

La missione “Politiche previdenziali” ha avuto, rispetto al 2012, un incremento del 18,4 per cento e del 6 per cento rispetto al 2013 (anno in cui si è concretizzata, di fatto, la riforma del sistema pensionistico).

Aumentano anche gli stanziamenti definitivi della missione “Politiche per il lavoro” (78 per cento, rispetto al 2012 e 11 per cento rispetto al 2013), in un contesto caratterizzato dalla sempre maggiore importanza delle sottostanti attività.

Pressoché costanti nei tre anni sono, invece, rimasti gli stanziamenti definitivi relativi alla missione 24 “Diritti sociali, politiche sociali e famiglia”.

Incrementi significativi hanno avuto, infine, gli stanziamenti definitivi della missione 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”.

3.2. Le misure di contenimento della spesa

Nel 2014 il Ministero ha provveduto a dare esecuzione agli artt. 16 e 50 del decreto-legge n. 66 del 2014, che hanno previsto, rispettivamente, un obiettivo di risparmio, pari a 240 milioni di euro in termini di saldo netto da finanziare, nonché interventi di razionalizzazione degli acquisti di beni e servizi, pari a 200 milioni di euro. Dall’applicazione di tale normativa sono derivate, per il Ministero del lavoro, riduzioni di stanziamento per complessivi 4,5 milioni (1,9 relativi all’applicazione dell’art. 16 e 2,6 relativi all’art. 50). Il Ministero ha esercitato la facoltà concessa di rimodulare gli importi tra i capitoli interessati alla riduzione, nel rispetto del totale previsto. Le maggiori riduzioni sono state operate sui capitoli 2180 (Fondo per il finanziamento di interventi a favore dell’incremento dell’occupazione giovanile e delle donne) e 7682 (Finanziamento delle attività di formazione professionale residue svolte nelle Regioni a statuto speciale e finanziamento dell’ISFOL).

L’Amministrazione ha effettuato variazioni compensative, anche relative a missioni diverse, nell’ambito degli stanziamenti per l’acquisto di beni e servizi, fermo restando il divieto di utilizzare gli stanziamenti di conto capitale per compensare spese correnti.

Nel 2014 sono stati rispettati tutti i limiti derivanti dalle misure di contenimento della spesa di cui al decreto-legge n. 78 del 2010. Il Ministero ha provveduto all’aggiornamento del tetto di spesa, introdotto dall’art. 15, comma 2 del DL n. 66 del 2014, con riferimento all’acquisto, la manutenzione, il noleggio e l’esercizio dei mezzi di trasporto, effettuando gli accantonamenti sui competenti capitoli dei vari C.d.R. delle somme eccedenti il limite stabilito.

Analogamente, il Ministero ha provveduto all’aggiornamento dei limiti di spesa relativi ad incarichi di consulenza.

3.3. La gestione delle spese

La tavola 5 evidenzia i risultati della gestione della spesa del Ministero, disaggregata tra le diverse missioni, negli ultimi due esercizi finanziari.

Nella stessa tavola si nota che dei 117,9 miliardi di stanziamenti definitivi, 113 miliardi si sono tradotti in pagamenti, mentre i residui finali sono stati pari a 17,4 miliardi, ed un miliardo sono state le economie totali, con una minima incidenza di quelle realizzate sulla competenza dell’esercizio. Capitoli con ricorrenti e rilevanti economie, sia in conto competenza che in conto residui, sono presenti in pressoché tutte le missioni¹².

¹² Si tratta dei capitoli: 2020-2143-2180-3542-3783-4330-4334-4335-4336-4354-4358-4364-4369-4370-4502-4504-4506-4506.

TAVOLA 5

**I RISULTATI FINANZIARI DELLA GESTIONE PER MISSIONI
ESERCIZI FINANZIARI 2013-2014**

(in milioni)

Missione	Stanz. def. comp.		Impegni lordi		Pagamenti totali		Residui finali		Economie totali	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	26,8	27,2	26,8	27,2	26,9	27,6	0,3	0,2	0,0	0,1
025. Politiche previdenziali	75,7	80,3	75,6	80,3	74,3	75,9	9,5	13,1	3,3	0,9
026. Politiche per il lavoro	9,1	10,1	9,1	10,1	8,6	9,4	3,4	4,1	0,0	0,1
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,04	0,10	0,0	0,1	0,02	0,06	0,04	0,1	0,00	0,0
032. Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche	0,1	0,1	0,0	0,1	0,05	0,06	0,01	0,0	0,01	0,0
033. Fondi da ripartire	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	111,7	117,9	111,6	117,8	109,8	113,0	13,3	17,5	3,4	1,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La scomposizione per categorie economiche (tavola 6), mette in evidenza, come di consueto, il forte peso dei trasferimenti di parte corrente¹³, che rappresentano il 99,5 per cento dell'intero stanziamento.

I "Redditi da lavoro dipendente", in termini di stanziamento definitivo di competenza, costituiscono lo 0,3 per cento del totale delle risorse gestite. Minima l'incidenza delle somme a disposizione per spese in conto capitale (circa 13 milioni).

Rispetto al precedente esercizio, i trasferimenti aumentano del 6 per cento, mentre, diminuiscono gli stanziamenti per "Consumi intermedi" (7 per cento in meno rispetto al 2013), in relazione ai tagli lineari delle dotazioni di bilancio¹⁴.

In flessione risultano i "Redditi da lavoro dipendente" (-5 per cento) ed in diminuzione, ancor più accentuata, gli "Investimenti fissi lordi" (-30 per cento). Praticamente azzerata la voce "Trasferimenti di parte capitale, in esito al trasferimento del cap. 7206 (Fondo sociale per occupazione e formazione) dal titolo II "Spese in conto capitale" al titolo I "Spese correnti" (capitolo 2230).

¹³ Nell'ambito dei Trasferimenti di parte corrente, i Trasferimenti alle Amministrazioni pubbliche, e in particolare agli Enti previdenziali, rappresentano il 99 per cento.

¹⁴ L'Allegato 1 al decreto-legge n. 95 del 2012 prevede, per il 2013, una riduzione del 4 per cento sulle spese per acquisto di beni e servizi. Va tenuto conto che i tagli lineari si cumulano agli effetti derivanti da specifiche misure di contenimento della spesa per consumi intermedi, quali spese per collaborazioni e consulenze, relazioni pubbliche, convegni, mostre, pubblicità, rappresentanza, sponsorizzazioni, missioni, auto di servizio, formazione; riduzione dell'uso della carta; spese per mobili e arredi; spese per organi collegiali e altri organismi; spese per *hardware* e *software*.

TAVOLA 6

ANDAMENTI GESTIONALI PER CATEGORIA ECONOMICA

(in migliaia)

Categorie	Stanzamenti definitivi	Impegni lordi	Pagamenti totali	Residui finali
Redditi di lavoro dipendente	383.025	335.138	335.138	338
di cui imposte pagate sulla produzione	22.270	19.590	19.590	2
Consumi intermedi	74.092	71.569	73.072	17.386
Trasferimenti di parte corrente	117.330.474	117.322.697	112.493.177	17.441.760
di cui alle Amministrazioni pubbliche	116.810.590	116.802.820	111.742.894	17.290.392
Altre uscite correnti	16.320	11.949	11.598	414
di cui interessi passivi	91	91	76	21
SPESE CORRENTI	117.845.911	117.783.354	112.954.984	17.459.897
Investimenti fissi lordi	6.017	6.015	8.318	3.987
Trasferimenti di parte capitale	6.950	6.950	7.248	305
di cui alle Amministrazioni pubbliche	6.702	6.702	7.000	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	12.966	12.965	15.566	4.292
SPESE FINALI	117.858.877	117.796.319	112.970.550	17.464.189
SPESE COMPLESSIVE	117.858.877	117.796.319	112.970.550	17.464.189

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola 7, in cui l'andamento della gestione di competenza è suddiviso per centri di responsabilità, mette in risalto il peso, in termini di risorse finanziarie assegnate, della Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative (68 per cento) e della Direzione generale per l'inclusione e le politiche sociali (23 per cento). Entrambe tali direzioni gestiscono la maggior parte dei trasferimenti agli istituti di previdenza. Minima la rilevanza, in termini finanziaria, del C.d.R. relativo all'attività ispettiva. Al riguardo va, peraltro, precisato che la spesa relativa al personale impegnato nell'attività di vigilanza è posta a carico del C.d.R. relativo alle politiche del personale.

