

L'ISFOL opera con 615 dipendenti (362 di ruolo e 253 a tempo determinato), con una spesa di personale pari a 34,1 milioni.

Con decreto ministeriale del 15 aprile 2013 è stato ricostituito il Consiglio di amministrazione dell'Istituto, ponendo termine ad un lungo periodo di commissariamento.

Nel 2013, sono state affidate all'ISFOL ulteriori attività nell'ambito delle misure straordinarie per l'attuazione della "Garanzia per i Giovani" e la ricollocazione dei lavoratori destinatari degli ammortizzatori sociali in deroga.

Il contributo assegnato all'ISFOL nel 2013, ha subito nell'ultimo biennio una riduzione di quasi 7 milioni.

La relazione della Sezione del controllo sugli enti della Corte dei conti, approvata con delibera n. 29 del 2014, ha evidenziato, tra l'altro, che, in attuazione di specifici protocolli d'intesa, una parte del personale dell'ISFOL (66 unità) è stata impiegata presso gli uffici del Ministero del lavoro, in attività di supporto alla programmazione del FSE 2007-2013.

Al riguardo, pur considerando che l'utilizzo temporaneo di personale, appartenente ad imprese private o ad altre pubbliche amministrazioni è consentito dall'art. 23, comma 7-bis del dlgs. n. 165 del 2001, va, in questa sede, ribadito il principio che la creazione di enti strumentali o di società partecipate non può rappresentare un meccanismo elusivo dei vincoli concernenti il dimensionamento del personale delle pubbliche amministrazioni.

Italia Lavoro è una società per azioni, totalmente partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze. Opera, per legge, come ente strumentale del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali per la promozione e la gestione di azioni nel campo delle politiche del lavoro, dell'occupazione e dell'inclusione sociale.

L'attività di *governance* svolta dal Ministero ha riguardato, principalmente, il Piano delle dimissioni delle partecipazioni societarie detenute dal predetto Ente, approvato dal Ministero in data 23 ottobre 2008. Le società partecipate da Italia Lavoro erano 27 nel 2008 e si sono ridotte a 2 a settembre del 2013. La dimissione degli assetti societari è avvenuta, principalmente, in favore di comuni ed enti locali.

Come evidenziato nella relazione della Corte dei conti sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria di Italia Lavoro per l'esercizio 2012 (del. n. 98/2013), i risultati gestionali del predetto ente devono essere valutati alla luce della sua natura di ente strumentale i cui compiti, ancorché espletati nella forma giuridica di società per azioni, ricadono o sono complementari a quelli propri del Ministero del lavoro. La "dipendenza" dal Ministero vigilante non deriva soltanto dalla naturale connessione dei fini istituzionali, ma anche dalla "provvista" finanziaria finalizzata alla realizzazione della *mission* statutaria. Infatti, i ricavi di Italia Lavoro, rilevabili dal conto economico, derivano in misura preponderante dai contributi che il Ministero eroga per l'attuazione dei progetti concordati e che la Società acquisisce solo e nella misura in cui ne rendiconta i costi.

Le risorse assegnate a Italia Lavoro, quale contributo statale agli oneri di funzionamento e ai costi generali di struttura, sono state ridotte del 10 per cento rispetto al 2012, ai sensi dell'art. 1, comma 405 della legge n. 228 del 2014 (legge di stabilità per il 2013). Le somme sono stanziata a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione (cap. 2230).

La valutazione in merito al mantenimento in vita dell'ente o un'eventuale messa in liquidazione, ai sensi di quanto disposto dall'art. 4, commi 1, 2 e 3 del DL n. 95 del 2012, va inserita all'interno del contesto evolutivo del quadro normativo.

Italia Lavoro, infatti, ha sinora supplito, sul territorio, ai compiti di coordinamento in materia di politiche del lavoro e attività di inclusione sociale, in quanto le professionalità presenti nelle strutture territoriali del Ministero sono, perlopiù, orientate all'attività ispettiva presso le imprese. Si tratta di compiti che, all'interno del recente disegno di legge delega commentato al paragrafo 1, dovrebbero essere svolti dall'istituenda Agenzia nazionale.

Ai sensi dell'art. 12, commi 20 e 21, del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha disciplinato la soppressione di organismi collegiali operanti presso la pubblica amministrazione, sono rimasti in funzione tre organi collegiali: (Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo, Osservatorio Nazionale per il Volontariato, Osservatorio Nazionale per l'Infanzia e

l'Adolescenza)¹³, per i cui componenti viene esclusa la corresponsione di emolumenti o di indennità.

3. Analisi finanziarie e contabili

3.1. L'andamento delle spese

3.1.1. Considerazioni generali

Nel 2013 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha gestito risorse pari a 111,7 miliardi¹⁴, di cui 75,7 (68 per cento del totale) destinati alle Politiche previdenziali, 26,8 destinati ai Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (24 per cento), 9,1 (8 per cento) alle Politiche per il lavoro. Le altre tre Missioni raggruppano risorse pari allo 0,1¹⁵. Agli stanziamenti inizialmente previsti (circa 110 miliardi), sono state apportate variazioni in aumento per 1,8 miliardi, in minima parte derivante dalla legge di assestamento (n. 117 del 2013). I decreti di variazione hanno incrementato soprattutto le missioni "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" (95 per cento) e "Politiche per il lavoro".

Relativamente a tale ultima missione, le variazioni apportate con i provvedimenti hanno riguardato in particolar modo il capitolo 2230, relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione¹⁶. Per quanto riguarda, invece, l'altra missione, le integrazioni più consistenti hanno riguardato il Fondo nazionale per le politiche migratorie (cap. 3783) e il Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (cap. 3784) e rappresentano il 93 per cento del totale delle variazioni intervenute sulla relativa missione. Nell'ambito della missione "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", le variazioni hanno riguardato il Fondo per l'associazionismo sociale, corrispondente al cap. 5246.

Rispetto al 2012, gli stanziamenti definitivi di competenza sono aumentati di circa il 13 per cento. La tavola 2 mette a confronto, per i due anni, alcune significative voci di bilancio e le variazioni intervenute.

Tavola 2
PRINCIPALI VOCI DI BILANCIO SUDDIVISE PER MISSIONE -RAFFRONTO 2012-2013
(in miliardi)

Missione	Stanziamenti definitivi di competenza		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui finali	
	2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013
024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	25,5	26,8	25,5	26,8	26,0	26,9	0,2	0,3
025.Politiche previdenziali	67,8	75,7	67,8	75,6	65,7	74,3	11,3	9,5
026.Politiche per il lavoro	5,7	9,1	5,6	9,1	6,8	8,6	2,9	3,4
027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,02	0,04	0,0	0,0	0,02	0,02	0,02	0,0
032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,1	0,1	0,0	0,0	0,05	0,05	0,01	0,0
033.Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	99,1	111,7	99,0	111,6	98,5	109,8	14,5	13,3

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

¹³ Risultano soppressi, invece, dopo una fase transitoria i seguenti organi collegiali: Centro Nazionale di documentazione e analisi per l'infanzia e l'adolescenza - Commissione di indagine sull'esclusione sociale - *ChildONEurope* - *L'Europe dell'Enfance* - Osservatorio Nazionale dell'Associazionismo - Osservatorio Nazionale per il Volontariato - Osservatorio Nazionale per l'infanzia e l'Adolescenza - Osservatorio Nazionale sulla condizione delle persone con disabilità

¹⁴ In termini di stanziamenti definitivi di competenza.

¹⁵ Le Missioni del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono: 24 Diritti sociali, politiche sociali e famiglia, 25 Politiche previdenziali, 26 Politiche per il lavoro, 27 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti, 32 Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche, 33 Fondi da ripartire.

¹⁶ Le predette variazioni derivano in parte da riassegnazioni di entrate, come evidenziato al par. 3.2.

La scomposizione per categorie economiche, mette in evidenza l'incremento dei trasferimenti di parte corrente¹⁷ (per quanto attiene gli stanziamenti definitivi) che sale del 14,5 per cento rispetto al 2012.

