

ATTI PARLAMENTARI

XVIII LEGISLATURA

---

# CAMERA DEI DEPUTATI

---

Doc. CLXIV  
n. 30

## RELAZIONE

SULLO STATO DELLA SPESA, SULL'EFFICACIA  
NELL'ALLOCAZIONE DELLE RISORSE E SUL GRADO  
DI EFFICIENZA DELL'AZIONE AMMINISTRATIVA  
SVOLTA DAL MINISTERO DEL LAVORO E DELLE  
POLITICHE SOCIALI

(Anno 2020)

*(Articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244)*

**Presentata dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali**

**(ORLANDO)**

---

**Trasmessa alla Presidenza il 25 giugno 2021**

---

PAGINA BIANCA

ELEMENTI INFORMATIVI E DI VALUTAZIONE UTILI PER LA

## Relazione al Parlamento

ai sensi della legge 24 dicembre 2007, n. 244, articolo 3, comma 68

### Anno 2020



**SOMMARIO****Premessa****A) STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA GENERALE PER L’AZIONE AMMINISTRATIVA E LA GESTIONE****1. GOVERNANCE POLITICHE TRASVERSALI****1.1 Pianificazione strategica****1.2 Attività di *audit*****1.3 Trasparenza e anticorruzione****2. POLITICHE PER IL LAVORO E PREVIDENZIALI****2.1 Potenziamento servizi per l’impiego****2.2 Garanzia Giovani****2.3 Politiche attive e passive****2.4 Attività di analisi della disciplina giuslavoristica e vertenziale****2.5 Vigilanza****2.6 Previdenza****3. POLITICHE SOCIALI****3.1 Reddito di cittadinanza****3.2 Piano per gli interventi di contrasto alla povertà****3.3 Gestione dei fondi comunitari – Il PON Inclusionione (Fondo sociale europeo)****3.4 Riforma Terzo Settore****3.5 Politiche di migrazione e integrazione****B) ADEGUAMENTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI****C) MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE**



## Premessa

*La relazione sullo stato della spesa ed efficacia nell'allocazione delle risorse e grado di efficienza dell'azione amministrativa, ai sensi dell'articolo 3, comma 68, della legge 24 dicembre 2007, n. 244, è stata redatta sulla base di un'istruttoria condotta dalla Struttura tecnica permanente di supporto all'Organismo indipendente di valutazione della performance, alla luce dei dati riportati dai singoli Centri di responsabilità amministrativa in occasione dell'attività di referto al Parlamento da parte della Corte dei Conti, dell'attività di monitoraggio per la relazione sulla performance, di cui al decreto legislativo n. 150 del 2009, e delle informazioni contenute nella Nota integrativa al rendiconto per l'anno 2020.*

*Tale relazione, pertanto, consente di focalizzare l'attenzione sugli obiettivi concretamente realizzati dall'Amministrazione nel corso dell'anno di riferimento, tenuto conto delle risorse umane, finanziarie e strumentali impiegate e degli indicatori, di output e di outcome, per la valutazione e misurazione dei prodotti realizzati e degli impatti collegati.*

*Il presente documento si articola nelle seguenti tre sezioni:*

- A) stato di attuazione della direttiva di cui all'articolo 8 del decreto legislativo 30 luglio 1999, n. 286;*
- B) adeguamenti normativi e amministrativi riguardanti l'organizzazione del Dicastero;*
- C) misure di razionalizzazione delle strutture e funzioni ministeriali.*



#### A) STATO DI ATTUAZIONE DELLA DIRETTIVA GENERALE PER L'AZIONE AMMINISTRATIVA E LA GESTIONE

Nel corso del 2020 il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, coinvolto in prima linea nell'attuare *mission* significative nell'ambito dell'azione di Governo, ha programmato e realizzato le attività di competenza nel rispetto delle linee principali del piano della *performance*, degli obiettivi strategici e, quindi, della propria *mission* istituzionale, malgrado l'anno in questione sia stato profondamente segnato dalla pandemia da COVID-19, tuttora in corso.

Con l'Atto di indirizzo del Ministro *pro tempore*, emanato con D.M. 3 dicembre 2019, n.184, in coerenza con la programmazione economica e finanziaria e tenuto conto della Nota di aggiornamento al Documento di Economia e Finanza<sup>1</sup> per l'anno 2019, sono state individuate priorità politiche strategiche<sup>2</sup> volte:

- allo sviluppo del mercato del lavoro, da attuarsi mediante il miglioramento del sistema delle politiche e dei servizi per il lavoro;
- alla piena operatività del reddito di cittadinanza, anche mediante l'implementazione di apposite piattaforme digitali;
- alla tutela del potere d'acquisto dei lavoratori mediante l'adozione di un salario minimo orario collegato alla contrattazione collettiva nazionale, in attuazione dell'art.36, co 1, della Costituzione al rafforzamento delle tutele e dei diritti dei lavoratori e delle politiche previdenziali, anche mediante la ricognizione del sistema di ammortizzatori sociali e del sistema pensionistico attraverso il dialogo e il confronto con le parti sociali.
- alla implementazione delle protezioni individuali e collettive nei luoghi di lavoro, con particolare riferimento alla revisione della disciplina dei contratti atipici, alla riforma della rappresentanza sindacale e datoriale, al rafforzamento delle politiche di prevenzione degli infortuni sul lavoro e le malattie professionali;
- al contrasto della povertà, delle diseguaglianze e degli squilibri socio-economici, territoriali e di genere, incrementando il sostegno alle famiglie, ai disabili e ai non autosufficienti; al miglioramento dell'efficienza e della qualità dell'azione amministrativa,

<sup>1</sup> Deliberata dal Consiglio dei Ministri il 30 settembre 2019.

<sup>2</sup> Le priorità politiche descrivono la strategia e i traguardi di medio-lungo periodo che l'Amministrazione intende raggiungere e che ne orientano il funzionamento complessivo e gli obiettivi annuali, che rappresentano la declinazione degli obiettivi specifici triennali.



anche attraverso il contrasto e la prevenzione della corruzione e la promozione della trasparenza e il potenziamento dei processi di innovazione e digitalizzazione.

Le suddette priorità sono state individuate in coerenza con la programmazione economica e finanziaria per il triennio 2020/2022, poi recepite nella direttiva contenuta nel Piano della *performance*.<sup>3</sup>

Le priorità politiche per il 2020 hanno riguardato le seguenti tematiche:

1. **GOVERNANCE E POLITICHE TRASVERSALI**
2. **POLITICHE PER IL LAVORO E PREVIDENZIALI**
3. **POLITICHE SOCIALI**

Nell'anno di riferimento, l'Amministrazione - nell'ambito del vigente quadro normativo - ha continuato a fornire il proprio supporto alle due Agenzie, Ispettorato nazionale del lavoro (**INL**) e Agenzia nazionale per le politiche attive del lavoro (**ANPAL**), sulla base di appositi protocolli d'intesa al fine di garantire la continuità dell'azione amministrativa e l'avvio dell'autonoma operatività di entrambe le strutture, nel rispetto del principio di leale collaborazione amministrativa. L'azione di vigilanza, da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, è stata svolta, anche attraverso un periodico monitoraggio riferito ai profili organizzativi, procedurali e di utilizzo delle risorse delle suddette Agenzie.

Notevole attenzione è stata dedicata, altresì, all'**azione di governance anche nei confronti degli Enti previdenziali e assistenziali pubblici vigilati** rispetto ai quali si è cercato di potenziare gli strumenti di monitoraggio. La rilevanza degli impatti, anche economici, delle politiche pubbliche in campo previdenziale, rende, infatti, indispensabile un rafforzamento del ruolo di indirizzo e vigilanza del Ministero nei confronti degli Istituti, rispetto all'esercizio delle funzioni connesse alla gestione e all'impiego delle risorse ad essi trasferite<sup>4</sup>, tenuto conto della rilevanza dei risvolti,

<sup>3</sup> Adottato con D.M. n. 20 del 30 gennaio 2020 registrato dalla Corte dei Conti il 20 febbraio 2020, n.248, ai sensi dell'art. 10 del Decreto legislativo 17 ottobre 2009, n. 150, unitamente alla Direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione per l'anno 2020, adottata con D.M. n. 19 del 30 gennaio 2020 e registrata dalla Corte dei Conti il 27 febbraio 2020, n.295.Successivamente Con DM n. 149 del 15 dicembre 2020, Registrato dalla Corte dei Conti il 28/12/2020 n. 2450, è stato adottato il decreto di rimodulazione di alcuni obiettivi del Piano della Performance 2020-2022.

<sup>4</sup> Ciò anche in considerazione delle disposizioni del d.lgs. n. 90/2016, concernente il completamento della riforma della struttura del bilancio dello Stato, che ha previsto le "azioni" quali articolazioni dei programmi, dirette al perseguimento degli obiettivi definiti nell'ambito delle missioni, e un approfondimento nell'analisi preliminare delle norme di autorizzazione della spesa.



anche economici, delle politiche pubbliche in campo previdenziale. Sono state svolte, pertanto, le funzioni di indirizzo, vigilanza e quelle relative al trasferimento delle risorse nei confronti degli enti e delle agenzie di settore (INPS, INAIL, INL, ANPAL, INAPP).

In particolare, il Ministero è stato impegnato nell'attività di vigilanza giuridico-amministrativa e tecnico-finanziaria di carattere generale, di indirizzo e controllo; nell'esame delle determinazioni e delle delibere degli organi degli istituti; nell'esame e nel controllo dei documenti contabili di INPS e INAIL; nella verifica dei piani triennali di investimento finalizzata al rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica, nonché nelle osservazioni e attività di referto dei collegi sindacali e adempimenti conseguenti. In tale ambito è proseguita l'azione di raccordo e collaborazione con INPS, INAIL, ANPAL e ISTAT per lo scambio di dati e informazioni, anche al fine di una efficace, integrata comunicazione in materia di mercato del lavoro.<sup>5</sup>

## 1. GOVERNANCE E POLITICHE TRASVERSALI

### 1.1. Pianificazione strategica

Il quadro delle linee strategiche di governo si inserisce in uno scenario socio-economico interno ancora contrassegnato dalle ripercussioni della crisi economica e finanziaria sul tessuto sociale; tale contesto ha reso più complesso il processo di definizione di una programmazione qualitativamente significativa, in linea con i temi cruciali che si stanno affrontando nel Paese e coerente con gli interventi normativi attivati.

La prospettiva di questo Dicastero risulta, pertanto, quella di migliorare progressivamente il processo di pianificazione strategica, anche attraverso l'individuazione di obiettivi di adeguato spessore idonei a rafforzarne la capacità di *governance* e che possano essere misurati con appropriati indicatori. Il Ministero, infatti, continua ad essere impegnato nell'azione di aggiornamento dei processi di monitoraggio e valutazione della *performance*; ciclo questo che racchiude in sé diversi processi non soltanto riferiti alla programmazione degli obiettivi, alla rendicontazione dei risultati e alla misurazione e valutazione delle *performance* oggettive (delle strutture) e soggettive (dei dipendenti); ma si estende anche a percorsi e processi relativi a tutti

---

<sup>5</sup> Un Accordo tra Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, ISTAT INPS, INAIL, è stato firmato in data 22.12.2015 per proseguire e potenziare il rapporto di collaborazione in materia di scambio di dati, realizzazione e diffusione di analisi statistiche riguardanti il mercato del lavoro e la protezione sociale, il rilascio di dati nei confronti del mondo della ricerca.



quei settori (trasparenza, anticorruzione, pari opportunità, benessere organizzativo) che sono espressione valoriale di qualità dell'azione amministrativa e che devono essere coinvolti nell'analisi avente ad oggetto e ad ambito l'evoluzione, anche organizzativa, dell'Amministrazione nel corso del tempo. Sui temi della programmazione e della valutazione delle *performance* negli ultimi anni è intervenuto ripetutamente il Dipartimento di Funzione Pubblica che ha svolto un'articolata attività interpretativa sulla normativa di settore, emanando diverse Linee Guida al riguardo. L'impegno dell'Amministrazione su tale tema, pertanto, continua ad essere quello di dare corpo e attuazione alle indicazioni applicative contenute in tali provvedimenti.

Con riferimento alla programmazione, con DM 30 gennaio 2020, n. 20, il Ministro *pro tempore* ha adottato il **Piano della *performance*** per il triennio 2020 – 2022. In tale processo, il Dicastero ha assicurato il coordinamento tra la programmazione economico - finanziaria e la programmazione strategica, attraverso un'azione di raccordo tra la Nota integrativa al bilancio e la Direttiva generale annuale del Ministro.

Nel percorso di maggiore interazione tra il ciclo economico e quello più strettamente politico – strategico, l'Amministrazione si impegna a perfezionare il tema della misurazione, attraverso l'individuazione di indicatori più significativi e più adeguati, che diano atto dello sviluppo progressivo delle iniziative intraprese.

Sia per l'efficace raggiungimento degli obiettivi, di spesa o strategici, sia per l'attuazione delle politiche di settore è necessario, infatti, valorizzare, maggiormente gli indicatori in uso, soprattutto quelli di *outcome*. Tutto ciò è destinato ad acquisire una sua specifica rilevanza soprattutto ora che dovrà darsi concreta attuazione agli impegni programmatici del PNRR e alla capacità di misurazione dei risultati che sono condizione inderogabile per l'accesso ai fondi europei.

Nel corso del 2020 sono emerse specifiche necessità di riprogrammazione connesse all'emergenza pandemica, che hanno portato alla revisione di alcune linee di attività o alla loro riconversione, proprio per consentire ad alcuni Uffici di attuare al meglio interventi straordinari finalizzati ad assicurare la continuità di servizi o lo svolgimento delle attività ordinarie. Si segnala, a tal fine, il DM n. 149 del 15 dicembre 2020, con il quale il Ministro ha approvato la **rimodulazione di alcuni obiettivi della direttiva generale annuale** precedentemente emanata nel mese di gennaio.



## 1.2. Attività di *audit*

Nell'ambito delle attività di **Audit dei Fondi europei**, con riferimento alla **programmazione 2019-2020**, si è dovuto necessariamente tener conto della emergenza epidemiologica e delle conseguenze derivanti dalla pandemia Covid-19.

La Commissione europea ha risposto alla crisi introducendo, tra le altre cose, un pacchetto di misure per consentire una risposta rapida alla grave emergenza diretto alla mobilitazione immediata di fondi strutturali, che estende l'ambito di applicazione del sostegno dei fondi, fornisce liquidità immediata e consente flessibilità nella modifica dei programmi. Inoltre, in considerazione del possibile impatto di tale situazione sul lavoro delle Autorità di *audit*, il pacchetto ha semplificato alcuni obblighi procedurali collegati agli *audit*, consentendo di procedere al campionamento non statistico, nell'obiettivo di ridurre il numero di operazioni da controllare.

Alla luce di tali misure e per mantenere adeguati *standard* di controllo, al fine di tutelare quanto più possibile la Commissione europea sulla funzionalità e tenuta complessiva dei sistemi di gestione e controllo e sulla legittimità e regolarità delle spese, si è proceduto ad una reingegnerizzazione delle attività da programmare e alla rivisitazione delle strategie di *audit*.

I programmi operativi di competenza dell'Autorità di Audit di questa Amministrazione sono: **PON IOG**, del **PON SPAO** e del **PON INCLUSIONE**; le relative verifiche pianificate previste per gli audit di sistema dei suddetti programmi per l'anno contabile 2019-2020 sono state tutte concluse.

La tabella che segue indica gli stanziamenti finanziari di ciascun programma, con l'indicazione della spesa sottoposta a controllo nell'ambito dell'anno contabile 2019-2020.

Programma	Dotazione finanziaria complessiva	Importo certificato al 31 dicembre 2020	Spesa sottoposta Controllo (a.c. 2019-2020)
IOG	2.785.320.487,67	27.853.733,12	851.776
SPAO	1.673.658.682,45	111.570.656	8.757.944,57
INCLUSIONE	1.320.200.000,00	122.371.190	22.388.427,82



### 1.3. Trasparenza e anticorruzione

Sui temi della trasparenza e dell'anticorruzione il Ministero, attraverso il Responsabile della Prevenzione Corruzione Trasparenza (RPCT)<sup>6</sup>, ha dato un significativo impulso alle attività di implementazione degli strumenti e dei procedimenti della normativa di riferimento e, nel corso del 2020, particolarmente intenso è stato l'esercizio delle funzioni di vigilanza svolto dal Responsabile della prevenzione della corruzione e della trasparenza che ha assicurato la costante attività di aggiornamento dei settori dedicati e l'approfondimento dei temi ad essi relativi.

In generale l'attività di programmazione è stata finalizzata ad assicurare la tempestiva realizzazione degli adempimenti previsti dalle normative vigenti nonché, per l'anno di riferimento, dai Piani e dai Programmi adottati dall'Amministrazione.

La intervenuta situazione di emergenza epidemiologica da COVID-19 e la criticità della situazione generale del Paese, in particolare da marzo in avanti, hanno sicuramente comportato la necessità di ribaltare l'ordinario paradigma di svolgimento delle attività lavorative.

Con il D.M. 31 gennaio 2020, n. 21 il Ministro del lavoro ha adottato il **Piano triennale per la prevenzione della corruzione e della trasparenza per il triennio 2002 – 2022**, documento programmatico questo che ha definito l'attività dell'Amministrazione per l'anno 2020 in materia di prevenzione dei fenomeni corruttivi e di promozione dei principi di trasparenza.

Tra le priorità perseguite si segnala la rimodulazione della fase della **"valutazione del rischio"**, nel più ampio processo del **"Risk management"**, con contestuale aggiornamento dell'applicativo dedicato per ciò che concerne il trattamento del rischio e l'acquisizione della documentazione informativa da archiviare.