TAVOLA 7

ANDAMENTI GESTIONALI PER CENTRI DI RESPONSABILITÀ

(in migliaia)

Centro di responsabilità	Stanzamento definitivo di competenza	Impegni lordi	Pagato totale	Residui finali
Gabinetto ed Uff. di dir. Collabor.	11.844,88	8.229,09	8.235,88	174,50
Segretariato generale	4.384,07	3.236,59	2.979,44	307,78
D.G. per le politiche del personale, innovazione, bilancio e logistica	375.190,08	335.786,87	343.389,85	6.386,34
D.G. per la comunicazione e informazione in materia di lavoro e politiche sociali	1.721,19	1.633,68	1.595,87	184,62
D.G. per le politiche attive e passive del lavoro	9.706.339,41	9.702.401,66	9.026.586,34	4.050.437,77
D.G. delle relazioni industriali e dei rapporti di lavoro	13.024,63	12.177,24	19.571,17	3.213,33
D.G. per le politiche dei servizi per il lavoro	28.497,44	28.112,58	39.936,58	1.991,18
D.G. per le politiche previdenziali e assicurative	80.345.676,09	80.344.671,30	75.870.848,14	13.093.750,17
D.G. per l'inclusione e le politiche sociali	27.204.908,51	27.194.458,46	27.279.455,82	187.180,68
D.G. per il terzo settore e le formazioni sociali	28.911,58	28.407,40	286.612,33	33.198,98
D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	100.020,22	99.496,81	55.861,19	83.014,76
D.G. per l'attività ispettiva	38.359,28	37.706,95	35.477,77	4.349,16
Totale	117.858.877,37	117.796.318,62	112.970.550,38	17.464.189,26

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.4. I residui passivi

La tavola 8 evidenzia un aumento del 31 per cento dei residui finali, che passano dai 13,3 miliardi del 2013 ai 17,4 miliardi del 2014. Si amplia la quota dei residui di stanziamento che passa dai 791 milioni a 1,21 miliardi. Tali residui sono da riferire per la quasi totalità alla

missione “Politiche per il lavoro” ed in particolare al cap. 2230 relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, nello specifico ai piani gestionali relativi agli ammortizzatori in deroga (728 milioni) e all’obbligo formativo e apprendistato (478,2 milioni)¹⁵.

TAVOLA 8

RESIDUI INIZIALI E FINALI NEL 2014

(in miliardi)

Categoria di Spesa	Residui Iniziali	Residui finali propri	Residui finali stanziamento	Residui finali
Redditi da lavoro dipendente	0,00	0,00	0,00	0,00
Consumi intermedi	0,02	0,02	0,00	0,02
Imposte pagate sulla produzione	0,00	0,00	0,00	0,00
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	13,17	16,08	1,21	17,29
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	0,07	0,09	0,00	0,09
Trasferimenti correnti a imprese	0,07	0,06	0,00	0,06
Interessi passivi e redditi da capitale	0,00	0,00	0,00	0,00
Poste correttive e compensative	0,00	0,00	0,00	0,00
Altre uscite correnti	0,00	0,00	0,00	0,00
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,01	0,00	0,00	0,00
Contributi agli investimenti	0,00	0,00	0,00	0,00
Contributi agli investimenti ad imprese	0,00	0,00	0,00	0,00
Altri trasferimenti in conto capitale	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	13,33	16,26	1,21	17,46

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La tavola 9 evidenzia le perenzioni e le reiscrizioni relative agli ultimi cinque esercizi:

TAVOLA 9

PERENZIONI E REISCRIZIONI

(in migliaia)

Anni	Residui perenti di parte corrente	Ammontare reiscrizioni	Residui perenti di parte capitale	Ammontare reiscrizioni
2010	685.235	1.698	378.748	0
2011	805.821	45.415	6.556	287.320
2012	6.340.741	109.835	434.072	27.010
2013	6.923.679	199.710	350.457	8.340
2014	4.054.879	7.109	272.406	248

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel Patrimonio affluiscono, nel 2014, nuove perenzioni per 634,4 milioni relativi a residui propri; non si registrano poste patrimoniali correttive.

Va segnalato il rilevante divario fra l’importo richiesto dall’Amministrazione per reiscrizioni nel 2014 (pari a 2,5 miliardi), e quello assentito dal Ministero dell’economia e delle finanze pari a 7,3 milioni (7,2 di parte corrente e 0,3 di parte capitale).

Dal conto del patrimonio risulta che l’ammontare totale delle somme eliminate per prescrizione è pari a 0,8 milioni, mentre le economie su residui passivi perenti sono pari a 3,4 miliardi.

Da un esame dei dati presenti nella tavola 10, risulta che la perenzione dei residui interessa principalmente la categoria economica 4 “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche”, ed in particolare il capitolo 2230, relativo al “Fondo per occupazione e formazione”, le cui problematiche gestionali sono trattate nel paragrafo relativo alla missione “Politiche per il lavoro”.

¹⁵ La problematica è approfondita nella missione “Politiche per il lavoro”.

TAVOLA 10

RESIDUI PASSIVI PERENTI DISTINTI PER CATEGORIE ECONOMICHE

(in migliaia)

CATEGORIE	RESIDUI PASSIVI PERENTI - 2014
2 - Consumi intermedi	5.761
4 - Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	3.959.846
5 - Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	70.955
6 - Trasferimenti correnti a imprese	18.272
12 - Altre uscite correnti	46
Totale di parte corrente	4.054.879
21 - Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	72
22 - Contributi agli investimenti	191.217
23 - Contributi agli investimenti ad imprese	81.117
Totale in conto capitale	272.406
Totale categorie	4.327.286

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

3.5. La situazione debitoria

Nel 2014 il Ministero del lavoro non è stato coinvolto nel riparto del Fondo MEF per la copertura di debiti pregressi ai sensi del DL n. 66 del 2014, in quanto è stata data priorità a situazioni debitorie di altri Ministeri.

Il Ministero del lavoro e delle politiche sociali è stato, invece, destinatario di risorse in seguito all'attività di riaccertamento straordinario (art. 49 DL n. 66 del 2014) dei residui passivi di bilancio, nonché della sussistenza delle partite debitorie iscritte nel conto del Patrimonio dello Stato in corrispondenza di residui andati in perenzione ed esistenti nel medesimo conto alla data del 31 dicembre 2013, ai fini della verifica della permanenza dei presupposti indicati all'articolo 34, comma 2, della legge n. 196 del 2009¹⁶.

A seguito della predetta attività, sono state individuate le partite da eliminare, iscritte tra i residui passivi di bilancio e tra i residui passivi perenti del conto del patrimonio, non più esigibili per il venir meno della relativa obbligazione giuridica, con la conseguente notevole riduzione della massa dei residui del Ministero.

Le risultanze di tale attività sono riportate nella tavola 11.

