

sperimentazione svolta dal MISE e dal *Joint Research Centre* (JRC), servizio scientifico interno della Commissione Europea sul progetto *Licensed Shared Access* (LSA). Si tratta di un nuovo strumento di regolamentazione basato sul principio della condivisione delle frequenze, per ottenere un uso efficiente dello spettro per l'attuale sistema 4G e il futuro 5G e facilitare l'introduzione di sistemi di radiocomunicazione gestiti da un numero limitato di licenziatari. Riferisce l'Amministrazione che il progetto pilota promosso dal Ministero e dalla Commissione europea è il primo al mondo ad essere realizzato su larga scala e i risultati del progetto forniranno informazioni di grande valore per comprendere le opportunità collegate all'adozione di politiche di gestione delle frequenze da parte degli operatori di rete e delle Amministrazioni nazionali in Europa.

Sempre nel 2016 è proseguita l'attività nazionale ed internazionale per la pianificazione delle frequenze terrestri e satellitari, nonché per l'assegnazione di quelle per i servizi di comunicazione elettronica ad uso pubblico, privato ed in occasione di eventi particolari. Sotto quest'ultimo profilo si segnalano i procedimenti con carattere d'urgenza inerenti l'assegnazione temporanea di frequenze in occasione di eventi particolari, la cui durata è inferiore ai dodici mesi. In particolare, l'attività legata al Giubileo della Misericordia ha comportato la necessità di individuare un pacchetto di frequenze riservato all'evento e, a tal fine, sono state mutate le linee guida predisposte in occasione dell'evento Expo 2015.

In ambito di sicurezza ambientale, si segnala il Protocollo d'intesa del 29 luglio 2011 siglato tra il MISE e la Presidenza del Consiglio dei Ministri per la realizzazione di reti e servizi di comunicazioni elettroniche ad uso del Dipartimento della Protezione Civile. La finalità è l'esame dei progetti tecnici delle reti radio per garantire l'interoperabilità e convergenza tra le reti a livello nazionale e regionale⁷³. E' stata prevista una proroga di validità del protocollo d'intesa, scaduto ad agosto 2016, sino al 30 settembre 2017. Nel 2016 si è reso necessario dare priorità ai pareri per le reti di protezione civile delle Regioni interessate dagli eventi sismici.

3.4.2. Programma 8 “Servizi di Comunicazione Elettronica, di Radiodiffusione e Postali”

Le risorse stanziare nel programma si riferiscono per il 56 per cento alla spesa corrente ed il restante 44 per cento a quella in conto capitale.

TAVOLA 24

PROGRAMMA 8 “SERVIZI DI COMUNICAZIONE ELETTRONICA, DI RADIODIFFUSIONE E POSTALI”
DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamiento iniziale		Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		di cui di stanziamento		Economie/Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	7.688	6.968	8.310	8.650	8.269	8.421	8.245	8.350	24	72	-	-	41	228
<i>di cui: imposte pagate sulla produzione</i>	<i>457</i>	<i>415</i>	<i>505</i>	<i>525</i>	<i>502</i>	<i>512</i>	<i>502</i>	<i>508</i>	-	4	-	-	3	13
Consumi intermedi	10.567	10.920	10.351	10.932	10.165	10.610	9.909	10.436	255	174	-	-	187	322
Trasferimenti di parte corrente	44.951	52.953	78.490	54.385	78.490	52.378	1.325	1.712	77.165	50.666	-	-	0	2.007
Altre uscite correnti	4	4	1.852	6.966	1.852	6.966	1.602	6.916	250	50	-	-	-	0
Spese correnti	63.210	70.846	99.002	80.932	98.775	78.375	21.080	27.414	77.694	50.961	-	-	228	2.557
Investimenti fissi lordi	32	107	13.049	62.438	12.963	62.428	12.863	25.025	186	37.413	86	10	-	0
Spese in conto capitale	32	107	13.049	62.438	12.963	62.428	12.863	25.025	186	37.413	86	10	-	0
SPESE FINALI	63.242	70.953	112.051	143.370	111.737	140.803	33.943	52.440	77.881	88.374	86	10	228	2.557

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

⁷³ In tale ambito la Direzione competente del MISE rilascia il proprio parere tecnico sui progetti, presentati dalla Protezione civile a valere sulle frequenze di sua pertinenza, volti a realizzare intere reti regionali dedicate all'attività di protezione civile, prevalentemente a supporto delle attività di interventi per emergenze, calamità naturali.

La spesa di parte corrente è relativa per il 67 per cento (38 per cento delle risorse del programma) ai trasferimenti ed in particolare si riferisce al cap. 3125 “Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione” (ove i 48,8 milioni stanziati sono stati tutti impegnati per competenza nell’anno, ma pagati solo per 0,3 milioni, determinando 48,5 milioni di residui di nuova formazione). Rilevante risulta il valore degli stanziamenti definitivi sui consumi intermedi pari a 10,9 milioni che rappresenta 8 per cento delle risorse del programma. Tale spesa risente del capitolo 3021 che riguarda la spesa relativa agli oneri per il servizio di trasmissione radiofonica delle sedute parlamentari che è pari a circa 10 milioni.

Quanto alla spesa in conto capitale ed in particolare a quella per investimenti, si evidenzia che quasi tutti gli stanziamenti definitivi (62,4 milioni) sono assegnati al capitolo 7230 per lo sviluppo delle infrastrutture di reti di comunicazione (banda larga e banda ultralarga) e sono stati attribuite totalmente tramite DMT. Anche le risorse stanziare su tale capitolo sono state tutte impegnate, ma essendo state pagate solo per circa 25 milioni hanno prodotto residui di nuova formazione per circa 37 milioni.

Per questo programma sono assegnati due obiettivi strategici, riferibili entrambi alla Priorità politica VI “Attuare Agenda Digitale, Programma banda larga e Piano banda ultralarga; riassetto settore televisivo; promuovere accesso al mercato europeo telecomunicazioni; apertura mercato servizi postali per liberalizzazione; sicurezza reti”.

Il primo è finalizzato all’ottimizzazione dell’uso delle frequenze per i nuovi servizi digitali, sia nel settore della radiodiffusione che in quello delle comunicazioni elettroniche⁷⁴. L’Amministrazione riferisce che la realizzazione dell’obiettivo è avvenuta complessivamente in linea con quanto previsto, fatta eccezione per il ritardo sull’obiettivo operativo concernente l’attribuzione dei diritti d’uso delle frequenze nella banda 3600-3800 MHz, da svolgersi secondo le indicazioni di cui alla delibera AGCOM 659/15/CONS. Complicazioni sono sorte con riguardo alla preliminare pubblicazione da parte del Ministero, prima dell’espletamento delle procedure di gara, della lista delle utilizzazioni primarie esistenti di cui è richiesta la protezione e del modello di condivisione delle frequenze applicabile per tutti i diritti d’uso da assegnare in banda 3.7 GHz. In particolare è emersa la necessità di rivalutare le previsioni e le procedure previste dalla suddetta delibera, alla luce di decisioni assunte a livello europeo. Al momento della chiusura dell’esame svolto per la presente relazione, la pubblicazione del bando e l’espletamento delle procedure di gara sono risultate sospese.