In calo, invece, gli stanziamenti sulla categoria Consumi intermedi (5,3 per cento rispetto al 2012), in linea con quanto previsto dal decreto-legge n. 95 del 2012 sui tagli lineari delle dotazioni di bilancio¹⁸.

Una leggera flessione hanno subito i Redditi di lavoro dipendente (-1,4 per cento) ed in diminuzione risultano anche gli Investimenti fissi lordi (-8 per cento). Praticamente azzerata la voce trasferimenti di parte capitale, in esito al trasferimento per intero del Fondo sociale per occupazione e formazione, in precedenza iscritto nel cap. 7206, attuato dalla legge di bilancio 24 dicembre 2012, n. 229, a decorrere dall'esercizio finanziario 2013, dal titolo II "Spese in conto capitale" al titolo I "Spese correnti", con l'istituzione del capitolo 2230, avente analoga denominazione e uno stanziamento iniziale di competenza pari 1,8 miliardi di euro.

La tavola 3 dà conto della composizione della spesa complessiva, suddivisa nelle sue due componenti, corrente e capitale, per categoria economica.

Tavola 3

ANDAMENTI GESTIONALI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

Categorie	Stanziamenti definitivi	Impegni Lordi	Pagamenti totali	Residui totali
Redditi di lavoro dipendente	403.953	367.137	378.564	340
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	23.672	21.468	21.467	2
Consumi intermedi	79.579	73.672	73.579	20.465
Trasferimenti di parte corrente	111.044.062	110.973.690	109.209.431	13.305.126
<i>di cui alle amministrazioni pubbliche</i>	110.518.291	110.470.859	108.324.329	13.168.497
Altre uscite correnti	6.681	1.716	2.875	227
<i>di cui interessi passivi</i>	82	82	118	6
SPESE CORRENTI	111.667.354	111.549.293	109.797.529	13.326.159
Investimenti fissi lordi	8.574	8.574	8.899	6.646
Trasferimenti di parte capitale	17.649	17.649	17.494	603
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	12.119	12.119	11.821	299
SPESE IN CONTO CAPITALE	26.224	26.223	26.393	7.249
SPESE FINALI	111.693.578	111.575.516	109.823.921	13.333.408
SPESE COMPLESSIVE	111.693.578	111.575.516	109.823.921	13.333.408

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

La tavola 4, in cui l'andamento della gestione di competenza è suddiviso per centri di responsabilità, evidenzia che, a fronte di una massa impegnabile di 111,7 miliardi, gli impegni lordi sono stati circa 110 miliardi (98,4 per cento). Dei 126,5 miliardi spendibili, si è tradotto in pagamenti circa l'87 per cento. I residui finali sono stati pari a 12,5 miliardi, mentre 3,3 miliardi sono state le economie totali, di cui 0,12 quelle sulla competenza. I capitoli con ricorrenti e rilevanti economie¹⁹, sia in conto competenza che in conto residui, sono presenti nella Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia", nella Missione 25 "Politiche previdenziali" e nella missione 26 "Politiche per il lavoro".

¹⁷ Nell'ambito dei "trasferimenti di parte corrente", i "trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche" rappresentano il 99 per cento.

¹⁸ L'Allegato 1 a tale decreto prevede, per il 2013, una riduzione del 4 per cento sulle spese per acquisto di beni e servizi. Va tenuto conto che i tagli lineari si cumulano agli effetti derivanti da specifiche misure di contenimento della spesa per consumi intermedi, quali spese per collaborazioni e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, auto di servizio, formazione; riduzione dell'uso della carta; spese per mobili e arredi; spese per organi collegiali e altri organismi; spese per hardware e software.

¹⁹ Si tratta dei capitoli: 2020-2143-2917-3435-3541-3671-4330-4331-4334-4343-4354-4355-4356-4358-4362-4369-4371-4377-4506-5243-5246-7182.

Tavola 4

ANDAMENTI GESTIONALI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

Centro di responsabilità	Residui def. iniziali	Stanz. iniz. di comp.	Stanz. def. di comp.	Massa Impegnabile	Impegni Totali	Stanz. def. di cassa	Massa Spendibile	Pagamenti totali	Residui Finali Totali	Economie/ Magg. spese comp.	Economie/ Magg. spese res.
Gabinetto ed Uff. di dir. Collab.	236,88	13.253,01	13.784,14	13.784,14	8.558,66	13.953,50	14.021,02	8.787,62	177,59	4.981,63	57,82
Segretariato generale	40,46	4.194,97	4.425,25	4.425,25	3.381,73	4.464,89	4.465,72	3.372,03	49,77	1.040,14	1,62
D.G. per le politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica	33.420,22	354.535,52	386.255,91	386.255,91	363.719,86	401.226,92	419.676,13	371.371,89	10.911,90	29.206,42	4.655,62
D.G. per la comunicazione e informazione in materia di lavoro e politiche sociali	80,47	1.599,27	1.766,34	1.766,34	1.671,76	1.839,70	1.846,81	1.631,57	146,81	66,48	745,72
attive e passive del lavoro	2.907.492,44	6.968.991,23	8.716.053,92	8.716.053,92	8.081.074,51	10.148.405,36	11.623.546,36	8.224.967,91	2.622.295,24	7.810,83	493,22
D.G. delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro	3.501,27	11.688,64	18.577,21	18.577,21	17.050,61	18.835,93	22.078,48	9.618,62	10.739,92	1.526,55	192,05
D.G. per le politiche dei servizi per il lavoro	4.830,65	10.143,64	22.793,90	22.793,90	22.203,83	25.435,13	27.624,55	12.075,53	14.206,07	564,25	672,23
D.G. per le politiche previdenziali e assicurative	11.367.566,05	75.725.293,88	75.679.903,39	75.679.903,39	74.402.213,02	75.670.938,91	87.047.469,44	74.257.358,35	9.526.911,26	58.139,40	3.205.060,43
D.G. per l'inclusione e le politiche sociali	183.416,91	26.753.950,00	26.738.059,53	26.738.059,53	26.723.294,00	26.881.046,75	26.921.476,44	26.585.961,90	304.120,71	10.563,41	20.550,02
D.G. per il terzo settore e le formazioni sociali	306.460,97	2.226,49	32.818,37	32.818,37	292.208,77	320.359,87	339.279,34	297.421,57	29.566,32	2.418,21	9.871,21
D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	16.443,66	1.951,53	41.757,92	41.757,92	20.741,68	54.911,51	58.201,58	15.531,67	20.241,57	511,80	1.916,22
D.G. per l'attività ispettiva	2.021,65	30.332,19	37.381,80	37.381,80	35.994,57	39.170,61	39.403,45	35.822,83	2.063,57	1.232,48	226,90
Totale	14.825.511,64	109.878.160,37	111.693.577,68	111.693.577,68	109.972.112,99	113.580.589,08	126.519.089,32	109.823.921,48	12.541.430,74	118.061,60	3.243.698,09

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

3.1.2. I residui passivi

La tavola 5 evidenzia una flessione dell'8,2 per cento dei residui finali, che passano dai 14,5 miliardi del 2012 ai 13,3 miliardi del 2013. Si amplia, tuttavia, la quota dei residui di stanziamento che sale dai 155 milioni del 2012 ai 791 milioni del 2013. Tali residui sono da riferire per la parte più consistente alla missione "Politiche per il lavoro" (787,7 milioni) ed in particolare al cap. 2230 relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, nello specifico ai piani gestionali relativi agli ammortizzatori in deroga (438,8 milioni), all'obbligo formativo e apprendistato (245,1 milioni) e ai contratti di solidarietà (38,8 milioni)²⁰.

Tavola 5

RESIDUI INIZIALI E FINALI DEL 2013

(in milioni)

Categoria di Spesa	Residui Iniziali	Residui Finali Propri	Residui Finali Stanziamento	Residui finali
Redditi da lavoro dipendente	11,78	0,34	0,00	0,34
Consumi intermedi	25,95	20,47	0,00	20,47
Imposte pagate sulla produzione	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	14.248,39	12.380,78	787,72	13.168,50
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	71,06	66,55	0,00	66,55
Trasferimenti correnti a imprese	197,37	70,08	0,00	70,08
Interessi passivi e redditi da capitale	0,04	0,01	0,00	0,01
Poste correttive e compensative	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre uscite correnti	1,35	0,22	0,00	0,22
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	7,30	3,69	2,95	6,65
Contributi agli investimenti	0,00	0,05	0,25	0,30
Contributi agli investimenti ad imprese	0,45	0,30	0,00	0,30
Altri trasferimenti in conto capitale	0,00	0,00	0,00	0,00
TOTALE	14.563,70	12.542,49	790,92	13.333,41

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

²⁰ La problematica è approfondita al par. 4.4.3.