In particolare, con riferimento alle attività finalizzate all'aggiornamento della mappatura delle aree di rischio e all'analisi, identificazione, valutazione e trattamento dei rischi, nel periodo di riferimento, è stata sviluppata l'analisi, contenuta nel PTPCT 2020-2022, volta a verificare la conformità del sistema di gestione del rischio in uso presso il Ministero alle indicazioni contenute nel Piano nazionale anticorruzione (PNA) 2019 – adottato, in via definitiva, con Delibera ANAC n. 1064 del 13.11.2019 – e, in particolare, nel relativo Allegato 1 denominato **"Indicazioni metodologiche per la gestione dei rischi corruttivi"**.

---

<sup>6</sup>Le cui funzioni vengono espletate nel perimetro di quanto previsto dall'ANAC e nel riferimento alle linee principali del Piano della Performance e del Piano Triennale della Prevenzione della Corruzione e della Trasparenza.



Nel novero degli adempimenti assolti in materia di trasparenza, si segnala, altresì, l'attività di forte impulso svolta dal Responsabile nei confronti dell'Amministrazione per consentire il graduale e costante aggiornamento dei dati presenti sul sito istituzionale, nella sezione denominata "**Amministrazione trasparente**", attraverso una modalità procedurale dei flussi informativi.

Nel corso del 2020 si è proceduto, inoltre, ad aggiornare la **mappatura dei servizi erogati dal Ministero e dei relativi standard di qualità** e, a tali fini, è stato emanato il DM 2 dicembre 2020, n. 142, registrato dalla Corte dei Conti in data 24 dicembre 2020, al n. 2441, recante l'aggiornamento dei servizi e degli *standard* qualitativi erogati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali per il 2020.

È stato, poi, effettuato il monitoraggio semestrale del PTPCT 2020-2022 all'interno dell'applicativo informatico "*Monitoraggio Direttiva e controllo di gestione del MLPS*" dedicato al monitoraggio degli obiettivi previsti nel Piano della *performance*, in considerazione della stretta correlazione esistente tra gli obiettivi strategici contenuti nel PTPCT 2020-2022 e quelli previsti negli altri documenti di natura programmatica e strategico-gestionale del Ministero.

Considerata l'importanza che riveste il **codice di comportamento**, quale strumento diretto ad orientare le condotte di chi lavora nell'amministrazione verso il miglior perseguimento dell'interesse pubblico, particolare attenzione è stata rivolta all'esigenza di aggiornare il Codice di comportamento dei dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. In particolare, in considerazione dell'emanazione delle nuove "*Linee guida in materia di Codici di comportamento delle amministrazioni pubbliche*", emanate dall'ANAC, e approvate con delibera n. 177 del 19 febbraio 2020, anche in esito a quanto espressamente previsto nel PTPCT 2020-2022, si è dato nuovo impulso al percorso già precedentemente intrapreso, di una proposta di aggiornamento ed integrazione del Codice di comportamento dei collaboratori e dei dipendenti del MLPS e che sarà sottoposta a consultazione e al preventivo parere obbligatorio dell'OIV ai sensi di quanto espressamente previsto dall'articolo 54 del decreto legislativo n. 165/2011.

## 2. POLITICHE PER IL LAVORO E PREVIDENZIALI

### 2.1. Potenziamento servizi per l'impiego

L'art. 12 del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, coordinato con legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, prevede che il Reddito di cittadinanza sia sostenuto da un importante



rafforzamento delle politiche attive del lavoro e dall'aumento della capacità dei servizi per l'impiego di garantire l'attuazione di livelli essenziali di prestazione. A tal fine è stato adottato, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra Stato e Regioni, il **“Piano Straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro”**<sup>7</sup>.

Il Piano è finalizzato a rafforzare le politiche attive del lavoro e a garantire l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia, compresi quelli previsti dalle disposizioni sul reddito di cittadinanza<sup>8</sup>. A tal proposito, il Piano richiama gli *standard* di servizio per l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni (LEP) e i connessi fabbisogni di risorse umane e strumentali delle regioni e delle province autonome, unitamente agli obiettivi relativi alle politiche attive del lavoro in favore dei beneficiari del reddito di cittadinanza.

Il Piano individua criteri di riparto e vincoli di destinazione per l'utilizzo delle risorse ulteriori previste dalla normativa nazionale<sup>9</sup> che dispone - in aggiunta ai richiamati finanziamenti derivanti dalla manovra di bilancio - altri stanziamenti finalizzati oltre che a consentire l'avvio e il funzionamento della misura del reddito di cittadinanza, a rafforzare ulteriormente la base professionale dei centri per l'impiego. Il Piano, inoltre, affronta la questione dei sistemi informativi, la cui funzionalità rappresenta un requisito essenziale per lo sviluppo della rete dei servizi e delle politiche attive e, in particolare, per il funzionamento del reddito di cittadinanza.

Tra gli obiettivi del “Piano di rafforzamento dei servizi e delle misure di politica attiva del lavoro” vi è quello di potenziamento del personale operante presso i CPI, mediante l'inserimento di due contingenti di personale: il primo, pari a 1.000 nuove unità, e il secondo, per ulteriori 600 unità, con lo specifico compito di creare un raccordo con i servizi sociali accompagnando le misure di sostegno al reddito, in particolare il Reddito di cittadinanza. In entrambi i casi si tratta di personale da assumere a tempo determinato attraverso il finanziamento dei programmi operativi europei (FSE) e nazionali. In particolare, l'assunzione di 1.000 unità aggiuntive sarà finanziata attraverso il POC SPAO (programma operativo complementare “Sistemi di politiche attive per l'occupazione”) a titolarità dell'ANPAL; mentre l'assunzione delle ulteriori 600 unità aggiuntive sarà a carico del PON Inclusione (programma operativo nazionale inclusione sociale) a titolarità del

<sup>7</sup> Ai sensi del citato decreto ministeriale n. 74 del 28 giugno 2019, come modificato dal decreto ministeriale n. 59 del 22 maggio 2020.

<sup>8</sup> In particolare, dall'art. 4, comma 14, del DL 4/2019 con riferimento al Patto per il Lavoro e al Patto per l'inclusione.

<sup>9</sup> Art. 12, comma 3 e 3 bis, del DL 4/2019.



Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego (CPI) e delle politiche attive del lavoro ha avuto come principale obiettivo il riconoscimento dell'importanza centrale dei servizi per l'impiego, e il rafforzamento quantitativo del personale operante presso i CPI, mediante l'inserimento di personale nonché l'adeguamento strutturale.

A seguito della emanazione del decreto-legge 28 gennaio 2019, n. 4, coordinato con legge di conversione 28 marzo 2019, n. 26, le risorse per l'attuazione del Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro, sono state ulteriormente incrementate. Tale Piano è stato approvato come da intesa dalla Conferenza Stato-Regioni, nella seduta del 17 aprile 2019, ai sensi dell'articolo 8, comma 6, della legge 5 giugno 2003, n. 131. Il Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali n. 74 del 28 giugno 2019 di adozione del predetto Piano, così come modificato dal Decreto del 22 maggio 2020, costituisce l'atto di programmazione e gestione nazionale per l'attuazione del programma del Reddito di Cittadinanza, individua le risorse destinate allo sviluppo degli interventi e dei servizi necessari. Successivamente, con il Decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali del 22 maggio 2020 sono state adottate le "Modifiche al Piano straordinario di potenziamento dei centri per l'impiego e delle politiche attive del lavoro", a seguito dell'intesa della Conferenza permanente Stato-Regioni nella seduta del 7 maggio 2020.

## **2.2. Garanzia Giovani**

Tra le competenze del Ministero del lavoro e delle politiche sociali in materia di politiche attive sul lavoro, va segnalato il potere di indirizzo e vigilanza sull'ANPAL, la verifica e il controllo del rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale, nonché il monitoraggio delle politiche occupazionali e del lavoro.

In particolare, il potere di indirizzo e vigilanza si esplica, tra l'altro, attraverso il parere preventivo del Dicastero sugli atti di programmazione e riprogrammazione dei programmi comunitari gestiti dall'ANPAL in qualità di autorità di gestione<sup>10</sup>.

<sup>10</sup>Art. 3, co.1, e art. 3, comma 2, lett. c) d.lgs. n.150/2015.



In relazione ai PON *“Iniziativa Occupazione Giovani”* e *“Sistemi di Politiche Attive per l’Occupazione”*, l’ANPAL ha istituito alcuni schemi di incentivi occupazionali destinati ai beneficiari della Garanzia per i giovani<sup>11</sup>.

Nel periodo maggio 2014 - novembre 2020 il numero dei giovani registrati al Programma Garanzia Giovani è pari a 1.629.849 (al netto delle cancellazioni d’ufficio). Il maggior numero di registrati si concentra nelle Regioni del Sud e isole (42,9%), mentre sono il 38,1% nelle Regioni del Nord. Tra i registrati si osserva una leggera differenza di genere a favore della popolazione maschile (52,2%). La maggior parte dei giovani ha un’età compresa tra i 19 e i 24 anni (55,2%) e il 10% non supera i 18 anni. Il 91,6% dei giovani che si registra possiede la cittadinanza italiana. Nelle Regioni del Nord si rileva una partecipazione più elevata di giovani con cittadinanza straniera: sono infatti il 15,5% nel Nord-Est e l’11,6% nel Nord-Ovest. Nelle Regioni meridionali la quota di stranieri è sensibilmente più bassa, pari al 3,1%.

I giovani presi in carico dai servizi competenti sono 1.297.804. Il 40% dei presi in carico possiede un profiling alto (maggiore difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro), percentuale che sale al 68,7% nelle Regioni meridionali. La maggior parte dei giovani ha un titolo di studio di scuola secondaria superiore (58,1%). A livello nazionale la presa in carico avviene nel 75,7% dei casi presso un Centro per l’impiego (CPI), ad eccezione del Nord-Ovest dove il 77% dei giovani viene preso in carico dalle Agenzie per il lavoro (APL), in ragione di un diverso coinvolgimento degli enti privati accreditati nelle Regioni Lombardia e Piemonte.

**Giovani presi in carico secondo alcune caratteristiche e area geografica (v. %) - Fonte: ANPAL**

	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud e isole	Totale
<b>Totale</b>	240.564	234.647	264.267	558.326	1.297.804
<b>Livello di profilazione</b>					
Profiling basso	19,0	20,7	15,8	7,8	13,9
Profiling medio-basso	12,0	13,7	7,0	1,0	6,6
Profiling medio-alto	49,1	48,0	49,7	27,0	39,6
Profiling alto	19,9	17,6	27,4	64,2	40,0
<b>Livello di istruzione</b>					
Istruzione secondaria inferiore	22,0	24,3	22,5	23,9	23,4
Istruzione secondaria superiore	59,8	54,9	56,8	59,3	58,1
Istruzione terziaria	18,1	20,9	20,7	16,8	18,6
<b>Servizi per il lavoro</b>					
CPI	23,0	96,0	97,9	78,9	75,7
APL	77,0	4,0	2,1	21,1	24,3



<sup>11</sup>L’istituzione della Garanzia Giovani nasce dalla Raccomandazione della Commissione europea dell’aprile 2013, finalizzata a contrastare l’inattività giovanile e a favorire un più agevole ingresso nel mercato del lavoro dei giovani. In Italia Il Programma Garanzia Giovani è stato avviato il 1° maggio 2014 e si rivolge ai 15-29enni disoccupati o inattivi al di fuori di ogni ciclo di istruzione e formazione Neet-Not in Education Employment or Training.



Sono 743.484 i giovani avviati ad un intervento di politica attiva. Essi rappresentano il 60,6% dei giovani complessivamente presi in carico dai servizi competenti. Questa percentuale scende al 52,5% nel caso dei giovani con più difficoltà ad inserirsi nel mercato del lavoro (*profiling* alto) e arriva al 71,1% per i giovani con *profiling* medio-basso. Se nel Mezzogiorno il tasso di copertura è pari al 50,1%, nelle Regioni del Nord-Ovest risulta pari al 77%. Gli interventi di politica attiva erogati sono complessivamente 939.176. Il 56,3% di essi è rappresentato dal tirocinio extra-curriculare; seguono gli incentivi occupazionali con il 22,1%; la formazione è il terzo percorso più diffuso con il 16,3%, mentre il 2% sono attività di accompagnamento al lavoro. Residuale il ricorso alle altre misure. Rispetto ai 711.877 giovani che hanno completato un intervento di politica attiva, sono 429.764 i giovani occupati al 30 novembre 2020, con un tasso di inserimento occupazionale pari al 60,4%. Il tasso di inserimento occupazionale a t mesi dalla conclusione dell'intervento di politica attiva è dato dal rapporto tra il numero di giovani occupati a t mesi dalla fine dell'intervento sul totale dei giovani che lo hanno concluso.

Gli interventi di politica attiva che registrano tassi di inserimento più elevati sono gli incentivi all'occupazione (77,4%) e l'accompagnamento al lavoro (74,5%).

Il tasso di inserimento occupazionale rilevato in tre momenti diversi (a 1, 3, 6 mesi dalla conclusione dell'intervento in Garanzia Giovani) passa dal 49% (1 mese) al 55,5% (6 mesi). I tassi di inserimento osservati per le quattro classi dell'indice di *profiling* confermano le maggiori *chance* occupazionali dei giovani più "forti": nel caso di giovani con *profiling* basso, il tasso di inserimento arriva al 75,9%. Considerando le tipologie contrattuali, il 51,6% dei giovani risulta occupato a tempo indeterminato, il 25,9% ha un contratto di apprendistato e il 19,2% a tempo determinato.

### 2.3. Politiche attive e passive

In tale ambito, conformemente all'Atto di indirizzo del Ministro del 2020 e della Nota integrativa al bilancio di previsione, è stata garantita l'attuazione dell'obiettivo annuale *"Promozione delle politiche del lavoro, anche mediante una ricognizione degli interventi previsti dalla normativa vigente in materia di ammortizzatori sociali, volti alla salvaguardia dei livelli occupazionali e alle misure di sostegno al reddito dei lavoratori coinvolti in aree di crisi industriali complesse e ricollocazione dei lavoratori disoccupati"* e più dettagliatamente all'obiettivo *"Promozione delle*



*politiche della formazione professionale per favorire il passaggio dal sistema dell'istruzione a quello del lavoro".*

Nell'ambito delle competenze relative alla formazione, è proseguita l'attività di gestione delle risorse a carico del **Fondo sociale per occupazione e formazione**<sup>12</sup> con la predisposizione dei relativi decreti direttoriali di riparto delle risorse.

La particolare attenzione riservata alla gestione di tale Fondo scaturisce dalla speciale natura contabile del capitolo, nonché per la quantità degli interventi che gravano su di esso, suscettibili di continue variazioni legislative nel corso dell'esercizio finanziario. Sul Fondo, infatti, gravano interventi disposti in via legislativa e altri in via amministrativa, legati a situazioni di straordinarietà (es. sussidi LSU e azioni di svuotamento del bacino, convenzioni tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Regioni per politiche attive, ecc.)<sup>13</sup>.

Si evidenzia, infatti, che anche nell'esercizio finanziario 2020, come già rilevato nei precedenti esercizi, si è registrata una riduzione dello stanziamento finanziario del Fondo in conto competenza, il quale non risultava sufficiente a garantire l'integrale copertura degli interventi

---

<sup>12</sup> Il Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera a), del decreto-legge 29 novembre 2008, n.185, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 2/2009 è identificato nel capitolo di bilancio 2230 - Missione 26 - Politiche per il lavoro, Programma 6 - Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione - Azione - Sostegno e promozione dell'occupazione e del reddito. All'interno del Fondo è confluito il Fondo per l'occupazione istituito nel 1993 (decreto-legge 148/1993 convertito con modificazioni dalla legge 236/1993), al fine di finanziare misure straordinarie di politica attiva del lavoro intese a sostenere i livelli occupazionali. Il Fondo attualmente è alimentato con autorizzazioni di spesa che nel corso degli anni pregressi e/o annualmente vengono rifinanziate da specifiche leggi di settore, nonché dalla legge di bilancio, e dal 2013 è classificato di parte corrente (categoria economica del Bilancio dello Stato: Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche - Enti di previdenza e di assistenza sociale). Su di esso gravano interventi disposti in via legislativa e altri in via amministrativa, legati a situazioni di straordinarietà (es. sussidi LSU e azioni di svuotamento del bacino, convenzioni tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Regioni per politiche attive, ecc.). Il capitolo 2230 nell'esercizio finanziario 2020 era ripartito in n. 9 piani di gestione, suddivisi a seconda delle tipologie di intervento, di cui solo il n. 1, 2, 4, 5, 6 e 11 attivi:

- Ammortizzatori - deroghe (PG 01);
- Obbligo formativo - Apprendistato (PG 02);
- Trasporto aereo (PG 03);
- Incentivi (PG 04);
- Lavoratori socialmente utili e politiche attive (PG 05);
- Contratti di solidarietà (PG 06);
- Commercio (PG 07);
- Proroghe (PG 08);
- Politiche attive del lavoro (n. 11).

<sup>13</sup> La legge 27 dicembre 2019, n. 160, relativa al bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2020 e bilancio pluriennale per il triennio 2020 aveva previsto per l'annualità 2020 uno stanziamento di € 789.347.599,00. Nel corso dell'esercizio finanziario, a seguito di alcune variazioni di bilancio dovute all'attuazione anche di nuove disposizioni legislative, con conseguenti decreti di variazione da parte del Ministro dell'economia e delle finanze (DMT), la dotazione finanziaria del Fondo è risultata pari ad € 789.403.599,00.



gravanti su di esso. Tuttavia, la particolare caratteristica contabile del Fondo ha consentito di poter sanare tale carenza finanziaria attraverso l'utilizzo delle risorse residue degli esercizi pregressi, derivanti sia dalla conservazione dei residui di stanziamento, sia dal disimpegno delle somme non più necessarie per le finalità sottese agli stessi impegni assunti in esercizi passati<sup>14</sup>.

