

LAVORO E POLITICHE SOCIALI

Missione	Programma	Obiettivo
26 - Politiche per il lavoro	26.10 Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	F.2 Attuazione Garanzia Giovani.
26 - Politiche per il lavoro	26.12 Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali	F.3 Programmazione e utilizzo delle risorse comunitarie per interventi in favore di competitività e occupazione. C.1 Azioni di comunicazione e informazione istituzionale nelle materie di competenza del Ministero attraverso la progettazione e la realizzazione di campagne ed iniziative di comunicazione istituzionale e promozione degli eventi europei per gli anni 2015-2017, in collaborazione con le Direzioni del Ministero, gli Enti vigilati e le Agenzie strumentali. Valorizzazione e sviluppo del ruolo di coordinamento della Direzione Generale nell'attività di pubblicazione sui siti istituzionali.
27 - Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	27.06 Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate	L.2 Azione di sistema per l'integrazione sociale e l'inserimento lavorativo dei migranti.

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Ministero del lavoro e delle politiche sociali

2. Analisi finanziarie e contabili

2.1. Le risorse finanziarie assegnate

Le risorse allocate nel 2015 nello stato di previsione del Ministero sono destinate ad attuare quattordici programmi facenti parte di sei missioni. Le quattro missioni rappresentative delle funzioni e delle attribuzioni principali del Ministero sono la n. 24 "Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia", la n. 25 "Politiche previdenziali", la n. 26 "Politiche per il lavoro" e la n. 27 "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti". Le altre due missioni (n. 32 "Servizi istituzionali e generali delle PA" e n. 33 "Fondi da ripartire"), possono essere considerate trasversali, in quanto investono più Ministeri.

Le risorse umane e finanziarie per l'anno 2015 sono state assegnate ai dirigenti degli uffici dirigenziali di livello generale con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali del 30 gennaio 2015³.

Le risorse inizialmente assegnate al Ministero nel 2015 in sede di programmazione ammontano a 128,5 miliardi.

Agli stanziamenti inizialmente previsti, sono state apportate variazioni in aumento per oltre 3 miliardi (2,4 per cento), in massima parte derivanti dalla legge di assestamento al bilancio di previsione 2015, ed hanno riguardato l'integrazione di spese di natura indifferibile e inderogabile.

Con decreti di variazione⁴ sono state incrementate soprattutto le missioni "Politiche previdenziali" e "Politiche per il lavoro". Per quanto riguarda la prima, le integrazioni più consistenti hanno riguardato la rivalutazione delle pensioni (capitolo 4356, pg 1) e gli sgravi contributivi per assunzioni a tempo indeterminato (capitolo 4364, pg 17). Nella missione "Politiche per il lavoro", gli incrementi più consistenti si rilevano nel Fondo sociale per occupazione e formazione (capitolo 2230) e nel capitolo 2402 (Oneri relativi al trattamento di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione).

Nel 2015 lo scostamento tra stanziamenti iniziali e definitivi (+2,4 per cento) risulta pari a circa il triplo, rispetto a quello registrato nell'anno precedente.

³ Con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze n. 101094 del 29 dicembre 2014, d'intesa con le amministrazioni interessate, le unità di voto parlamentare, relative al bilancio di previsione 2015, sono state ripartite in capitoli ai fini della gestione e della rendicontazione (art. 21, comma 17 della legge n. 196 del 2009).

⁴ Relativamente ai capitoli fondo, gestiti mediante trasferimenti ai capitoli di competenza, i decreti di variazione rappresentano l'ordinaria modalità di utilizzo delle risorse.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

TAVOLA 2

STANZIAMENTI DI COMPETENZA

(in milioni)

Titolo	Esercizio	Iniziali	Variazioni	di cui reiscrizioni	Definitivi	Variazioni su anno precedente (definitivi)	Composizione definitivi %
TITOLO I Spese correnti	2013	109.859,9	1.807,5	199,7	111.667,4	14,60	99,98
	2014	116.931,9	914,0	7,1	117.845,9	5,53	99,99
	2015	128.428,1	3.148,5	21,7	131.576,6	11,65	99,91
TITOLO II Spese in conto capitale	2013	18,3	7,9	8,3	26,2	-98,50	0,02
	2014	15,9	-2,9	0,2	13,0	-50,55	0,01
	2015	113,2	6,7	6,5	119,9	824,41	0,09
Totale	2013	109.878,2	1.815,4	208,1	111.693,6	12,69	100,00
	2014	116.947,8	911,1	7,4	117.858,9	5,52	100,00
	2015	128.541,3	3.155,2	28,2	131.696,5	11,74	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La classificazione economica delle risorse, rappresentata nella tavola 3, mette in luce che la quasi totalità della spesa del Ministero è spesa corrente, soltanto lo 0,1 per cento è spesa in conto capitale. Il 99 per cento della spesa corrente è delineato dalla categoria economica 4 “Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche”.