Con riferimento ai residui perenti, la tavola 6 evidenzia le perenzioni e le reiscrizioni relative agli ultimi cinque esercizi:

Tavola 6

PERENZIONI E REISCRIZIONI

(in euro)

Anni	Residui perenti di parte corrente	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare reiscrizioni
2009	950.259.724,98	7.386.602,53	289.842.184,89	1.597.482,40
2010	685.235.397,66	1.698.349,37	378.747.889,17	0
2011	805.821.314,29	45.415.261,27	6.556.369,94	287.319.708,32
2012	6.340.740.544,73	109.834.601,33	434.072.217,20	27.010.304,50
2013	6.923.679.239,29	199.710.240,23	350.457.198,41	8.340.435,39

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nel Patrimonio affluiscono, per il 2013, nuove perenzioni pari a 2,01 miliardi relativi a residui propri; altresì si registrano 113,7 milioni per poste patrimoniali correttive.

I residui perenti di parte corrente sono aumentati del 9 per cento rispetto al precedente esercizio, mentre quelli di parte capitale hanno subito un calo del 19 per cento.

Al riguardo, va segnalato il rilevante divario fra l'importo richiesto dall'Amministrazione per reiscrizioni nel 2013 (pari a 1,9 miliardi), e quello assentito dal Ministero dell'economia e delle finanze pari a 208 milioni (199,7 di parte corrente e 8,3 di parte capitale).

Dal conto del patrimonio risulta che l'ammontare totale delle somme eliminate per prescrizione è pari a 16,3 milioni, mentre le economie su residui passivi perenti sono pari a 1,3 miliardi.

Da un esame dei dati presenti nella tavola 7, risulta che la perenzione dei residui interessa principalmente la categoria economica 4 "trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche".

Tavola 7

RESIDUI PASSIVI PERENTI DISTINTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in euro)

Categorie	Residui passivi perenti - 2013
1 - Redditi da lavoro dipendente	142.919,76
2 - Consumi intermedi	7.187.541,81
3 - Imposte pagate sulla produzione	71.034,61
4 - Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	6.847.985.939,87
5 - Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	66.732.570,59
6 - Trasferimenti correnti a imprese	1.522.829,78
12 - Altre uscite correnti	36.402,87
<i>Totale di parte corrente</i>	<i>6.923.679.239,29</i>
21 - Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	71.652,23
22 - Contributi agli investimenti	256.619.065,42
23 - Contributi agli investimenti ad imprese	93.766.480,76
<i>Totale in conto capitale</i>	<i>350.457.198,41</i>
Totale categorie	7.274.136.437,70

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1.3. Debiti pregressi

Ai sensi di quanto disposto dal decreto-legge n. 35 del 2013 e della conseguente circolare MEF n. 18 del 2013, il Ministero ha provveduto alla ricognizione dei debiti pregressi, predisponendo un elenco dettagliato, in ordine cronologico, con l'indicazione dei relativi importi,

inviandolo, per la richiesta di assegnazione fondi al Ministero dell'economia e delle finanze e la conseguente ripartizione del fondo²¹.

Sulla base della predetta richiesta, al Ministero del Lavoro sono state trasferite risorse per un importo pari a euro 62.895, per effettuare il pagamento dei debiti scaduti al 31 dicembre 2012. Nel corso del 2013, l'Amministrazione ha pagato debiti per un valore pari a euro 60.297²².

La tavola 8 evidenzia come permangono, tuttavia, debiti non pagati, derivanti da spese di liti, in forte incremento nel 2013.

Tavola 8

SITUAZIONE DEBITORIA – DEBITI FUORI BILANCIO

(in euro)

Categoria	Tipologia di spesa	Debiti fuori bilancio pregressi		Debiti fuori bilancio nuova formazione		Debiti verso Tesoreria		Debiti non ripianati		Piani di rientro approvati
		2012	2013	2012	2013	2012	2013	2012	2013	Si/No
2 Consumi intermedi	canoni	62.892,00								No*
2 Consumi intermedi	liti					982.987,96	1.327.073	287.919,58	967.658,33	

Fonte: Ufficio centrale del bilancio - Ministero del lavoro e delle politiche sociali

3.1.4. Misure di contenimento e riduzioni di spesa

Nel corso del 2013, sono state ridotte le risorse relative alle spese rimodulabili, sia in fase previsionale che in corso di gestione, relativamente a tutte le Missioni e a tutti i Programmi.

In particolare le riduzioni previste dall'art. 1, comma 21 del decreto-legge n. 95 del 2012, che ha previsto un taglio sulle spese per l'acquisto di beni e servizi, sono state pari a 4 milioni.

Ai sensi dell'art. 8, comma 3, del medesimo DL n. 95 del 2012, sono stati ridotti del 10 per cento i trasferimenti a favore di Italia Lavoro.

Le riduzioni previste dall'art. 7, commi da 12 a 15, del medesimo decreto-legge sono risultate pari a 48,4 milioni.

Ai sensi dell'art. 15, comma 3, lettera a) del DL n. 102 del 2013, è stata effettuata una riduzione pari a 1,01 milioni sugli stanziamenti relativi alle categorie di spesa dei consumi intermedi e degli investimenti fissi lordi ed è stato ridotto del 94 per cento il Fondo di riserva per consumi intermedi. Il DL n. 120 del 2013 ha poi previsto, per l'anno 2013, l'accantonamento delle disponibilità di competenza e cassa per i Ministeri, per un ammontare complessivo pari a 590 milioni, al fine di consentire il rientro dallo scostamento degli obiettivi di contenimento dell'indebitamento netto delle pubbliche amministrazioni entro il limite definito in sede europea. Per il Ministero del Lavoro, l'accantonamento è risultato pari a 3,4 milioni.

Ulteriori riduzioni sono state previste per gli anni 2014 e 2015 dall'art. 12, commi 3 e 4 del DL n. 35 del 2013, che ha stabilito, ai fini della copertura degli oneri per interessi passivi derivanti dall'applicazione dello stesso decreto, la riduzione lineare delle dotazioni finanziarie delle spese rimodulabili dei Ministeri, per l'importo, rispettivamente, di 559,5 milioni per il 2014 e di 570,4 per il 2015.

²¹ Il fondo, sulla base degli appositi elenchi trasmessi dalle Amministrazioni, è stato interamente ripartito con il decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 40124 del 15 maggio 2013. Qualora l'ammontare dei debiti trasmessi dai Ministeri tramite gli appositi elenchi risulti superiore alle somme assegnate con il relativo riparto, i Ministeri interessati, per la quota dei debiti non soddisfatta, al fine di prevenire il formarsi di nuove situazioni debitorie, dovranno predisporre un apposito piano di rientro che potrà essere articolato anche in più anni.

²² Dati aggiornati al 15 novembre 2013. Il Ministero del lavoro non ha adottato alcun Piano di rientro in quanto ha provveduto al pagamento dei debiti assentiti dal Mef entro il 2013.