Deve poi segnalarsi il progetto di riforma della disciplina dei contributi annuali di sostegno all’emittenza radio e televisiva locale. Il Ministero ha definito la proposta di Regolamento previsto dall’art. 1, comma 163, della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016), ove vengono stabiliti i criteri di riparto e le procedure di erogazione delle risorse del Fondo per il pluralismo e l’innovazione dell’informazione, da assegnare in favore delle emittenti radiofoniche e televisive locali per la realizzazione di obiettivi di pubblico interesse⁷⁵.

L’altro obiettivo strategico del Programma per il 2016 ha riguardato la “Nuova infrastrutturazione per la banda ultralarga e i servizi di connettività”. In particolare l’obiettivo concerne gli interventi di infrastrutturazione legati all’attuazione del Piano Strategico del

⁷⁴ Nello specifico prevede: l’espletamento di procedure di gara per l’attribuzione di frequenze; la realizzazione degli interventi previsti dalle leggi di stabilità 2015 e 2016 finalizzati al riassetto del sistema televisivo locale; l’Innovazione tecnologica in digitale per la radiofonia attraverso l’estensione territoriale dei diritti DAB; l’ottimizzazione della ripartizione delle risorse pubbliche tra gli operatori del settore radiotelevisivo locale attraverso la disciplina dei canoni e dei contributi.

⁷⁵ La Direzione competente del MISE, alla luce dei nuovi criteri e delle modalità di attribuzione dei contributi, sarà chiamata a reimpostare le attuali procedure nella gestione istruttoria delle domande presentate dalle emittenti radio e televisive, nel rispetto anche di quanto indicato Corte dei conti con la deliberazione 28 dicembre 2015, n. 13/2015/G della Sezione centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato ove si rilevava, nell’ambito delle misure di sostegno alle emittenti radiofoniche e televisive in ambito locale, una carente finalizzazione che darebbe luogo ad un aiuto pubblico generico e indifferenziato e alla conseguente polverizzazione dei beneficiari; inoltre ivi si segnalava la necessità di una puntuale rendicontazione dei contributi stessi.

Governo per la Banda Ultra Larga (BUL) del 3 marzo 2015 e l'attività amministrativa per la realizzazione e gestione del Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture (SINFI)⁷⁶. Riferisce l'Amministrazione che la realizzazione dell'obiettivo è avvenuta in linea con le previsioni⁷⁷. Per la realizzazione del Piano è previsto l'utilizzo di fondi comunitari, nazionali e regionali tra cui il Fondo per lo sviluppo e la coesione (FSC) 2014-2020 (Delibera CIPE 6 agosto 2015) e il PON "Imprese e Competitività" 2014-2020 - Asse II⁷⁸.

Va segnalata, in materia, l'indagine conclusa nel 2016 dalla Sezione centrale di controllo successivo sulla gestione, avente ad oggetto "gli interventi infrastrutturali per la c.d. banda larga", la cui gestione è intestata a Infratel sotto la vigilanza del Ministero dello sviluppo economico⁷⁹. Nonostante i risultati di cui l'Amministrazione ha dato atto, in tale contesto si è evidenziata l'esistenza di talune problematiche in ordine all'osservanza della tempistica prevista e all'incidenza dei costi di funzionamento della società rispetto agli investimenti. Individuate le relative cause, la relazione conclude sollecitando il Ministero a promuovere le misure opportune al fine di rimuovere gli ostacoli alla celerità delle opere e ridurre i predetti costi.

Rilevante obiettivo operativo del programma attiene alla attivazione e gestione del Catasto delle Infrastrutture (SINFI), ovvero il Sistema informativo nazionale federato delle infrastrutture del suolo istituito con il decreto ministeriale 11 maggio 2016, in attuazione del decreto legge 12 settembre 2014 n. 133, come modificato dal decreto legislativo di recepimento della Direttiva 61/2014 UE. In data 16 giugno 2016 è stata stipulata la convenzione con Infratel, soggetto incaricato della gestione operativa del SINFI, ed è stato siglato l'accordo di programma con il MIPAF per l'acquisizione del sistema informativo cartografico posseduto da Agea in data 06 luglio 2016. Tuttavia per l'avvio completo del sistema si è in attesa della conclusione della convenzione tra Infratel e AGEA per l'utilizzo della cartografia georeferenziata di tutto il territorio nazionale del SIAN (Sistema Informativo Agricolo Nazionale).

3.4.3. Programma 9 "Attività territoriali in materia di comunicazioni e di vigilanza sui mercati e sui prodotti"

Il programma 9 è di competenza della Direzione generale per le attività territoriali (DGAT) che svolge un coordinamento generale delle attività di ispezione, valutazione, sorveglianza, rilascio certificazioni e titoli abilitativi, svolta, in materia di comunicazioni, dagli Ispettorati territoriali (I.T.T.). Gli stanziamenti definitivi assegnati al programma si riferiscono per il 97 per cento alla spesa corrente di cui l'88 per cento (85 per cento delle spese del programma) riguardano

⁷⁶ Il progetto BUL ha l'obiettivo di sviluppare una rete in banda ultralarga sull'intero territorio nazionale in linea con gli obiettivi dell'Agenda Digitale Europea che sono quelli di massimizzare entro il 2020 la copertura della popolazione con una connettività ad almeno 100 Mbps e garantire a tutti i cittadini almeno 30 Mbps in *download*. Nel triennio dovrà altresì concludersi il piano nazionale banda larga con una connettività di 2 Mbps.

⁷⁷ Quanto alla percentuale di copertura della popolazione è stato raggiunto l'11 per cento delle unità abitative con una connettività ad almeno 100 Mbps in *download* (a fronte di una previsione per il 2016 del 10 per cento) ed il 35,4 per cento con una connettività ad almeno 30 Mbps (a fronte di una previsione del 26 per cento).

⁷⁸ Le modalità di utilizzazione delle risorse vengono definite attraverso accordi con le Regioni tenuto conto delle risorse disponibili e della programmazione dei fondi strutturali europei. Con la delibera Cipe del 6 agosto 2015 sono stati assegnati al Ministero 2.200 milioni a valere sulla disponibilità FSC 2014-2020 per il finanziamento della banda ultra larga nei cluster C e D, ovvero nelle zone a fallimento e ad alto fallimento di mercato. L'Asse II del PON, relativo alla realizzazione della banda ultra larga nelle aree produttive delle regioni meno sviluppate del Mezzogiorno (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia, Sicilia), ha una dotazione programmatica di circa 233 milioni. Nel periodo in esame, per la Banda Ultra Larga la Direzione competente ha predisposto e stipulato 17 Accordi e 30 Convenzioni con le Regioni. Per la progettazione e affidamento dei lavori sono state bandite 2 gare attraverso la società in house Infratel S.p.A.: una prima gara per 1.444 miliardi interessa 6 regioni; la seconda gara riguarda altre 11 regioni per un totale di 1.286 miliardi. Per quanto riguarda le attività di completamento del piano Banda larga, si è proceduto all'erogazione dei fondi già stanziati negli anni precedenti, sia attraverso il capitolo di bilancio 7230, sia tramite l'IGRUE per le risorse di provenienza comunitaria in quelle Convenzioni nelle quali continua l'attività della Direzione generale, per conto delle Regioni, in qualità di Organismo Intermedio. Complessivamente sono stati effettuati un pagamento sul capitolo 7230 per 24.996713.87 euro e 54 pagamenti tramite IGRUE per complessivi 316,29 milioni.