TAVOLA 11

RIACCERTAMENTO STRAORDINARIO DEI RESIDUI

(in euro)

Residui passivi di bilancio		Residui passivi perenti		
lett. a), comma 2, art. 49 DL 66/2014	lett. d), comma 2, art. 49 DL 66/2014	lett. h), comma 2, art. 49 DL 66/2014	lett. c), comma 2, art. 49 DL 66/2014	lett. d), comma 2, art. 49 DL 66/2014
970.681.809,31	20,00	3.546.145.750,59	4.253,86	3.797.768,50

Fonte: DMT n. 228056 del 26/8/2014

In particolare, in applicazione del comma 2, lettera a) del citato articolo, sono stati eliminati residui pari a 971 milioni, mediante loro versamento al capitolo 3488, appartenente al Capo 10, dello stato di previsione dell'Entrata. Per quanto riguarda i residui passivi perenti, di cui all'articolo

¹⁶ "Formano impegni sugli stanziamenti di competenza le sole somme dovute dallo Stato a seguito di obbligazioni giuridicamente perfezionate".

49, comma 2, lettera b), è stato eliminato dal conto del patrimonio l'importo complessivo di 3,5 miliardi di euro¹⁷.

La posta relativa al Ministero del lavoro e delle politiche sociali (3,5 miliardi) rappresenta circa un terzo del totale dei residui cancellati per tutti i Ministeri.

Si tratta della eliminazione di somme da lungo tempo presenti nelle scritture contabili e non più esigibili da parte dei creditori. Il fenomeno riguarda soprattutto le regolazioni debitorie con gli Istituti di previdenza e deriva dal disallineamento contabile tra il bilancio dello Stato e quello dei predetti Enti. In particolare, risulta che il Ministero in anni trascorsi provvedeva ad impegnare l'intero stanziamento ad inizio anno. I pagamenti avvenivano successivamente, con imputazione, talvolta, a capitoli e piani gestionali diversi rispetto a quelli in cui si erano evidenziati i residui, che venivano, comunque, mantenuti nel conto del patrimonio, fino all'avvio della predetta operazione di riordino. Frequenti, anche se di minor rilievo finanziario, le ipotesi di mantenimento di residui relativi al pagamento degli LSU (Lavoratori socialmente utili), nonché al saldo di progetti affidati agli Enti strumentali del Ministero o ad organismi del Terzo settore. Si tratta di importi eliminati, in quanto non più dovuti, in relazione alle risultanze delle contabilità finali, approvate in esercizi successivi rispetto a quello in cui erano stati assunti gli impegni.

Allo scopo di prevenire il formarsi di ritardi dei pagamenti delle Pubbliche amministrazioni, in attuazione di quanto previsto dall'art. 42 del citato DL 66 del 2014 (obbligo della tenuta del registro delle fatture presso le Pubbliche amministrazioni), il Ministero ha avviato il censimento degli uffici che potranno utilizzare la fattura elettronica e dei ruoli coinvolti, in attesa che il MEF predisponga tutte le attività informatiche connesse alla tenuta del registro unico delle fatture, che dovrà realizzarsi attraverso il flusso dei dati dal sistema Sicoge Coint al sistema della piattaforma certificazione crediti.

La tavola 12, infine, dà conto dei debiti fuori bilancio, derivanti in particolar modo il pagamento delle spese legali, le somme dovute in esito a condanne giudiziali, quelle connesse con la notifica delle sanzioni emanate a seguito di violazioni in materia di lavoro, le regolazioni contabili con le casse di previdenza, e i rimborsi all'INAIL per infortuni sul lavoro dei dipendenti del Ministero. Nel 2014 si riscontrano 110 milioni di debiti di nuova formazione, 1,7 milioni di debiti verso tesoreria e 103 milioni di debiti non ripianati, mentre non risultano debiti fuori bilancio pregressi.

TAVOLA 12

SITUAZIONE DEBITORIA - DEBITI FUORI BILANCIO

(in migliaia)

Tipologia di spesa	Debiti fuori bilancio pregressi		Debiti fuori bilancio nuova formazione		Debiti verso Tesoreria		Debiti non ripianati	
	2013	2014	2013	2014	2013	2014	2013	2014
Riconoscimento di debito per pagamento di indennità occupazione extra-contrattuali			9.306	7.571				
Speciali ordini di pagamento in conto sospeso per pagamento di provvedimenti giurisdizionali aventi efficacia esecutiva					1.211	1.701	2.128	575
Spese per patrocinio legale a favore di avvocature	9			5			9	5
Spese notifiche sanzioni emanate a seguito di violazioni in materia di lavoro	584						584	
Fatture commerciali				3				3
Regolazioni contabili casse di previdenza varie				101.064				101.064
Rimborsi all'INAIL per infortuni sul lavoro dei dipendenti del Ministero				1.687				1.687
Totale	593			110.329	1.211	1.701	2.721	103.333

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

¹⁷ A seguito di ulteriori valutazioni, il MEF, in considerazione dell'esiguità degli importi perenti da eliminare, in applicazione della lettera c) del medesimo comma 2, pari ad euro 4.253,86, ha stabilito di reinserire gli stessi nel conto del patrimonio, al fine dei ripianamenti di tesoreria mediante reinscrizione in bilancio.

3.6. La gestione delle entrate extra-tributarie

Le entrate rientranti nella gestione finanziaria del Ministero del lavoro e delle politiche sociali hanno tutte natura extra-tributaria e si riferiscono, in maggior parte, all'applicazione delle sanzioni, in esito all'attività ispettiva. Sotto il profilo contabile, le entrate afferiscono tutte direttamente al Centro di responsabilità "Segretariato generale", che cura anche la riassegnazione alle diverse strutture.

Come risulta dalla tavola 13, nel 2014 gli accertamenti sono stati pari a 752 milioni. Le somme riscosse ammontano a 699 milioni, a fronte di previsioni definitive di cassa pari a 620.

TAVOLA 13

ENTRATE EXTRA-TRIButarIE

(in milioni)

Capitolo di Entrata	Previsioni Iniziali Cassa	Previsioni Definitive Cassa	Versamenti Totali	Accertato	Riscosso Totale
2376	0,5	0,5	0,3	1,6	0,3
2573	50,0	51,2	35,1	84,7	53,4
3367	0,0	0,0	1,0	1,0	1,0
3391	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3416	0,3	0,3	0,3	0,3	0,3
3445	0,0	0,2	0,1	0,5	0,1
3635	0,0	0,1	12,7	12,7	12,7
3668	0,0	0,0	0,1	0,1	0,1
3669	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
3670	136,0	567,7	649,1	650,5	651,4
3674	0,0	0,0	0,0	0,0	0,2
3678	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	186,8	619,9	698,7	751,6	719,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Confrontando le entrate del 2014 con i dati relativi al 2013, si riscontra un aumento del 93 per cento nelle previsioni iniziali di cassa e del 14 per cento nell'accertato.

Le entrate maggiori si evidenziano sul capitolo 3670 (con accertamenti pari 650,5 milioni, l'86 per cento dell'accertato) e, in particolare, sull'art. 5, relativo a somme da riassegnare alla spesa in base a specifiche disposizioni (entrate di carattere straordinario).

Restano pressoché stabili gli accertamenti sul cap. 2573, relativo all'attività di controllo e vigilanza svolta dal personale ispettivo delle Direzioni regionali e territoriali del lavoro.