3.1.5. Misure di contenimento della spesa ai sensi del decreto-legge n. 78 del 2010

Gli effetti delle specifiche misure di contenimento della spesa previste dal decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122/2010, sono riportati nella tavola 9:

Tavola 9

MISURE DI CONTENIMENTO DELLA SPESA
DECRETO-LEGGE N. 78 DEL 2008

Tipologia spesa	Anni	Impegni	Importi esclusi	Tetto di spesa	Variazioni compensative	Importi rilevanti per il limite di spesa
<i>Studi e consulenze (20%)</i>	2009	513.478,90				
	2013	6.670,64		102.695,78		
capitoli/pg 2013	1081/14-5012/15-1263/1-4282/15					
<i>Relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità e rappresentanza (20%)</i>	2009	590.414,84				
	2013	106.319,42		118.082,77		
capitoli/pg 2013	1081/7-3111/15					
<i>Missioni (50%)</i>	2009	3.421.267,60				
	2013	7.318.301,23	6.709.706,51 (cap. 2952) pg 2	1.710.633,85	Vari DDG	
capitoli/pg 2013	1081/2/3-1263/2/3-2917/2-4812/2/3-2952/2/3-3111/2-3435/3/4-3689/2/3-3886/3/4-4112/3/4-4282/2/3-5012/2/3-5191/2/3					
<i>Attività di formazione (50%)</i>	2009	284.704,00				
	2013	84.430,85	17.024,85	142.352,00		
capitoli/pg 2013	2917/13-4812/22					
<i>Acquisto, manutenzione, noleggio autovetture (20%)</i>	2011	94.470,00				
	2013	134.624,84	109.769,04	47.235,02		
capitoli/pg 2013	1081/12/21-1263/11/18-2917/10/17-2952/10/17-3111/11/21-3435/13/25-3689/12/23-3886/12/17-4112/12/17-4282/10/19-4812/11/18-5012/10/17-5191/12/20					
<i>Acquisto di mobili e arredi (20% spesa media negli anni 2010 e 2011)</i>	Media 2010/2011	471.616,30				
	2013	93.729,53		94.323,26		
capitoli/pg 2013	7050/1-7181/1-7901/1-7252/1-7371/1-7681/1-7981/1-7622/1-7661/1-7490/1-8061/1-7560-7251/1					

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Per quanto riguarda il superamento del limite della spesa per missioni, il Ministero ha asserito che è stato determinato da spese sostenute per missioni effettuate dagli ispettori del lavoro e per la partecipazione a riunioni presso organismi internazionali, che sono esenti dalle riduzioni.

Ugualmente, il superamento del limite previsto nell'acquisto di autovetture è dovuto all'onere connesso all'utilizzo, per motivi di sicurezza, di un'autovettura blindata, ritenuta anche dal Mef fuori dal campo di applicazione della norma di contenimento.

L'Amministrazione ha avviato nel 2013 un progetto di razionalizzazione finanziaria, finalizzato alla riduzione degli oneri per fitti passivi, conclusosi con il rilascio della sede di via Cesare de Lollis, senza ulteriori nuove acquisizioni di immobili. Ciò ha prodotto, a regime, un risparmio annuo di circa 2,5 milioni cui va aggiunto un risparmio di 177.000 euro per minori spese di gestione.

Con riferimento alle sedi degli uffici territoriali, ai sensi del DL n. 95 del 2013, è stata applicata la riduzione del 15 per cento di tutti i canoni riferiti ai contratti di locazione passiva, scaduti o rinnovati. Tale riduzione ha consentito un risparmio annuo complessivo di 1,6 milioni.

Pertanto nell'anno 2013 il risparmio conseguito per soli fitti passivi è stato di 4,2 milioni.

A seguito dell'accorpamento degli enti previdenziali, risultano inoltre disponibili una serie di immobili, che potrebbero essere utilizzati dalle sedi periferiche e centrali del Ministero.

Nel 2013 è proseguita l'attività di riduzione e razionalizzazione del parco autovetture ministeriale, ridotto nel triennio 2011-2013 del 66 per cento.

3.2. L'andamento delle entrate

Le entrate rientranti nella gestione finanziaria del Ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno tutte natura extratributaria e si riferiscono, per lo più, all'applicazione delle sanzioni nei confronti dei datori di lavoro, in esito all'attività ispettiva. Sotto il profilo contabile afferiscono tutte direttamente al centro di responsabilità "Segretariato generale", che cura anche la riassegnazione alle diverse strutture.

Come risulta dalla Tavola 10, nel 2013 gli accertamenti sono stati pari a 661 milioni. Le somme riscosse ammontano a 625,4 milioni, a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 413 milioni.

ENTRATE EXTRATRIBUTARIE 2013

Tavola 10

(in milioni)

Capitolo di Entrata		Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
2376	PROVENTO DELLE AMMENDE PER CONTRAVVENZIONI ALLE NORME REGOLANTI LA DISCIPLINA DEL COLLOCAMENTO E DELL'ACCERTAMENTO DEI LAVORATORI AGRICOLI DA DESTINARE ALLE ATTIVITA' DI STUDIO, DI RICERCA E DI SPERIMENTAZIONE DELL'ISPettorato DEL LAVORO	1,5	1,5	0,3	0,9	0,3
2573	ENTRATE DI PERTINENZA DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	80,1	80,3	31,8	85,3	50,1
3367	VERSAMENTO DELLE SOMME DERIVANTI DALLA RIDUZIONE DEL 10% DELLE INDENNITA', COMPENSI, RETRIBUZIONI, GETTONI DI PRESENZA O ALTRE UTILITA' COMUNQUE DENOMINATE, AI SENSI DELL'ART.1, C.63 DELLA LEGGE 266/2005 DA DESTINARE AL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI	0,0	0,0	1,2	1,2	1,2
3391	VERSAMENTO DI UN CONTRIBUTO FORFETTARIO CORRELATO ALLA DICHIARAZIONE DI EMERSIONE DEL LAVORO IRREGOLARE DI LAVORATORI EXTRACOMUNITARI	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3416	SOMME RELATIVE AI COMPENSI DOVUTI DA TERZI PER QUALSIASI INCARICO CONFERITO AI DIRIGENTI DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI IN RAGIONE DEL LORO UFFICIO OVVERO CONFERITO AGLI STESSI DALLA PROPRIA AMMINISTRAZIONE O SU DESIGNAZIONE DELLA MEDESIMA DA FAR CONFLUIRE IN APPOSITO FONDO DEL PREDETTO MINISTERO PER ESSERE DESTINATE AL TRATTAMENTO ECONOMICO ACCESSORIO DELLA DIRIGENZA	0,2	0,2	0,2	0,2	0,2
3445	RECUPERO DEI CREDITI E DI OGNI ALTRA SOMMA CONNESSA AI MEDESIMI, DI PERTINENZA DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, LIQUIDATI DALLA CORTE DEI CONTI CON SENTENZA O ORDINANZA ESECUTIVA, A CARICO DI RESPONSABILI PER DANNO ERARIALE	0,1	0,1	0,1	0,0	0,1
3635	VERSAMENTI DI SOMME DA EROGARE AL PERSONALE DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI, NELL'AMBITO DEL PAGAMENTO CONGIUNTO DI COMPETENZE FISSE ED ACCESSORIE, AI SENSI DELL'ARTICOLO 2, COMMA 197, DELLA LEGGE 23 DICEMBRE 2009, N. 191 (LEGGE FINANZIARIA 2010), NON CORRISPOSTE AI SOGGETTI INTERESSATI	0,0	11,8	24,8	24,8	24,8
3668	RECUPERO DEL CONTRIBUTO DEL 5 PER MILLE EROGATO A SOGGETTI NON AVENTI DIRITTO, AI SENSI DELL'ARTICOLO 13 DEL D.P.C.M. 23 APRILE 2010	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3669	SOMME DOVUTE DAI CONTRAENTI CON L'AMMINISTRAZIONE DELLO STATO PER SPESE DI COPIA, STAMPA, CARTA BOLLATA E LE ALTRE SPESE INERENTI AI RELATIVI CONTRATTI CONCERNENTI IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0
3670	ENTRATE EVENTUALI E DIVERSE CONCERNENTI IL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI	15,0	319,2	546,3	548,3	548,6
3674	ENTRATE CORRISPONDENTI ALLA DISPONIBILITA' DELLA GESTIONE STRALCIO DEL FONDO ADDESTRAMENTO PROFESSIONALE DEI LAVORATORI AL 31 DICEMBRE 1979 E SOMME COMUNQUE DOVUTE AL PREDETTO FONDO ACCERTATE DOPO TALE DATA	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
3678	VERSAMENTI DERIVANTI DALLE GESTIONI FUORI BILANCIO PROPRIE DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI DA RICONDURRE IN BILANCIO AI SENSI DELL'ART.93, COMMA 8, DELLA LEGGE 289/2002	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale		96,9	413,1	604,5	660,7	625,4

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Confrontando le entrate del 2013 con i dati relativi al 2012, si riscontra un forte aumento sia nelle previsioni iniziali di cassa che nell'accertato (162,2 per cento).