La categoria 1 “Redditi di lavoro dipendente” diminuisce nel 2015 del 3,6 per cento, in relazione al calo del personale in servizio, che è passato da 7.086 unità del 2014 a 6.813 del 2015. I consumi intermedii (cat. II) restano sostanzialmente stabili. Tra le spese correnti spicca l'aumento di circa il 12 per cento dei trasferimenti alla amministrazioni pubbliche. Nell'ambito di tale categoria, il 99,3 per cento (129,7 miliardi) è rappresentato dai trasferimenti agli enti di previdenza, lo 0,6 per cento alle amministrazioni locali. Minima è la percentuale alle amministrazioni centrali. In particolare, l'86 per cento dei trasferimenti agli enti di previdenza è indirizzato all'INPS (112,2 miliardi). Questi ultimi registrano, in termini di stanziamento definitivo di competenza, un aumento, rispetto al 2014, del 52 per cento, dovuto in larga parte all'incremento dei capitoli 4363 (+10,1 per cento) e 4364 (+17,3 per cento), entrambi riguardanti gli sgravi e le agevolazioni contributive, le sottocontribuzioni ed esoneri. Altri importanti incrementi si sono avuti nel capitolo 2402 (+10,4), relativo ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione, e nel capitolo 4351 (+8,2 per cento), soprattutto nel piano gestionale 1, riguardante le quote di mensilità delle pensioni dei lavoratori dipendenti. Infine, come già detto, va segnalato il capitolo 4321, che riporta uno stanziamento definitivo di competenza pari a 3,5 miliardi, quantificati in esito alla procedura del riaccertamento straordinario dei residui ex art. 49 del DL n. 66 del 2014. Nel 2015, l'aumento della spesa in conto capitale, come detto complessivamente di modesta entità, è dovuto all'incremento di 100 milioni sullo stanziamento iniziale del capitolo 7762 “Fondo di garanzia per l'accesso delle imprese con meno di 50 addetti al finanziamento per la corresponsione del trattamento di fine rapporto in busta paga”⁵, ricompreso nella categoria economica 23 “Contributi agli investimenti ad imprese” del bilancio dello Stato, previsto dall'art. 1, comma 32 della legge di stabilità per il 2015.

⁵ La legge di stabilità 2015 ha previsto (art. 1, commi da 26 a 34), in via sperimentale, dal 1° marzo 2015 al 30 giugno 2018, che i lavoratori dipendenti privati in possesso di un'anzianità di servizio pari ad almeno sei mesi possano scegliere di ricevere la quota di TFR maturata mensilmente unitamente alla retribuzione in busta paga. Tale opzione vale anche per i lavoratori che stanno già versando il TFR in un fondo di previdenza complementare. Nello specifico, i datori di lavoro che abbiano alle proprie dipendenze meno di 50 addetti e, al contempo, non siano tenuti al versamento del TFR al Fondo di tesoreria, possono accedere ad un apposito finanziamento erogato dagli intermediari aderenti all'accordo-quadro stipulato, il 20 marzo 2015, fra il Ministero dell'economia e delle finanze, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e l'Associazione bancaria italiana (vedasi in proposito anche il dPCM n. 29 del 20 febbraio 2015).

LAVORO E POLITICHE SOCIALI

TAVOLA 3
STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER CATEGORIE ECONOMICHE
(in milioni)