La tavola 14 evidenzia le riassegnazioni ai capitoli della spesa dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, ai sensi dell'articolo 2, comma 1 del d.P.R.

n. 469 del 1999, relative ai primi 10 mesi del 2014. Con diversi DMT¹⁸ sono state riassegnate, ai sensi del comma 1, risorse pari a 33 milioni. Le riassegnazioni ai sensi del comma 2 del medesimo d.P.R., relative agli ultimi 2 mesi del 2013, sono state pari a 13,4 milioni, per un totale complessivo di 46,5 milioni.

TAVOLA 14

RIASSEGNAZIONI AI CAPITOLI DI SPESA – COMMA 1 DPR 469/1999

(valori assoluti)

entrata		Spesa	
capitoli	competenza	capitoli	competenza
3499	30.000,00	3783	30.000,00
3499	24.000.000,00	2230	24.000.000,00
3670	6.000.000,00	2230	6.000.000,00
2573	293.881,00	2921	146.940,00
2368	2.346.496,00	5063	2.346.496,00
2573	216.555,00	3671	216.555,00
2573	129.992,00	2921	64.996,00
2573	206.960,00	2922	206.960,00
3635	51.721,00	4061-2911-4763	51.721,00
		Totale riassegnazioni	33.063.668

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Le riassegnazioni maggiori sono state fatte alla Direzione generale per le politiche attive e passive del lavoro, in particolare al capitolo 2230, relativo al Fondo per occupazione e formazione, che ha assorbito il 91 per cento delle somme.

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

4. Missioni e programmi

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

La missione 24, suddivisa tra i due programmi "Terzo settore: associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali" e "Trasferimenti assistenziali a Enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi", presenta, nel 2014, uno stanziamento definitivo di competenza pari a 27,2 miliardi, di cui 27,1 relativi ai "Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche". Nell'ambito di tale categoria, la maggior parte delle risorse (65 per cento) è assorbita dal capitolo 3528, piano gestionale 1, relativo al trasferimento all'INPS delle somme per il pagamento delle pensioni agli invalidi civili, ciechi e sordomuti. I tre Fondi¹⁹ relativi al programma "Trasferimenti assistenziali a Enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi" rappresentano, in termini di stanziamenti definitivi, il 2,5 per cento dell'intera missione 24.

Soltanto lo 0,1 per cento dello stanziamento complessivo della missione (circa 29 milioni) è relativo al Terzo settore. Nell'ambito di tale programma, i "Trasferimenti alle istituzioni sociali private" assorbono l'87 per cento dello stanziamento, e, in particolare, il 62 per cento

¹⁸ Le riassegnazioni ai sensi del comma 1 sono state attuate nel 2014 con i seguenti DMT: nn. 15550-43653-52230-80474-81474-85149-94030-94032-100824.

¹⁹ Fondo nazionale per le politiche sociali, Fondo per le non autosufficienze e Fondo per l'infanzia e l'adolescenza.

(15,6 milioni) è riservato al Fondo per il volontariato e ai contributi per le associazioni sociali²⁰ (soltanto, comunque, lo 0,05 per cento rispetto allo stanziamento dell'intera missione). Il Fondo per l'associazionismo sociale²¹, infine, assorbe semplicemente lo 0,03 per cento dell'intera missione.

La tavola 15 dà conto degli stanziamenti della missione 24 suddivisi per categoria economica.

TAVOLA 15

MISSIONE 24 "DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA"

(in migliaia)

Categoria di Spesa	Terzo settore: associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali					Trasferimenti assistenziali a Enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, promozione e programmazione politiche sociali, monitoraggio e valutazione interventi				
	Stanz. def. comp.	Imp. Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali	Stanz. def. comp.	Imp. Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi da lavoro dipendente	1.745	1.296	1.298	4	449	3.413	2.860	2.872	0	553
Consumi intermedi	1.961	1.939	1.636	334	447	5.935	5.847	5.272	7.759	831
Imposte pagate sulla produzione	111	84	84	0	27	232	186	186	0	46
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	0	0	0	0	0	27.189.704	27.184.100	27.269.215	177.248	36.883
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	25.092	294.611	283.593	32.861	7.269	1.044	1.044	1.908	1.955	0
Altre uscite correnti	2	2	2	0	0	4.580	220	3	217	4.360
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1	0	0	1	2	1	1	0	2	1
Totale	28.912	297.931	286.612	33.199	8.193	27.204.909	27.194.258	27.279.456	187.181	42.673

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Come evidenziato nel paragrafo 1, gli interventi del Ministero, ricompresi nella missione 24, sono estremamente frammentati e fanno riferimento a risorse stanziate in specifici Fondi, con finalità in gran parte predeterminate. La legge di stabilità per il 2015 ha reso stabile a regime le risorse presenti nei principali Fondi gestiti dal Ministero. Ciò dovrebbe consentire un recupero della capacità progettuale e programmatica, anche attraverso opportune intese con le Regioni e gli Enti locali.

Di seguito una breve disamina dei risultati gestionali dei principali Fondi della missione.

Fondo nazionale per le politiche sociali (FNPS)

Nel 2014 il Fondo politiche sociali (cap. 3671)²² presenta uno stanziamento iniziale di competenza pari a poco più di 317 milioni²³. Le disponibilità del Fondo trasferite alle Regioni

²⁰ Il Fondo per il volontariato (cap. 5242), istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2 della legge n. 266 del 1991, è finalizzato a sostenere finanziariamente i progetti elaborati dalle organizzazioni di volontariato.

²¹ Il Fondo per l'associazionismo sociale (cap. 5246) è stato istituito dalla legge n. 383 del 2000 per finanziare le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale.

²² Il Fondo Nazionale per le Politiche Sociali è la principale fonte di finanziamento statale delle politiche sociali italiane ed è lo strumento attraverso il quale lo stato concorre al finanziamento della spesa sociale. Si tratta di un Fondo indistinto, in quanto le risorse non possono essere vincolate ad una specifica destinazione individuata a livello nazionale, in conseguenza della modifica del Titolo V della Costituzione, che ha determinato lo spostamento della materia dell'assistenza sociale dall'area della potestà legislativa concorrente Stato-Regioni a quella della potestà legislativa esclusiva delle Regioni.

Le risorse del FNPS, ripartite annualmente fra le Regioni, le Province Autonome di Trento e Bolzano, i Comuni e il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sono assegnate con decreto del Ministero del lavoro e delle politiche

sono state utilizzate per una serie di interventi sperimentali, volti a prevenire il fenomeno dell'allontanamento dei minori dalla famiglia di origine e l'inclusione di bambini e adolescenti rom, sinti e camminanti.

Vanno evidenziati i positivi risultati raggiunti con la prima linea di intervento: all'interno del *target* prescelto, il fenomeno dell'allontanamento è sceso al di sotto dell'1 per cento, a fronte di un dato pari al 20 per cento, registrato in un apposito gruppo di controllo. Il secondo intervento ha portato risultati incoraggianti, in termini di aumento della frequenza scolastica (20 per cento), di incremento della partecipazione a uscite didattiche e ad attività extrascolastiche e di maggiore presenza dei genitori alla vita scolastica.

Fondo per le non autosufficienze (FNA)

La legge finanziaria per il 2007 (n. 296 del 2006), ha istituito il Fondo Nazionale per le non autosufficienze, finalizzato a garantire, su tutto il territorio nazionale, l'attuazione dei livelli essenziali delle prestazioni assistenziali in favore delle persone non autosufficienti.

La legge di stabilità per il 2014 (art. 1, commi 199 e 200) ha provveduto a rifinanziare il FNA, per un importo pari a 350 milioni²⁴ consentendo, tra l'altro il proseguimento dei sussidi in favore dei soggetti affetti da sclerosi laterale amiotrofica (SLA).