È proseguita, altresì, l'attività relativa alla predisposizione delle Linee Guida per la definizione dei livelli essenziali delle prestazioni in materia di **riconoscimento e certificazione delle competenze**, ai sensi del d.lgs. 13/2013, approvate definitivamente dalla Conferenza Unificata in data 5 novembre 2020.

Relativamente alla gestione e realizzazione del **Programma Erasmus+ 2014-2020**, si è provveduto a co-finanziare - con apposita convenzione, approvata con successivo decreto direttoriale - le attività condotte nell'anno 2020 dall'INAPP in quanto Agenzia Nazionale Erasmus+ per l'ambito leFP. In qualità di Autorità Nazionale per l'ambito relativo all'Istruzione e Formazione Professionale, si è proceduto, inoltre, alla negoziazione del nuovo Programma Erasmus+ in accordo con le altre Autorità Nazionali collocate presso il Ministero dell'istruzione e presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri<sup>15</sup>.

Particolare impegno è stato profuso sul piano del finanziamento della **stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili** di cui all'articolo 2, comma 1, del decreto legislativo 28 febbraio 2000, n. 81 nelle Regioni rientranti nel c.d. Obiettivo Convergenza dei fondi strutturali europei, nonché in relazione alla categoria dei c.d. "lavoratori svantaggiati" (LSU, LPU, APU Campania, ex BROS, etc.)<sup>16</sup>.

<sup>14</sup> Per quest'ultimo aspetto, in particolare, come avvenuto negli anni 2017, 2018 e 2019, a conclusione di una specifica attività di monitoraggio sull'andamento dei singoli interventi volta all'individuazione delle partite debitorie da liberare, l'Amministrazione è riuscita a svincolare, mediante n. 4 decreti di disimpegno, risorse complessivamente pari ad € 888.648,00. Per quanto riguarda nello specifico le operazioni contabili per la corrente gestione, nel corso dell'esercizio finanziario 2020 sono stati assunti impegni/impegni con contestuale trasferimento in conto competenza per complessivi € 107.002.826,87 e in conto residui per complessivi € 286.806.928,62.

<sup>15</sup> Il negoziato si è concluso definitivamente con la comunicazione della Commissione Europea dell'11 dicembre 2020 dell'approvazione del Regolamento del Programma Erasmus+ per il periodo di programmazione 2021-2027.

<sup>16</sup> Al riguardo si segnalano:

- la predisposizione di un nuovo Protocollo d'Intesa, perfezionato in data 2.10.2020, che ha sancito l'impegno politico del Ministero del lavoro a partecipare alla realizzazione di due azioni che coinvolgano disoccupati di lunga durata appartenenti alla c.d. platea ex BROS in attività di manutenzione delle strade regionali e nelle attività di recupero/riqualificazione dei parchi municipali della città di Napoli;

- la procedura relativa al cofinanziamento per la stabilizzazione dei lavoratori LSU/LPU della regione Calabria, per i quali la legge di bilancio 2019 ha previsto la possibilità di prorogare fino al 31 dicembre 2020 gli eventuali contratti a tempo determinato, nelle more del completamento delle procedure di assunzione a tempo indeterminato da parte delle pubbliche amministrazioni già utilizzatrici.



Le misure adottate nel 2020, con diversi provvedimenti normativi, per contenere gli effetti dell'emergenza sanitaria, hanno portato all'istituzione di 10 nuovi capitoli di spesa nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali<sup>17</sup>.

A fine anno, per assicurare continuità agli **interventi COVID anche nel 2021**, si è proceduto ad elaborare n. 10 decreti di impegno<sup>18</sup> sulla base anche del quadro esigenziale rappresentato dall'Inps e dagli enti FSBA e Forma.Temp.

#### **2.4. Attività di analisi della disciplina giuslavoristica e vertenziale**

Le attività dell'anno 2020 sono state fortemente condizionate dalla pandemia da Covid-19 e dalla necessità di gestire i diversi aspetti connessi allo stato di emergenza. Ciò ha avuto riflessi principalmente sugli aspetti relativi alla regolazione dei rapporti di lavoro e alle dinamiche occupazionali, nonché alla gestione delle controversie collettive attivate in occasione di esuberi conseguenti a crisi aziendali.

L'anno 2020 ha visto aumentare le crisi occupazionali a causa della perdurante situazione emergenziale e dalla sospensione delle attività produttive e commerciali determinate dalla pandemia da Covid-19. Ciò ha richiesto un impegno particolare da parte di questa Amministrazione, tenuto anche conto del fatto che l'**attività di mediazione con le Parti sociali** è stata necessariamente svolta a distanza, per le misure di distanziamento sociale imposte dall'emergenza sanitaria.

Ciò nonostante è stato assicurato il pieno ed efficace svolgimento dell'azione istituzionale, in stretto raccordo con il Ministero dello sviluppo economico e le regioni e i comuni interessati. Analogo impegno è stato rivolto alla gestione dei tentativi di conciliazione tra le Parti sociali in occasione di scioperi nei servizi pubblici essenziali, a fronte dei quali sono state avviate le procedure di raffreddamento delle tensioni sociali previste dalla legge n. 146 del 1990.

In relazione a tali compiti istituzionali si riportano i dati relativi all'attività di mediazione svolta da questa Amministrazione nel corso del 2020, articolati per tipologia di istituto e per tipologia di conclusione delle vertenze gestite (con accordo/mancato accordo), da cui emerge che, in relazione

---

<sup>17</sup> Le risorse complessivamente stanziare nel 2020 e appostate sui suddetti capitoli di spesa ammontano ad euro 33.156.900.000,00. I trasferimenti complessivi effettuati nei confronti di Inps e dei fondi bilaterali alternativi (FSBA e Forma.Temp) sono stati pari ad euro 17.444.377.408,40, disposti con n. 49 ordini di pagamento ad impegno contemporaneo.

<sup>18</sup> Per un importo complessivo pari a euro 9.821.522.591,60.



al numero complessivo di vertenze seguite in sede ministeriale, la percentuale dei confronti conclusi con un accordo tra le Parti è pari al 99,7% del totale.

Finalità della vertenza	Settore Servizi	Settore Industria	Totale
Accordi per CIGS	123	231	354
Accordi per CIGS Crisi/COVID	69	4	73
Accordi per procedure di licenziamento collettivo	7	10	17
Accordi per contratti di solidarietà	0	1	1
Accordi per CIG in deroga/COVID	503	6	509
<b>TOTALE accordi</b>	<b>702</b>	<b>252</b>	<b>954</b>
Mancati accordi per CIGS	0	0	0
Mancati accordi per procedure di licenziamento collettivo	2	1	3
<b>TOTALE mancati accordi</b>	<b>2</b>	<b>1</b>	<b>3</b>

Nel periodo di riferimento è proseguita l'attività finalizzata all'aggiornamento del quadro normativo e all'analisi degli istituti in materia di **salute e sicurezza nei luoghi di lavoro**, anche in concorso con le altre Amministrazioni competenti (*in primis* con il Ministero della salute e l'Inail)<sup>19</sup>. Inoltre, nel corso del 2020 il Ministero è stato fortemente impegnato, dall'insorgere della pandemia, in una serie di attività a supporto delle Parti sociali che hanno consentito la sottoscrizione di numerosi Protocolli condivisi tra Governo e Parti sociali per la prevenzione e il contenimento del rischio di contagio sull'intero territorio nazionale, finalizzati alla prosecuzione e alla riapertura in sicurezza delle attività produttive e commerciali.

Anche nel 2020 è risultata particolarmente intensa l'attività del Dicastero in ambito **internazionale**, pur nel rispetto delle limitazioni agli spostamenti derivanti dall'emergenza

<sup>19</sup> In particolare:

- sono proseguiti i lavori per la ricostituzione della Commissione consultiva permanente per la salute e sicurezza sul lavoro, prevista dall'articolo 6 del d.lgs. n. 81 del 2008 che ha terminato il proprio mandato nel mese di luglio 2019;
- sono state adottate e pubblicate le risposte ad interpello in materia di salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, attraverso la Commissione per gli interpellati, anch'essa prevista dal citato decreto legislativo n. 81 del 2008;
- sono proseguite le attività del gruppo di lavoro interdisciplinare di alto livello per l'elaborazione di istruzioni tecniche per la costruzione di ponteggi metallici fissi;
- sono proseguiti i lavori del Comitato consultivo per la determinazione e l'aggiornamento dei valori limite di esposizione professionale e dei valori limite biologici relativi agli agenti chimici;
- sono state effettuate riunioni del tavolo tecnico avente come finalità l'esame di proposte di revisione degli accordi sulla formazione in materia di salute e sicurezza.



epidemiologica, per consentire la partecipazione del Paese ai diversi contesti decisionali di livello europeo e internazionale (in particolare presso la Commissione europea e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro). Nel periodo di riferimento è stata assicurata, infatti, la partecipazione, in rappresentanza del Governo italiano, con le modalità a distanza imposte dall'emergenza epidemiologica, a riunioni di alto livello in funzione dei processi decisionali in ambito europeo ed internazionale<sup>20</sup>. Nell'anno di riferimento è proseguita, altresì, l'azione del Ministero per assicurare la raccolta periodica e l'analisi dei dati attraverso i quali è possibile misurare il grado di **rappresentatività delle organizzazioni sindacali** dei datori di lavoro e dei lavoratori nel settore privato. Tale attività si rende particolarmente necessaria in occasione della costituzione e del rinnovo di organismi collegiali che vedono la partecipazione delle Parti asociali, per la stipula delle convenzioni tra INPS e le organizzazioni sindacali nonché per la costituzione di Patronati o di Fondi interprofessionali ai sensi dell'articolo 118 della legge n. 388/2000.

Con riferimento all'attività di determinazione del **costo del lavoro** per i settori privati interessati da contratti di appalto, sono stati adottati, inoltre, numerosi provvedimenti<sup>21</sup>

<sup>20</sup> E ciò, in particolare, attraverso:

- la partecipazione al Consiglio di amministrazione della nuova *Autorità europea per il lavoro (ELA)*;
- la partecipazione alla *Piattaforma europea per il contrasto al lavoro non dichiarato*, istituita presso la Commissione europea;
- la partecipazione alle riunioni semestrali dei Direttori Generali europei delle relazioni industriali, presiedute dalla Commissione europea;
- la partecipazione al Consiglio di amministrazione dell'*Agenzia europea per la salute e sicurezza nei luoghi di lavoro*;
- la partecipazione alla riunione sulla promozione della parità salariale in Europa (Berlino, 18-19 febbraio 2020) nel corso della quale è stata sostenuta la formalizzazione dell'adesione dell'Italia all'*EPIC (Equal Pay International Coalition)*, successivamente completata (3 agosto 2020) con la sottoscrizione dell'*Engagement Compliance Government* da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali;
- la partecipazione alle riunioni del Comitato europeo tecnico e consultivo per la libera circolazione dei lavoratori presso la Commissione europea.

<sup>21</sup> Provvedimenti adottati:

- Decreto direttoriale n. 7 del 17 febbraio 2020, concernente la determinazione del costo medio orario del lavoro per i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario-assistenziale educativo e di inserimento lavorativo;
- Decreto direttoriale n. 26 del 22 maggio 2020, concernente la determinazione del costo medio orario del lavoro a livello provinciale per gli operai ed impiegati dipendenti da imprese del settore dell'edilizia e attività affini;
- Decreto direttoriale n. 60 del 12 ottobre 2020, concernente la rettifica delle tabelle contenenti i costi della manodopera della provincia di Gorizia, Treviso, Mantova, Macerata, Rieti e Benevento per gli operai dipendenti da imprese del settore dell'edilizia e attività affini, già adottate con precedente Decreto direttoriale n. 26/2020 del 22 maggio 2020;
- Decreto direttoriale n. 61 del 12 ottobre 2020, concernente il costo orario del lavoro del personale dipendente dalle strutture associative ANFASS Onlus;
- Decreto direttoriale n. 62 del 20 ottobre 2020, concernente il costo orario del lavoro per gli operai e gli impiegati dipendenti da imprese esercenti in appalto, per conto dell'Amministrazione della difesa, prestazioni per operazioni di carico e scarico.



## 2.5. Vigilanza

A seguito della legge di riforma n. 183 del 10 dicembre 2014 e del conseguente riordino delle competenze del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, con decreto legislativo attuativo n. 149 del 14 settembre 2015<sup>22</sup>, è stato istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro (INL), che ha integrato in un'unica Agenzia i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, dell'INPS e dell'INAIL, al fine di uniformare, razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale. L'Agenzia è posta sotto la vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali il quale, sulla base di una convenzione, ne definisce gli obiettivi<sup>23</sup>, monitorando periodicamente la corretta gestione delle risorse finanziarie<sup>24</sup>. La suddetta convenzione<sup>25</sup> rappresenta lo strumento negoziale mediante il quale le direttive politiche contenute nell'atto di indirizzo del Ministro sono tradotte in obiettivi specifici che l'Agenzia si impegna a raggiungere nel rispetto della propria missione istituzionale.

Nella travagliata scorsa annualità anche l'attività di vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale svolta dall'INL ha pesantemente risentito delle restrizioni imposte dalla necessaria osservanza delle misure di contenimento del contagio da COVID 19, a maggior ragione perché la "mobilità" e la diretta interazione con destinatari/utenti costituiscono i necessari presupposti dell'esercizio tanto della funzione propriamente ispettiva quanto di quella, parimenti rilevante, di "sportello al pubblico" assicurata dagli Uffici territoriali per l'erogazione di servizi di vario genere.

Nel corso del 2020, pertanto, la programmazione delle attività di competenza ha dovuto essere adeguata all'andamento della emergenza sanitaria e ha inteso valorizzare il ruolo di accompagnamento e supporto nel superamento delle difficoltà del sistema produttivo che l'INL è chiamato a svolgere, assicurando nel contempo il rispetto della regolazione normativa e contrattuale dei relativi assetti.

<sup>22</sup> Recante "Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183".

<sup>23</sup> Art. 2, comma 1, d.lgs. 149/2015.

<sup>24</sup> Art. 1, comma 3, d.lgs. 149/2015.

<sup>25</sup> Richiamata anche dall'art. 9 dello Statuto dell'Agenzia, adottato con DPR n. 109 del 26 maggio 2016.



Come ha evidenziato l’Agenzia, sono stati, infatti, ridefiniti gli indirizzi strategici e il quadro programmatico delle attività per aggiornarli ai mutamenti indotti nello scenario di riferimento dalla emergenza sanitaria e per conformarli ad una *policy* orientata, per un verso, ad assecondare un processo di ripresa non ulteriormente erosivo della sfera del “lavoro regolare” e, per altro verso, a valorizzare la valenza sociale della funzione ispettiva, caratterizzandola in chiave di “tutela generale dei rapporti e delle condizioni di lavoro”<sup>26</sup>.

E’ stato, altresì, ampliato lo spettro d’azione con il fattivo e consistente concorso recato ai dispositivi di “esecuzione e monitoraggio” delle misure “anti COVID” coordinati dalle Autorità di Pubblica Sicurezza<sup>27</sup>. Sono state, infatti, eseguite effettuate 17.080 **verifiche sul rispetto dei protocolli anti-contagio nei luoghi di lavoro**<sup>28</sup>.

In tema di ulteriori contributi prestati, degno di menzione è poi anche quello che gli Ispettorati territoriali del lavoro sono stati chiamati a rendere nell’ambito delle procedure di emersione dei rapporti di lavoro facenti capo agli Sportelli Unici per l’immigrazione<sup>29</sup>.

Come si evince dal rapporto annuale dell’INL<sup>30</sup>, sebbene la situazione emergenziale abbia fortemente inciso sul complessivo assetto economico produttivo e, di riflesso, sulle modalità di svolgimento dell’attività di vigilanza, nel 2020 il personale ispettivo ha comunque avviato nuovi controlli nei confronti di 103.857 aziende<sup>31</sup>.

<sup>26</sup> Nel mese di giugno è stata licenziata una rivisitazione del “Documento di programmazione dell’attività di vigilanza” ed è stato proposto uno schema aggiornato di “Convenzione per la regolamentazione dei rapporti tra Ministero e Ispettorato per il triennio 2020-2022”. Di seguito, con decreto direttoriale n. 46 del 14.07.2020 è stato coerentemente aggiornato il Piano della performance 2020-2022 adottato ad inizio anno.

<sup>27</sup> L’inclusione nel sistema di controlli sull’osservanza dei c.d. “protocolli anti-COVID” è stata sancita dall’art. 9 del d.P.C.M. 26.04.2020, con una formulazione di lì in poi replicata nei successivi analoghi decreti.

<sup>28</sup> Le irregolarità riscontrate nelle verifiche definite hanno prevalentemente riguardato la corretta attività di formazione/informazione per i dipendenti, l’omessa fornitura o la non conformità dei dispositivi di protezione individuale (DPI), la pulizia e sanificazione dei locali dell’azienda e il rispetto delle precauzioni igienico personali. Meno ricorrenti sono risultate le violazioni concernenti il rispetto di adeguate modalità di accesso e di condotta in azienda da parte di fornitori, dipendenti e visitatori e la presenza di idonea cartellonistica informativa nei luoghi di lavoro. Residuale è stata la constatazione di ulteriori inosservanze in materia – a titolo esemplificativo – di aggiornamento del Documento di Valutazione dei Rischi (DVR), corretta gestione degli spazi comuni, distanziamento sociale e misurazione della temperatura corporea.