Classificazione economica	Valori			Variazioni % anno precedente			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
Redditi di lavoro dipendente	404,0	383,0	369,2	1,38	-5,18	-3,61	0,36	0,32	0,28
di cui imposte pagate sulla produzione	23,7	22,3	21,3	0,90	-5,92	-4,32	0,02	0,02	0,02
Consumi intermedi	79,6	74,1	73,9	-5,07	-6,90	-0,23	0,07	0,06	0,06
Trasferimenti di parte corrente	111.044,1	117.330,5	131.080,5	14,66	5,66	11,72	99,42	99,55	99,53
di cui alle Amm.ni pubbliche	110.518,3	116.810,6	130.590,6	14,91	5,69	11,80	98,95	99,11	99,16
Altre uscite correnti	139,8	58,3	52,9	47,81	-58,27	-9,25	0,13	0,05	0,04
di cui interessi passivi	0,1	0,1	0,1	-29,25	10,85	9,00	0,00	0,00	0,00
SPESE CORRENTI	111.667,4	117.845,9	131.576,6	14,62	5,53	11,65	99,98	99,99	99,91
Investimenti fissi lordi	8,6	6,0	7,7	-7,47	-29,83	27,87	0,01	0,01	0,01
Trasferimenti in c/capitale	17,6	6,9	112,2	-98,95	-60,62	1513,98	0,02	0,01	0,09
di cui alle Amm.ni pubbliche	12,1	6,7	9,1	-99,28	-44,70	35,44	0,01	0,01	0,01
SPESE IN CONTO CAPITALE	26,2	13,0	119,9	-98,45	-50,55	824,41	0,02	0,01	0,09
SPESE FINALI	111.693,6	117.858,9	131.696,5	12,69	5,52	11,74	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La suddivisione delle risorse per Centri di responsabilità, rappresentata nella tavola 4, mostra che soltanto le missioni 25 “Politiche previdenziali”, 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti” e 33 “Fondi da ripartire” sono correlate ad un unico centro di responsabilità. Le missioni 24 “Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia” e 32 “Servizi istituzionali e generali delle PA” sono condivise da due centri di responsabilità, mentre la missione 26 “Politiche per il lavoro” è correlata a sette C.d.R..

TAVOLA 4
STANZIAMENTI DI COMPETENZA PER CENTRO DI RESPONSABILITÀ E MISSIONE - ESERCIZIO 2015
(in milioni)

C.d.R.	Missione	Iniziali	Definitivi
Gabinetto e uffici di diretta collaborazione all'opera del ministro	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	11,8	12,4
	Totale	11,8	12,4
Segretariato generale	026.Politiche per il lavoro	2.216,3	27,9
	Totale	2.216,3	27,9
D.G. per le politiche del personale, l'innovazione organizzativa, il bilancio - ufficio procedimenti disciplinari	026.Politiche per il lavoro	284,1	297,7
	032.Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	29,7	30,8
	033.Fondi da ripartire	11,0	19,6
Totale	324,7	348,1	
D.G. dei sistemi informativi, dell'innovazione tecnologica e della comunicazione	026.Politiche per il lavoro	12,3	15,1
	Totale	12,3	15,1
D.G. degli ammortizzatori sociali e degli incentivi all'occupazione	026.Politiche per il lavoro	7.761,3	10.096,1
	Totale	7.761,3	10.096,1
D.G. della tutela delle condizioni di lavoro e delle relazioni industriali	026.Politiche per il lavoro	9,9	17,7
	Totale	9,9	17,7
D.G. per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione	026.Politiche per il lavoro	50,2	82,1
	Totale	50,2	82,1
D.G. per le politiche previdenziali e assicurative	025.Politiche previdenziali	90.048,9	92.635,1
	Totale	90.048,9	92.635,1
D.G. per l'inclusione e le politiche sociali	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	28.065,7	28.377,3
	Totale	28.065,7	28.377,3
D.G. del terzo settore e della responsabilità sociale delle imprese	024.Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	2,2	27,9
	Totale	2,2	27,9
D.G. dell'immigrazione e delle politiche di integrazione	027.Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	1,8	10,5
	Totale	1,8	10,5
D.G. per l'attività ispettiva	026.Politiche per il lavoro	36,2	46,3
	Totale	36,2	46,3
Totale complessivo		128.541,3	131.696,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

2.2. Analisi della gestione delle spese

Come evidenziato nella tavola 5, nel 2015 le risorse gestite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono aumentate del 12 per cento rispetto al 2014. L'incremento è dovuto principalmente al ripiano delle anticipazioni concesse all'INPS in seguito al riaccertamento straordinario dei residui passivi, ai sensi dell'art. 49, comma 2, lett. c) del DL n. 66 del 2013 (3,5 miliardi sul cap. 4321), e al ripiano dei debiti nei confronti degli enti previdenziali (0,9 miliardi sul cap. 4322). Risultano, inoltre, stanziati maggiori trasferimenti all'INPS sul cap. 4351 "Quote di mensilità di pensione a carico della gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali da finanziarsi dallo Stato", per circa 1,5 miliardi, rispetto al 2014.

Gli impegni di competenza sono stati pari a 130,9 miliardi, mentre i pagamenti in conto competenza risultano di 118,5 miliardi. I residui di nuova formazione sono stati 13 miliardi (+4,3 per cento rispetto al 2014), con conseguenti economie pari a 62 milioni. Quest'ultime si mantengono pressoché stabili rispetto al 2014.

I residui di stanziamento flettono del 37 per cento. Quasi la totalità di tale aggregato deriva dal cap. 2230, relativo al Fondo sociale per occupazione e formazione, in particolare dal piano gestionale 1 (ammortizzatori in deroga) e dal piano gestionale 2 (obbligo formativo e apprendistato).