⁷⁹ Deliberazione n. 21/2016/G.

le spese del personale (incluso quello assegnato ad uffici periferici svolgendosi sul territorio le attività di certificazione e verifica delle apparecchiature elettromagnetiche) ed il restante 12 per cento ai consumi intermedi.

TAVOLA 25

PROGRAMMA 9 "ATTIVITÀ TERRITORIALI IN MATERIA DI COMUNICAZIONI E DI VIGILANZA SUI MERCATI E SUI PRODOTTI" - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamiento iniziale		Stanziamiento definitivo		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		di cui di stanziamento		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
Spese per il personale	38.533	34.480	34.024	40.806	33.161	39.609	33.034	39.238	126	379	-	-	863	1.188
di cui: imposte pagate sulla produzione	2.332	2.064	2.069	2.486	1.995	2.416	1.995	2.392	-	24	-	-	74	69
Consumi intermedi	2.506	3.861	4.669	5.692	4.296	5.054	3.018	3.743	1.278	1.311	-	-	372	638
Spese correnti	41.039	38.341	38.692	46.498	37.457	44.663	36.053	42.981	1.404	1.690	-	-	1.236	1.827
Investimenti fissi lordi	877	1.195	897	1.234	888	1.233	357	619	539	615	8	1	0	0
Spese in conto capitale	877	1.195	897	1.234	888	1.233	357	619	539	615	8	1	0	0
SPESE FINALI	41.916	39.536	39.589	47.732	38.345	45.896	36.410	43.600	1.943	2.305	8	1	1.236	1.827

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

L'attività strategica svolta nell'ambito di questo programma nel 2016 è stata rivolta alla riqualificazione dell'attività degli Ispettorati Territoriali per rafforzarne e potenziarne l'azione nell'erogazione dei servizi offerti a cittadini ed alle imprese e nella gestione dei controlli tecnici durante lo svolgimento di grandi eventi.

Sulla scorta dell'esperienza maturata in occasione dell'attiva partecipazione degli Ispettorati a Expo Milano 2015, l'Amministrazione sottolinea l'attuazione, anche nel 2016, di una strategia che ha visto sinergicamente abbinati, da un lato l'offerta di servizi altamente tecnologici legati al monitoraggio e alla protezione dello spettro radioelettrico per la tutela delle comunicazioni (Forze dell'Ordine, sicurezza in volo, sicurezza sanitaria), dall'altro il lavoro degli Sportelli in occasione di grandi manifestazioni anche di interesse internazionale, classificate come Eventi Speciali. Detta strategia è stata posta in essere in diverse occasioni, ma in primo luogo, con un notevole impegno di risorse, per il Giubileo della Misericordia.

Allo stato attuale sussistono 15 Ispettorati presenti su tutto il territorio nazionale, il cui coordinamento funzionale è assegnato alla DGAT. A livello territoriale troviamo anche 3 uffici dirigenziali facenti capo alla Direzione generale per la sicurezza anche ambientale delle attività minerarie ed energetiche - Ufficio nazionale minerario per gli idrocarburi e le georisorse (DGS-UNMIG) e 8 uffici non dirigenziali alle dipendenze della Direzione generale per gli incentivi alle imprese (DGIAT). A seguito della riorganizzazione del Ministero, gli II.TT. sono stati oggetto di riduzione e accorpamento (da 16 a 15) e, per mantenere il massimo numero di Ispettorati sul territorio nazionale, la DGAT ha assegnato le competenze relative al funzionamento della struttura centrale (vigilanza, coordinamento, contenzioso, affari generali) a due Ispettorati (Sardegna e Toscana). L'esercizio da parte di questi due Ispettorati anche di competenze centrali/trasversali, ha creato tuttavia diverse complicazioni procedurali. Riferisce poi il Ministero che non si è ancora realizzato completamente il rapporto tra le diverse Direzioni generali e gli Sportelli, non solo quando queste promuovono strumenti o iniziative di interesse generale, ma anche quando realizzano eventi sul territorio. Come già segnalato nella precedente relazione, resta ancora da verificare l'operatività della DGAT, istituita con la funzione specifica di effettuare il coordinamento e l'indirizzo delle attività di tutti gli Uffici del Ministero a livello territoriale, in particolare in rapporto alle competenze delle altre Direzioni generali. Si auspica che, a seguito dell'insediamento del Segretario generale, possa attuarsi un maggiore raccordo tra le diverse Direzioni interessate.

MINISTERO DEL LAVORO E DELLE POLITICHE SOCIALI

Considerazioni di sintesi

1. Programmazione strategica e finanziaria

2. Analisi finanziarie e contabili: 2.1. *Le risorse finanziarie assegnate;* 2.2. *Analisi della gestione delle spese.*

3. Missioni e Programmi: 3.1. *Missione 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”;* 3.1.1. Considerazioni generali e dati finanziari; 3.1.2. Programma “Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva”; 3.1.3. Programma “Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni”; 3.2. *Missione 25 “Politiche previdenziali”;* 3.2.1. Considerazioni generali e dati finanziari; 3.2.2. Programma “Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali”; 3.3. *Missione 26 “Politiche per il lavoro”;* 3.3.1. Considerazioni generali e dati finanziari; 3.3.2. Programma “Politiche passive del lavoro”; 3.3.3. Programma “Politiche di regolamentazione in materia di rapporto di lavoro”; 3.3.4. Programma “Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro”; 3.3.5. Programma “Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione”; 3.4. *Missione 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”;* 3.4.1. Considerazioni generali e dati finanziari; 3.4.2. Programma “Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate”.

Considerazioni di sintesi

L'attività del Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è svolta nel 2016 in un contesto normativo oggetto di rilevanti cambiamenti in tutti settori di competenza.

L'Amministrazione, pertanto, è stata impegnata, da un lato, nelle attività necessarie al completamento del quadro ordinamentale di riferimento e, dall'altro, nella gestione ordinaria, resa maggiormente difficoltosa da una complessa normativa transitoria di non facile interpretazione ed attuazione.

I cambiamenti normativi, come osservato nella relazione relativa al Rendiconto 2015, hanno investito non solo le regole sostanziali di riferimento ma anche lo stesso assetto ordinamentale del Ministero, avviato verso la trasformazione in una struttura di regolazione e di indirizzo, con abbandono delle attività operative in favore delle due neo istituite Agenzie (ANPAL ed Ispettorato nazionale del lavoro), operanti dal primo gennaio 2017.

La legge delega sul contrasto alla povertà, prefigurata dalla legge di stabilità per il 2016, colmando un vuoto normativo, ha previsto una misura nazionale di sostegno agli indigenti, individuata come livello essenziale delle prestazioni, da garantire in tutto il territorio nazionale, con il superamento della ormai storica categorialità dell'intervento assistenziale in Italia.

La nuova misura, ispirata ai principi dell'universalismo selettivo, dovrà essere omogenea a livello nazionale, avere carattere universale ed essere condizionata alla prova dei mezzi, effettuata attraverso l'utilizzo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE).

L'intervento consiste in un sostegno economico, a condizione che si aderisca ad un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volto all'affrancamento dalla condizione di povertà.

La nuova misura di contrasto alla povertà presenta caratteristiche in parte affini al Sistema di Inclusione Attiva (SIA), esteso nel frattempo, non senza difficoltà operative, a tutto il territorio nazionale, per effetto di quanto disposto dalla medesima legge di stabilità per il 2016, divenendo in tal modo una sorta di utile sperimentazione verso il nuovo modello di assistenza.