<sup>29</sup> Ex art. 103, co. 2, del d.l. n.34 del 19.05.2020, convertito da L. n. 71 del 17.07.2020.

<sup>30</sup> “Rapporto annuale delle attività di tutela e vigilanza in materia di lavoro e legislazione sociale – Anno 2020.” Tale rapporto viene redatto, ai sensi dell’art. 20 della Convenzione OIL C81 dell’11 luglio 1947, per illustrare i risultati dell’azione ispettiva svolta dall’INL l’anno precedente.

<sup>31</sup> Di cui:

- 83.421 controlli in materia lavoristica, di legislazione sociale e di salute e sicurezza sul lavoro (oltre l’80% del totale);
- 13.181 controlli in materia previdenziale (circa il 13% del totale);
- 7.255 controlli in materia assicurativa (il 7% del totale).



Nel 2020 sono state dunque definite 79.952 ispezioni e sono stati tutelati 267.677 lavoratori interessati da irregolarità<sup>32</sup>. L'attività di vigilanza ha consentito di realizzare un incisivo livello di tutela dei lavoratori anche attraverso il recupero di contributi e premi evasi per un importo complessivo pari a 882.669.154 € e ha portato a riscontrare illeciti nei confronti di 55.664 aziende, con un tasso di irregolarità pari al 70%.

Le vigilanze definite<sup>33</sup> hanno evidenziato una media di oltre 3 lavoratori irregolari e di 11.040 € di recuperi previdenziali per azienda oggetto di verifica<sup>34</sup>.

Un'efficace azione di tutela dei lavoratori è stata assicurata dalla prosecuzione, nel corso del 2020, dell'attività mirata al contrasto del **lavoro sommerso**.

La vigilanza del personale ispettivo ha intercettato 17.788 lavoratori occupati "in nero"<sup>35</sup> e la presenza di lavoratori "in nero" è stata mediamente riscontrata in quasi il 43% delle ispezioni in cui sono stati accertati illeciti, indice quest'ultimo sostanzialmente allineato a quello dell'anno precedente (pari a quasi il 45%).

La percentuale dei lavoratori "in nero" rispetto al totale dei lavoratori irregolari nei singoli settori produttivi risulta così distribuita:

Agricoltura (44%) - Edilizia (39%) - Industria (31%) - Terziario (25%).

Nell'anno in esame, è stata notevolmente implementata l'attività di contrasto al **caporalato** e allo sfruttamento lavorativo, nel quadro delle azioni previste dal Piano triennale di contrasto allo

---

<sup>32</sup> Nel cui computo sono compresi:

– 22.366 lavoratori in "nero", pari all'8,4% del totale degli irregolari;  
– 20.000 lavoratori tutelati con gli istituti della diffida accertativa e della conciliazione monocratica (art. 11 e 12 d.lgs. n. 124/2004).

<sup>33</sup> Delle ispezioni definite:

– 61.942 (oltre il 77%) hanno riguardato la vigilanza in materia di lavoro, con una quota di irregolarità rilevata nel 66% dei casi esaminati;  
– 10.524 (oltre il 13%) hanno riguardato la vigilanza in materia previdenziale, con tasso di irregolarità rilevato nell'81% dei casi esaminati;  
– 7.486 (oltre il 9%) hanno riguardato la vigilanza in materia assicurativa, con una percentuale di irregolarità rilevata nell'87% delle fattispecie esaminate.

<sup>34</sup> Tenendo conto soltanto delle aziende risultate irregolari e non anche delle posizioni tutelate con il ricorso alla diffida accertativa ed alla conciliazione monocratica, si ricava peraltro una media di 4,4 lavoratori irregolari (3,6 nel 2019) e di 15.857 € di recuperi previdenziali (12.485 nel 2019).

<sup>35</sup> 778 dei quali extracomunitari privi di regolare permesso di soggiorno.



sfruttamento lavorativo in agricoltura e al caporalato (2020-2022) adottato dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, con particolare riferimento all'azione *“Rafforzamento delle attività di vigilanza e contrasto allo sfruttamento lavorativo”*. La percentuale dei lavoratori vittime di sfruttamento lavorativo rispetto al complesso dei lavoratori irregolari è risultata, per macrosettori produttivi, pari a:

*Agricoltura: 18,6% - Industria: 4,2% - Terziario: 0,6% - Edilizia: 0,5%;*

Ulteriore verifica ha riguardato le **irregolarità e frodi relative agli ammortizzatori sociali e alle misure di sostegno al reddito**. Nel corso dell'anno, sono state complessivamente denunciate alle competenti Procure della Repubblica, ex art 316 ter C.P. (indebita percezione di erogazioni a danno dello Stato) 44 persone e sono state contestate violazioni riferite a 835 lavoratori percettori di benefici previdenziali, 480 delle quali relative all'impiego *“in nero”* di appartenenti a nuclei familiari percettori di reddito di cittadinanza.

L'azione ispettiva svolta in materia di **tutela della salute e della sicurezza nei luoghi di lavoro** ha riguardato 10.069 aziende, 8.068 delle quali, all'esito delle 10.179 ispezioni definite, sono risultate irregolari (tasso di irregolarità del 79,3%). Nel corso degli accertamenti sono state contestate complessivamente 12.541 violazioni (12.020 penali e 521 amministrative)<sup>36</sup>.

L'esame della tipologia degli illeciti penali riscontrati evidenzia la persistente inadeguata osservanza degli obblighi di carattere generale alla base della tutela del lavoratore, con particolare riferimento a:

- sorveglianza sanitaria dei lavoratori, pari al 25% dei casi;
- adempimenti in materia di formazione ed informazione, pari al 19% dei casi;
- attrezzature di lavoro e dispositivi di protezione individuali, non adeguati nel 15% dei casi;
- mancata o inadeguata valutazione dei rischi nel 14% dei casi.

<sup>36</sup> Gli illeciti penalmente rilevanti contestati dal personale ispettivo dell'INL hanno riguardato per il:

- 53% la violazione degli obblighi contenuti nel *“Titolo IV – Cantieri temporanei o mobili”* del d.lgs. n. 81/2008, in relazione sia alle misure organizzative per la salute e la sicurezza nei cantieri, sia a quelle più specifiche per la prevenzione degli infortuni sul lavoro nelle costruzioni e nei lavori in quota;
- 40% l'inosservanza delle disposizioni del *“Titolo I”*, concernente gli aspetti generali di sicurezza;
- 7% il mancato rispetto degli obblighi contenuti negli altri titoli (rischi specifici) dello stesso decreto.



Facendo riferimento all'andamento su base territoriale emerge che, nella maggior parte delle aree geografiche, circa la metà degli illeciti penali riscontrati riguarda la sorveglianza sanitaria, la formazione e informazione dei lavoratori e la valutazione dei rischi, tutti obblighi fondamentali per garantire un miglioramento continuo in materia di salute e sicurezza sul lavoro<sup>37</sup>.

Per quel che, invece, concerne gli illeciti di natura amministrativa, il 39% riguarda la mancata fornitura/esposizione del tesserino di riconoscimento in edilizia, adempimento funzionale alla finalità dell'appalto sicuro, in quanto consente una più agevole identificazione del personale impegnato in contesti organizzativi complessi caratterizzati dalla compresenza, in uno stesso luogo, di lavoratori appartenenti a imprese diverse. Lo stesso obbligo è rivolto anche ai lavoratori autonomi.

Le rimanenti violazioni amministrative riguardano profili di carattere formale, involventi cioè non di meno importanti aspetti tecnici<sup>38</sup>.

## 2.6. Previdenza

L'attività ha riguardato la predisposizione dei provvedimenti per l'attuazione delle politiche di riforma, in particolare ai fini della corretta applicazione degli interventi legislativi contenuti nella legge di bilancio 2020 e nel decreto fiscale collegato, nonché particolarmente complessa è stata l'attività posta in essere nella fase di conversione in legge dei ripetuti provvedimenti legislativi, intervenuti per la gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID 2019.

<sup>37</sup> L'attività di vigilanza dell'INL investe prevalentemente il settore edile e l'analisi dei dati riferiti alle violazioni delle norme contenute nei Titoli III *"uso delle attrezzature di lavoro e dei dispositivi di protezione individuale"* e IV *"cantieri temporanei o mobili"* del d.lgs. n. 81/2008, evidenzia la costante prevalenza delle violazioni connesse a:

- i rischi di caduta dall'alto, pari al 50%;
- gli obblighi del coordinatore e del committente, pari al 12%;
- la valutazione dei rischi, POS, PSC e DUVRI, pari al 8%;
- i rischi elettrici, attrezzature, macchine e DPC/DPI, pari al 7%;
- i rischi di investimento e seppellimento, pari al 2%, con una netta prevalenza del rischio di caduta dall'alto – la più diffusa delle tipologie di incidenti sul lavoro che determinano infortuni gravi e mortali

<sup>38</sup> – Rischi elettrici, attrezzature, macchine e DPC/DPI (24%): si riferiscono alle verifiche periodiche delle attrezzature, degli impianti elettrici e di messa a terra;

– Obblighi dei coordinatori e dei committenti (16%): riguardano la mancata comunicazione alle imprese affidatarie, alle imprese esecutrici ed ai lavoratori autonomi del nominativo del coordinatore per la progettazione e di quello del coordinatore per l'esecuzione dei lavori;

– Valutazione dei rischi/POS/PSC/DUVRI (14%): ineriscono alla mancata trasmissione del PSC alle imprese esecutrici o del POS al coordinatore per la sicurezza del cantiere, o alla mancata tenuta del POS presso il cantiere stesso.



Con riferimento all'attività amministrativo contabile, si evidenzia che nel quadro delle politiche volte a favorire la razionalizzazione della gestione delle risorse iscritte nel Bilancio dello Stato, particolare attenzione è stata riservata ai trasferimenti a favore degli Istituti previdenziali pubblici e alle sottese attività: analisi delle norme di autorizzazione della spesa, monitoraggio dell'andamento degli oneri richiesti dagli Enti pubblici di previdenza e procedimentalizzazione delle attività relative ai trasferimenti delle risorse; verifica della rendicontazione degli oneri sostenuti dagli enti previdenziali pubblici, elaborazione del cronoprogramma e predisposizione del piano finanziario dei pagamenti. In particolare, la gestione delle risorse è stata interessata dalle molteplici criticità connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19, soprattutto nel secondo semestre dell'anno. L'emergenza sanitaria e la crisi sociale ed economica che ne è derivata ha, infatti, richiesto l'adozione di misure urgenti da parte del legislatore a **sostegno anche del reddito dei liberi professionisti iscritti alle casse private di previdenza obbligatoria**. Sono state, pertanto, adottate procedure del tutto nuove nell'ambito della vigilanza sugli enti privati di previdenza obbligatoria<sup>39</sup> i quali non possono, normalmente, fruire di finanziamenti pubblici a carico del bilancio dello Stato<sup>40</sup>.

Ai sensi di quanto disposto dall'art. 44 del D.L. 18/2020, convertito, con modificazioni dalla legge 24 aprile 2020, n. 27, a seguito delle richieste di rimborso di quanto anticipato dagli Enti privati di previdenza obbligatoria in favore dei propri iscritti, sono stati adottati decreti direttoriali per un importo complessivo pari a euro 1.054.800.000,00. Si è provveduto<sup>41</sup>, inoltre, all'erogazione agli Istituti di patronato e di assistenza sociale dei 20 milioni di euro stanziati con il predetto decreto-legge.

Per quanto concerne la **vigilanza sull'assetto del sistema pensionistico obbligatorio**, si rileva che, nel periodo di riferimento, sono stati predisposti vari provvedimenti per l'attuazione delle politiche di riforma concernenti gli interventi legislativi contenuti nella legge di bilancio 2020 (legge

<sup>39</sup> Ai sensi dei decreti legislativi n. 509/1994 e n. 103/1996.

<sup>40</sup> Ai sensi dell'art. 1, comma 3, del citato d. lgs. n. 509/1994.

<sup>41</sup> In conformità, con quanto disposto dall'art. 18 del decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, convertito con modificazioni dalla legge 13 ottobre 2020, n. 126.



27 dicembre 2019, n. 160) e nel decreto fiscale collegato (decreto-legge 30 dicembre 2019, n. 162 convertito, con modificazioni, dalla legge 28 febbraio 2020, n.8)<sup>42</sup>.

Analogamente, significativa attenzione è stata rivolta alla vigilanza sui profili applicativi delle diverse misure di natura previdenziale introdotte al fine di fronteggiare le gravi difficoltà economiche venutesi a creare a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19<sup>43</sup>.

L'attività istituzionale di **vigilanza sugli enti privati di previdenza** obbligatoria di cui ai decreti legislativi n. 509/1994 e n. 103/1996, nel corso del 2020, ha riguardato i seguenti ambiti:

- la verifica della coerenza e conformità delle iniziative di modifica dell'assetto ordinamentale adottate dagli enti privati di previdenza obbligatoria con la normativa primaria di settore, nonché la verifica della sostenibilità delle gestioni nel medio e lungo periodo, con particolare attenzione all'adeguatezza delle prestazioni previdenziali da erogare, al fine di garantire la tenuta dei sistemi previdenziali, di *welfare* e di mantenere o migliorare l'equità complessiva del sistema.
- l'attività di vigilanza tecnica per l'analisi della sostenibilità di lungo periodo delle gestioni previdenziali di cui al d.lgs. n. 509/1994 e al d.lgs. n. 103/1996 che ha riguardato la verifica triennale prevista dall'art. 2, comma 2, del d.lgs. n. 509/1994, tramite l'analisi dei bilanci

<sup>42</sup> Si segnalano, a tal proposito, le innovazioni normative introdotte nelle seguenti materie:

- proroga di alcune misure sperimentali quali l'Ape sociale e l'accesso alla pensione anticipata attraverso l'opzione donna;
- reintroduzione del meccanismo di perequazione automatica dei trattamenti pensionistici basato sulla rivalutazione per singole fasce di importo della pensione;
- coordinamento dell'esonero contributivo per favorire l'occupazione giovanile introdotto dal c.d. "*decreto dignità*" con l'assetto complessivo degli incentivi all'occupazione;
- esodo e prepensionamento dei giornalisti e dei dipendenti poligrafici di aziende editoriali e stampatrici di periodici;
- differimento dei termini di prescrizione a carico delle Amministrazioni pubbliche per il versamento dei contributi previdenziali e delle quote destinate ai fondi per il TFR/TFS.

<sup>43</sup> Le predette misure volte, principalmente, a ridurre o a differire il carico della contribuzione, hanno riguardato principalmente i seguenti ambiti di azione:

- sospensione della decorrenza dei termini di decadenza e prescrizione in materia previdenziale;
- trattenimento in servizio del personale sanitario in deroga ai limiti ordinamentali per il collocamento a riposo d'ufficio;
- sospensione dei termini degli adempimenti e dei versamenti fiscali e contributivi;
- cumulabilità della pensione "quota 100" con i redditi da lavoro autonomo in favore del personale sanitario;
- agevolazione contributiva per l'occupazione in aree svantaggiate (cd. decontribuzione Sud);
- esonero dal versamento dei contributi previdenziali per le aziende che non richiedono trattamenti di cassa integrazione.



tecnicì al 31.12.2017<sup>44</sup>. L'attività di valutazione delle risultanze dei bilanci tecnici al 31.12.2017 si è svolta di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze ed è stata in parte definita nel 2020 e, per il resto, proseguirà nel 2021.

- l'attività di vigilanza sulle scelte di investimento delle risorse patrimoniali che ha riguardato l'analisi dei piani triennali degli investimenti 2020-2022 presentati dagli enti previdenziali vigilati<sup>45</sup>, nonché degli aggiornamenti ai suddetti piani 2020-2022, da presentarsi entro il 30 giugno di ogni anno, approvati con Decreto Interministeriale MEF/Lavoro del 6 novembre 2020. E' stata, inoltre, avviata l'istruttoria dei piani triennali di investimento 2021-2023, trasmessi entro il 30 novembre di ogni anno;
- l'attività di controllo sugli investimenti effettuato dalla COVIP che si è svolta attraverso l'analisi e l'invio agli enti privati di previdenza obbligatoria delle relazioni, per l'anno 2019, redatte dalla Commissione di vigilanza sui fondi pensione<sup>46</sup>, relative al controllo sugli investimenti delle risorse finanziarie e sulla composizione del patrimonio, corredate dalle schede di rilevazione e dagli ulteriori documenti raccolti ai fini dell'analisi.

Ulteriore **vigilanza** riguarda quella **sull'ordinamento degli Istituti di patronato e di assistenza sociale<sup>47</sup>** *"persone giuridiche di diritto privato che svolgono un servizio di pubblica utilità"*<sup>48</sup> e sono sottoposti alla vigilanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali che la esercita avvalendosi sul territorio italiano del personale ispettivo in forza all'Ispettorato nazionale del lavoro, mentre la vigilanza all'estero viene esercitata con il personale del Ministero del lavoro *"che abbia particolare competenza in materia"*.

<sup>44</sup> Redatti assumendo come valore iniziale delle proiezioni i dati di bilancio consuntivo 2017, ed elaborati secondo i parametri macroeconomici adottati a livello nazionale per l'intero sistema pensionistico pubblico, stabiliti nell'ambito della Conferenza di servizi Lavoro/Economia del 31.7.2018, e in linea con le istruzioni ministeriali diramate in data 19.9.2018 a tutti gli enti privati di previdenza obbligatoria.

<sup>45</sup> Approvati con decreto di natura non regolamentare MEF/Lavoro (DI MEF/Lavoro del 23 giugno 2020) ai sensi dell'art. 8, comma 15, del D.L. n. 78/2010 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 122/2010, previa verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

<sup>46</sup> Ai sensi dell'art. 2, comma 1, DM 5 giugno 2012.