Le risorse sono state ripartite con decreto interministeriale MEF-Lavoro del 7 maggio 2014, per una quota pari a 340 milioni alle Regioni e alle Province autonome²⁵ e per una quota pari a 10 milioni al Ministero del lavoro.

Con la legge di stabilità per il 2015 (art. 1, comma 159), lo stanziamento del FNA ha acquisito il requisito della stabilità ed è diventato strutturale anche per gli interventi a sostegno delle persone affette da SLA, essendo stato incrementato di 400 milioni per il 2015 e, in via definitiva, di 250 milioni a decorrere dal 2016.

Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (FIA)

Il Fondo Nazionale per l'Infanzia e l'Adolescenza (FIA), istituito con la legge n. 285 del 1997, dopo esser confluito in maniera indistinta nel FNPS, è oggi ripartito tra 15 città²⁶ indicate dall'articolo 1 della medesima legge, le cosiddette "città riservatarie", per finanziare la sperimentazione di progetti ed interventi in tema di attuazione dei diritti di bambini e adolescenti.

Nel 2014 lo stanziamento definitivo sul cap. 3527 riferito al FIA è stato pari a 30,6 milioni, in calo di circa il 22 per cento rispetto a quello del 2013.

Ulteriori interventi di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale

Il 1° settembre 2014 il Ministero ha pubblicato sul sito istituzionale i primi dati sulla sperimentazione del SIA²⁷.

In esito all'approvazione delle graduatorie definitive in tutti i Comuni, più di 6.500 nuclei familiari, corrispondenti a quasi 27.000 persone in condizione di povertà, percepiscono oggi il predetto beneficio, pari in media a 334 euro mensili.

Sempre nell'ambito della "Strategia Europa 2020", l'Italia ha riservato allo specifico obiettivo tematico "Promozione dell'inclusione sociale e lotta alla povertà" oltre 3,8 miliardi sui

sociali di concerto con il Ministero dell'economia e delle finanze, d'intesa con la Conferenza unificata. Le risorse complessive per il 2014, pari 297,4 milioni, sono state destinate per 258,2 milioni alle Regioni, per 4,3 milioni alle province autonome e per 34,7 milioni al Ministero del lavoro.

²³ Le risorse, inizialmente pari a 317 milioni, sono state ridotte di 19,5 milioni per provvedere ad una parte della copertura finanziaria del DL n. 35/2013 e del DL n. 4/2014.

²⁴ Le risorse sono stanziati sul cap. 3538 dello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

²⁵ A partire dall'anno 2010 le somme riferite alle Province Autonome di Trento e Bolzano, pur essendo calcolate ai fini del riparto, sono rese indisponibili (comma 109 dell'art. 2 della legge n. 191 del 2009).

²⁶ Bari, Bologna, Brindisi, Cagliari, Catania, Firenze, Genova, Milano, Napoli, Palermo, Reggio Calabria, Roma, Taranto, Torino, Venezia.

²⁷ Attualmente, la sperimentazione del programma SIA è attiva nelle 12 città italiane di maggiori dimensioni (Milano, Torino, Venezia, Verona, Genova, Bologna, Firenze, Roma, Napoli, Bari, Catania e Palermo).

42,5 complessivi del Sostegno europeo (Fondi strutturali e di investimento), cui vanno aggiunti quelli del cofinanziamento nazionale. Nel 2014 la Commissione europea ha rivolto all'Italia una raccomandazione specifica per l'estensione del SIA a tutto il territorio nazionale.

Nell'utilizzo dei Fondi comunitari per il periodo di programmazione 2014-2020, il Ministero del lavoro sarà titolare di un Programma Operativo Nazionale denominato "Inclusione", finanziato dal Fondo Sociale Europeo. Tale programma è dedicato principalmente a supportare proprio il Programma di sostegno per l'Inclusione Attiva (SIA), attraverso la realizzazione di misure di attivazione e supporto per i soggetti già beneficiari della carta acquisti. Complessivamente al programma sono destinati 794 milioni del sostegno europeo, cui si aggiungono 391 milioni di cofinanziamento nazionale²⁸.

Va segnalata, sempre nell'area della lotta alla povertà, la costituzione di un nuovo Fondo europeo per sostenere le persone indigenti (FEAD)²⁹, destinato a sostituire il Programma di aiuti alimentari ai meno abbienti (PEAD), chiuso con il termine del settennio 2007-2013.

A testimonianza di una sempre maggiore attenzione da parte del Ministero alle problematiche connesse con le tematiche sociali e, in particolare, con la salvaguardia del reddito per alcune categorie di dipendenti, vanno segnalati i seguenti provvedimenti emessi nel corso 2014:

- decreto direttoriale di attribuzione dei contributi alle associazioni di volontariato ed onlus per l'acquisto di ambulanze, beni strumentali e beni da donare a strutture sanitarie pubbliche ai sensi dell'art. 96 legge n. 342 del 2000 e d.m. attuativo 177/2010;
- decreto interministeriale per la costituzione del Fondo di solidarietà per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito cooperativo (art. 3 legge 28/6/2012 n. 92);
- decreto interministeriale per la costituzione del Fondo di solidarietà per la riconversione e riqualificazione professionale, per il sostegno dell'occupazione e del reddito del personale del credito (art. 3 legge n. 92/2012);
- decreto interministeriale per la istituzione presso l'INPS, ai sensi dell'art. 3 della legge n. 92/2012, del "Fondo di solidarietà residuale" (tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa ai lavoratori dipendenti dalle imprese con più di 15 dipendenti);
- decreto interministeriale per la stabilizzazione di lavoratori socialmente utili nei Comuni con meno di 5.000 abitanti;
- Istituzione del Fondo solidarietà per sostegno del personale delle Poste Italiane.

In tema di politiche sociali, va segnalata, infine, la revisione dell'ISEE (Indicatore della situazione economica equivalente), i cui parametri sono stati, come da più parti auspicato, aggiornati e resi più congrui alle condizioni economiche effettive delle famiglie più svantaggiate.

La data di avvio del nuovo sistema (1° gennaio 2015) è stata stabilita tenendo conto del periodo necessario agli Enti erogatori per adeguare i regolamenti. Tuttavia, risulta che la maggior parte dei Comuni non ha modificato le soglie di accesso alle prestazioni sociali agevolate³⁰.

²⁸ Il PON è stato trasmesso in via ufficiale alla Commissione Europea il 22 luglio 2014, ed è stato adottato definitivamente da parte della Commissione Europea in data 17 dicembre 2014 con decisione C (2014)10130.

²⁹ Le risorse che alimentano il FEAD vengono detratte dall'ammontare complessivo dei Fondi strutturali spettante a ciascun Paese, prima della sua ripartizione tra i diversi Fondi. Il regolamento assegna al paese una dotazione di 595 milioni per il periodo 2014-2020 (circa 85 milioni l'anno), è inoltre previsto un co-finanziamento del 15 per cento del programma nazionale a carico dello Stato membro.

³⁰ Si segnala, inoltre, che tre sentenze del Tar Lazio (nn. 2454, 2458 e 2459 dell'11 febbraio 2015), in seguito ai ricorsi presentati da alcune associazioni dei disabili, hanno dichiarato illegittimo il dPCM n. 159 del 2013, nella parte che prevede che nel reddito complessivo siano conteggiate anche le indennità e le pensioni percepite dai soggetti disabili (art. 4). Il Ministro del lavoro e delle politiche sociali in una nota formale del 12 aprile 2015, in risposta ad una precisa interrogazione della Federazione Italiana per il Superamento dell'Handicap, ha reso noto che il Governo sta predisponendo il ricorso al Consiglio di Stato, previa richiesta di sospensione, avverso le sentenze del TAR Lazio.