La definizione dei Livelli Essenziali di Assistenza necessita di essere declinata anche attraverso la capacità di censire specifiche situazioni di disagio e di garantire interventi omogenei e mirati, consistenti non solo in prestazioni economiche ma anche nell'erogazione di specifici servizi alla persona.

In tale nuovo contesto dovrà essere garantito il necessario coordinamento tra tutte le Amministrazioni statali operanti in materia, con una riaggregazione su nuove basi degli interventi previsti dalla normativa.

La nuova organizzazione del Ministero, già prefigurata nel nuovo regolamento di organizzazione, dovrebbe, dunque, assicurare lo svolgimento di tale compito con un'attenta ricognizione delle professionalità necessarie.

Sempre in tema di attività assistenziali, la legge delega n. 106 del 2016 ha delineato i presupposti per l'atteso riordino delle società e degli enti operanti nel Terzo settore, con specifica indicazione delle caratteristiche delle diverse tipologie e dei requisiti necessari per poter accedere ai previsti benefici, demandando al Ministero il completamento della normativa e, successivamente, come auspicato dalla Corte, l'esercizio di più stringenti compiti di vigilanza.

E' in tale prospettiva che andrebbe rivista e riordinata la disciplina relativa alla concessione di benefici e provvidenze derivanti da normative risalenti nel tempo.

Sul versante pensionistico, in attesa dell'entrata a regime degli interventi normativi contenuti nella legge di bilancio per il 2017, che rappresentano il più vasto intervento di riforma dopo la legge Dini, il Ministero è stato impegnato nella complessa opera di *governance* dell'Inps, sia sotto il profilo del miglioramento dell'assetto organizzativo che con riferimento alle necessarie verifiche finanziarie e contabili.

E' proseguita anche nel 2016 l'attività relativa all'applicazione delle iniziative di salvaguardia in favore dei lavoratori esodati.

I destinatari delle prime sette iniziative sono stati rideterminati, in esito ad un più accurato monitoraggio dei soggetti coinvolti, in un numero inferiore rispetto a quello preventivato; contemporaneamente l'ottavo intervento legislativo in materia, introdotto con la legge di bilancio per il 2017, ha ulteriormente esteso la platea dei beneficiari.

Vanno in questa sede ribadite le perplessità sull'estensione della salvaguardia a soggetti non direttamente incisi dalla riforma pensionistica e sui costi della complessiva operazione, che rappresentano circa il 15 per cento dei complessivi risparmi attesi dalla riforma Fornero.

Le politiche attive del lavoro, dal 2017 demandate all'Agenzia Nazionale per le Politiche Attive (ANPAL), si sono incentrate nell'esercizio trascorso, sulla prosecuzione del programma "Garanzia Giovani", che ha visto il costante aumento dei soggetti interessati e presi in carico. I risultati raggiunti, in termini di creazione di nuova occupazione, evidenziano, peraltro, la necessità di offrire percorsi più mirati ai soggetti con maggiori difficoltà di inserimento nel mondo del lavoro e di introdurre più rigorosi controlli sul contenuto dei corsi di formazione e sull'eventuale uso improprio dei tirocini.

Anche nel 2016, in relazione al miglioramento della situazione economica e ai più rigorosi criteri introdotti dalla legge di stabilità per il 2016, è proseguita la costante

diminuzione del ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, in attesa del pieno funzionamento delle nuove misure di tutela contro la disoccupazione involontaria, introdotte con il *Jobs Act*.

In attesa dell'operatività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, istituito allo scopo di coordinare le attività degli ispettori del Ministero con quella svolta dall'Inps e da altri soggetti competenti in materia, gli esiti della attività di vigilanza, svolta nel 2016 sul rispetto della legislazione sul lavoro, sono risultati in linea con gli obiettivi.

Importanti e specifiche attività di vigilanza hanno riguardato aree geografiche a forte rischio di illegalità, il contrasto a fenomeni di particolare disvalore sociale, quali il caporalato, la corretta applicazione di benefici contributivi e normative settoriali di favore.

Il mutamento nella composizione socio-economica degli immigrati legalmente residenti in Italia, che registra progressivamente un forte incremento della componente non attiva, dovuto ai ricongiungimenti familiari, all'aumento del numero dei minori, all'elevato tasso di disoccupazione ed alla presenza di beneficiari di misure di protezione, ha reso, anche nel 2016, particolarmente gravosa e complessa l'attività di integrazione demandata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

In tale contesto, l'Amministrazione ha concentrato, secondo quanto previsto nella Direttiva ministeriale, la distribuzione delle risorse disponibili verso la prosecuzione di specifiche iniziative volte a tutelare le fasce più deboli della popolazione di migranti e in particolare i minori non accompagnati.

1. Programmazione strategica e finanziaria

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, con direttiva del 1° febbraio 2016, ha individuato gli indirizzi generali per l'attività amministrativa e la gestione per il 2016, in linea con l'atto di indirizzo programmatico del 13 gennaio 2016.

La direttiva tiene conto delle indicazioni inserite nella programmazione economica-finanziaria, confluite nella Nota integrativa al disegno di legge di bilancio per l'anno 2016 e per il triennio 2016-2018.

Le linee di intervento del Ministero fanno riferimento a tre macroaree che ricomprendono le politiche sociali, con particolare riferimento alla prevenzione e riduzione delle condizioni di bisogno e di disagio delle persone e delle famiglie, nonché all'integrazione e all'inclusione delle fasce deboli della popolazione; le politiche previdenziali, volte al coordinamento e all'applicazione della normativa in materia di contributi, di trattamenti pensionistici e le politiche per l'occupazione e la tutela del lavoro.

Nel 2016, la priorità politica del Ministero è stata quella di predisporre le attività necessarie per l'avvio della nuova misura di contrasto alla povertà, prefigurata nella legge di stabilità 2016. Sul piano operativo, la principale linea di intervento ha riguardato l'estensione del SIA su tutto il territorio nazionale.

Nell'ambito delle politiche previdenziali, anche nel 2016, l'obiettivo è stato individuato nell'azione tesa a garantire l'adeguatezza sociale, l'equità e la convergenza dei regimi pensionistici pubblici e privati, nel rafforzamento del ruolo della previdenza complementare, nonché nel miglioramento delle prestazioni e nella riduzione dei premi dell'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro, nonché di assicurare l'attuazione di quanto disposto dalla legge di stabilità per il 2016, che ha introdotto alcune misure di sostegno a beneficio di particolari categorie di lavoratori per i quali sono previste possibilità di accesso anticipato alla quiescenza (*part-time agevolato*, *opzione donna*, *settimana salvaguardia*).

Con riferimento alle politiche del lavoro, la priorità è stata individuata nella prosecuzione e implementazione della cd. "Garanzia Giovani". Altro importante obiettivo è stato individuato nella verifica continua e nel monitoraggio costante di quanto previsto nei decreti attuativi del *Jobs Act*, con particolare riferimento al nuovo sistema degli ammortizzatori sociali.

Sempre in tema di politiche per il lavoro, il Ministero, inoltre, è chiamato a garantire il completamento del processo di istituzione e la piena operatività dell'Ispettorato nazionale del lavoro e dell'ANPAL, di cui alla legge n. 183 del 2014 e ai decreti legislativi n. 149 e n. 150 del 14 settembre 2015.

Di seguito si riporta il quadro sinottico degli obiettivi strategici del Ministero per il 2016 (selezione delle voci più significative).