<sup>47</sup> Riconoscimento giuridico (ex artt. 2 e 3 l. n. 152/2001), scioglimento (ex art. 16 l. n. 152/2001), convenzioni (ex artt. 5 e 10 l. n. 152/2001), approvazione modifiche statutarie (ex art. 4, comma 2, l. n. 152/2001).

<sup>48</sup> La disciplina normativa in materia si fonda sulla Legge 30 marzo 2001, n. 152 e s.m.i. e sul Decreto del Ministro del Lavoro n. 193 del 10 ottobre 2008.



### 3. POLITICHE SOCIALI

La terza priorità politica per l'anno 2020 prevede la **promozione delle politiche di integrazione sociale e il contrasto alla povertà** attraverso il rafforzamento del sistema dei servizi sociali, nell'ottica della costruzione di un sistema sempre più strutturato.

Nell'anno 2020, caratterizzato dalla crisi causata dalla pandemia da COVID-19, gli interventi a beneficio delle famiglie e delle persone in condizioni di fragilità e la promozione di reti e di forme di inclusione sociale hanno acquistato un valore particolare e hanno responsabilizzato l'Amministrazione nell'implementazione, nella gestione e nell'erogazione delle politiche sociali.

Si evidenziano in tal senso: il potenziamento degli strumenti di lotta alla povertà, con la piena operatività del Reddito di Cittadinanza; la gestione di due programmi europei, il FEAD e il PON Inclusione; la gestione dei fondi sociali nazionali (Fondo infanzia, Fondo nazionale politiche sociali, Fondo povertà, Fondo non autosufficienza, Fondo dopo di noi) e della relativa programmazione; il finanziamento dei trasferimenti assistenziali; le azioni volte a favorire il collocamento delle persone con disabilità; la rete della protezione e dell'inclusione sociale; lo sviluppo della costruzione del sistema informativo dei servizi sociali (SIUSS).

#### 3.1. Reddito di cittadinanza (RdC)

Nel corso del 2020, il Ministero ha continuato nell'opera di attuazione del **Reddito di cittadinanza (RdC)**, istituito con decreto-legge, del 28 gennaio 2019, n. 4, convertito con modificazioni dalla legge 28 marzo 2019, n. 26. In particolare, questa Amministrazione ha collaborato alla predisposizione gli schemi di Decreto previsti dalla norma attuativa del Reddito di Cittadinanza, quale, ad esempio il Decreto Interministeriale del 2 marzo 2020 *"Tempistiche per la fruizione del beneficio economico spettante ai nuclei beneficiari del Reddito di cittadinanza."* Conformemente a quanto previsto dall'articolo 6, comma 6, del decreto-legge n. 4/2019, è stata stipulata la Convenzione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze e la Guardia di Finanza. Si è proceduto al supporto operativo all'attuazione del Rdc e a tutte le attività conseguenti e complementari.

Conformemente a quanto previsto dall'articolo 6, comma 6, del decreto-legge n. 4/2019, è stata stipulata la Convenzione tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il



Ministero dell'economia e delle finanze e la Guardia di Finanza. È stato, inoltre, definito l'Accordo in Conferenza Unificata del 23 novembre 2020 - Principi e criteri per l'identificazione delle condizioni di particolare criticità in relazione alle quali sia difficoltoso l'avvio di un percorso di inclusione sociale<sup>49</sup>.

Per quanto concerne le attività di attuazione della misura in esame sono stati organizzati diversi incontri per diffondere la conoscenza delle varie funzionalità della piattaforma GEPI raggiungendo migliaia di operatori su tutto il territorio nazionale. A tal fine sono state organizzate riunioni e tavoli tecnici e incontri interistituzionali tra il Ministero, INPS e Poste, per accompagnare l'attuazione del Reddito di cittadinanza.

E' continuata l'attività di implementazione della Piattaforma GePI in collaborazione con l'INPS, sia per la gestione dei Patti per l'Inclusione, in particolare per la gestione dei rinnovi successivi al termine dei 18 mesi di fruizione del beneficio, e delle verifiche dei requisiti anagrafici, che per la gestione della sezione della Piattaforma dedicata ai Progetti utili alla collettività (PUC).

Sono state aggiornate le Linee guida per l'accreditamento alla Piattaforma GePI. Per facilitarne l'utilizzo, il Ministero ha curato manuali e video tutorial caricati direttamente in Piattaforma ed accessibili oltre che dagli utenti accreditati, anche da chiunque sia interessato al tema.

Ai fini del monitoraggio del RdC e dello sviluppo del cruscotto (*dashboard*), con il supporto dell'assistenza settoriale di Banca Mondiale, sono stati individuati gli indicatori ed è stata realizzata la *dashboard* che consente di monitorare sia l'andamento a livello nazionale e territoriale del beneficio connesso al Reddito di Cittadinanza che l'attuazione dei Patti per l'inclusione sociale.

### 3.2. Piano per gli interventi di contrasto alla povertà

Nel corso del 2020, in merito al supporto ai territori per l'attuazione del **Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali**, nel rispetto degli indirizzi previsti dai Piani Regionali di contrasto alla povertà, questa Amministrazione ha svolto le seguenti attività:

- definizione del decreto di riparto delle risorse per l'anno 2020, che aggiorna il Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali, approvato il 10 maggio 2018 dalla Conferenza Unificata, alla luce dell'entrata in vigore del Rdc;

<sup>49</sup> Art. 4, comma 5 *quater* del decreto-legge n. 4/2019.



- valutazione della coerenza delle eventuali richieste di integrazioni e modifiche dei Piani regionali da parte delle Regioni interessate con le indicazioni programmatiche del Piano Nazionale per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, ai sensi dell'art. 12, comma 12 ultimo periodo, del decreto-legge n.4 del 2019;
- istruttoria per la stesura del testo normativo inserito nella legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020) che, al fine di potenziare il sistema dei servizi sociali comunali, all'articolo 1, comma 797 e seguenti, ha introdotto, quale parametro del livello essenziale delle prestazioni di assistenza sociale, la presenza di un operatore ogni 5000 abitanti oltre ad un ulteriore obiettivo di servizio definito da un operatore ogni 4000 abitanti. In quest'ottica, è prevista l'erogazione di un contributo economico a favore degli **Ambiti sociali territoriali (ATS)** in ragione del numero di assistenti sociali impiegati in proporzione alla popolazione residente<sup>50</sup>.

Con riguardo alla modulistica ISEE con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze n. 497 del 31 dicembre 2019, sono stati approvati nuovi modelli ISEE e le relative istruzioni, che hanno sostituito i precedenti a partire dal 01.01.2020. A decorrere da tale data il dato patrimoniale, ai fini ISEE, è stato uniformato a quello reddituale ed è stata avviata la modalità di presentazione della DSU precompilata di cui al decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali 9 agosto 2019.

### 3.3. Gestione dei fondi comunitari - Il PON inclusione (Fondo sociale europeo).

Il Programma Operativo nazionale (PON) Inclusione 2014 – 2020 rappresenta lo strumento principale di accompagnamento al processo di riforma nazionale finalizzato all'introduzione di una misura di contrasto alla povertà e di inclusione attiva.

---

<sup>50</sup> Il contributo è così determinato:

- 40.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto a tempo indeterminato dall'Ambito, ovvero dai Comuni che ne fanno parte, in termini di equivalente a tempo pieno, in numero eccedente il rapporto di 1 a 6.500 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 5.000;
- 20.000 euro annui per ogni assistente sociale assunto in numero eccedente il rapporto di 1 a 5.000 abitanti e fino al raggiungimento del rapporto di 1 a 4.000.



Nel corso del 2020 il PON Inclusione ha supportato l'attuazione della misura nazionale di contrasto alla povertà e di rafforzamento dei servizi sociali, nonché della sperimentazione di modelli innovativi di intervento sociale, dell'integrazione socio-lavorativa dei migranti e del rafforzamento della capacità istituzionale degli attori coinvolti nell'attuazione del PON.

Alla luce del nuovo quadro normativo assunto a livello europeo e nazionale, le misure di contrasto all'emergenza epidemiologica dovuta al Covid-19 hanno riguardato, da un lato, l'adeguamento di alcuni interventi del Programma e, dall'altro, la riprogrammazione del PON per l'introduzione di una linea di azione specifica per contrastare il Covid-19 (il Bonus *Baby-sitting*). Attraverso le disposizioni della Nota AdG del 14.04.2020 applicabili sia agli interventi dell'Avviso 3/2016 sia a quelli a valere sull'Avviso 1/2019 PaIS, fino al termine dello stato di emergenza nazionale, si è inteso ampliare le tipologie di spesa ammissibili e la platea dei destinatari includendo tutte quelle famiglie diventate fragili anche a seguito dell'emergenza socio-sanitaria.

Con decisione della Commissione C (2020) n. 8043 del 17.11.2020, è stata, inoltre, approvata una ulteriore riprogrammazione al fine di reindirizzare le misure volte a fronteggiare l'emergenza dal punto di vista sanitario, sociale ed economico<sup>51</sup>. La modifica al PO è stata attivata anche per dare attuazione al Protocollo d'Intesa fra Amministrazioni Centrali titolari di PO e Ministro per il Sud e la Coesione territoriale.

Con riferimento all'avanzamento finanziario del programma, il target di spesa certificata al 31 dicembre 2020 è stato superato. Gli impegni al 31/12/2020 ammontano a 753,0 M€ (il 64% della dotazione finanziaria), mentre i pagamenti ammessi sono pari a 264,2 M€ (il 22% della dotazione del Programma). A tale avanzamento finanziario corrispondono 1.372 interventi che hanno permesso di raggiungere un totale di 841.501 destinatari, di cui 814.026 partecipanti le cui famiglie sono senza lavoro (Assi 1 e 2), 7.386 persone senza tetto (Assi 1 e 2), 4.918 persone di paesi terzi coinvolte in percorsi di inserimento socio lavorativo o raggiunte da azioni programmate (Asse 3) e

<sup>51</sup> Sulla base di quanto stabilito e previsto dal Reg. (UE) n. 460 del 30 marzo 2020, dal Reg. (UE) n. 558 del 23 aprile 2020 e, a livello nazionale, dal Decreto "Rilancio" (D.L.34/2020) e ss.mm.ii.



infine 15.171 operatori della PA destinatari di interventi formativi volti al rafforzamento della capacità amministrativa (Asse 4)<sup>52</sup>.

Per ciò che concerne il Fondo di aiuti europei agli indigenti si evidenzia che la dotazione finanziaria complessiva del Programma Operativo I FEAD (PO I FEAD) per il ciclo di programmazione 2014 – 2020 è pari a € 788.932.100,00, di cui il cofinanziamento nazionale rappresenta a regime il 15%. A seguito dell'epidemia da Covid-19 e delle conseguenti misure adottate dalla Commissione Europea, è stato previsto per gli Stati membri ed è quindi stato richiesto in data 21 agosto 2020 e accettata dalla Commissione con decisione CE C(2020)6277 del 9 settembre 2020, che le spese sostenute nell'anno contabile 2020-2021 venissero finanziate al 100% da risorse comunitarie.

Le risorse del Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS) per il 2020, pari a € 383.258.592,00 milioni di euro, sono state ripartite con Decreto 19 novembre 2020, secondo il seguente schema: € 381.883.592,00 alle Regioni (di cui 3.937.500,00 euro per il finanziamento di azioni volte all'implementazione delle Linee di indirizzo sull'intervento con bambini e famiglie in

---

<sup>52</sup> Nello specifico:

- **Asse 1– Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema - Regioni più sviluppate** Risorse dedicate: circa 22% del totale, Asse 1: Euro 257.011.752.
- **Asse 2 – Sostegno a persone in povertà e marginalità estrema - Regioni meno sviluppate e in transizione** Risorse dedicate: circa 58% del totale, Asse 2: Euro 680.011.900. L'Asse 2 implementa la misura di contrasto alla povertà nelle Regioni meno sviluppate e in transizione, con risorse pari a 407,5 M€ per le Regioni meno sviluppate e pagamenti ammessi pari a 128,2 M€. Per le Regioni in transizione si registrano impegni pari a 29,7 M€ e pagamenti ammessi pari a 14,3 M€. Nell'ambito dell'Asse 2, l'Avviso 3/2016 ha destinato oltre 373,4 M€ a potenziare i servizi sociali e l'Avviso 1/2019 (PaIS) 212 M€.
- **Asse 3 – sistemi e modelli di intervento sociale** Risorse dedicate: circa il 14% del totale Asse 3: euro 169.405.761. Nell'ambito dell'Asse 3, che finanzia i sistemi e modelli di intervento sociale, con risorse impegnate, al 31 dicembre 2020, pari a 117,1 M€ e pagamenti pari a 23,8 M€. Per le Regioni più sviluppate gli impegni ammontano a 31,7 M€ e i pagamenti ammessi sono pari a 8,8 M€. Per le Regioni meno sviluppate si registrano impegni pari a 73,2 M€ e pagamenti ammessi pari a 12,8 M€. Per le Regioni in transizione gli impegni ammontano a 12,1 M€ e i pagamenti ammessi sono pari a 2,2 M€.
- **Asse 4 – capacità amministrativa** Risorse dedicate: circa il 2% del totale, Asse 4: euro 18.442.629. Per l'Asse 4, che pone in essere attività per il rafforzamento della capacità istituzionale degli attori coinvolti nel sistema dei servizi sociali, con risorse impegnate, al 31 dicembre 2020, pari a 8,8 M€ e pagamenti pari a 1,5 M€.
- **Asse 5 – assistenza tecnica** Risorse dedicate: circa il 4% del totale, Asse 5: euro 50.567.509. Nell'ambito l'Asse 5 (Assistenza Tecnica) sono state impegnate al 31 dicembre 2020 risorse pari a 37,6M€ e i pagamenti ammessi ammontano a 16,6 M€. Nell'arco del 2020 si è proceduto ad ulteriori adeguamenti evolutivi del Sistema informativo di monitoraggio del PON ed è proseguita la progettazione e la realizzazione della nuova piattaforma "Multifondo" già attivata per alcune operazioni, che prevede caratteristiche gestionali più avanzate.



situazione di vulnerabilità - P.I.P.P.I.-); € 1.375.000,00 alla competente Direzione Generale di questo Ministero per gli interventi e la copertura degli oneri di funzionamento finalizzati al raggiungimento degli obiettivi istituzionali.

Per l'annualità 2020, almeno il 50% della quota del FNPS è stato destinato alle Regioni, mentre una quota non superiore al 50% è stata destinata al finanziamento del sistema integrato degli interventi e servizi sociali. Il programma persegue, fra l'altro, la finalità di contrastare l'esclusione sociale dei minorenni e delle loro famiglie favorendo azioni di promozione del loro benessere.

Con riferimento al Fondo nazionale per la lotta alla povertà e all'esclusione sociale, si rileva che il decreto interministeriale di riparto è stato firmato il 28 dicembre 2020 ed ha fatto salvo il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà, adottato con il decreto interministeriale del 18 maggio 2018 con delle modificazioni a seguito dell'introduzione del Rdc. Con decreto ministeriale del 18 maggio 2018 sono stati stanziati 470 milioni di euro per l'anno 2020, da utilizzare secondo quanto previsto dal Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà e ai sensi dell'articolo 12, comma 12, del decreto-legge n. 4 del 2019. Le risorse residue del Fondo per la lotta alla povertà sono state dedicate al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali per un importo pari a 587 milioni di euro per l'anno 2020. Le risorse sono state ripartite con il Decreto interministeriale 28/12/2020<sup>53</sup>.

Il Fondo nazionale per l'infanzia e l'adolescenza, è destinato alle cosiddette Città Riservatarie, sostanzialmente le 15 città più grandi o più problematiche in materia di infanzia.

Riguardo alle attività di monitoraggio, ai sensi legge 285/1997, nell'anno 2020 è stata trasmessa la relazione annuale al Parlamento sullo stato di attuazione della citata legge per l'anno 2018 ed è attualmente in corso la realizzazione della relazione per l'anno 2019. Inoltre, nella nuova

---

<sup>53</sup> In particolare:

- 562 milioni di € sono stati destinati al finanziamento dei livelli essenziali delle prestazioni sociali, di cui all'articolo 4, comma 13, del decreto-legge n. 4 del 2019;
- 20 milioni di € sono stati riservati al finanziamento di interventi e servizi in favore di persone in condizione di povertà estrema e senza dimora;
- 5 milioni di € sono stati destinati al finanziamento di interventi sperimentali in favore dei cd. Care leavers, ragazzi e ragazze residenti in Italia, allontanati dalla famiglia di origine a seguito di un provvedimento dell'autorità giudiziaria e che, al compimento della maggiore età, permangono al di fuori del nucleo familiare di origine. Le somme sono state interamente impegnate.



banca dati, nell'annualità di riferimento, sono stati caricati 384 progetti: di questi, 151 sono stati già pubblicati.

Con DPCM 21 novembre 2019 è stato adottato il primo Piano nazionale per la non autosufficienza relativo al triennio 2019-2021 che ha ripartito le risorse complessivamente afferenti al Fondo per le non autosufficienze per il triennio 2019-2021 con una dotazione di 571 milioni di euro nel 2020 di cui 14,96 milioni di euro dedicati ad azioni volte all'implementazione delle Linee di indirizzo per Progetti di vita indipendente, che sono entrati nella programmazione ordinaria dei servizi mantenendo, comunque, un coordinamento nazionale mediante linee guida da adottare con il decreto di riparto FNA. Con l'articolo 1, comma 331, della legge 27 dicembre 2019, n. 160, il suddetto stanziamento è stato incrementato di 50 milioni di euro per l'anno 2020 e con decreto direttoriale n. 37 del 23 marzo 2020, sono state ripartite alle regioni tali ulteriori risorse.