In applicazione del principio di sussidiarietà, le politiche sociali hanno sempre visto un coinvolgimento delle organizzazioni del Terzo settore e del volontariato.

Più volte la Corte ha segnalato, anche nella relazione sul Rendiconto generale dello Stato per il 2013, la necessità di un intervento normativo per il riordino e la razionalizzazione dell'intero sistema.

Il 22 agosto 2014 è stato presentato alla Camera dei Deputati un disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore, dell'impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale³¹.

La Corte nell'audizione presso la competente Commissione parlamentare ha sottolineato come si tratta di un intervento da tempo auspicato, in considerazione dell'importanza non solo sociale ma anche economica - sotto il profilo delle risorse movimentate e della dinamica occupazionale - delle attività svolte dagli Enti del Terzo settore che, attualmente, operano in un contesto normativo caratterizzato da molteplici interventi, non sempre tra loro coordinati, volti ad identificare diverse categorie e tipologie di Enti, con frequenti sovrapposizioni che rendono incerti i confini e gli ambiti di attività propri di ciascuna organizzazione.

L'intervento normativo all'esame ha l'indubbio merito, ha osservato la Corte, di prevedere un'organica e completa disciplina dell'intero Terzo settore, con una definizione del relativo perimetro che pone al centro l'attività svolta e le finalità perseguite e non più le caratteristiche oggettive e soggettive dei diversi Enti che operano senza finalità di lucro.

Nel merito la Corte ha in via generale osservato la necessità di approfondire e meglio dettagliare la materia relativa ai controlli sulle organizzazioni del Terzo settore per evitare di attribuire benefici e sovvenzioni sulla base della sola autodichiarazione di intenti contenuta negli statuti o negli atti costitutivi.

Ciò, al fine di evitare un'alterazione della libera concorrenza tra gli operatori o peggio di facilitare condotte elusive, utilizzando come schermo forme giuridiche nate per finalità solidaristiche e assistenziali.

Il disegno di legge interviene anche sui criteri di riparto tra le Onlus del 5 per mille, materia già oggetto di approfondimento da parte della Corte dei conti³².

Alcune delle problematiche evidenziate in quella sede hanno già trovato risposta nella legge di stabilità per il 2015. L'art. 17, comma 5, ha previsto la stabilizzazione delle risorse in misura pari a 500 milioni di euro. Tale importo rappresenta, in realtà, il 3,1 per mille del complessivo gettito Irpef, ma, in relazione al numero e al peso delle scelte sinora effettuate dai contribuenti, sembra tale da garantire il soddisfacimento delle preferenze manifestate.

4.2. Missione 25 "Politiche previdenziali"

Le "Politiche previdenziali" rappresentano, in termini finanziari, la missione più rilevante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali. La missione, che si esplicita nell'unico programma "Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali", assorbe, infatti, con uno stanziamento definitivo di competenza pari a 80,3 miliardi, il 68 per cento delle risorse presenti nello stato di previsione del Ministero.

Rispetto al 2013, la missione 25 presenta un aumento del 6 per cento, derivante in particolare dall'incremento dei capitoli 4330 (Fondo per il finanziamento di sgravi contributivi per incentivare la contrattazione di secondo livello) e 4339 (somme da trasferire all'INPS e alla

³¹ A.C. n. 2617.

³² Con delibera n. 14 del 2014, nell'ambito del controllo successivo sulla gestione, la Corte osservava, tra l'altro, la persistenza di due fenomeni opposti: da un lato, una indubbia situazione di vantaggio per gli organismi di maggiori dimensioni e più strutturati, in grado di investire in attività promozionali, volte ad ottenere la preferenza dei contribuenti; dall'altro, una dispersione eccessiva, in favore di una pleora di beneficiari che determina, tra l'altro, costi di gestione non indifferenti, un rallentamento delle procedure di erogazione e il rischio di indebolire l'istituto, trasformandolo in un inutile contributo a pioggia. Auspicava, inoltre, la Corte il potenziamento dei riscontri sull'attività di rendicontazione delle Onlus, anche attraverso una implementazione e un coordinamento delle diverse banche dati esistenti.

gestione ex-INPDAP a titolo di anticipazioni di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso).

Dall'analisi della tavola 16 risulta che la categoria economica "Trasferimenti di parte corrente" rappresenta quasi la totalità della spesa complessiva.

TAVOLA 16

MISSIONE 25 "POLITICHE PREVIDENZIALI"

(valori assoluti)

Categorie di spesa	Stanzamenti definitivi di competenza	Impegni Totali	Pagato totale	Residui finali	Economie totali
Redditi di lavoro dipendente	5.105.305	4.637.155	4.629.033	26.932	468.150
di cui imposte pagate sulla produzione	310.866	279.285	279.285	0	31.581
Consumi intermedi	915.915	378.385	324.825	141.978	538.036
Trasferimenti di parte corrente	80.297.576.052	79.968.553.011	75.823.814.008	13.093.572.680	905.982.759
di cui alle Amministrazioni pubbliche	79.839.621.037	79.510.597.996	75.388.923.505	13.046.131.107	905.854.459
Altre uscite correnti	42.077.877	42.077.876	42.080.279	7.644	85
SPESE CORRENTI	80.345.675.149	80.015.646.426	75.870.848.145	13.093.749.234	906.989.031
Investimenti fissi lordi	936	793	0	936	0
SPESE IN CONTO CAPITALE	936	793	0	936	0
SPESE FINALI	80.345.676.085	80.015.647.219	75.870.848.145	13.093.750.170	906.989.031
SPESE COMPLESSIVE	80.345.676.085	80.015.647.219	75.870.848.145	13.093.750.170	906.989.031

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

4.2.1. La governance del sistema di previdenza obbligatoria

Il Ministero esercita la vigilanza sugli Enti previdenziali pubblici (INPS e INAIL)³³.

L'INAIL, a seguito del completamento del processo di incorporazione, ha approvato con delibera del Presidente n. 196 del 2 agosto 2013, il nuovo modello organizzativo, quale strumento preliminare per l'adeguamento del regolamento di riorganizzazione, in ottemperanza al disposto di cui all'articolo 2, comma 10, del DL n. 95 del 2012, nonché, con delibera n. 6 del 25 giugno 2014, il Piano strategico triennale 2014-2016.

Con determinazione del Commissario Straordinario n. 38 del 1° aprile 2014 è stato approvato il Piano Industriale dell'INPS – Programma di sviluppo 2014/2016 – punto di partenza per il completamento del processo di riorganizzazione, avviato a seguito dell'integrazione con l'INPDAP. Fra le azioni di sviluppo si evidenziano quelle relative alla semplificazione dei meccanismi di decisione che dovranno essere attuate attraverso il contenimento dei livelli decisionali, l'eliminazione delle duplicazioni di competenze e la riduzione della frammentazione degli ambiti di responsabilità. Altrettanto significativi appaiono gli interventi previsti per la gestione unitaria e integrata dei servizi sul territorio, l'eliminazione delle ridondanze e la semplificazione degli attuali assetti dirigenziali, l'aggregazione e la razionalizzazione delle funzioni di supporto al processo produttivo, nonché gli interventi previsti per il rispetto delle disposizioni di cui alla legge 135 del 2012 in tema di riduzione delle dotazione organica. Il Piano Industriale prevede, inoltre, l'adeguamento dell'organizzazione centrale e territoriale, nonché l'aggiornamento degli atti organizzativi interni, quali il Regolamento di amministrazione e contabilità.