Rispetto al 2014, i residui finali aumentano del 12 per cento (19,5 miliardi). Questi ultimi sono concentrati maggiormente nelle missioni "Politiche previdenziali" (13,3 miliardi) e "Politiche per il lavoro" (5,1 miliardi). Dei 5,1 miliardi di residui finali della missione "Politiche per il lavoro", 4,7 miliardi sono relativi al cap. 2230, di cui 3 miliardi facenti capo al piano gestionale 1 "Ammortizzatori in deroga". Quasi tutti i capitoli delle "Politiche previdenziali" presentano rilevanti residui finali, con importi maggiori di 50 milioni. Le ragioni della loro formazione sono rinvenibili nelle modalità di svolgimento della procedura di spesa: a fronte di impegni assunti nell'esercizio di competenza, i relativi pagamenti a favore degli Enti destinatari avviene negli anni successivi, in cui gli stessi presentano i dovuti rendiconti al Ministero vigilante. Si tratta di un fenomeno più volte segnalato dalla Corte che sottolinea la necessità di un miglioramento della programmazione del fabbisogno degli istituti di previdenza e delle modalità di comunicazione tra questi ultimi e il Ministero.

TAVOLA 5

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI PER MISSIONI

(in miliardi)

Missioni	Residui definitivi iniziali		Stanziamenti definitivi c/comp.		Impegni di competenza		Pagamenti di competenza		Residui nuova formazione totali		di cui di stanziamento		Residui finali		Economie-Maggiori spese c/comp.	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	0,60	0,49	27,23	28,41	27,22	28,40	27,07	27,50	0,15	0,91	0,00	0,00	0,22	0,97	0,01	0,00
025. Politiche previdenziali	9,53	13,09	80,35	92,64	80,34	92,63	70,70	83,45	9,64	9,19	0,00	0,00	13,09	13,33	0,00	0,00
026. Politiche per il lavoro	3,43	4,07	10,11	10,58	9,05	9,85	7,38	7,55	2,68	2,99	1,02	0,64	4,06	5,19	0,04	0,05
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	0,04	0,08	0,10	0,01	0,10	0,01	0,03	0,00	0,07	0,01	0,00	0,00	0,08	0,03	0,00	0,00
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	0,01	0,00	0,06	0,04	0,05	0,03	0,05	0,03	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,01	0,01
033. Fondi da ripartire	0,00	0,00	0,01	0,02	0,01	0,02	0,01	0,02	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
Totale	13,60	17,74	117,86	131,70	116,78	130,94	105,25	118,54	12,55	13,09	1,02	0,64	17,46	19,52	0,06	0,06

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

LAVORO E POLITICHE SOCIALI

3. Missioni e programmi

La struttura delle missioni e dei programmi del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, rispetto alla legge di bilancio 2014, ha avuto alcune modifiche, che hanno riguardato la denominazione di alcuni programmi (due nella missione 24 e tre nella missione 26).

In particolare, nella missione 24 “Diritti sociali, solidarietà sociale e famiglia” i due programmi presenti sono stati ridenominati “Terzo settore (associazionismo, volontariato, *Onlus* e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazione” e “Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva”. Quest’ultimo programma ha anche acquisito competenze in materia di soggetti disagiati e diversamente abili, precedentemente attribuiti alla missione 26 “Politiche per il lavoro” (programma “Servizi e sistemi informativi per il lavoro”), attraverso l’inserimento del capitolo 3892. Il programma “Terzo settore (associazionismo, volontariato, *Onlus* e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazione”, dal 2015, viene condiviso con il Ministero dell’economia e delle finanze⁶.

La missione 26 “Politiche per il lavoro”, rispetto alla sua configurazione nella legge di bilancio 2014, ha riordinato i propri programmi in materia di politiche attive e passive del lavoro, in relazione all’entrata in vigore del nuovo regolamento di organizzazione che ha istituito due diverse direzioni generali. Gli interventi, pertanto, sono stati ripartiti in due distinti programmi: “Politiche passive del lavoro e incentivi all’occupazione” e “Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione”.

Per le politiche passive sono stati sostanzialmente mantenuti gli interventi previsti nel precedente programma, mentre le competenze in materia di politiche attive sono state ampliate, acquisendo ambiti di attività precedentemente attribuiti ad altri programmi della medesima missione, e in particolare quello riguardante i “Servizi ed i sistemi informativi per il lavoro”⁷. Sempre nell’ambito della missione 26, è stato ridenominato il programma “Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali”, che ha acquisito competenze provenienti dal vecchio programma “Servizi e sistemi informativi per il lavoro”.