Il decreto-legge 34/2020 convertito, con modificazioni, in legge 17 luglio 2020, n. 77 che ha introdotto misure a sostegno per la ripresa del Paese a seguito alla pandemia COVID-19, ha incrementato con l'articolo 104 comma 1, *"lo stanziamento del Fondo per le non autosufficienze di ulteriori 90 milioni di euro per l'anno 2020, di cui 20 milioni destinati alla realizzazione di progetti per la vita indipendente."* Il resto degli stanziamenti è stato destinato al potenziamento dell'assistenza e ai servizi in favore delle persone con disabilità e non autosufficienti e per il sostegno di coloro che se ne prendono cura in conseguenza della emergenza epidemiologica da Covid-19. Gli obiettivi originari sono stati raggiunti con l'emanazione del DPCM 21 dicembre 2020. Il relativo fondo è stato interamente impegnato.

La disciplina generale sull'erogazione del Fondo in favore delle persone con disabilità grave prive del sostegno familiare (c.d. Dopo di Noi), istituito dall'articolo 3, della Legge 22 giugno 2016, n. 112, è rimasta invariata anche per l'anno 2020. Al fine di potenziare i percorsi di accompagnamento per l'uscita dal nucleo familiare di origine ovvero per la deistituzionalizzazione, gli interventi di supporto alla domiciliarità e i programmi di accrescimento dell'autonomia e delle competenze per le persone con disabilità grave prive del sostegno familiare, le risorse assegnate al Fondo in questione, pari ad euro 58.100.000, sono state ulteriormente incrementate di 20 milioni per un totale di 78.100.000 euro, a seguito della pandemia da Covid-19 - art. 104 comma 2, del decreto legge 19 maggio 2020 n. 34. Il fondo è stato interamente impegnato.



Il Fondo per l’inserimento lavorativo delle persone con disabilità di cui all’articolo 13, comma 4, della legge 12 marzo 1999, n.68, è stato profondamente rivisto a seguito delle modifiche introdotte dal decreto legislativo n. 151/2015. Secondo le nuove disposizioni, l’incentivo viene trasmesso all’INPS seguendo un’apposita procedura telematica. Dalla fine del 2019 si procede, in ragione delle competenze in materia di disabilità attribuite alla Presidenza del Consiglio dei Ministri, mediante DPCM, ferma restando l’allocazione delle risorse in capo al Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Il legislatore, al fine di far fronte all’esigenze di finanziamento del Fondo, è intervenuto in sede di legge di bilancio 2020 portando lo stanziamento ad euro 71.915.742 per il 2020 e per 2021/2022 a euro 76.915.742, cui vanno aggiunte le somme che affluiscono al Fondo per il versamento dei contributi esonerativi. Con DPCM 6 luglio 2020 è stato pertanto integrato l’originario stanziamento di 20 milioni di euro con 1.915.742,00 euro tramite il DPCM del 21 novembre 2019 e successivamente con ulteriori 52.499.771,00 di euro. L’art. 13 della legge 68 del 1999, altresì è stato modificato dal decreto legge 3 settembre 2019, n. 101, convertito, con modificazioni, nella legge 2 novembre 2019, n. 128, mediante l’introduzione del comma 4 bis, che prevede la possibilità di alimentare il Fondo con versamenti da parte di soggetti privati a titolo spontaneo e solidale. In attuazione di tale disposizione, è stato adottato il decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze datato 4 marzo 2020 con il quale sono state stabilite le modalità di versamento delle somme che i soggetti privati versano a titolo spontaneo e solidale all’entrata del bilancio dello Stato per essere successivamente riassegnate al Fondo. Da ultimo, la legge di bilancio per il 2021 ha confermato la dotazione del Fondo per il diritto al lavoro dei disabili con uno stanziamento di euro 71.915.742 per il 2021 e di euro 76.915.742 per il 2022 e 2023.

Relativamente al Sistema informativo delle prestazioni e dei bisogni sociali (SIUSS), nel periodo di riferimento, ai fini dell’implementazione del Sistema, è stato ampliato il ventaglio delle prestazioni ricomprese nella tabella 1 allegata al DM 206/2014 con l’inserimento dei dati relativi al reddito di inclusione, al reddito di emergenza e con l’introduzione della nuova categoria “*buoni spesa Covid-19 dei Comuni*”. L’Inps, a seguito di segnalazioni di incongruenze riscontrate nei dati relativi ad alcune prestazioni della categoria A4 (“prestazioni INPS”) segnalate dalla competente Direzione generale di questo Ministero, ha avviato un’attività di reingegnerizzazione del Sistema finalizzata all’ottimizzazione dell’acquisizione delle informazioni dai numerosi diversi sistemi



gestionali dell'Istituto. Per quanto concerne l'altra componente del SIUSS, il Sistema informativo dell'offerta dei servizi sociali (SIOSS), in attuazione del decreto del Ministro del lavoro del 22 agosto 2019, l'attività 2020 è stata orientata all'analisi e allo sviluppo delle soluzioni informatiche per il popolamento delle banche dati. In particolare, in corso d'anno, è stato reso disponibile un applicativo per il popolamento dell'anagrafe degli ambiti territoriali da parte delle Regioni e, successivamente, è stato messo a disposizione delle Regioni e degli Ambiti territoriali un ulteriore strumento informatico per l'acquisizione delle informazioni relative:

- alla modalità di esercizio della funzione socioassistenziale;
- al sistema degli interventi e dei servizi sociali offerti;
- ai moduli di approfondimento sulle caratteristiche dei servizi attivati per tipologia di intervento;
- alle professioni e agli operatori sociali.

#### **3.4. Riforma Terzo Settore**

In tale ambito l'azione di questa Amministrazione, nel corso del 2020, si è sviluppata lungo due assi principali: da un lato il processo di attuazione della **riforma del Terzo settore**; dall'altro, il consolidamento delle misure di sostegno finanziario rivolte agli enti del Terzo settore (ETS), espresse nel **Codice del Terzo settore**.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione, adottata per l'anno 2020 in data 30 gennaio 2020, si è soffermata sull'attuazione e la piena operatività della riforma, che prevede l'attivazione dei processi di integrazione condivisa e partecipativa con gli Enti del terzo Settore (ETS) e gli altri portatori di interesse e il sostegno alle attività di interesse generale degli enti medesimi.

Nell'ambito della disciplina delle **misure di sostegno finanziario agli enti del Terzo settore**, in attuazione degli articoli 72 e 73 del d.lgs. n.117/2017, è stato emanato il D.M. n. 44 del 12 marzo 2020, con il quale è stato adottato l'atto di indirizzo sull'utilizzo delle risorse finanziarie per l'anno 2020.

L'incremento della dotazione finanziaria del fondo di cui all'articolo 72 del codice, disposta con l'articolo 67 del d.l. n. 34/2020, ha reso necessaria l'adozione di ulteriori atti di indirizzo con i quali disciplinare le modalità di utilizzo delle risorse incrementali: vanno a tal fine considerati il D.M. n.



93 del 7 agosto 2020 e il D.M. n. 156 del 22 dicembre 2020, con il quale sono state apportate modifiche al precedente provvedimento.

L'attuazione della riforma è stata sviluppata secondo un approccio metodologico orientato alla collaborazione istituzionale e al dialogo sociale. In ordine al primo aspetto, questa Amministrazione ha posto in essere una costante interazione con le amministrazioni regionali, nell'ambito della Commissione politiche sociali della Conferenza delle Regioni e delle Province autonome, nonché mediante l'attivazione di una forma stabile di coordinamento a livello di amministrazioni statali, concretizzatasi nell'istituzione di un tavolo tecnico interministeriale con il MEF e con l'Agenzia delle entrate.

Nel corso del 2020 sono stati adottati alcuni provvedimenti che costituiscono i cardini della riforma<sup>54</sup> e parallelamente è avanzato l'iter dei regolamenti sulle attività diverse<sup>55</sup>, sul quale è stato acquisito il parere favorevole del Consiglio di Stato, e sul social bonus<sup>56</sup>; sulle linee guida in tema di raccolta fondi<sup>57</sup> sono state acquisite le osservazioni del Consiglio Nazionale del Terzo settore.

L'attuazione della riforma è stata accompagnata anche da un importante processo interpretativo, che ha riguardato l'emanazione, nel corso del 2020, di 19 documenti di prassi (riguardanti il codice del Terzo settore, la disciplina dell'impresa sociale e l'istituto del cinque per mille) pubblicati sul sito ministeriale nelle due sezioni dedicate agli "orientamenti ministeriali" rispettivamente sulla generalità degli enti del Terzo settore e specificamente sulle imprese sociali<sup>58</sup>.

---

<sup>54</sup> - D.M. del 5 marzo 2020 di adozione della modulistica dei bilanci degli ETS;  
- D.P.C.M. del 23 luglio 2020 sul cinque per mille, frutto di un lavoro coordinato tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ed il MEF;  
- D.M. del 15 settembre 2020, recante la disciplina del funzionamento del registro unico nazionale del Terzo settore;  
- D.M. del 26 agosto 2020 recante i criteri e modalità di remunerazione dei commissari liquidatori e membri dei comitati di sorveglianza nell'ambito delle procedure di liquidazione coatta amministrativa delle imprese sociali.

<sup>55</sup> Art. 6 del Codice

<sup>56</sup> Art. 81 del Codice.

<sup>57</sup> Art. 7 del Codice

<sup>58</sup> Le note sopra citate sono reperibili agli indirizzi:

<http://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impresefocus-on/Riforma-terzo-settore/Pagine/Circolari-orientamenti-ministeriali-Codice-Enti-Terzo-settore.aspx> (generalità sul Terzo settore) e <https://www.lavoro.gov.it/temi-e-priorita/Terzo-settore-e-responsabilita-sociale-impresefocus-on/Impresa-sociale/Pagine/Orientamenti-ministeriali-in-materia-di-impresa-sociale.aspx> sulle imprese sociali.

Per quanto riguarda il contributo del 5 per mille, nella pagina specificamente dedicata, è consultabile la nota prot. n. 4344 del 19 maggio 2020 pubblicata sul sito istituzionale del Ministero al seguente link: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/Nota-4344-19052020-proroga-termini-5x1000-Covid19.pdf> in ordine all'applicazione dell'articolo 35, comma 3 -bis del D.L. n. 18/2020, convertito dalla L. n. 27/2020.



Si rileva, inoltre, che il Terzo settore ha formato oggetto di diverse disposizioni contenute nella **legislazione emergenziale**, in particolare, con il d.l. n. 18/2020, convertito dalla l. n. 27/2020, sono state previste le seguenti misure: estensione dell'accesso alla CIG in deroga anche per gli ETS; sospensione dei versamenti delle ritenute, dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria; disposizioni di natura organizzativa, legate alla proroga al 31 ottobre 2020 per lo svolgimento delle assemblee chiamate ad approvare i bilanci 2019 e a deliberare le eventuali modifiche statutarie necessarie a conformarsi al codice del Terzo settore e alla riforma dell'impresa sociale; un più ampio margine temporale per l'utilizzo delle somme ricevute a titolo di cinque per mille nel corso dell'anno 2019 (prevedendo una proroga fino al 31 ottobre 2020 del termine entro cui possono essere svolte le attività finanziate con detti fondi del cinque per mille), nonché per l'adempimento dei relativi obblighi rendicontativi, per i quali il connesso termine è stato elevato da 12 a 18 mesi.

Il successivo d. l. n. 34/2020, convertito dalla l. n. 77/2020, accanto alla previsione generale del rifinanziamento degli ammortizzatori sociali, che riguarda anche i lavoratori del Terzo settore, ha previsto diverse misure accomunate dall'estensione agli enti non commerciali, compresi gli ETS e gli enti religiosi civilmente riconosciuti che non operano in regime d'impresa, di disposizioni originariamente previste per le imprese<sup>59</sup>.

Altrettanto importante è l'intervento diretto a sostenere le attività di interesse generale degli ETS, volte a fronteggiare le emergenze sociali ed assistenziali derivanti dall'emergenza: a tal fine la dotazione del fondo di cui all'articolo 72 del codice del Terzo settore è stata incrementata di 100 milioni euro per l'anno 2020. Inoltre, il medesimo provvedimento, al fine di far fronte alle difficoltà rilevate dagli ETS che svolgono attività di rilevante interesse sociale e all'imminente esigenza di liquidità evidenziata a seguito dell'emergenza sanitaria Covid-19, ha anticipato al 2020 l'erogazione del contributo del cinque per mille relativo all'anno finanziario 2019. A tal fine la disposizione ha accelerato le procedure di erogazione del contributo, stabilendo che nella ripartizione dello stesso non si tiene conto delle dichiarazioni dei redditi integrative<sup>60</sup>.

<sup>59</sup> Si fa riferimento a diverse ipotesi di riconoscimento del credito d'imposta per l'adeguamento e la sanificazione degli ambienti di lavoro; per i canoni di locazione degli immobili ad uso non abitativo. Inoltre agli ETS è stata riconosciuta la possibilità di accedere ai contributi per l'acquisto dei dispositivi di protezione individuale.

<sup>60</sup> Si tratta di una misura di accelerazione delle procedure di erogazione del contributo, che ha anticipato già a partire dal 2020 l'analoga previsione contenuta nel DPCM del 23 luglio 2020 attuativo della riforma del cinque per mille.



Con il d.l. n. 76/2020, convertito dalla l. n. 120/2020 (cd. decreto "Semplificazioni") sono state introdotte modifiche ad alcuni articoli del codice dei contratti pubblici (segnatamente gli artt.30, 59 e 140), volte a rendere più chiaro il rapporto tra il codice dei contratti pubblici e il codice del terzo settore, salvaguardando la specificità della disciplina degli istituti collaborativi tra P.A. ed ETS, contenuta nel titolo VII del d.lgs. n.117/2017. Con riferimento a questi ultimi occupa un ruolo centrale nel nostro ordinamento la sentenza n. 131/2020 della Corte Costituzionale, la quale ha ravvisato nell'articolo 55 del codice del Terzo settore una delle più significative attuazioni del principio costituzionale di sussidiarietà orizzontale, un originale canale di "amministrazione condivisa", alternativo a quello del profitto e del mercato, scandito "per la prima volta in termini generali [come] una vera e propria procedimentalizzazione dell'azione sussidiaria".

Parimenti da segnalare l'art. 64, comma 3, d.l. n. 104/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 126/2020, in virtù del quale la misura dell'accesso al credito assistito dalla garanzia pubblica del Fondo centrale di garanzia PMI è stata estesa anche agli enti non commerciali, compresi gli enti del Terzo settore e gli enti religiosi civilmente riconosciuti.

Il d.l. n. 125/2020, convertito dalla l. n. 159/2020, all'art.1, comma 4-novies ha prorogato al 31 marzo 2021 il termine per gli adeguamenti statutari degli ETS, in modo da allinearli all'avvio dell'operatività del registro unico del Terzo settore.

Il d.l. n. 137/2020 (cd. "Ristori 2") convertito dalla l. n. 176/2020, all'articolo 13 - *quaterdecies*, al fine di far fronte alla crisi economica degli enti del Terzo settore, determinatasi in ragione delle misure in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19, ha istituito il Fondo straordinario per il sostegno degli enti del Terzo settore, con una dotazione di 70 milioni di euro per l'anno 2021, per interventi in favore delle organizzazioni di volontariato, delle associazioni di promozione sociale, nonché delle organizzazioni non lucrative di utilità sociale, iscritte nei relativi registri.

Da ultimo, con il d.l. n. 183/2020 è stato riposizionato al 31 dicembre 2021 il termine entro cui le Società di Mutuo soccorso possono trasformarsi in Associazioni di promozione sociale o Associazioni del Terzo settore, facendo evolvere così i loro assetti organizzativi, regolati dalla legge n. 3818/1886, verso forme più adeguate, senza incorrere nei meccanismi devolutivi di natura sanzionatoria previsti dalle ordinarie disposizioni.



Anche per l'annualità 2020, l'individuazione degli obiettivi generali, delle aree prioritarie di intervento e delle linee di attività finanziabili è stata inserita nella più ampia cornice dell'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile, di cui alla risoluzione adottata dall'assemblea generale dell'ONU in data 25 settembre 2015.

Per quanto concerne i progetti a rilevanza nazionale per l'anno 2020, con il D.D. n. 234 del 9 luglio 2020 è stato adottato l'Avviso n. 2/2020, contenente la disciplina dei criteri di selezione e di valutazione, le modalità di assegnazione ed erogazione del finanziamento, le procedure di avvio, l'attuazione e la rendicontazione degli interventi di rilevanza nazionale da realizzarsi da parte di organizzazioni di volontariato, associazioni di promozione sociale e fondazioni del Terzo settore.

A seguito dell'attività istruttoria espletata dalla preposta commissione di valutazione, con decreto direttoriale n. 530 del 23 dicembre 2020, è stata approvata la graduatoria finale concernente le iniziative e i progetti di rilevanza nazionale di cui all'art. 72, comma 1 del decreto legislativo n.117/2017. Il totale dei progetti idonei ammontano ad 81 su 130 proposte progettuali presentate per un importo pari ad € 37.798.739,68; di questi sono stati finanziati, sulla base delle risorse disponibili per l'anno 2020, n. 36 progetti per un ammontare complessivo pari ad € 17.576.742,33.

Sul versante dei finanziamenti di rilevanza locale, il citato atto di indirizzo, D.M. n. 44 del 12 marzo 2020, destina alle Regioni e alle Province autonome un ammontare complessivo di € 28.000.000,00 per la realizzazione di un programma di interventi diretti a sostenere lo svolgimento a livello locale delle attività di interesse generale, di cui all'art. 5 del Codice del Terzo Settore, da parte delle organizzazioni di volontariato e delle associazioni di promozione sociale, per una durata di ventiquattro mesi<sup>61</sup>.