Successivamente, con delibera commissariale n. 58 del 12 maggio 2014, è stata definita la nuova dotazione organica, e approvato il nuovo Regolamento di organizzazione e ordinamento, delle funzioni centrali e periferiche.

³³ La legge n. 122 del 2010 ha previsto la riforma dell'assetto istituzionale degli Enti previdenziali ed assicurativi pubblici, facendo seguito al processo di razionalizzazione e riordino degli stessi, avviato con il DL n. 78 del 2010, attraverso la soppressione degli Enti minori (IPOST, ISPEL, IPSEMA, ENAM) e la loro incorporazione in Enti di dimensioni maggiori (INPS, INAIL, INPDAP ed ENPALS), e proseguito con il DL n. 201 del 2011, che ha previsto la soppressione dell'INPDAP e dell'ENPALS e la rispettiva incorporazione nell'INPS.

In occasione dell'audizione del 20 maggio 2015 presso la Commissione bicamerale di controllo sulle attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale³⁴, il neo Presidente³⁵ dell'INPS ha individuato una serie di criticità, tra le quali: un apparato centrale autoreferenziale, con presenza di alcune strutture di progetto con attribuzioni di dubbia rilevanza; una progressiva perdita di rapporti diretti con gli utenti e affidamento di servizi di assistenza a intermediari esterni, come Patronati, CAF e Consulenti del lavoro, con funzioni demandate non in termini di complementarietà ma di sostituzione; scarsa trasparenza dei bilanci, con frequenti disallineamenti fra bilanci preventivi e consuntivi. Si tratta di problematiche tuttora aperte che necessitano di un'attenta considerazione in primo luogo da parte del Ministero vigilante.

Con riferimento all'intervenuto processo di incorporazione con l'INPDAP, il Commissario per la *spending review* ha suggerito l'opportunità di interventi di adeguamento logistico, finalizzati al miglior utilizzo degli immobili di proprietà dell'INPS, anche al fine di ospitare strutture ministeriali. Si tratterebbe del primo passo di una più ampia realizzazione di sinergie di tipo funzionale/organizzativo, in linea con un modello di "Polo integrato del Welfare". Quanto sopra, allo scopo della creazione di sedi logistiche uniche dove gli utenti possano fruire dei servizi pubblici inerenti alle politiche sul lavoro e sociali, alla tutela delle condizioni di lavoro, alla sicurezza nei luoghi di lavoro e alla previdenza e assistenza.

Al Ministero del lavoro e delle politiche sociali spetta, inoltre, il controllo sugli Enti di previdenza di diritto privato (circa venti) che operano in favore dei liberi professionisti³⁶. Riguardo la sostenibilità delle gestioni degli istituti di previdenza privati, l'ultima verifica tecnica da parte del Ministero è stata effettuata sui bilanci riferiti al 31.12.2011³⁷.

Al fine di monitorare gli effetti delle riforme adottate e in considerazione della periodicità almeno triennale della redazione dei bilanci tecnici ai sensi dell'art. 2, comma 2 del d.lgs. n. 509/94, il Ministero del lavoro ha ritenuto, d'intesa con il Ministero dell'economia e delle finanze, che la prossima verifica attuariale debba svolgersi nel 2015.

Dall'analisi dei bilanci tecnici è emerso in alcuni casi, un livello piuttosto esiguo delle pensioni erogate che, specialmente quelle calcolate con il sistema contributivo, sono destinate a ridursi ulteriormente per effetto dell'applicazione nel tempo di più aggiornati coefficienti di trasformazione.

³⁴ Nell'ambito di un'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale pubblico e privato.

³⁵ Dopo il periodo di commissariamento dell'istituto, alla fine del 2014 è stato nominato il nuovo Presidente dell'istituto.

³⁶ Tali Enti erogano prestazioni per oltre 5 miliardi l'anno raccogliendo un flusso contributivo di oltre 8 miliardi. Il Ministero esamina e approva le delibere, adottate dagli Enti, in materia di contributi e prestazioni, di modifica degli statuti e dei regolamenti sulle attività istituzionali e dei regolamenti elettorali. Verifica, inoltre, la sostenibilità e adeguatezza delle prestazioni previdenziali, interagendo con COVIP nel controllo sulle politiche di investimento e sulla composizione del patrimonio degli Enti. Nell'esaminare i bilanci preventivi, le note di variazione e i bilanci consuntivi, può formulare eventuali osservazioni e rilievi. Il Ministero, infine, svolge l'analisi dei bilanci tecnico-attuariali, finalizzata alla verifica della sostenibilità finanziaria e dell'adeguatezza delle prestazioni previdenziali e verifica la legittimità e congruità dei piani triennali di investimento degli Enti previdenziali finalizzata al rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

³⁷ L'art. 24, comma 24, del DL 2011 ha imposto agli Enti del d.lgs. n. 509/1994 e del d.lgs. n. 103 del 1996 una verifica di carattere straordinario della stabilità di lungo periodo delle proprie gestioni previdenziali, introducendo l'obbligo di adottare misure volte ad assicurare l'equilibrio tra entrate contributive e spesa per prestazioni pensionistiche secondo bilanci tecnici riferiti ad un arco temporale di cinquanta anni. Nel termine prescritto, la maggior parte degli Enti del d.lgs. n. 509 del 1994, hanno presentato delle riforme, corredate dal bilancio tecnico attuariale con proiezione cinquantennale; i rimanenti hanno, invece, presentato il solo bilancio tecnico attuariale con proiezione cinquantennale. Soltanto la Cassa Ragionieri non ha adottato nei termini previsti i necessari correttivi di riallineamento. Dall'attività istruttoria svolta dal Ministero e dal MEF, è emerso che le misure più frequentemente adottate dagli Enti al fine di consolidare la tenuta di lungo periodo, hanno riguardato l'inasprimento dei requisiti di accesso al pensionamento, l'elevazione delle aliquote contributive, la rimodulazione delle aliquote di rendimento della pensione, l'adozione del sistema c.d. retributivo sostenibile con l'ampliamento della base pensionabile all'intera vita lavorativa e la rideterminazione delle soglie di perequazione dei trattamenti pensionistici.

Alcuni Enti, al fine di migliorare i trattamenti pensionistici erogati, hanno adottato delibere con cui hanno innalzato il contributo integrativo al 4 per cento del volume di affari ai fini IVA, destinandone una quota al montante contributivo individuale³⁸.

La COVIP (Commissione di vigilanza sui Fondi pensione) in una recente indagine conoscitiva³⁹ ha espresso perplessità sulla composizione del patrimonio detenuto dagli Enti di previdenza privati, in relazione ad una cospicua presenza di investimenti immobiliari. In particolare, la possibilità di trasformare le plusvalenze evidenziate nei bilanci in proventi effettivi sarebbe esposta all'alea dei risultati ottenibili da operazioni di dismissione che potrebbero essere realizzate in un arco temporale pluriennale e, quindi, richiedere una significativa capacità nel cogliere le opportunità di mercato.

La COVIP ha, inoltre, sottolineato l'opportunità che gli investimenti delle casse private, anche attraverso opportune iniziative legislative, possano essere in parte orientati per promuovere il finanziamento di piccole e medie imprese, nel rispetto dell'autonomia gestionale e della missione prioritaria delle casse professionali, che è quella di assicurare una adeguata prestazione pensionistica. Le politiche di investimento della previdenza di diritto privato potrebbero in tal modo determinare positive ricadute sulla crescita dell'economia nazionale.