Le quattro missioni caratterizzanti il Ministero del lavoro e delle politiche sociali sono condivise tutte con il Ministero dell’economia e delle finanze; la missione 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, oltre che con tale amministrazione, è condivisa anche con il Ministero dell’Interno e con il Fondo edifici di culto. Le missioni 32 “Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche” e 33 “Fondi da ripartire”, come è noto, sono condivise con tutti i ministeri⁸.

Nell’ambito della missione 24, il Ministero gestisce risorse pari all’81 per cento del totale condiviso con il Ministero dell’economia e delle finanze. Le risorse gestite dal Ministero sul totale condiviso della missione 25 rappresentano l’87 per cento del totale, quelle riferite alla missione 26 il 99,9 per cento del totale, mentre per la missione 27, le risorse gestite sono pari solo allo 0,45 per cento del totale⁹.

⁶ Si tratta del capitolo 2185 “Fondo occorrente per gli interventi del servizio civile nazionale”, con una dotazione definitiva di 218,5 milioni, che, dal 2015, è stato trasferito dalla missione 1 “Organi costituzionali, a rilevanza costituzionale e Presidenza del Consiglio dei ministri” alla missione 24. L’art. 1, comma 187 della legge di stabilità per il 2015 ha previsto: “Per la riforma del terzo settore, dell’impresa sociale e per la disciplina del servizio civile universale è autorizzata la spesa di 50 milioni di euro per l’anno 2015, di 140 milioni di euro per l’anno 2016 e di 190 milioni di euro annui a decorrere dall’anno 2017”. Per una disamina dei fondi del servizio civile nazionale si rimanda al capitolo sulla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

⁷ Tale programma non esiste più, in quanto è stato ridenominato “Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione”.

⁸ La quota relativa al ministero del lavoro della missione 32 è pari al 2,3 per cento delle risorse complessive, in termini di stanziamento definitivo di competenza, dello 0,5 per cento per la missione 33.

⁹ La missione 27 “Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti”, raggruppa risorse pari a circa 2,3 miliardi, di cui 1 gestito dal MEF, 1,2 dal Ministero dell’interno, 10,4 milioni dal Ministero del lavoro e 19 milioni dal Fondo edifici di culto. Da segnalare che, nell’ambito della missione 27, le risorse del MEF fanno riferimento al programma “Rapporti con le confessioni religiose”, lo stesso dicasi per il Fondo edifici di culto, il cui programma di riferimento è

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

La tavola 6 suddivide gli stanziamenti tra le missioni del Ministero per gli anni 2013-2015.

TAVOLA 6

STANZIAMENTI DEFINITIVI DI COMPETENZA PER MISSIONI

Missioni	in milioni			Variazioni % anno precedente			Composizione %		
	2013	2014	2015	2013	2014	2015	2013	2014	2015
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	26.770,9	27.233,8	28.405,2	4,80	1,73	4,30	23,97	23,11	21,57
025. Politiche previdenziali	75.679,9	80.345,7	92.635,1	11,59	6,17	15,30	67,76	68,17	70,34
026. Politiche per il lavoro	9.131,2	10.106,7	10.582,8	61,37	10,68	4,71	8,18	8,58	8,04
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	41,8	100,0	10,5	146,13	139,52	-89,55	0,04	0,08	0,01
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	57,9	60,9	43,2	-9,75	5,12	-28,96	0,05	0,05	0,03
033. Fondi da ripartire	11,9	11,8	19,6	2,88	-1,48	66,19	0,01	0,01	0,01
Totale	111.693,6	117.858,9	131.696,5	12,69	5,52	11,74	100,00	100,00	100,00

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Il 70 per cento delle risorse assegnate al Ministero (92,6 miliardi) riguardano la missione Politiche previdenziali¹⁰ (in aumento, peraltro, di oltre il 15 per cento sul medesimo dato del 2014), il 21,5 per cento sono destinate ai Diritti sociali, politiche sociali e famiglia (28,4 miliardi) – in aumento dell'4,3 per cento rispetto al 2014 –, l'8 per cento (10,5 miliardi) alle Politiche per il lavoro. La missione "Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti" ha avuto un forte calo nel 2015, in quanto l'art. 1, comma 181 della legge n. 190 del 2014 (legge di stabilità per il 2015), ha previsto il trasferimento delle risorse del Fondo nazionale per l'accoglienza dei minori stranieri non accompagnati (cap. 3784), nello stato di previsione del Ministero dell'interno (cap. 2353). La norma ha, inoltre, previsto l'incremento di 12,5 milioni annui sulle risorse di tale fondo, a decorrere dal 2015.