Particolarmente significativa è stata l'attività di **erogazione del 5 per mille in favore delle Onlus e delle altre organizzazioni del Terzo settore**<sup>62</sup>. La legge 27.12.2019, n.160 (legge di bilancio 2020), comma 720, ha incrementato la dotazione del cinque per mille, secondo un meccanismo

<sup>61</sup> Gli accordi di programma per l'anno 2020, sottoscritti con le Regioni e le Province autonome sono stati approvati con l'adozione del D.D. n. 255 del 27 luglio 2020. Tale provvedimento è pubblicato sul portale istituzionale del Ministero al seguente link: <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/normative/Documents/2020/DD-255-del-27072020-approvazione-accordi-di-programma.pdf>

<sup>62</sup> Le occorrenti risorse finanziarie provengono in corso d'esercizio dal riparto effettuato dal MEF a seguito del versamento della quota del cinque per mille dell'IRPEF da parte dell'Agenzia delle entrate. L'erogazione degli importi a favore dei beneficiari avviene sulla base di appositi elenchi forniti dall'Agenzia delle entrate man mano che vengono completate le verifiche dalla medesima effettuate.



progressivo (510 milioni di euro per l'anno 2020, 520 milioni di euro per l'anno 2021 e 525 milioni di euro annui a decorrere dall'anno 2022). Nel corso del 2020 sono stati erogati, per effetto del già citato D.L. n. 34/2020, due annualità del 5 per mille (2018 e 2019) per un importo totale di € 664.392.099,00 erogate attraverso 85.173 pagamenti.

Parallelamente è proseguita l'attività di controllo sugli enti del Terzo settore<sup>63</sup>; in particolare, è proseguita nel corso del periodo di riferimento nelle more della piena operatività del Registro unico del terzo settore di cui agli artt. 45 e ss. del Codice del terzo settore (CTS), secondo quanto previsto dall'art. 101 commi 2 e 3 del medesimo Codice l'attività di gestione transitoria del Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale. L'iscrizione al Registro di cui all'art. 7 della l. 383/2000 delle associazioni a carattere nazionale e, su richiesta di queste ultime, delle proprie articolazioni territoriali/dei propri circoli affiliati, disposta con decreto direttoriale, costituisce infatti presupposto per l'ammissione ai benefici di legge, ivi inclusa la possibilità di partecipare agli avvisi di finanziamento previsti attualmente dagli articoli 72 e 73 del CTS e di accedere al 5 per mille; nel corso del 2020, anche in considerazione della possibilità per gli enti iscritti di essere coinvolti nella trasmigrazione al RUNTS, si sono considerevolmente incrementate le richieste di iscrizione.

### 3.5. Politiche di migrazione e integrazione

Il panorama migratorio in Italia, caratterizzato da anni da una presenza stabile (testimoniata soprattutto dalle crescenti acquisizioni di cittadinanza e dai ricongiungimenti familiari) nonché dall'aumento di nuovi flussi (sempre più spesso motivati dalla ricerca di asilo politico e di protezione internazionale), continua a far intravedere allo stato attuale, segni di variazione lungo alcune sue dimensioni. Infatti, dopo oltre un decennio di aumento con una successiva flessione nel corso degli anni 2017 e 2018, nel 2019 le acquisizioni di cittadinanza italiana aumentano passando da 112.523 (nel 2018) a 127.001 unità; di queste, 113.979 riguardano persone con origine da un

---

<sup>63</sup> che si sostanzia oltre che nelle verifiche sul corretto utilizzo delle risorse, anche nelle attività di iscrizione/revisione degli enti al Registro nazionale delle associazioni di promozione sociale, nel rilascio di autorizzazioni nei confronti delle operazioni straordinarie e delle cessioni di impresa o ramo di impresa, nell'esame delle comunicazioni relative alle devoluzioni poste in essere dalle imprese sociali, nella vigilanza sulle procedure di liquidazione coatta amministrativa delle imprese sociali e infine, nella vigilanza sugli enti (associazioni di promozione sociale) individuati dall'articolo 95 comma 5 del Codice.



paese non comunitario (circa nove su dieci persone), registrando così nel 2019 per tale categoria, un incremento del 10,1% rispetto il 2018 (v.a.: 103.478). Al 1° gennaio 2020, i cittadini non comunitari regolarmente presenti in Italia sono 3.615.826, poco meno rispetto l'anno precedente (3.717.406 al 1° gennaio 2019). In generale, diminuiscono gli ingressi di cittadini non comunitari. Nel corso dei primi 6 mesi del 2020, in generale, tutte le diverse motivazioni all'ingresso, anche se con contrazioni diverse, hanno risentito della chiusura delle frontiere, sia in entrata che in uscita, adottata da molti Paesi per contrastare il diffondersi dell'epidemia da Covid-19, come anche agli inizi del *lockdown*, di un rallentamento dell'attività amministrativa. Pertanto, con riferimento ai nuovi permessi di soggiorno, i dati provvisori relativi ai primi 6 mesi del 2020 mostrano una diminuzione del 57,7%.

I dati del II trimestre 2020 mostrano un peggioramento delle condizioni occupazionali in quanto l'impatto della pandemia da SARS-COV-2 sull'economia italiana ha causato una netta riduzione non solo del numero degli occupati, ma anche delle persone in cerca di impiego e, pertanto, un travaso dalle forze di lavoro all'inattività. Infatti, nel confrontare i dati del II trimestre 2019 con quelli relativi al II trimestre 2020, emerge una netta riduzione dell'occupazione degli stranieri extracomunitari (-190 mila e 330 unità, pari a -11,2%) come anche degli stranieri comunitari (-67 mila unità pari a -8,2%) e degli italiani (-583 mila e 500 unità circa, pari al -2,8%). Inoltre, si rileva una drastica diminuzione dei flussi in entrata nel lavoro dipendente e parasubordinato registrati nel Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie<sup>64</sup>.

L'anno 2020 ha visto l'approvazione di importanti provvedimenti che hanno inciso sul tema dell'immigrazione e dell'asilo anche in conseguenza delle misure emergenziali adottate a causa della pandemia da Covid – 19.

<sup>64</sup> Una disamina esauriente delle dinamiche citate è contenuta nel rapporto "Gli stranieri nel mercato del lavoro in Italia" (pubblicato il 15 luglio 2020 sul sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali) che, curato annualmente da questa Direzione generale in collaborazione con ANPAL Servizi S.p.A., è giunto alla decima edizione. Le analisi contenute nel Rapporto sono incentrate su un'ampia base di informazioni, che include i dati ISTAT, i dati del Sistema Informativo Statistico delle Comunicazioni Obbligatorie del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (Direzione Generale dei Sistemi Informativi, dell'Innovazione Tecnologica, del Monitoraggio dati e della Comunicazione) e i dati di fonte INPS, INAIL e Unioncamere



Si segnalano in particolare:

- Decreto-legge del 21 ottobre 2020 n. 130 (c.d. decreto immigrazione e sicurezza) - convertito in legge n.173 il 18 dicembre 2020, che ha riguardato diversi aspetti della politica migratoria tra i quali:

- la disciplina relativa al rilascio dei permessi di soggiorno<sup>65</sup>;
- l'ampiamiento del novero dei permessi di soggiorno che possono essere convertiti in permesso di lavoro subordinato;
- l'ampiamiento dei casi in cui vige il divieto di espulsione, ai sensi dell'art. 19 co. 1.1. TUI.

- Decreto-Legge n. 34 del 19 maggio 2020, convertito con modificazioni dalla legge n. 77 del 17 luglio 2020 che ha introdotto un provvedimento di emersione dei rapporti di lavoro irregolari destinato agli stranieri presenti sul territorio nazionale antecedentemente alla data dell'8 marzo 2020, quale risposta all'emergenza sanitaria in corso, con l'obiettivo di tutelare meglio la salute pubblica e intervenire in situazioni che potrebbero favorire una recrudescenza dei contagi da Covid-19 in Italia.

- Decreto del Ministero dell'Interno, di concerto con i Ministeri dell'Economia, del Lavoro e delle Politiche Agricole del 27 maggio 2020 che ha disciplinato le modalità per la presentazione delle domande di emersione di rapporti di lavoro e per le domande di permesso di soggiorno temporaneo e definito nel dettaglio i requisiti dei datori e dei lavoratori e le procedure.

- Decreto Interministeriale del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali e del Ministero dell'Interno del 7 luglio 2020 che ha determinato il contributo forfettario a titolo retributivo, contributivo e fiscale per le somme dovute dal datore di lavoro che ha chiesto di regolarizzare un rapporto di lavoro già instaurato prima della denuncia di regolarizzazione (art. 103 del D.L. 30/2020), tra il 1° giugno e il 15 agosto.

<sup>65</sup> In particolare vengono ampliate, attraverso una minor rigidità dei requisiti necessari richiesti, le possibilità di ottenere un permesso di soggiorno per calamità naturale, cure mediche, ricerca scientifica.



- Decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 7 luglio 2020 concernente la programmazione transitoria dei flussi d'ingresso dei lavoratori non comunitari per lavoro subordinato (stagionale e non) e lavoro autonomo nel territorio dello Stato per l'anno 2020<sup>66</sup>.
- Decreto Interministeriale del Ministero del Lavoro e delle politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Interno ed il Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale del 9 luglio 2020 che ha determinato il limite massimo di ingressi in Italia degli stranieri in possesso dei requisiti previsti per il rilascio del visto di studio per il triennio 2020/2022.
- Direttiva del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali n. 122/2020 del 30.10.2020 (congiuntamente all'INL) che ha fornito indicazioni agli Ispettorati territoriali del lavoro relative all'espletamento dell'istruttoria prioritaria sulle istanze provenienti dalle sei organizzazioni professionali dei datori di lavoro nel settore agricolo<sup>67</sup>.
- Decreto Interministeriale 11 dicembre 2020 di concerto tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali, Ministero della giustizia, Ministero delle politiche agricole, alimentari, forestali e del turismo e Ministero dell'Interno che, viste le disposizioni di cui al D.L. n. 34 del 19 maggio 2020, come convertito, con emendamenti dalla l. n. 77 del 17 luglio 2020 (art. 103 comma 21), modifica la composizione del "Tavolo operativo per la definizione di una nuova strategia di contrasto al caporalato e allo sfruttamento lavorativo in agricoltura"<sup>68</sup>.

L'emergenza sanitaria nel corso dell'anno ha reso necessario un adeguamento degli interventi attraverso una pluralità di misure con riferimento ai singoli progetti. La definizione degli interventi è stata basata oltre che sulle priorità politiche anche sull'articolazione dei **Programmi Nazionali**

---

<sup>66</sup> Il provvedimento contiene, rispetto a quello dello scorso anno, due novità: 1) la previsione, all'interno delle 30.850 quote autorizzabili, di 6.000 ingressi per lavoro subordinato nei settori dell'autotrasporto merci per conto terzi, dell'edilizia e turistico-alberghiero; 2) l'assegnazione, a titolo sperimentale, di una riserva di 6.000 quote, all'interno delle 18.000 quote di ingressi per motivi di lavoro stagionale, alle seguenti organizzazioni del settore agricolo: Cia, Coldiretti, Confagricoltura, Copagri, Alleanza delle cooperative, per la gestione delle procedure al fine di prevenire forme d'intermediazione illecita, nel contrasto al lavoro irregolare e allo sfruttamento.

<sup>67</sup> Rientranti nella quota riservata di 6.000 unità e in deroga al principio cronologico di arrivo di tutte le istanze presentate dai datori di lavoro, ai fini del rilascio del competente parere. Una volta esaurita la quota riservata, gli Ispettorati potranno istruire le altre pratiche secondo l'ordine cronologico di arrivo sul sistema SPI ed impegnare la quota complessivamente destinata al lavoro stagionale/pluriennale, attribuita alla provincia di riferimento.

<sup>68</sup> Istituito dal D.L. n. 119 del 23 ottobre 2018, convertito con modificazioni, dalla legge n. 136 del 17 dicembre 2018 n°136 (art. 25 quater). In particolare, si prevede l'integrazione del citato Tavolo con ulteriori due rappresentanti, nominati rispettivamente dall'Autorità politica delegata per la coesione territoriale e dall'Autorità politica delegata per le pari opportunità.



finalizzati a perseguire l'**integrazione socio-lavorativa dei migranti**. Al riguardo, si riporta di seguito l'analisi delle risorse impiegate:

- **Fondo Nazionale Politiche Migratorie**: anche per l'anno 2020 gli impegni effettuati hanno consentito di raggiungere un obiettivo di spesa che sfiora il 100% (99,96%) delle risorse assegnate che a decorrere dall'anno 2019 ammontano a 10 milioni di euro annui complessivi.
- **Fondo Asilo, Migrazione e Integrazione (FAMI)**: nel corso del 2020 sono stati attivati interventi per un valore di circa 29 milioni di euro ed erogate risorse finalizzate anche al raggiungimento dell'obiettivo di spesa del programma per un valore di € 11.457.428,80.
- **Fondo sociale europeo PON Inclusion**e: nel corso del 2020 sono stati attivati interventi per un valore di circa 13 milioni di euro e certificati verso la Commissione Europea circa 2.300.000,00 euro contribuendo al raggiungimento dell'obiettivo di spesa del programma operativo.
- **Fondo sociale europeo PON Legalità**: alla fine dell'anno 2020 è stato attivato un intervento del valore di circa 15 milioni di euro.

Si segnalano, poi, vari interventi destinati all'inclusione dei migranti e ai *target* vulnerabili: rifugiati, titolari di protezione internazionale, minori. Al riguardo, si evidenzia che nel corso dell'anno 2020, è proseguita l'attività di censimento e monitoraggio della presenza dei **minori stranieri non accompagnati in Italia (MSNA)**, attraverso il **Sistema informativo nazionale dei minori stranieri non accompagnati (SIM)**<sup>69</sup>. Grazie ai dati raccolti e censiti attraverso il SIM, con cadenza mensile, vengono pubblicati i Report statistici sintetici relativi ai dati sulla presenza dei minori stranieri non accompagnati in Italia.

Ai sensi dell'art. 33 del Testo Unico immigrazione e del d.P.C.m. 535/1999, questa Amministrazione è attualmente competente anche con riferimento alla valutazione e all'approvazione dei **programmi solidaristici di accoglienza dei minori stranieri**, al censimento dei minori accolti e alla vigilanza sulle modalità del soggiorno. Questi programmi prevedono l'accoglienza e l'ospitalità in Italia per periodi determinati (massimo 120 giorni nell'anno solare) di bambini e adolescenti stranieri in situazioni di difficoltà. Tali programmi rappresentano una forma di solidarietà diffusa sull'intero territorio nazionale, ad opera di enti, associazioni, famiglie e parrocchie. Nel corso dell'anno 2020, a causa dell'emergenza sanitaria in corso, i citati programmi di accoglienza e il relativo procedimento di approvazione sono stati temporaneamente sospesi.

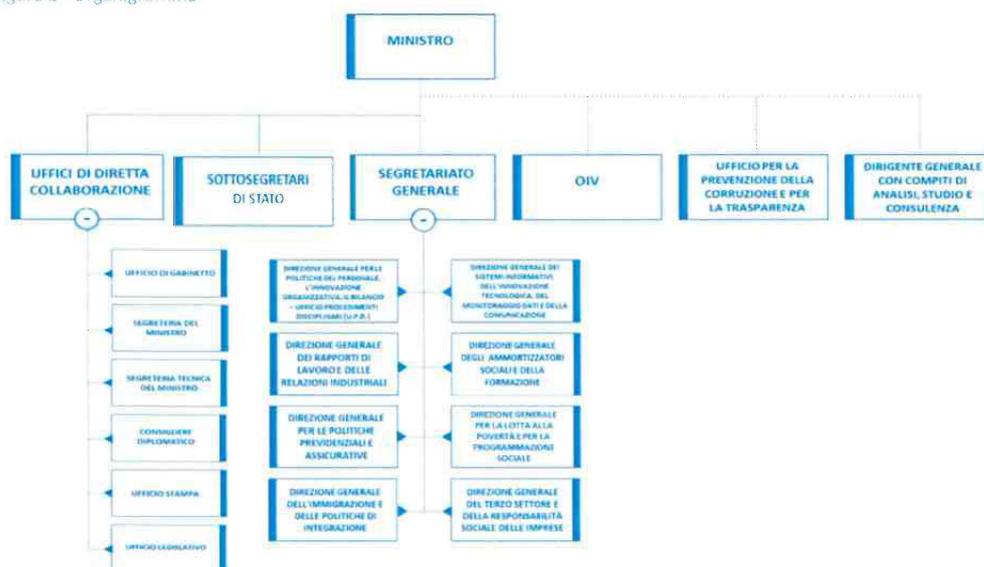
<sup>69</sup> Istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali dall'art. 9 della l. 47/2017.



## B) ADEGUAMENTI NORMATIVI E AMMINISTRATIVI

L'attuale struttura amministrativa del Ministero<sup>70</sup> è costituita da uffici di amministrazione centrale con un Segretariato Generale, otto Direzioni generali e 50 uffici di livello dirigenziale non generale inclusi gli uffici di diretta collaborazione del Ministro, oltre agli uffici dei Sottosegretari di Stato e dell'Organismo Indipendente di Valutazione della *performance* (OIV), come rappresentato nell'organigramma che segue.

Figura 1 - Organigramma



<https://www.lavoro.gov.it/ministro-e-ministero/organigramma/Pagine/default.aspx>

Nel 2020 questo Dicastero ha continuato a porre in essere misure organizzative mirate alla ricostituzione e al potenziamento degli organici attraverso nuove politiche di reclutamento del personale, in armonia con i principi dettati dalla legge n. 124 del 2015, ai fini della crescita dell'efficienza dell'organizzazione e dell'azione amministrativa, nel rispetto del quadro normativo in materia di assunzioni.