Le entrate maggiori si evidenziano sul capitolo 3670 (con accertamenti pari 548,3 milioni, l'83 per cento dell'accertato) e, in particolare, sull'art. 5, relativo a somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni (entrate di carattere straordinario). Dai dati risultanti dal Sistema conoscitivo di finanza statale della Corte dei conti, è emerso che le somme sono relative a restituzione, rimborsi, recuperi e concorsi vari ed i versamenti sul capitolo sono stati effettuati da Equitalia S.p.A..

Aumentano anche del 10 per cento gli accertamenti sul cap. 2573, rispetto al 2012, che riguarda l'attività di controllo e vigilanza svolta dal personale ispettivo delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro.

La tavola 11 evidenzia le riassegnazioni ai capitoli della spesa dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi del comma 1 dell'articolo 2, d.P.R. n. 469 del 1999, relative ai primi 10 mesi del 2013. Con diversi DMT²³ sono state riassegnate, ai sensi del comma 1, risorse pari a 303 milioni. Le riassegnazioni ai sensi del comma 2²⁴ del medesimo d.P.R., relative agli ultimi 2 mesi del 2012, sono state pari a 8,8 milioni, per un totale complessivo di riassegnazioni di 311,8 milioni.

Tavola 11

RIASSEGNAZIONI AI CAPITOLI DI SPESA – COMMA 1 D.P.R. N. 469 DEL 1999

(in euro)

Entrata		Spesa	
capitoli	competenza	capitoli	competenza
3499	1.346.276,00	3783	1.346.276,00
3499	90.000,00	3783	90.000,00
3635	11.610.501,00	5141-5145-3420-3425-4231-4235-4061-4065-1201-1205-4961-4065-2901-2905-3871-3875-2911-2914-3061-3065-3680-3685-4763-4767	11.610.501,00
3499	1.950.000,00	3783	1.950.000,00
2573	154.659,00	3671	154.659,00
3499	287.741.250,00	2230	287.741.250,00
3635-3638-3645	17.442.408,00	2911-3420-4231-4061-4763	123.256
		Totale riassegnazioni	303.015.942

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Le riassegnazioni maggiori sono state fatte alla Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro, in particolare al capitolo 2230, relativo al Fondo per occupazione e formazione, che ha assorbito il 94 per cento delle riassegnazioni.

In materia di entrate riassegnabili va sottolineata anche la procedura di pagamento delle competenze accessorie, tramite cedolino unico. Alla chiusura dell'esercizio, infatti, le somme non utilizzate vengono versate in un apposito capitolo di entrata e sono poi riassegnate alla competenza dell'esercizio successivo.

²³ Le riassegnazioni ai sensi del comma 1 sono state attuate nel 2013 con i seguenti DMT: nn. 17886-51486-77185-78420-98599-99207-104999.

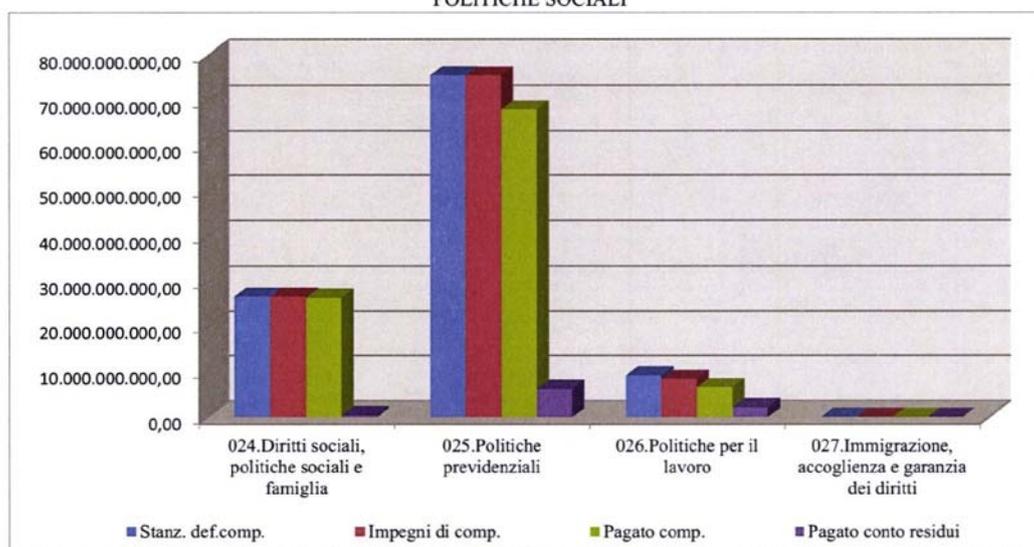
²⁴ Le riassegnazioni ai sensi del comma 2 sono state attuate con i seguenti DMT: nn. 6113-14976-28731-37912-84284.

4. Missioni e programmi: Analisi degli andamenti gestionali delle principali missioni del Ministero

4.1. Riparto delle risorse tra le diverse missioni

Come visto nel paragrafo 3.2. le missioni gestite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono complessivamente sei, di cui quattro si riferiscono agli ambiti istituzionali di intervento dell'Amministrazione. Le restanti due fanno riferimento ai "Servizi istituzionali generali delle Amministrazioni pubbliche" e ai cosiddetti "Fondi da ripartire", iscritti, questi ultimi, nel C.d.R. "Segretariato generale". Il peso delle quattro missioni istituzionali è evidenziato dal grafico 1.

Grafico 1
PESO IN TERMINI FINANZIARI DELLE MISSIONI ISTITUZIONALI DEL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI



Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Di seguito un'analisi dettagliata dell'andamento della gestione con riferimento alle quattro missioni principali, disaggregato, per quanto attiene alla missione 26, nei principali programmi di spesa.

4.2. Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"

Come evidenziato nel paragrafo 1, gli interventi del Ministero, ricompresi nella missione 24, sono estremamente frammentati e fanno riferimento a risorse stanziati in specifici fondi, con finalità in gran parte predeterminate. A differenza di quanto avvenuto nel 2012, peraltro, la maggior parte dei fondi sono stati rifinanziati e il ministero ha recuperato una capacità programmatica, attraverso opportune intese con le regioni e gli enti locali.

Di seguito una breve disamina dei risultati gestionali.

Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)

Nel 2012 il Fondo politiche sociali evidenziava uno stanziamento pari a poco più di 11 milioni. La legge di stabilità per il 2013 ha provveduto ad un rifinanziamento per un importo

pari a 344 milioni; nonostante ciò il valore delle disponibilità è ancora lontano dai valori storici pari ad oltre un miliardo²⁵.

Nel mese di gennaio è stata raggiunta la prevista intesa, in sede di conferenza unificata, per il riparto delle disponibilità fra le diverse regioni.

Solo a seguito della emanazione del decreto-legge n. 76 del 2013, è stato, peraltro, possibile procedere alle necessarie variazioni di bilancio e al trasferimento delle risorse²⁶.

Le disponibilità del Fondo trasferite alle Regioni, solo nel mese di ottobre, sono state utilizzate per una serie di interventi sperimentali, volti garantire una tendenziale indipendenza alle persone con disabilità e a prevenire il fenomeno dell'allontanamento dei minori dalla famiglia di origine.

La prima linea di intervento si colloca all'interno del programma di azioni biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità, adottato con d.P.R. del 4 ottobre 2013.

La seconda si è concretata nella estensione di una iniziativa già avviata in alcune importanti città, sulla base di quanto disposto dalla legge n. 285 del 1997; pur tenendo conto del ridotto numero dei beneficiari, vanno evidenziati i positivi risultati raggiunti: all'interno del *target* prescelto, il fenomeno dell'allontanamento è sceso al di sotto dell'1 per cento, a fronte di un dato pari al 20 per cento, registrato in un apposito gruppo di controllo.