TAVOLA 7

PRINCIPALI AGGREGATI FINANZIARI DI COMPETENZA PER MISSIONI

(in milioni)

Missioni	Stanziamenti definitivi		Impegni		Pagamenti		Residui nuova formazione totali		di cui di stanziamento		Economiche-Maggiori spese	
	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015	2014	2015
024. Diritti sociali, politiche sociali e famiglia	27.233,8	28.405,2	27.244,7	28.402,8	27.074,3	27.495,7	148,6	907,8	0,0	0,0	11,0	1,7
025. Politiche previdenziali	80.345,7	92.635,1	80.344,7	92.633,1	70.700,7	83.447,1	9.644,0	9.186,7	0,0	0,0	1,0	1,2
026. Politiche per il lavoro	10.106,7	10.582,8	9.031,6	9.851,3	7.382,0	7.545,3	2.682,5	2.991,5	1.017,7	639,9	42,2	46,0
027. Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti	100,0	10,5	99,5	9,9	32,0	2,3	67,5	7,9	0,0	0,0	0,5	0,3
032. Servizi istituzionali e generali delle amministrazioni pubbliche	60,9	43,2	45,4	31,4	49,6	33,9	3,4	0,9	0,7	0,0	7,8	8,4
033. Fondi da ripartire	11,8	19,6	11,8	15,2	11,8	15,2	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	4,3
Totale	117.858,9	131.696,5	116.777,7	130.943,8	105.250,3	118.539,5	12.546,0	13.094,9	1.018,3	640,0	62,6	62,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

denominato "Rapporti con le confessioni religiose e amministrazione del patrimonio del Fondo edifici di culto". Nello specifico, per il MEF si tratta di contributi relativi all'8 per mille da versare alle confessioni religiose (capitolo 2840).

¹⁰ La missione 25 comprende i trasferimenti agli istituti di previdenza per il contributo dello Stato al pagamento delle pensioni e delle altre prestazioni sociali in denaro e rappresenta il 21 per cento delle risorse complessivamente stanziante nel bilancio 2015, al netto delle regolazioni contabili e debitorie ed escludendo la missione "Debito pubblico".

LAVORO E POLITICHE SOCIALI

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

3.1.1. Programmi "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva" e "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni"

Come risulta dalla tavola 8, la missione 24 presenta, nel 2015 uno stanziamento definitivo di competenza pari a 28,4 miliardi, di cui 28,3 relativi al programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva". Nell'ambito di tale programma, 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. Il Fondo nazionale per le politiche sociali (cap. 3671) ha uno stanziamento di 312,9 milioni. La maggior parte delle risorse del fondo sono destinate alle Regioni per lo sviluppo della rete integrata dei servizi sociali, di cui alla legge n. 328 del 2000, la quota restante è destinata al Ministero del lavoro, che la utilizza per finanziare, tra gli altri, il Fondo per il volontariato e contributi alle associazioni sociali e il Fondo per l'associazionismo sociale¹¹. Gli altri tre fondi¹² presenti nel predetto programma rappresentano, in termini di stanziamenti definitivi, l'1,4 per cento dell'intera missione 24.

Soltanto lo 0,1 per cento dello stanziamento complessivo della missione è relativo all'altro programma "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni". Nell'ambito di tale programma, i trasferimenti alle istituzioni sociali private assorbono il 91 per cento delle risorse, di cui 15,3 milioni assegnate al cap. 5242 "Fondo per il volontariato e ai contributi per le associazioni sociali"¹³, 1,5 milioni al cap. 5243 (quota delle risorse del 5 per mille da assegnare ai vari enti, associazioni per il volontariato) e 8,5 destinate al Fondo per l'associazionismo sociale (cap. 5246)¹⁴.

La tavola 8 dà conto dei dati finanziari relativi alla missione 24, suddivisi nei due programmi e per categoria economica.

TAVOLA 8

MISSIONE 24 DIRITTI SOCIALI, POLITICHE SOCIALI E FAMIGLIA - ESERCIZIO 2015

(in milioni)

Categoria di spesa	Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni					Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva				
	Stanz. definitivi c/comp.	Impegni c/comp.	Pag. c/comp.	Residui comp. totali	Eco/ Msp c/comp.	Stanz. definitivi c/comp.	Impegni c/comp.	Pag. c/comp.	Residui comp. totali	Eco/ Msp c/comp.
Redditi da lavoro dipendente	1,7	1,0	1,1	0,0	0,5	3,4	2,6	3,2	0,0	0,2
Consumi intermedi	0,7	0,7	0,2	0,5	0,0	5,1	5,0	0,2	4,9	0,1
Imposte pagate sulla produzione	0,1	0,1	0,1	0,0	0,0	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	28.321,9	28.321,8	27.483,7	838,0	0,1
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	25,5	24,9	5,9	19,0	0,6	46,1	46,1	1,0	45,1	0,0
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	0,6	0,2	0,3	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	27,9	26,6	7,3	19,5	1,2	28.377,3	28.376,3	27.488,5	888,3	0,5

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

¹¹ Il decreto del 4 maggio 2015 ha così ripartito le risorse del fondo: 278,1 milioni alle Regioni e 34,7 al Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

¹² Fondo per le non autosufficienze, fondo per l'infanzia e l'adolescenza e fondo per il diritto del lavoro dei disabili (prima facente parte della missione 26).