TAVOLA I

OBIETTIVI STRATEGICI

(in milioni)

MISSIONE	PROGRAMMA	OBIETTIVO	2016	2017	2018
24. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	24.02 Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	I.2 Sostegno e sviluppo del terzo settore e dell'impresa sociale attraverso la valorizzazione del ruolo e del coinvolgimento attivo dei diversi soggetti, anche mediante la diffusione della cultura del volontariato e della RSI e delle organizzazioni	1.978	1.957	1.952
	24.12 Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	H.2 Costruzione del nuovo modello di welfare. Analisi dei bisogni, monitoraggio delle politiche e valutazione di impatto sociali e dell'impatto delle politiche	29.275.145	30.781.084	31.206.943
25. Politiche previdenziali	25.03 Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	G.2 Adeguatezza sociale, equità e convergenza dei regimi pensionistici pubblici e privati, rafforzamento del ruolo della previdenza complementare nonché miglioramento delle prestazioni e riduzione dei premi dell'assicurazione	39.251.431	41.610.457	41.304.529
		G.4 Sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale, monitoraggio dei trasferimenti statali e riassetto del sistema di governance e delle strutture organizzative degli enti pubblici di previdenza e di assistenza nonché degli istituti di patronato	39.251.431	41.610.457	41.304.529
26. Politiche per il lavoro	26.06 Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	D.2 Attuazione del d.lgs 22 del 4/3/2015 e del d.lgs n. 148 del 14/09/2015 attuativi della legge n. 183 del 2014 rispetto al sistema degli ammortizzatori sociali, con riferimento all'art. 1, comma 2, punti a) e b), rimodulando nel triennio strumenti e procedure.	9.700.191	9.456.269	9.864.915
	26.08 Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	E.3 Mediazione tra le parti sociali e nelle vertenze collettive di lavoro derivanti da crisi industriali e da processi di riorganizzazione economico-strutturale in tutti i settori	5.024	5.097	5.165
		E.4 Disciplina, anche in ambito internazionale, del rapporto di lavoro e delle pari opportunità; studio della rappresentatività e dell'evoluzione della disciplina contrattuale	2.101	2.088	2.087
	26.09 Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	M.2 Contrasto all'illegalità nel lavoro con particolare attenzione al lavoro nero	30.613	30.281	30.279
M.3 Prevenzione e sicurezza		6.204	6.124	6.124	
26.10 Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	F.2 Attuazione Garanzia Giovani	7.198	7.136	7.112	
	F.3 Programmazione e utilizzo delle risorse comunitarie per interventi in favore di competitività e occupazione	58.083	88.021	86.669	
	F.4 Monitoraggio e valutazione degli interventi nell'ambito delle attività di indirizzo e coordinamento in materia di formazione professionale	13.391	13.282	13.235	
	F.5 Svolgere un'attività di monitoraggio sui servizi per il lavoro pubblici e privati	2.175	2.158	2.177	
	26.12 Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del	C.1 Azioni di comunicazione e informazione nelle materie di competenza del Ministero in collaborazione con Enti e Agenzie strumentali	726	726	726
27. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	27.06 Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	C.2 Nelle more della piena operatività delle Agenzie (ANPAL e Ispettorato), assicurare il coordinamento, la progettazione, la manutenzione e la gestione dei sistemi	11.148	11.083	11.004
		L.2 Azione di sistema per l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti	1.692	1.675	1.674

Fonte: elaborazioni su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali

La programmazione strategica, a seguito dell'assegnazione delle risorse al Ministero, ha definito un complesso apparato di obiettivi, in coerenza con la programmazione economico-finanziaria, delineata nella nota integrativa alla legge di bilancio di previsione 2016.

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse allocate nel 2016 nello stato di previsione del Ministero sono destinate ad attuare quattordici programmi facenti parte di sei missioni. Le quattro missioni rappresentative delle funzioni e delle attribuzioni principali del Ministero sono la 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia", la 25 "Politiche previdenziali", la 26 "Politiche per il lavoro" e la 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti". Le altre due missioni (32 "Servizi istituzionali e generali delle PA" e 33 "Fondi da ripartire"), possono essere considerate trasversali, in quanto investono più Ministeri.

TAVOLA 2

STANZIAMENTI PER MISSIONI E PROGRAMMI

(in milioni)

Missione	2016		
	Programma	Stanziamiento iniziale	Stanziamiento definitivo
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni	3,04	37,38
	Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva	29.274,45	28.880,22
025. Politiche previdenziali	Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali	78.717,33	74.257,18
026. Politiche per il lavoro	Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	9.486,45	14.572,41
	Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	72,33	53,61
	Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	12,04	15,43
	Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	36,87	48,00
	Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	81,85	110,09
	Servizi territoriali per il lavoro	268,49	283,26
	Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali	12,11	12,82
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	1,78	9,91
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	Indirizzo politico	10,82	11,07
	Servizi e affari generali per le amministrazioni di competenza	28,23	29,34
033. Fondi da ripartire	Fondi da assegnare	15,58	15,22
TOTALE		118.021,39	118.335,94

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le risorse umane e finanziarie per l'anno 2016 sono state assegnate ai dirigenti degli uffici dirigenziali di livello generale con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 27 gennaio 2016¹.

Le risorse inizialmente assegnate al Ministero nel 2016 in sede di programmazione ammontano a 118,02 miliardi, come risulta dalla tavola 2.

Agli stanziamenti inizialmente previsti, sono state apportate variazioni in aumento per 314,5 milioni (0,3 per cento), in massima parte attuati con decreti di variazione, che hanno riguardato l'integrazione di spese di natura indifferibile e inderogabile.

Con i decreti di variazione² sono state incrementate soprattutto le missioni "Politiche per il lavoro" e "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti". Per quanto riguarda la prima, le integrazioni più consistenti hanno riguardato il Fondo sociale per occupazione e formazione (capitolo 2230), il capitolo 2400 (Oneri relativi al trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria, ecc.) e il capitolo 2402 (Oneri relativi al trattamento di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione). Nella missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" la variazione più consistente risulta nel cap. 3783, relativo al Fondo nazionale per le politiche migratorie.

Gli stanziamenti definitivi di competenza, suddivisi per categoria economica e confrontati con i consuntivi 2014 e 2015, sono riportati nella tavola 3. Nel confronto con il precedente esercizio, la dotazione finanziaria del Ministero presenta nelle previsioni iniziali una flessione di oltre l'8 per cento, attestandosi nelle previsioni definitive al 10 per cento.