Sempre in tema di investimenti del patrimonio delle casse private, va segnalata la predisposizione di uno schema di decreto del Ministero dell'economia che prevede regole più cogenti per investimenti e gestione delle risorse, fissando una serie di limiti volti a tracciare un quadro di riferimento prudenziale, nel quale gli Enti possono perseguire gli assetti che ritengono ottimali nell'investimento del proprio patrimonio, purché garantiscano adeguata tutela previdenziale agli iscritti, a fronte della contribuzione obbligatoria di questi ultimi⁴⁰.

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

La legge di stabilità per il 2014 ha previsto una ulteriore salvaguardia (la quinta), a favore degli c.d. esodati, cioè dei soggetti che hanno perso il posto di lavoro e non hanno ancora maturato i requisiti per il trattamento di quiescenza. In sede di dibattito parlamentare è stata ampliata la platea degli interessati a 23.000 persone, a fronte di cui un contingente di 6.000 proscrittori volontari, già previsto dal disegno di legge inizialmente presentato dal Governo.

Con la legge n. 147 del 2014 è stata, infine, disposta la sesta salvaguardia pensionistica per ulteriori 1.800 soggetti.

Al fine di una più organica e definitiva soluzione del problema, è stato presentato alla Camera dei deputati il 31 marzo 2015 un progetto di legge (A.C. n. 3002) per una settima salvaguardia che estende la tutela a tutti coloro che sono rimasti esclusi dalla pensione in base alla riforma del sistema pensionistico, di cui alla legge n. 201 del 2011⁴¹.

³⁸ La legge n. 133 del 2011 ha previsto la possibilità di elevare la misura del contributo integrativo fino ad un massimo del 5 per cento del fatturato lordo, inizialmente fissato al 2 per cento, e, contestualmente, la possibilità, per gli Enti che adottano il sistema contributivo, di destinare parte di tale contributo al montante contributivo individuale senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, garantendo al contempo l'equilibrio finanziario di gestione.

³⁹ "Indagine conoscitiva sulla gestione del risparmio da parte dei Fondi pensione e Casse professionali, con riferimento agli investimenti mobiliari e immobiliari, e tipologia delle prestazioni fornite, anche nel settore assistenziale" tenuta il 12 febbraio 2015 presso la Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli Enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale.

⁴⁰ A decorrere dal 1° luglio 2014 l'aliquota della tassazione dei redditi di natura finanziaria passa dal 20 al 26 per cento (articolo 3 del decreto-legge n. 66 del 2014). La legge di stabilità per il 2015 (articolo 1, comma 91) ha introdotto, a decorrere dal 2015, un credito d'imposta a favore delle Casse di previdenza private del 6 per cento, a condizione che i proventi assoggettati alle ritenute e imposte sostitutive siano investiti in attività di carattere finanziario a medio o lungo termine, individuate con apposito decreto del Ministro dell'economia e delle finanze (a tutt'oggi il decreto non è stato ancora approvato).

⁴¹ In vista di quanto sopra, è stato attivato, l'8 aprile 2015, sul sito del Senato della Repubblica il "Questionario per la rilevazione delle persone prossime alla pensione e rimaste disoccupate a seguito di risoluzione del rapporto precedente al 1° gennaio 2012", promosso dalla Sottocommissione "Esodati" della Commissione XI Lavoro e Previdenza Sociale, finalizzato a rilevare il quadro definitivo di quanti risultano ancora in attesa del trattamento pensionistico al termine del percorso lavorativo e che per questo ritengono di rientrare nella categoria degli esodati.

4.2.3. L'andamento della previdenza complementare nel 2014

Per quanto attiene alla previdenza complementare, nel corso del 2014, è stato emanato il d.m. 2 settembre 2014, n. 166, che ha ridisegnato la disciplina in materia di limiti agli investimenti e conflitti d'interesse dei Fondi pensione. Il citato decreto ha introdotto nuove regole che mirano a garantire una maggiore flessibilità nella gestione delle risorse dei Fondi pensione, pur nel rispetto di una prudente politica di gestione.

Secondo quanto previsto dagli artt. 3 e 4, ciascun Fondo pensione dovrà comunque investire le risorse "in misura prevalente in strumenti finanziari negoziati in mercati regolamentati" privilegiando nel definire la propria strategia di investimento "gli strumenti finanziari con basso grado di rischio".

La legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) è intervenuta sul regime fiscale delle forme di previdenza complementare.

In particolare, l'articolo 1, comma 621 ha aumentato al 20 per cento la misura dell'imposta sostitutiva, da applicare sul risultato di gestione maturato in ciascun esercizio fiscale dalle forme di previdenza complementare⁴².

Secondo i dati contenuti nel recente rapporto della COVIP, presentato l'11 giugno 2015, alla fine del 2014 erano 6,5 milioni gli iscritti alle forme pensionistiche complementari; al netto delle uscite⁴³, l'incremento rispetto all'anno precedente è stato del 5,4 per cento.

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

Per quanto riguarda i dipendenti pubblici, l'adesione ha finora coinvolto appena 173.000 lavoratori, per circa il 60 per cento concentrati nel Fondo pensione negoziale destinato al comparto della scuola (ESPERO). Il numero dei dipendenti pubblici iscritti alla previdenza complementare, pur se ancora esiguo rispetto al bacino di riferimento, è aumentato nel 2014 di circa 11.000 unità (per la maggior parte confluiti nell'iniziativa negoziale nata dalla fusione, avvenuta nel mese di maggio 2014, di due vecchi Fondi - SIRIO e PERSEO - del pubblico impiego).

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

Permane una forte polverizzazione delle forme pensionistiche complementari, che alla fine del 2014 risultano 496⁴⁴, anche se in leggera diminuzione rispetto al 2013 (510).

Nel 2014 il rendimento medio annuo composto dei Fondi pensione negoziali si è attestato al 3,2 per cento, rispetto al 2,6 per cento del TFR. Nello stesso arco temporale i Fondi pensione aperti, caratterizzati in media da una maggiore esposizione azionaria rispetto ai Fondi negoziali, hanno reso l'1,8 per cento annuo; tuttavia, i rendimenti ottenuti dai comparti obbligazionari sono stati più elevati del TFR: 3,3 per cento i comparti obbligazionari puri e 3,2 quelli misti.

⁴² Il successivo comma 622 ha previsto misure riguardanti la modalità di determinazione della base imponibile del predetto risultato di gestione delle forme di previdenza complementare, volte ad assicurare che i redditi dei titoli del debito pubblico italiani e di Paesi collaborativi, percepiti da forme pensionistiche complementari, siano sottoposti ad imposizione nella misura del 12,50 per cento. Infine, il comma 624, ha stabilito che la nuova misura di imposizione si applichi sostanzialmente dal periodo d'imposta 2014 con modalità di determinazione della base imponibile che assicurino l'imposizione nella previgente misura dell'11,50 per cento relativamente al risultato di gestione riferibile alle erogazioni effettuate nel corso del 2014.

⁴³ In corso d'anno le uscite dal sistema sono state circa 144.000, in maggioranza per riscatti (98.000, di cui oltre la metà relativo a Fondi negoziali) ed erogazioni di prestazioni pensionistiche in capitale (47.000, per un terzo riferite a Fondi negoziali). Le posizioni individuali trasformate in rendita sono state nel complesso 2.500, quasi la totalità nei Fondi preesistenti.

⁴⁴ Si tratta di: 38 Fondi pensione negoziali, 56 Fondi pensione aperti, 323 Fondi pensione preesistenti (di cui 204 Fondi autonomi, cioè provvisti di soggettività giuridica) e 78 piani individuali pensionistici di tipo assicurativo (PIP); a questi si aggiunge FONDINPS, la forma complementare istituita presso l'INPS che accoglie i flussi di TFR dei lavoratori silenti per i quali gli accordi collettivi non prevedono un Fondo di riferimento.