¹³ Il fondo per il volontariato, istituito ai sensi dell'art. 12, comma 2 della legge n. 266 del 1991, è finalizzato a sostenere finanziariamente i progetti elaborati dalle organizzazioni di volontariato.

¹⁴ Il fondo per l'associazionismo sociale è stato istituito dalla legge n. 383 del 2000 per finanziare le associazioni di promozione sociale iscritte nel registro nazionale.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Come già ampiamente sottolineato nelle precedenti relazioni, il ruolo del Ministero del lavoro, per quanto attiene agli interventi ricompresi nella missione 24, è limitato al riparto di somme stanziare in specifici capitoli fondo, che vengono trasferite alle Regioni e, in alcuni casi, direttamente agli Enti locali, per gli interventi di competenza. I predetti trasferimenti, salvo limitate percentuali, non sono finalizzati a supportare un'ulteriore, specifica capacità progettuale, ma esclusivamente ad integrare (o in alcuni casi a costituire interamente) il *budget* a disposizione dei soggetti destinatari. Trattandosi di materia di esclusiva competenza regionale, le risorse trasferite vengono gestite secondo i modelli organizzativi e le scelte autonome adottate nelle singole realtà regionali.

La decisione in merito al riparto delle risorse, per la quale è previsto un complesso procedimento di intesa con la Conferenza Stato-Regioni, si sostanzia spesso nella conferma di quanto deciso nei precedenti esercizi o nell'applicazione di parametri oggettivi, che tengono conto di indicatori legati alla presenza di specifiche situazioni di marginalità sul territorio.

In attesa della definizione, anche per le attività assistenziali, di livelli essenziali di erogazione delle prestazioni su tutto il territorio nazionale, la scelta di mantenere l'allocazione a livello nazionale di parte delle risorse necessarie ad un'attività di esclusiva competenza del sistema delle autonomie rischia di divenire un inutile appesantimento burocratico, anche in relazione all'incertezza sull'effettiva entità delle risorse - di volta in volta rimodulate nelle diverse leggi di stabilità - e sui tempi di disponibilità delle stesse.

Sotto tale profilo va osservato, peraltro, che la legge di stabilità per il 2015, con una significativa inversione di tendenza ha confermato e reso stabili gli importi dei diversi fondi. Va dato atto, relativamente al decorso esercizio, di un miglioramento della tempistica per il riparto delle risorse.

Il Fondo nazionale per le politiche sociali è stato ripartito, come detto con decreto del 4 maggio 2015, tra 19 regioni, confermando la precedente distribuzione che vede una percentuale maggiormente significativa per la Lombardia (14 per cento), la Sicilia¹⁵ e la Campania (10 per cento).

La quota di competenza del Ministero, al netto dei trasferimenti al Fondo per l'associazionismo (2,8 milioni), è stata utilizzata per la prosecuzione del progetto P.I.P.P.I. (Programma di intervento per la prevenzione dell'istituzionalizzazione), rivolto alla protezione di minori e adolescenti in situazioni di marginalità, attuato attraverso la collaborazione tra il Ministero del lavoro, l'Università di Padova, i servizi sociali, di protezione e tutela minori, alcune scuole, alcune ASL, che gestiscono i servizi sanitari delle Città italiane che hanno aderito alla sperimentazione¹⁶.

Analoghe considerazioni valgono per la gestione del Fondo per le non autosufficienze previsto dall'art. 1, c. 1264, della legge finanziaria per il 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296).

Anche in tal caso, si tratta di risorse (400 milioni) assegnate alle Regioni nel mese di agosto 2015, in esito ad un complesso procedimento di riparto, sulla base di una batteria di indicatori di fabbisogno, per integrare gli interventi in favore di soggetti con limitata autonomia¹⁷.

Una quota pari a 10 milioni di euro del predetto fondo è stata destinata all'implementazione di azioni sperimentali, da attivare nelle Regioni che hanno aderito

¹⁵ Nel 2015 le somme spettanti alla Sicilia non sono state erogate in quanto la Regione non ha adeguatamente rendicontato l'utilizzo delle risorse trasferite nei precedenti esercizi.