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA

TAVOLA 3

(in milioni)

Classificazione economica	Valori			Variazioni % anno precedente			Composizione %		
	2014	2015	2016	2014	2015	2016	2014	2015	2016
Spese per il personale	383,0	369,2	352,6	-5,18	-3,61	-4,5	0,32	0,28	0,3
<i>di cui imposte pagate sulla produzione</i>	22,3	21,3	20,0	-5,92	-4,32	-6,2	0,02	0,02	0,02
Consumi intermedi	74,1	73,9	78,2	-6,90	-0,23	5,8	0,06	0,06	0,1
Trasferimenti di parte corrente	117.330,5	131.080,5	117.837,8	5,66	11,72	-10,1	99,55	99,53	99,6
<i>di cui alle Amministrazioni pubbliche</i>	116.810,6	130.590,6	117.424,8	5,69	11,80	-10,1	99,11	99,16	99,2
Altre uscite correnti	58,3	52,9	46,6	-8,85	-11,34	-25,5	0,05	0,04	0,04
<i>di cui interessi passivi</i>	0,1	0,1	0,0	10,85	9,00	-76,3	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	117.845,9	131.576,6	118.315,3	5,53	11,65	-10,1	99,99	99,91	100,0
Investimenti fissi lordi	6,0	7,7	5,2	-29,83	27,87	-31,9	0,01	0,01	0,0
Trasferimenti in c/capitale	6,9	112,2	5,4	-60,62	1513,98	-95,2	0,01	0,09	0,0
<i>di cui alle Amministrazione pubbliche</i>	6,7	9,1	4,9	-44,70	35,44	-46,5	0,01	0,01	0,0
Altre spese in conto capitale	0,0	0,0	10,0	0,00	0,00	0,0	0,00	0,00	0,0
SPESE IN CONTO CAPITALE	13,0	119,9	20,7	-50,55	824,41	-82,8	0,01	0,09	0,02
SPESE FINALI	117.858,9	131.696,5	118.335,9	5,52	11,74	-10,1	100,0	100,0	100,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nell'analisi per categoria economica, si conferma la netta prevalenza degli importi destinati ai "Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche", nello specifico agli Enti di previdenza, che assorbe il 99 per cento delle dotazioni complessive, in calo, rispetto al 2015 del 10 per cento. La categoria I "Redditi di lavoro dipendente" diminuisce nel 2016 del 4,4 per

¹ Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze del 28 dicembre 2015, d'intesa con le Amministrazioni interessate, le unità di voto parlamentare, relative al bilancio di previsione 2016, sono state ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione (art. 21, comma 17 della legge n. 196 del 2009).

² Relativamente ai capitoli fondo, gestiti mediante trasferimenti ai capitoli di competenza, i decreti di variazione rappresentano l'ordinaria modalità di utilizzo delle risorse.

cento, in relazione al calo del personale in servizio, che è passato da 6.939 unità del 2015 a 6.788 del 2016.

Una flessione significativa si registra, anche, nella categoria “Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private” (-12 per cento) e in quella dei “Consumi intermedi” (-6 per cento).

La tavola 4 dà conto della suddivisione delle risorse tra centri di responsabilità e missioni del Ministero.

TAVOLA 4
STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER C.D.R. E MISSIONE - 2016
(in milioni)

C.d.R.	Missione	Stanzamenti Iniziali	Stanz. Definitivi
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	10,8	11,1
Segretariato generale	026. Politiche per il lavoro	72,3	53,6
D.G. per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	026. Politiche per il lavoro	268,5	283,3
	032. Servizi istituzionali e generali delle	28,2	29,3
	033. Fondi da ripartire	15,6	15,2
	Totale	312,3	327,8
D.G. dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica e della comunicazione	026. Politiche per il lavoro	12,1	12,8
D.G. degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione	026. Politiche per il lavoro	9.486,5	14.572,4
D.G. della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali	026. Politiche per il lavoro	12,0	15,4
D.G. per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione	026. Politiche per il lavoro	81,9	110,1
D.G. per le politiche previdenziali e assicurative	025. Politiche previdenziali	78.717,3	74.257,2
D.G. per l'inclusione e le politiche sociali	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	29.274,5	28.880,2
D.G. del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese.	024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	3,0	37,4
D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1,8	9,9
D.G. per l'attività ispettiva	026. Politiche per il lavoro	36,9	48,0
	Totale complessivo	118.021,4	118.335,9

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

2.2. Analisi della gestione delle spese

Nel 2016 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha gestito, come detto, risorse pari a 118,3 miliardi, come risulta dalla tavola 5. La parte più consistente delle risorse è assorbita dalla previdenza, seguita dalla spesa per assistenza sociale e da quella per le politiche per il lavoro.

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONE - DATI DI COMPETENZA

(in miliardi)

Missioni	Residui definitivi iniziali		Stanziamenti definitivi		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		di cui di stanziamento		Residui finali		Economie/ Maggiori spese	
	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016	2015	2016
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,49	1,31	28,41	28,92	28,40	28,89	27,50	27,09	0,91	1,83	0,00	0,02	0,97	2,09	0,00	0,00
025. Politiche previdenziali	13,09	13,36	92,64	74,26	92,63	74,21	83,45	60,65	9,19	13,56	0,00	0,00	13,33	23,07	0,00	0,05
026. Politiche per il lavoro	4,07	5,15	10,58	15,10	9,90	14,04	7,55	12,39	2,99	2,64	0,64	0,99	5,19	6,38	0,05	0,06
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,08	0,03	0,01	0,01	0,01	0,01	0,00	0,00	0,01	0,01	0,00	0,00	0,03	0,03	0,00	0,00
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	0,00	0,00	0,04	0,04	0,03	0,03	0,03	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
033. Fondi da ripartire	0,00	0,00	0,02	0,02	0,02	0,01	0,02	0,01	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	17,74	19,86	131,70	118,34	130,99	117,20	118,54	100,18	13,09	18,03	0,64	1,02	19,52	31,57	0,06	0,12

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2016, gli impegni di competenza sono stati pari a 117,2 miliardi, mentre i pagamenti in conto competenza risultano di 100,1 miliardi. I residui di nuova formazione sono stati 18 miliardi (+38 per cento rispetto al 2015), con conseguenti economie pari a 118 milioni. Quest'ultime crescono del 90 per cento rispetto al 2015.

I residui di stanziamento aumentano del 59 per cento. Quasi la totalità di tale aggregato deriva dal cap. 2230 (991,8 milioni), relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, in particolare dal piano gestionale 1 (ammortizzatori in deroga) e dal piano gestionale 2 (obbligo formativo e apprendistato)³.

Rispetto al 2015, i residui finali aumentano del 62 per cento (31,5 miliardi). Questi ultimi sono concentrati maggiormente nelle missioni "Politiche previdenziali" (23 miliardi) e "Politiche per il lavoro" (6,3 miliardi). Dei 6,3 miliardi di residui finali della missione "Politiche per il lavoro", la parte più consistente è relativa al cap. 2230, di cui 3,1 miliardi facenti capo al piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga". Quasi tutti i capitoli delle "Politiche previdenziali" presentano rilevanti residui finali, con importi maggiori di 50 milioni. Le ragioni della loro formazione sono rinvenibili nelle modalità di svolgimento della procedura di spesa: a fronte di impegni assunti nell'esercizio di competenza, i relativi pagamenti a favore degli Enti destinatari avviene negli anni successivi, in cui gli stessi presentano i dovuti rendiconti al Ministero vigilante. Si tratta di un fenomeno più volte segnalato dalla Corte che sottolinea la necessità di un miglioramento della programmazione del fabbisogno degli istituti di previdenza e delle modalità di comunicazione tra questi ultimi e il Ministero.

3. Missioni e programmi

La struttura delle missioni e dei programmi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rispetto alla legge di bilancio 2015, non ha subito modifiche.

Le quattro missioni caratterizzanti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono condivise tutte con il Ministero dell'economia e delle finanze; la missione 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti", oltre che con tale Amministrazione, è condivisa anche con il Ministero dell'Interno e con il Fondo edifici di culto. Le missioni 32 "Servizi istituzionali e

³ Per il Fondo sociale per occupazione e formazione, l'art. 1, comma 8 del DL n. 148 del 1993, convertito dalla legge n. 236 del 1993, ha previsto una deroga alle regole generali di conservazione dei residui ed ha stabilito che "le somme non impegnate in ciascun esercizio finanziario possono esserlo in quello successivo".

generali delle Amministrazioni pubbliche” e 33 “Fondi da ripartire”, come è noto, sono trasversali a tutti i ministeri⁴.