<sup>70</sup> Quale risulta dal DPR 15 marzo 2017, n. 57 recante "Regolamento di organizzazione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali", come integrato dal decreto legislativo 15 settembre 2017 n.147, e dal decreto ministeriale del 6 dicembre 2017.



### C) MISURE DI RAZIONALIZZAZIONE

Con il Piano triennale del fabbisogno del personale (PTFP) delineato per il triennio 2020-2022, approvato con D.M. 148/2020, è stato pianificato un programma di reclutamento volto al rafforzamento di determinati ambiti secondo gli obiettivi di Governo, le cui peculiarità richiedono figure professionali con elevate competenze, in linea con quanto introdotto sia dalla legge 30 dicembre 2018, n. 145 recante *“Bilancio di previsione dello Stato per l’anno finanziario 2019 e bilancio pluriennale per il triennio 2019-2021”*, che dalla legge 19 giugno 2019, n. 56 recante *“Interventi per la concretezza delle azioni delle pubbliche amministrazioni e la prevenzione dell’assenteismo”*.

Il predetto Piano triennale del fabbisogno del personale ha finalizzato le risorse finanziarie disponibili per l’anno 2020 a titolo di facoltà ordinarie assegnate al Ministero (legge di bilancio n. 145/2018), utilizzate al 100% a seguito dello sblocco del *turn over* (legge 56/2019), e anche le facoltà straordinarie<sup>71</sup>. In considerazione di tali risorse finanziarie, nonché nei limiti della dotazione organica, è stato individuato un piano di reclutamento che prevede l’assunzione di complessive n. 43 unità di personale (dirigenti e aree funzionali) a valere sulle facoltà ordinarie 2020 e complessivamente n. 62 unità di personale (aree funzionali) a valere sulle facoltà straordinarie 2020.

Concretamente, tuttavia, nel 2020, la pandemia ha aggravato le pesanti criticità già esistenti della complessa procedura di autorizzazione ad assumere e reso di fatto inaccessibile lo scorrimento delle graduatorie degli idonei in concorsi già svolti, gestiti dalla Commissione RIPAM secondo le direttive generali del Dipartimento della funzione pubblica.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha avviato, dal mese di gennaio 2020, una fase di sperimentazione del **lavoro in modalità agile** inserita in un percorso di innovazione dell’organizzazione per un sistema più efficiente, finalizzato ad accorciare le distanze tra Pubblica Amministrazione e cittadini, a facilitare l’accesso ai servizi ed a contribuire al benessere organizzativo dei dipendenti. Tale sperimentazione, svolta nei mesi immediatamente precedenti alla pandemia, ha poi consentito al Ministero, nel momento dell’emergenza, di affrontare fin da subito le criticità, con le necessarie misure di distanziamento sociale e di limitazione della

<sup>71</sup> Art.1, comma 301, lett. d), legge di bilancio n. 145/2018



mobilità, senza alcuna interruzione delle attività, consentendo di contemperare l'esigenza di contrasto alla pandemia con la necessità di continuità nell'erogazione dei servizi.

Nell'ambito dello stato di emergenza sanitaria dichiarato con Delibera del Consiglio dei Ministri in data 31 gennaio 2020, sono intervenuti successivi provvedimenti normativi e amministrativi per l'adozione di misure a carattere nazionale in materia di contenimento e gestione dell'emergenza epidemiologica da COVID-19. In tale contesto, per il personale delle pubbliche amministrazioni, è stato introdotto il lavoro agile in via ordinaria, anche in deroga agli accordi individuali e agli obblighi informativi di cui agli articoli da 18 a 23 della legge 22 maggio 2017, n. 81, fatte salve le attività indifferibili da rendere in presenza individuate da ogni singola amministrazione, come precisato dal Ministro per la pubblica amministrazione con le direttive nn. 2/2020 e 3/2020 e con la circolare 2/2020 e confermato con d.l. 19 maggio 2020, n.34. Successivamente, il ricorso al lavoro agile è stato regolato dai decreti del Presidente del Consiglio dei Ministri del 13 ottobre 2020, del 3 novembre 2020 e del 3 dicembre 2020.

In relazione alle predette disposizioni, l'Amministrazione ha assunto i necessari provvedimenti per assicurare la continuità dell'azione amministrativa e ha esteso il lavoro agile a tutto il personale, definendo limiti e modalità coerenti con le disposizioni normative attraverso decreti del Segretario Generale, cui sono seguiti i decreti dei responsabili dei singoli CdR di individuazione delle attività indifferibili da rendere in presenza di propria rispettiva competenza e sono state attivate, in via temporanea, fino a cessata emergenza, soluzioni tecniche alternative alla presenza in ufficio, al fine di rendere compatibile la funzionalità del servizio per l'espletamento delle attività istituzionali con la garanzia della protezione da qualsiasi rischio.

Sebbene per alcune mansioni, che richiedono una presenza del dipendente nella sede abituale di lavoro (centralino, ricevimento, custodia sedi, attività del consegnatario, servizi postali, biblioteca, guida automezzi) non sia stato possibile far ricorso al lavoro agile, durante la fase emergenziale sono state adottate soluzioni organizzative che hanno consentito l'applicazione della modalità agile anche ad una parte dei lavoratori assegnati ad alcune di tali attività, come per esempio, l'utilizzo di canali telematici per la comunicazione con l'utenza, l'attivazione del trasferimento di chiamata, la formazione e/o didattica a distanza, la turnazione delle presenze, la digitalizzazione dei documenti o l'erogazione da remoto per quanto attiene l'attività del centro servizi.



Alla luce del Protocollo quadro “Rientro in sicurezza” siglato in data 24 luglio 2020 tra il Ministro per la Pubblica Amministrazione e le OO.SS., validato dal Comitato tecnico scientifico e allegato alla Circolare n. 3 del medesimo Ministro, con cui sono state fornite indicazioni a tutte le pubbliche amministrazioni per il rientro in sicurezza sui luoghi di lavoro dei dipendenti, l’Amministrazione ha predisposto in forma di protocollo le *“Linee guida per la prevenzione e la sicurezza dei dipendenti del Ministero del lavoro e delle politiche sociali”*, sottoscritto il 30 luglio 2020 con le rappresentanze sindacali, in cui sono stati affrontati non solo aspetti logistici, ma anche organizzativi.

L’impegno assunto dall’Amministrazione con il predetto protocollo in merito alla valutazione di ulteriori forme di flessibilità dell’orario di lavoro si è poi realizzato con la sottoscrizione in data 14 ottobre del relativo accordo con le rappresentanze sindacali. Successivamente, il decreto del Ministro per la Pubblica Amministrazione del 19 ottobre 2020, con il quale sono state individuate modalità organizzative e criteri omogenei per tutte le amministrazioni al fine di assicurare l’applicazione del lavoro agile, ha fornito un quadro regolatorio nel quale le disposizioni interne adottate dall’Amministrazione hanno trovato conferma.

Durante il periodo della pandemia non si sono evidenziate criticità tecniche-organizzative che abbiano inciso sulla continuità dell’azione amministrativa. Tale risultato è dovuto in massima parte al lavoro di preparazione svolto nel 2019 per l’avvio della sperimentazione del lavoro agile, in applicazione della legge del 22 maggio 2017 n. 81 (artt. dal n. 18 al n. 24).

Nei mesi precedenti la pandemia, infatti, il Ministero aveva già implementato il supporto informatico necessario all’avvio del lavoro agile per il 13% del personale, programmato per 1 giorno la settimana. Nel periodo della pandemia, l’estensione di tale modalità di lavoro alla totalità del personale, fatti salvi i lavoratori dei servizi da rendere in presenza, e con frequenza di cinque giorni settimanali, ha senza dubbio inciso sulla dimensione relazionale del lavoro ma



molteplici sono stati i benefici che sono emersi nel corso del 2020 dall'attuazione del lavoro agile sia per l'Amministrazione che per il lavoratore<sup>72</sup>.

### RISORSE UMANE, FINANZIARIE E DOTAZIONI INFORMATICHE

Si rappresenta, di seguito, la distribuzione del personale delle aree funzionali del Ministero dal 2019 al 2020.

#### DOTAZIONE ORGANICA E PERSONALE IN SERVIZIO

	Dotazione organica <sup>1</sup>		Personale in servizio*		di cui a tempo determinato		Esuberi (+) e/o scoperture (-)	Personale in comando da altre Amministrazioni	
	2019	2020	2019	2020	2019	2020		2019	2020
Personale dirigente									
I fascia	12 <sup>2</sup>	12 <sup>3</sup>	10 <sup>4</sup>	11 <sup>5</sup>	1		-1		
II fascia	50	50	44 <sup>6</sup>	39 <sup>7</sup>	4	4	-11	1	5
<b>Totale dirigenti</b>	<b>62</b>	<b>62</b>	<b>54</b>	<b>50</b>	<b>5</b>	<b>4</b>	<b>-12</b>	<b>1</b>	<b>5</b>
Personale non dirigente									
Area III	652	652	444	419			-233	19	19
Area II	433	433	338	323			-110	13	9
Area I	22	22	14	14			-8		
Altro (specificare)									
<b>Totale personale non dirigente</b>	<b>1.107</b>	<b>1.107</b>	<b>796</b>	<b>756</b>			<b>-351</b>	<b>32</b>	<b>28</b>

\* Escluso il personale in comando da altre Amministrazioni

#### Dotazione organica

<sup>1</sup> Dotazione organica rideterminata con DPR 15 marzo 2017, n. 57 a seguito dell'istituzione dell'INL e dell'ANPAL e del relativo trasferimento del personale, delle risorse finanziarie e strumentali alle due Agenzie di nuova istituzione.

<sup>4</sup> di cui n. 1 comando OUT presso Consiglio Nazionale Ordine dei Consulenti del Lavoro dal 20/12/2018

<sup>5</sup> di cui n. 1 comando OUT presso Gabinetto Ministero politiche agricole dal 30.4.2020.

<sup>6</sup> di cui n. 4 comandati presso altra Amministrazione e n. 1 fuori ruolo per incarico U.E.

<sup>7</sup> di cui n. 3 comandati presso altre Amministrazioni e n. 1 in distacco per incarico U.E.

#### Personale in servizio

Infine, per quanto concerne l'attività informatica, le attività del 2020 sono state orientate secondo le linee strategiche dettate da AgID, nonché per l'erogazione dei servizi di comunicazione

<sup>72</sup> Se ne elencano i più significativi: risparmi di gestione in termini di riduzione di spesa per i beni ed i servizi di utilità corrente, quali cancelleria, carta, utenze, riscaldamento e condizionamento, servizi di pulizia; riduzione del livello di emissioni di Co2 derivanti dalla diminuzione dell'utilizzo delle stampanti e dal decremento del traffico connesso allo spostamento dei lavoratori; riduzione del tasso di assenza con conseguente riduzione dei tempi di lavoro delle pratiche; riduzione dei tempi e dei costi di spostamento per i lavoratori nel tragitto casa-lavoro-casa; maggiore possibilità, per i lavoratori, di conciliare tempi di lavoro e famiglia. La prestazione lavorativa in modalità agile connessa al raggiungimento di obiettivi, pur nel rispetto del proprio piano di lavoro, ha incrementato il benessere dei lavoratori, migliorato la loro produttività realizzando una diversa ed efficiente organizzazione degli adempimenti istituzionali.



(campagne e partecipazione ad eventi) e per l'informatizzazione dei processi e servizi inseriti nella normativa via via emanata.

Anche l'attività del 2020, nell'ambito delle convenzioni specifiche, è stata improntata al supporto all'attività delle Agenzie che, in attesa di rendersi completamente autonome, usufruiscono dei servizi infrastrutturali del Ministero.

Ovviamente tutta l'attività del 2020 è stata influenzata dalla pandemia e dalle misure di contrasto alla stessa che hanno accelerato il ricorso allo "*smart working*".

L'emergenza epidemiologica ha indotto, infatti, le persone a riprogrammare la propria quotidianità e l'amministrazione a introdurre nuove pratiche lavorative per garantire la continuità delle attività. Tali modalità hanno richiesto ai dipendenti di passare dal fisico al digitale, affidandosi a nuovi strumenti, nuovi modelli di collaborazione, nuove forme di apprendimento e confronto a distanza, talvolta senza una adeguata preparazione. Ecco perché, nella consapevolezza che la digitalizzazione è il presupposto per l'attivazione del lavoro agile, l'attività si è concentrata sul rafforzamento dell'infrastruttura abilitante per il lavoro agile, per consentire ai dipendenti di accedere ai dati e utilizzare gli applicativi da qualunque postazione di lavoro, anche se dislocata in una sede diversa da quella abituale. Tale infrastruttura fa riferimento: alla profilazione degli utenti; alla tracciatura degli accessi al sistema e agli applicativi; alla disponibilità di documenti in formato digitale, grazie al protocollo informatico, al sistema di gestione documentale e a quello di conservazione digitale.

Oltre a queste attività, necessarie per consentire di lavorare in modalità *smart* ma sempre all'interno dell'amministrazione, l'attività si è concentrata sullo sviluppo di componenti che hanno consentito di accedere al sistema informativo in uso anche da remoto, adottando ogni misura atta a garantire la sicurezza e protezione di informazioni sensibili all'amministrazione e acquisendo una serie di componenti tecnologiche abilitanti all'avvio dello *smart working* anche presso questa Amministrazione: dalla disponibilità di accessi sicuri alla possibilità di tracciare l'attività dei dipendenti svolta al di fuori degli uffici anche in termini temporali.

Più nello specifico le attività hanno riguardato:

- virtualizzazione delle postazioni di lavoro, che consente l'accessibilità al desktop direttamente dal data center, in ogni luogo e da qualunque postazione;



- accesso da remoto del sistema di protocollo informatico e completamento della gestione documentale;

- disponibilità di accedere alla Intranet e a tutti i servizi e applicazioni erogati per il tramite della medesima anche da remoto;

- nuova telefonia attraverso un sistema VoIP (Virtual over Internet Protocol) evoluto che consente anche da postazioni mobili di telefonare come (e con i medesimi costi) se si stesse in ufficio;

- nuovo sistema di posta elettronica certificata, pienamente integrata con il protocollo informatico e accessibile in *cloud*;

- l'attivazione delle c.d. "scrivanie virtuali" (VDI Virtual Desktop Infrastructural) configurate sia su *device* di proprietà dei dipendenti sia su strumenti (PC e connessione) messi a disposizione dall'amministrazione, una soluzione che ha consentito (e consente) di creare postazioni di lavoro indipendenti dal *device* fisico. In questa infrastruttura infatti vengono create delle macchine virtuali che risiedono in un server fisico centralizzato.

A tutto il personale del Ministero è stato consentito di lavorare da casa, con l'attivazione delle c.d. "scrivanie virtuali" – VDI Virtual Desktop Infrastructural -, configurate sia su *device* di proprietà dei dipendenti sia su strumenti (PC e connessione) messi a disposizione dall'amministrazione.

Al momento attuale l'Amministrazione gestisce circa 1200 postazioni di lavoro in modalità agile, utilizzate da tutti gli utenti del Ministero del Lavoro ma anche dagli utenti dell'Agenzia Nazionale delle politiche attive per il lavoro – ANPAL, cui il Ministero del lavoro ad oggi offre il servizio. L'infrastruttura è stata progettata ed è realizzata nella modalità *on premise* in modo modulare e si sviluppa su due siti geografici (i due CED del Ministero del Lavoro).

Anche la comunicazione istituzionale, seppur riorientata per adattarsi alle nuove esigenze, è proceduta spedita e i numeri ne sono un esempio:

- Il sito istituzionale, rafforzato con una sezione specifica dedicata al Covid 19 ha visto un notevole incremento in termini di visite (+151%) e nuovi utenti (+249%);
- la pagina dei servizi lavoro, solitamente in costante utilizzo, ha avuto un incremento pari al 13%;
- I *follower* del profilo *twitter* sono aumentati del 64%, quelli del profilo *linkedin* del 208%;



- le campagne istituzionali hanno accompagnato gli eventi più significativi dell'anno: la giornata della digitalizzazione, il Reddito di emergenza, l'avviamento di SPID ma anche loLavoroSmart che ha accompagnato il periodo del *lockdown* per sensibilizzare tutti all'uso dello *smart working* e, da ultimo, anche la campagna europea EU4fairwork per promuovere il lavoro regolare.

Tutta l'attività, seppur procedendo per ambiti di intervento (agenda digitale, informatizzazione dei processi, comunicazione interna ed esterna, acquisti di beni e servizi) ha avuto come *fil rouge* comune l'innovazione tecnologica, l'integrazione delle banche dati, il monitoraggio e la valutazione. Denominatore comune sono: la continua e progressiva dematerializzazione dei servizi erogati, che ha permesso di comprimere i tempi dei procedimenti e di avere a disposizione un patrimonio informativo utile per la valutazione degli effetti delle politiche; il dialogo continuo e costante con gli *stakeholder* (patronati, parti sociali, ...), che ha consentito un approccio fattivo per l'attuazione di nuovi sistemi come nel caso di SPID e con i cittadini, razionalizzando ulteriormente con la messa in esercizio dell'UrpOnLine; l'approccio interno trasversale e progettuale, che ha favorito i processi di integrazione con il personale delle divisioni o di altri uffici esterni, attraverso riunioni periodiche telematiche e conferenze di servizi; la sicurezza dei sistemi e delle sedi; l'integrazione tra le varie componenti del sistema che, a partire da quello di gestione delle risorse umane, consente di gestire servizi e azioni con una anagrafica comune non replicata, e che ha consentito durante la pandemia il conseguimento degli obiettivi.

24 GIU 2021

Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali  
Andrea Orlando

PAGINA BIANCA