Fondo per le non autosufficienze (FNA)

La legge di stabilità per il 2013 (art. 1, comma 272) ha provveduto a rifinanziare il FNA istituito dalla legge finanziaria per il 2006, per un importo pari a 275 milioni consentendo, tra l'altro il proseguimento dei sussidi in favore dei soggetti affetti da sclerosi laterale amiotrofica (SLA).

Il Ministero ha provveduto ai necessari trasferimenti a tutte le Regioni interessate.

Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza (FIA)

Il Fondo nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (FIA), istituito con la legge n. 285 del 1997, dopo esser confluito in maniera indistinta nel FNPS, è oggi ripartito tra 15 città indicate dall'articolo 1 della medesima legge, le cosiddette "città riservatarie", per finanziare la sperimentazione di progetti ed interventi in tema di attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Nel 2013 lo stanziamento riferito al FIA è stato rideterminato in 39,5 milioni.

Ulteriori interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

In coerenza con la "Strategia Europea 2020", va segnalato l'avvio del programma sperimentale SIA. (Sostegno per l'inclusione sociale attiva), inteso come evoluzione degli interventi attuati tramite la cosiddetta *social card*²⁷.

L'articolo 1, comma 216 della legge di stabilità per il 2014, da un lato ha finanziato l'estensione su tutto il territorio nazionale dell'originario programma carta acquisti, e,

²⁵ Il valore del predetto fondo, peraltro, è stato successivamente ridotto di 474.000 euro per coprire gli oneri connessi con la sentenza della corte costituzionale n. 223 del 2012 che ha dichiarato illegittimi i tagli alle retribuzioni operati dal decreto-legge n. 28 del 2010 nei confronti di determinate categorie di personale pubblico

²⁶ A seguito dell'approvazione del DL 137/2013 recante misure urgenti di riequilibrio della finanza pubblica, è stato effettuato un ulteriore taglio al Fondo per le politiche sociali di 508.000 successivamente al riparto.

²⁷ Come è noto, l'Italia è uno dei pochissimi paesi europei a non avere un adeguato alcuno meccanismo di protezione del reddito per le persone che versano in condizione di povertà, estrema. L'indicatore con cui si misura il rischio di povertà o esclusione sociale nell'ambito della Strategia Europa 2020 è cresciuto in Italia in soli due anni (tra il 2010 e il 2012) di oltre cinque punti percentuali (dal 24,5 al 29,9 per cento). In particolare, tra coloro a rischio di povertà, le persone in condizione di grave deprivazione materiale (assenza di beni e servizi essenziali quali poter mangiare carne o pesce almeno a giorni alterni oppure riscaldare adeguatamente la casa) sono più che raddoppiate nello stesso periodo passando dal 6,9 per cento al 14,5 per cento del totale della popolazione.

contestualmente, ha previsto l'implementazione dell'iniziativa prevista nel decreto-legge n. 76 del 2013, ridenominata "sostegno per l'inclusione attiva dei lavoratori"²⁸.

L'intervento in questione risponde ad una raccomandazione specifica formulata dalla Commissione Europea, di "assicurare l'efficacia dei trasferimenti sociali, in particolare mirando meglio le prestazioni, specie per le famiglie a basso reddito con figli".

La principale caratteristica del SIA, rispetto ad iniziative analoghe, consiste nel fatto che l'erogazione del sussidio è accompagnata da un "patto di inserimento" stipulato tra i soggetti selezionati ed i servizi sociali locali, il cui rispetto è condizione per la fruizione del beneficio. Il patto è differenziato a seconda delle caratteristiche familiari e la sua realizzazione è sorvegliata a livello locale. Le attività di inserimento sono concepite come uno strumento di attivazione e di inclusione articolata sui tre pilastri del sostegno economico, di mercati del lavoro inclusivi e di servizi personalizzati.

La sperimentazione sarà oggetto di valutazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al fine di accertare l'efficacia dell'integrazione del sussidio economico con servizi a sostegno dell'inclusione attiva, per favorire il superamento della condizione di bisogno. È prevista, a tal proposito, l'identificazione di un gruppo di "trattati" e di un gruppo di "controllo", secondo le tecniche della valutazione controfattuale, al fine di definire una rigorosa analisi d'impatto del programma.

Attualmente, la sperimentazione del programma SIA è attivo nelle 12 città italiane di maggiori dimensioni (Milano, Torino, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania e Palermo)²⁹.

Il programma SIA è destinato a rappresentare uno dei primi banchi di prova per il funzionamento del nuovo Indicatore di situazione economica equivalente (ISEE). Si tratta dell'indicatore che regola le condizioni di accesso alle prestazioni sociali agevolate, introdotto quindici anni fa e recentemente rivisto, con l'obiettivo di porre rimedio ai limiti evidenziati.

Il nuovo istituto prevede che la valutazione del tenore di vita del nucleo familiare avvenga tenendo conto di tutte le tipologie di reddito e di patrimonio, superando le esclusioni del passato. A tal proposito, non appare in linea con l'esigenza di favorire più incisivi benefici alle famiglie con componenti disabili, l'inclusione, all'interno del reddito, anche dell'indennità di accompagnamento e di altre provvidenze a favore di tali soggetti.

Un'ulteriore modifica di rilievo è costituita dalla definizione differenziata di nucleo in base al tipo di prestazione agevolata richiesta: ne deriva che possono essere calcolati più ISEE per lo stesso richiedente, riducendo la necessità del ricorso alla fissazione di specifici criteri selettivi per accedere a talune prestazioni.

²⁸ La sperimentazione della "nuova" carta acquisti è stata introdotta dal decreto-legge "Semplifica Italia" (art 60, DL n. 5 del 12) con un progetto da avviarsi nelle 12 città con più di 250 mila abitanti. Il 3 maggio 2013 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale il decreto 10 gennaio 2013, del Ministero del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, che ha dato attuazione alla previsione normativa. Con successivi atti la sperimentazione è stata poi estesa a partire dal 2014 progressivamente al resto del territorio nazionale. In particolare, con il decreto-legge n. 76 del 2013 (art. 3, comma 2 e seguenti) è stata allargata anche alle Regioni del Mezzogiorno, nei limiti di 140 milioni per l'anno 2014 e di 27 milioni per l'anno 2015, mentre con la legge di stabilità 2014 sono state destinate risorse per un ammontare di 40 milioni l'anno per un triennio ai fini dell'estensione su tutto il territorio nazionale legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 216). Il programma sperimentale ha assunto, come detto la denominazione di Sostegno per l'inclusione Attiva (SIA).

²⁹ L'interlocuzione con i Comuni, dopo l'avvio della sperimentazione, ha fatto emergere alcune problematiche (gestione di benefici *una tantum*, aspetti procedurali rispetto a eventuali richieste di riesame, ecc.) per la soluzione delle quali è stato necessario integrare il decreto 10 gennaio con un nuovo decreto interministeriale, firmato il 24 dicembre (pubblicato in GU il 13 febbraio). La costituzione del sistema informativo e del sistema dei controlli, in capo a INPS, ha richiesto un lasso di tempo maggiore del preventivato, anche per la necessità di implementare in maniera innovativa modalità di colloquio bi-direzionali tra centro e periferia. Le soluzioni introdotte permetteranno una proceduralizzazione e quindi una più facile gestione dell'allargamento su tutto il territorio nazionale. Comunque in quasi tutte le città sono state individuate le graduatorie provvisorie e si è prossimi al pagamento dei primi benefici.

Nel recente Rapporto per il 2014 sul coordinamento sulla finanza pubblica, la Corte dei conti ha sottolineato l'opportunità di estendere l'applicazione dell'ISEE anche alle prestazioni assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario³⁰.

Sotto altro profilo, il programma SIA rappresenta un'utile esperienza per l'avvio, nel prossimo ciclo di programmazione, delle risorse comunitarie di un più ampio ed organico programma operativo nazionale per l'inclusione sociale, che dovrebbe permettere soprattutto nel Mezzogiorno, di implementare azioni significative del ruolo dei servizi sociali.

Va segnalata, sempre nell'area della lotta alla povertà, la costituzione di un nuovo Fondo europeo per sostenere le persone indigenti, destinato a sostituire il programma di aiuti alimentari ai meno abbienti (PEAD), chiuso con il termine dell'settennio 2007-2013.