Nell’ambito della missione 24, il Ministero gestisce risorse pari all’82 per cento del totale condiviso con il Ministero dell’economia e delle finanze. Le risorse gestite dal Ministero sul totale condiviso della missione 25 rappresentano l’85 per cento, quelle riferite alla missione 26 il 99,9 per cento, mentre per la missione 27, le risorse gestite sono pari solo allo 0,3 per cento del totale⁵. Il quadro economico, sotteso alla gestione dei diversi programmi sarà esaminato nei successivi paragrafi.

3.1. Missione 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”

3.1.1. Considerazioni generali e dati finanziari

La missione 24 è articolata in due programmi. Con il primo programma “Trasferimenti assistenziali a Enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva” si provvede al finanziamento della spesa sociale, attraverso trasferimenti agli Enti previdenziali (INPS) per l’erogazione degli interventi assistenziali di competenza dello Stato (assegno sociale, invalidità civile e indennità di accompagnamento, etc.), alla promozione delle politiche di contrasto alla povertà e all’esclusione sociale, di tutela della condizione dell’infanzia e dell’adolescenza, di inclusione sociale delle persone con disabilità e non autosufficienti e ai trasferimenti alle Regioni e agli Enti locali dei Fondi sociali (Fondo nazionale per le politiche sociali - FNPS, Fondo nazionale per le non autosufficienze FNA, Fondo per l’Infanzia e l’adolescenza FIA).

Il secondo programma “Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni”, riguarda la gestione dei contributi erogati a favore delle associazioni di volontariato, di promozione sociale ed Onlus, previsti dalla legislazione vigente, effettuando, nel contempo, la vigilanza e il controllo sugli enti del Terzo settore.

La missione 24 presenta, nel 2016 uno stanziamento definitivo di competenza pari a 28,9 miliardi, di cui 28,8 relativi al primo programma. Nell’ambito di tale programma, la maggior parte delle risorse (64 per cento) è assorbita dal capitolo 3528, piano gestionale 1, relativo al trasferimento all’INPS delle somme per il pagamento delle pensioni agli invalidi civili, ciechi e sordomuti. Il Fondo nazionale per le politiche sociali (cap. 3671) ha uno stanziamento di 312,5 milioni. La maggior parte delle risorse del fondo sono destinate alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata dei servizi sociali, di cui alla legge n. 328 del 2000, la quota restante è destinata al Ministero del lavoro, che la utilizza per finanziare, tra gli altri, il Fondo per il volontariato e contributi alle associazioni sociali e il Fondo per l’associazionismo sociale⁶. Gli altri tre fondi⁷ presenti nel predetto programma rappresentano, in termini di stanziamenti definitivi, l’1,5 per cento dell’intera missione 24.

Soltanto lo 0,1 per cento dello stanziamento complessivo della missione è relativo all’altro programma “Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali)

⁴ La quota relativa al Ministero del lavoro della missione 32 è pari al 2,2 per cento delle risorse complessive, in termini di stanziamento definitivo di competenza, dello 0,4 per cento per la missione 33.

⁵ La missione 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, raggruppa risorse pari a circa 3,3 miliardi, di cui 1 gestito dal MEF, 2,2 dal Ministero dell’interno, 9,9 milioni dal Ministero del lavoro e 21,4 milioni dal Fondo edifici di culto. Da segnalare che, nell’ambito della missione 27, le risorse del MEF fanno riferimento al programma “Rapporti con le confessioni religiose”, lo stesso dicasi per il Fondo edifici di culto, il cui programma di riferimento è denominato “Rapporti con le confessioni religiose e Amministrazione del patrimonio del Fondo edifici di culto”. Nello specifico, per il MEF si tratta di contributi relativi all’8 per mille da versare alle confessioni religiose (capitolo 2840).

⁶ Il decreto 10 ottobre 2016 ha così ripartito le risorse del fondo: 277,8 milioni alle Regioni e 33,8 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

⁷ Fondo per le non autosufficienze, Fondo per l’infanzia e l’adolescenza, e Fondo per il diritto del lavoro dei disabili.

e responsabilità sociale delle imprese e dell'organizzazione". Nell'ambito di tale programma, i trasferimenti alle istituzioni sociali private assorbono il 67 per cento delle risorse, di cui 15,03 milioni assegnate al cap. 5242 "Fondo per il volontariato e ai contributi per le associazioni sociali"⁸, 0,3 milioni al cap. 5243 (quota delle risorse del 5 per mille da assegnare ai vari enti, associazioni per il volontariato) e 7,7 destinate al Fondo per l'associazionismo sociale (cap. 5246)⁹.

La tavola 6 dà conto dei dati finanziari relativi alla missione 24, suddivisi nei due programmi e per categoria economica.

TAVOLA 6

MISSIONE 24 DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Classificazione economica	2016									
	Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni					Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva				
	Stanz. definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie/Maggiori spese	Stanz. definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie/Maggiori spese
Redditi da lavoro dipendente	1,5	1,2	1,2	0,0	0,3	3,5	3,4	3,4	0,0	0,0
Consumi intermedi	0,7	0,4	0,3	0,4	0,3	5,2	5,1	0,6	7,0	0,1
Imposte pagate sulla produzione	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28.864,1	28.850,6	27.080,9	2.024,2	0,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	25,1	25,1	3,7	40,4	0,0	5,9	5,9	0,9	5,1	0,0
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	1,3	1,3	0,0	1,3	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Acquisizioni di attività finanziarie	10,0	0,0	0,0	10,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	37,4	26,7	5,2	50,8	0,7	28.880,2	28.866,5	27.086,1	2.037,6	0,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.1.2. Programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva"

Nel recente Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, presentato al Parlamento nel mese di aprile, la Corte ha ricostruito l'evoluzione del quadro normativo e le caratteristiche del sistema italiano di assistenza sociale, delineato a partire dalla legge n. 328 del 2000 e dalla coeva istituzione del Fondo per le politiche sociali.

In quella sede, veniva sottolineata la novità e l'importanza della legge delega n. 33 del 2017 sul contrasto alla povertà¹⁰, prefigurata dalla legge stabilità per il 2016.

Ispirandosi ai principi dell'universalismo selettivo la legge introduce, come detto, una misura nazionale di contrasto alla povertà, individuata come livello essenziale delle

⁸ Il fondo per il volontariato, istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2 della legge n. 266 del 1991, è finalizzato a sostenere finanziariamente i progetti elaborati dalle organizzazioni di volontariato.

⁹ Il fondo per l'associazionismo sociale è stato istituito dalla legge n. 383 del 2000 per finanziare le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale.

¹⁰ L'8 giugno 2017 è stato approvato in via preliminare dal Consiglio dei Ministri lo schema di decreto legislativo recante disposizioni per l'introduzione di una misura nazionale di contrasto alla povertà.

prestazioni, da garantire in tutto il territorio nazionale, prefigurando il superamento della ormai storica categorialità dell'intervento assistenziale in Italia.