Per il nuovo ciclo di programmazione 2014-2020 sono stati assegnati all'Italia (che ha aderito anche ad una quota volontaria prevista nel Regolamento) complessivamente quasi 600 milioni all'interno dei Fondi strutturali. A tale somma, da indicizzare secondo i termini del regolamento, andrà aggiunta la quota di cofinanziamento statale pari al 15 per cento.

4.3. Missione 25 "Politiche previdenziali"

4.3.1. La *governance* del sistema di previdenza obbligatoria

Permangono numerose criticità connesse con l'accorpamento in un'unica struttura dell'intero sistema di previdenza obbligatoria.

Al riguardo vanno richiamate le considerazioni svolte nella delibera n. 101 del 2013, relativa agli esiti del controllo sulla gestione dell'INPS, approvata dalla Sezione controllo enti della Corte dei conti in data 27 novembre 2013.

Ha sottolineato in quella sede la Corte, la necessità di procedere ad una approfondita rivisitazione di ciascuna gestione facente capo all'ente di previdenza - a livello normativo, profilo contabile e di funzionalità complessiva - allo scopo di razionalizzare o eliminare quelle da tempo superate o inferiori ai requisiti minimi di sussistenza.

Appare indispensabile una profonda opera di rivisitazione e di adeguamento dell'assetto normativo, che parta dai poteri ministeriali di vigilanza e prosegua con i principali organi di governo dell'ente di previdenza, il sistema dei controlli interni e il numeroso e composito insieme degli organismi - centrali e territoriali - che ne caratterizzano l'articolazione.

In parallelo alla revisione dei principali organi centrali, va anche ribadita l'indilazionabilità di quella dei numerosi e spesso pletorici organismi centrali e periferici operanti presso l'INPS.

Quanto sopra all'interno dell'auspicata definizione di un complessivo piano industriale³¹, riferito all'ente di previdenza che opera, tuttora, in regime di commissariamento.

In tale ambito, vanno individuati i presupposti per un'effettiva integrazione delle strutture, del personale dell'INPS e dell'INPDAP, che continuano ad operare ciascuno nel proprio ambito di competenza, con sperequazione nella distribuzione dei carichi di lavoro.

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spetta, inoltre, il controllo sugli enti di previdenza di diritto privato che operano in favore dei liberi professionisti.

Il decreto Salva Italia (decreto-legge n. 201 del 2011, convertito dalla legge n. 214 del 2011), ha attratto nel complessivo disegno di riforma del sistema pensionistico nazionale anche le Casse private di previdenza ed ha previsto, a garanzia della stabilità finanziaria delle gestioni e nel rispetto dell'autonomia loro riconosciuta dall'ordinamento, l'obbligo di adottare misure volte ad assicurare

³⁰ Il potenziamento del nuovo ISEE riflette l'implementazione nell'attività di controllo, conseguente all'evoluzione della disponibilità di banche dati e degli accresciuti poteri dei controllori. Un significativo valore aggiunto rispetto al passato, che promette un salto della qualità delle informazioni raccolte sulla base delle dichiarazioni rese dai cittadini (DSU) e assicura la costruzione di un indicatore in grado di discriminare con maggiore equità tra i diversi nuclei richiedenti l'accesso alle prestazioni sociali. Dovrebbe dunque attenuarsi il paradossale criterio selettivo che di fatto ha prevalso fino ad oggi, fondato sulla propensione a dichiarare il falso pur di accedere alle agevolazioni.

³¹ Con riferimento, invece, all'INAIL, a seguito del completamento del processo di incorporazione, è stato approvato con delibera del Presidente n. 196 del 2 agosto 2013, da parte dell'Istituto, il nuovo Modello organizzativo, quale strumento preliminare per l'adeguamento del regolamento di riorganizzazione.

l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti a un arco temporale di cinquanta anni (art. 24, comma 24, decreto-legge n. 201 del 2011)³². Con riferimento all'attività di *governance* sulle casse di previdenza private, va sottolineata l'esigenza di un effettivo controllo sugli investimenti effettuati da ciascun ente, rivelatisi spesso eccessivamente rischiosi e non ispirati a doverosi criteri prudenziali. Al riguardo, il DL n. 98 del 2011, convertito dalla legge n. 111 del 2011, ha potenziata l'attività di vigilanza sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio dei predetti enti, anche attraverso il supporto tecnico alla Commissione di vigilanza dei fondi pensione (COVIP).

4.3.2. L'andamento della previdenza complementare nel 2013

La rilevata prospettiva di inadeguatezza della prestazione pensionistica di base rende più stringente la necessità di un effettivo rilancio della previdenza complementare, quale secondo pilastro indispensabile al buon funzionamento dell'intero sistema.

Al riguardo la sezione di controllo enti, nella delibera citata, ha sottolineato l'opportunità dell'avvio di un processo di riforma, ormai da tempo allo studio, per una trasformazione degli attuali assetti privatistici in previdenza integrativa pubblica, trasferendo, eventualmente, all'INPS la gestione, nel segno di una rigorosa razionalizzazione.

In tale ambito, prosegue la citata relazione, va rivista la formula del silenzio-assenso per l'iscrizione automatica, va eliminata la polverizzazione dei fondi con una modesta platea di iscritti e incentivata l'adesione con particolare riferimento ai giovani, che più necessiterebbero delle prestazioni aggiuntive.

Secondo i dati contenuti nel recente rapporto della COVIP, alla fine del 2013 erano 6,2 milioni gli iscritti alle forme pensionistiche complementari; al netto delle uscite³³, l'incremento rispetto all'anno precedente è stato del 6,1 per cento.

Persistono, peraltro, ampie differenze nelle percentuali di adesione secondo la condizione professionale, il sesso, l'area geografica di residenza, l'età, la classe dimensionale delle imprese. Sono in particolare i giovani, le donne, i residenti nel mezzogiorno, i lavoratori delle piccole e medie imprese a rimanere fuori dal sistema.

Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, l'adesione ha finora coinvolto appena 160.000 lavoratori, di cui due terzi facenti capo al fondo pensione negoziale destinato al comparto della scuola (ESPERO); la parte rimanente è iscritta a fondi di tipo territoriale mentre modesta è la partecipazione alle altre iniziative negoziali.

Al riguardo, va segnalata la fusione dei fondi SIRIO e PERSEO, gli altri due fondi del pubblico impiego, avvenuta nel mese di maggio 2014, allo scopo di costruire una realtà con una sufficiente entità di risorse da investire sul mercato.

In proposito, più volte la Corte ha sottolineato le differenze nella normativa fiscale tra i fondi pensione del settore pubblico e quelli del settore privato, decisamente penalizzante per i primi, penalizzazione che si riflette sullo scarsissimo numero di adesioni.

Permane una forte polverizzazione delle forme pensionistiche complementari, che alla fine del 2013 risultano 510³⁴.

³² Come evidenziato nella relazione al rendiconto per il 2012, nel termine prescritto, la maggior parte degli enti del d.lgs. n. 509 del 1994, hanno presentato delle riforme, corredate dal bilancio tecnico attuariale con proiezione cinquantennale; i rimanenti hanno, invece, presentato il solo bilancio tecnico attuariale con proiezione cinquantennale. Soltanto la Cassa ragionieri non ha adottato nei termini previsti i necessari correttivi di riallineamento. Dall'attività istruttoria svolta dal ministero e dal MEF, è emerso che le misure più frequentemente adottate dagli Enti al fine di consolidare la tenuta di lungo periodo, hanno riguardato l'inasprimento dei requisiti di accesso al pensionamento, l'elevazione delle aliquote contributive, la rimodulazione delle aliquote di rendimento della pensione, l'adozione del sistema c.d. retributivo sostenibile con l'ampliamento della base pensionabile all'intera vita lavorativa e la rideterminazione delle soglie di perequazione dei trattamenti pensionistici.