La nuova misura, dovrà essere omogenea a livello nazionale, avere carattere universale ed essere condizionata alla prova dei mezzi, effettuata attraverso l'utilizzo dell'indicatore della situazione economica equivalente (ISEE). L'intervento consiste in un sostegno economico, condizionato all'adesione a un progetto personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa, volto all'affrancamento dalla condizione di povertà. L'ammontare del sostegno sarà pari alla differenza tra il reddito familiare del beneficiario e la soglia di povertà assoluta, tenendo conto dei carichi familiari e di particolari situazioni di disagio (*handicap*, disabilità ecc.).

La misura è finanziata attraverso le risorse stanziare nel Fondo per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale (1 miliardo a decorrere dal 2017), e quelle stanziare per gli ammortizzatori sociali dall'art. 19 del decreto n. 185 del 2008, nella misura di 30 milioni per il 2017 e di 54 milioni annui a decorrere dal 2018.

A tali disponibilità vanno aggiunte le risorse del Fondo sociale europeo, attraverso lo specifico Programma operativo nazionale (PON) inclusione 2014-2020, per 1 miliardo e 70 milioni per i prossimi sette anni¹¹.

Parallelamente al completamento del disegno prefigurato dalla citata legge delega, nel 2016 sono proseguite le attività relative al progetto Sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), ridisegnato e rilanciato su tutto il territorio nazionale dall'articolo 1, comma 387, lettera a) della legge di stabilità 2016, divenuto una sorta di misura "ponte" verso il Reddito di inclusione, anticipandone alcuni contenuti essenziali.

Si tratta, come ampiamente illustrato nella relazione sul Rendiconto 2015, di un sostegno economico condizionato all'attivazione di percorsi verso l'autonomia, sostenuti da servizi personalizzati e da una rete integrata di interventi individuati dai servizi sociali in rete con i servizi per l'impiego, i servizi sanitari, le scuole e con i soggetti del Terzo settore e di tutta la comunità.

Tenuto conto dell'ammontare del beneficio e sulla base delle risorse disponibili, anche fissando una soglia ISEE di accesso pari a 3.000 euro (che è il valore dell'ISEE al di sotto del quale si colloca una quota di popolazione analoga a quella in povertà assoluta, come misurata dall'Istat), la misura non è in grado di coprire tutta la platea delle famiglie con minorenni.

E' stata, quindi, adottata una scala di valutazione del bisogno che attribuisce punteggi ai nuclei con maggior numero di figli, in cui vi è un genitore solo, che includono persone con disabilità, con ISEE più basso, in cui tutti sono senza lavoro.

Ad oggi, i nuclei familiari ammessi al beneficio sono oltre 60 mila, per oltre 250 mila persone, tenendo conto delle domande ancora in fase istruttoria per le verifiche dei requisiti¹². Le maggiori risorse stanziare per il 2017 dovrebbero consentire di raggiungere anche coloro che oggi sono esclusi e si collocano in una fascia tra 25 e 45 punti (circa altri 70 mila nuclei).

Per il rafforzamento degli interventi previsti dal SIA sono state utilizzate anche gran parte delle risorse previste nel Piano Operativo Nazionale "Inclusione" (circa l'85 per cento dell'intero ammontare pari a 1 miliardo di euro per il ciclo di programmazione 2014-2020).

Tali ulteriori interventi hanno in particolare riguardato il rafforzamento dei servizi di presa in carico e lo sviluppo di una rete integrata di interventi che coinvolga altre agenzie pubbliche ed enti non profit del territorio.

¹¹ E' la prima volta che i fondi strutturali vengono utilizzati a supporto delle politiche di inclusione sociale. Il PON in questione mira a contribuire alla realizzazione di un livello minimo di sostegno uniforme, da garantire su tutto il territorio nazionale. Le risorse nazionali provvederanno principalmente alla componente passiva del beneficio (il trasferimento monetario), mentre quelle europee concorreranno al supporto della componente attiva, per il rafforzamento dei servizi e degli interventi per l'inclusione attiva dei soggetti (attività sociali, educative e lavorative).

¹² Si può ritenere che il numero dei beneficiari si collochi al momento in cui si scrive in una quota prossima a 70 mila.

Per il 2016, la legge di stabilità ha stanziato 28,8 milioni a favore del Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza da destinare direttamente a 15 Comuni riservatari.

Con decreto interministeriale Lavoro-MEF del 1° luglio 2016 sono state ripartite le relative risorse come evidenziato nella tavola 7.

TAVOLA 7
FONDO INFANZIA E ADOLESCENZA

(in milioni)

Comune riservatario	%	Quota FIA 2016
Venezia	1,90	0,5
Milano	9,89	2,8
Torino	7,02	2,0
Genova	4,79	1,4
Bologna	2,33	0,7
Firenze	2,99	0,9
Roma capitale	21,70	6,2
Napoli	16,28	4,7
Bari	4,34	1,2
Brindisi	2,16	0,6
Taranto	3,38	1,0
Reggio Calabria	3,92	1,1
Catania	5,37	1,5
Palermo	11,28	3,2
Cagliari	2,65	0,8
Totale	100,0	28,8

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

Il riparto delle risorse è avvenuto, per il 50 per cento, sulla base dell'ultima rilevazione della popolazione minorile effettuata dall'ISTAT e per la restante quota secondo specifici criteri, quali la percentuale di dispersione scolastica, la percentuale di famiglie con figli minori che vivono al di sotto della soglia di povertà, il coinvolgimento di minori in attività criminose.

Sono stati temporaneamente esclusi dal riparto i comuni di Milano, Palermo e Cagliari, in quanto non hanno presentato una esaustiva rendicontazione circa l'utilizzo delle risorse assegnate nei precedenti esercizi.

Le risorse assegnate per il 2016 al Fondo per le non autosufficienze (FNA)¹³, in misura pari a 400 milioni, sono state ripartite con decreto interministeriale del 26 settembre 2016: 390 milioni attribuiti alle Regioni e 10 milioni riservati al Ministero del lavoro, per realizzare progetti sperimentali in materia di vita indipendente. Va segnalata la predisposizione di criteri di riparto basati su diversi indicatori, costruiti sulla specifica domanda potenziale di servizi per la non autosufficienza, e non più solo sulla percentuale di residenti con età anagrafica avanzata.

¹³ Il Fondo per le non autosufficienze - istituito dall'articolo 1, comma 1264, della legge 27 dicembre 2006, n. 296 (legge finanziaria per il 2007), per garantire su tutto il territorio nazionale l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali in favore delle persone non autosufficienti - destina le risorse assegnate ogni anno dalla legge di bilancio alla copertura dei costi di rilevanza sociale dell'assistenza socio-sanitaria e alla realizzazione di prestazioni, interventi e servizi assistenziali nell'ambito dell'offerta integrata di servizi socio-sanitari in favore delle persone non autosufficienti. Il ruolo del Ministero, in coerenza con il confermato quadro costituzionale di riparto delle competenze tra Stato e Regioni è limitato ad un mero riparto delle risorse, attuato attraverso una previa intesa con la Conferenza Unificata. Si tratta, inoltre, di risorse che non finanziano specifiche progettualità, finalizzate allo scopo di integrare le disponibilità regionali per assicurare omogeneità agli interventi e contribuire alla progressiva costruzione di un sistema di assistenza che assicuri l'erogazione un livello sufficiente di prestazioni, per le persone non autosufficienti, attraverso l'integrazione delle prestazioni sociali con quelle sanitarie.