³³ In corso d'anno le uscite dal sistema sono state circa 139.000, in maggioranza per riscatti (89.500, di cui oltre la metà relativo a fondi negoziali) ed erogazioni di prestazioni pensionistiche in capitale (47.000, per un terzo riferite a fondi negoziali). Le posizioni individuali trasformate in rendita sono state nel complesso 2.500, quasi la totalità nei fondi preesistenti.

Nel 2013 i risultati di gestione delle forme pensionistiche complementari sono stati, al netto dei costi, superiori al tasso di rivalutazione del TFR; quest'ultimo, in flessione rispetto all'anno precedente, si è attestato all'1,7 per cento per effetto dell'attenuazione delle spinte inflazionistiche. Rispetto al 2012 i costi medi sono rimasti sostanzialmente stabili per tutte le forme di previdenza complementare.

4.3.3. Problematiche connesse con la salvaguardia dei cosiddetti "esodati"

Nella precedente relazione relativa al rendiconto generale dello Stato per il 2012, la Corte dei conti aveva trattato le problematiche connesse con la cd. "salvaguardia" degli esodati, vale a dire lavoratori prossimi alla pensione che si sono trovati o si trovano in particolari condizioni di disagio (fra cui mobilità, prosecuzione volontaria, rapporto di lavoro risolto), nei confronti dei quali è risultato particolarmente gravoso il prolungamento dei termini per poter beneficiare dei trattamenti pensionistici.

Dopo gli interventi attuati nel 2012³⁵, che avevano riguardato, rispettivamente, 65.000 e 55.000 interessati, nel corso del 2013, sulla base di quanto disposto dalla "legge di stabilità" per il 2013 (art. 1, commi 231 e seguenti), con decreto attuativo del 22 aprile 2013 è stata avviata una terza salvaguardia, riguardante 10.130 lavoratori.

Una quarta salvaguardia, che ha interessato 6.500 persone, è stata introdotta con dall'art. 11 del decreto-legge n. 102 del 31 agosto 2013, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 124 del 2013.

Da ultimo, la legge n.147 del 2013 (legge di stabilità 2014), ha ampliato ulteriormente la platea di coloro che potranno accedere alla pensione in base ai requisiti pensionistici in vigore prima della riforma. In particolare, la norma prevede la salvaguardia per 23.000 persone, di cui un contingente di 6.000 proscrittori volontari, già previsto dal disegno di legge inizialmente presentato dal Governo, cui si aggiungono altri 17.000 lavoratori. Le modalità di attuazione della quinta salvaguardia sono contenute nel Decreto interministeriale del 14 febbraio 2014.

4.4. Missione 26 "Politiche per il lavoro"

4.4.1. Programma "Politiche attive e passive del lavoro"

La missione 26 identifica l'attività più significativa del Ministero, che meglio ne connota il ruolo istituzionale; si tratta dell'insieme di interventi pubblici rivolti alla tutela dell'interesse collettivo all'occupazione.

La tavola 12 disaggrega le risorse finanziarie attribuite alla missione nei diversi programmi di spesa.

Come si evince dalla lettura dei dati contabili, il programma "Politiche attive e passive del lavoro"³⁶ rappresenta la pressoché totalità degli stanziamenti dell'intera missione (8,7 miliardi), con un incremento in termini di stanziamenti definitivi di competenza del 66 per cento rispetto al 2012, dovuto, in particolare, all'ampliamento della dotazione finanziaria dei capitoli

³⁴ Si tratta di: 39 fondi pensione negoziali, 59 fondi pensione aperti, 330 fondi pensione preesistenti (di cui 212 fondi autonomi, cioè provvisti di soggettività giuridica) e 81 piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP); a questi si aggiunge FONDINPS, la forma complementare istituita presso l'INPS che accoglie i flussi di TFR dei lavoratori silenti per i quali gli accordi collettivi non prevedono un fondo di riferimento.

³⁵ Nella relazione sul rendiconto 2012, la Corte dava atto delle problematiche evidenziate in sede di controllo preventivo di legittimità dei due citati interventi di salvaguardia. Per superare i rilievi dell'ufficio di controllo è stato necessario un successivo intervento normativo, contenuto all'interno del DL n. 95 del 2012 e, un'ulteriore espressa previsione all'interno della legge di stabilità per il 2013, volta a dare un'inequivoca copertura normativa al contenuto dei decreti ministeriali trasmessi all'ufficio di controllo. Chiarito, in tal modo, il quadro di riferimento, gli interventi nel 2013 e nel 2014 sono stati ammessi al controllo preventivo di legittimità.

³⁶ Le Politiche per il lavoro si dividono in passive, volte a ridurre il disagio sociale ed economico connesso allo stato di disoccupazione, e attive, finalizzate a inserire o reinserire individui nel mercato del lavoro, allo scopo di incrementare i tassi di attività e di occupazione, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati, alla popolazione delle Regioni in ritardo di sviluppo.

2230 (Fondo sociale per l'occupazione e la formazione) e 2402 (Oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione), che si sono incrementati, rispettivamente, del 112 e del 60 per cento.

Tavola 12

MISSIONE: 026 POLITICHE PER IL LAVORO

(in migliaia)

Programma	Stanzamenti iniziali di competenza	Variazioni stanz competenza	Stanzamenti definitivi di competenza	Pagamenti competenza	Pagamenti conto residui	Residui definitivi iniziali	Residui finali
Politiche attive e passive del lavoro	6.968.991,23	1.747.062,69	8.716.053,92	6.156.745,33	2.068.222,58	2.907.492,44	3.390.274,39
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	4.194,97	230,28	4.425,25	3.333,91	38,12	40,46	51,93
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	11.688,64	6.888,57	18.577,21	9.580,10	38,52	3.501,27	10.741,27
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	30.332,19	7.049,62	37.381,80	34.052,92	1.769,91	2.021,65	2.121,24
Servizi e sistemi informativi per il lavoro	10.143,64	12.650,26	22.793,90	8.505,81	3.569,72	4.830,65	14.312,54
Servizi territoriali per il lavoro	307.142,86	23.045,27	330.188,13	303.955,63	2.307,51	11.161,60	6.694,23
Servizi di comunicazione istituzionale e informazione in materia di politiche del lavoro e in materia di politiche sociali	1.599,27	167,07	1.766,34	1.553,06	78,50	80,47	148,02
Totale	7.334.092,81	1.797.093,75	9.131.186,55	6.517.726,75	2.076.024,87	2.929.128,55	3.424.343,63

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

Nell'ambito del predetto programma, il capitolo 2230, relativo al Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, rappresenta circa il 98 per cento delle disponibilità³⁷. La gestione delle disponibilità presenti nel Fondo è oggetto di specifico approfondimento nel successivo paragrafo, cui si rinvia.

Fra le Politiche attive per il lavoro, merita un particolare approfondimento il sistema di "Garanzia per i giovani", che rappresenta il contributo italiano ad un più ampio programma predisposto dall'Unione europea, per fronteggiare il problema della disoccupazione giovanile.

Nel febbraio 2013, il Consiglio dell'Unione europea ha deciso, infatti, di creare un'iniziativa volta a sostenere finanziariamente le misure a favore dell'occupazione giovanile, con particolare riferimento alle regioni dell'UE con un tasso di disoccupazione giovanile superiore al 25 per cento. Per ottenere il massimo impatto, il Consiglio europeo ha deciso di anticipare i finanziamenti concentrandoli nei primi due anni del quadro finanziario pluriennale (QFP) 2014-2020, invece di distribuirli lungo l'intero periodo settennale del ciclo. Le risorse totali disponibili a favore dell'iniziativa ammontano a 6 miliardi di euro, di cui la metà a carico del Fondo sociale europeo³⁸.

³⁷ Con il Fondo sociale per l'occupazione e la formazione, vengono finanziati anche gli ammortizzatori in deroga, che ne rappresentano la voce più significativa.

³⁸ Le linee di attività sono state specificate con la Raccomandazione del Consiglio dell'Unione europea del 22 aprile 2013; gli Stati membri sono stati invitati a garantire ai giovani con meno di 25 anni un'offerta qualitativamente valida di lavoro, di proseguimento degli studi, di apprendistato o di tirocinio o altra misura di formazione, entro quattro mesi dall'inizio della disoccupazione o dall'uscita dal sistema di istruzione.