¹⁶ Il totale complessivo delle famiglie partecipanti alla terza implementazione del programma P.I.P.P.I. è pari a 451, per un totale di 594 bambini, con un dato triplicato rispetto al precedente esercizio. Il monitoraggio dei risultati ottenuti ha evidenziato, relativamente alle famiglie coinvolte, una diminuzione di oltre il 56 per cento del rischio di allontanamento dei minori dalla famiglia di origine.

¹⁷ La Commissione per la valutazione ha esaminato i piani attuativi dell'intervento, ritenendo 14 regioni su 15 in possesso dei requisiti per il finanziamento. Nel II semestre 2015 sono pervenute 14 schede di monitoraggio relative all'impiego delle risorse trasferite a valere sul FNA 2013, tutt'ora in corso d'esame.

LAVORO E POLITICHE SOCIALI

all'iniziativa volta ad assicurare condizioni di vita il più possibile indipendente alle persone affette da invalidità¹⁸.

Il "Fondo per l'infanzia e l'adolescenza" (FIA), previsto dalla legge n. 285 del 1997, è stato gestito attraverso l'erogazione diretta da parte del Ministero del lavoro delle risorse (28,7 milioni nel 2015) a 15 comuni cosiddetti riservatari. Originariamente destinate a specifici interventi in favore di adolescenti con problematicità di inserimento sociale, le risorse, sono con il tempo, confluite in modo indistinto nel *budget* complessivo a disposizione dei Comuni per i servizi socio sanitari a carico dell'Ente locale.

Di qui l'evidente difficoltà di monitorare l'efficacia specifica dell'intervento aggiuntivo, tenuto conto anche dei differenti modelli di *Welfare* adottati nelle diverse città interessate.

Tra le iniziative rientranti nel programma "Trasferimenti assistenziali a enti previdenziali, finanziamento nazionale spesa sociale, programmazione, monitoraggio e valutazione politiche sociali e di inclusione attiva", nel corso del 2015, sono emerse problematicità nella prevista estensione a tutto il territorio nazionale del progetto SIA (Sostegno all'inclusione attiva).

Si tratta di una iniziativa basata su un ampio concetto di sostegno: lavorativo per gli adulti, scolastico per i bambini e gli adolescenti, sociale e sanitario per tutta la famiglia, sperimentato nelle 12 città con popolazione superiore a 250 mila abitanti.

Secondo l'ultimo dettagliato *report*, risalente peraltro a settembre 2014, i nuclei familiari coinvolti sarebbero sinora circa 6.500, con un beneficio medio di 335 euro mensili.

In relazione agli stringenti requisiti richiesti per partecipare all'iniziativa, in quasi tutte le città non è stato utilizzato l'intero *budget* disponibile.

Particolarmente critico si è rivelato, inoltre, il passaggio al momento fondamentale dell'iniziativa, cioè alla sottoscrizione di un progetto da parte dei beneficiari ed alla verifica degli impegni assunti, fase che avrebbe dovuto coinvolgere almeno la metà dei partecipanti e che ha visto un elevato numero di revoche del contributo.

Non esistono al momento stime sulla reale efficacia delle misure, che evidenzino il miglioramento delle condizioni di partenza dei soggetti coinvolti.

Anche in relazione alle difficoltà incontrate nella fase sperimentale, l'estensione del SIA all'intero territorio nazionale, per la quale è previsto l'impiego di fondi strutturali comunitari pari a circa 794 milioni cui va aggiunto un cofinanziamento nazionale di 391, risulta ritardata, in attesa di una ridefinizione della complessiva impostazione di tutte le fasi dell'iniziativa.

Il finanziamento statale delle attività rientranti nella missione 24 dovrà a breve essere rivisto per effetto di quanto disposto dalla normativa sul federalismo fiscale e in particolare dal d.lgs. n. 68 del 2011 che prevede, in linea con l'articolo 117 della Costituzione, la soppressione dei trasferimenti statali per le materie di esclusiva competenza regionale e la loro trasformazione in entrate proprie di queste ultime.

Le modalità per la predetta complessa operazione sono tutt'ora oggetto di studio, compresa la preliminare decisione concernente l'estensione, anche alla materia dell'assistenza, della definizione dei livelli essenziali delle prestazioni, da garantire su tutto il territorio nazionale¹⁹.

Per quanto attiene alle ulteriori prospettive dell'attività di contrasto alla povertà ed alla marginalità sociale occorre tener conto dell'istituzione del "Fondo per la lotta alla povertà ed alla esclusione sociale"²⁰, da parte della legge di stabilità per il 2016.

Si tratta di un intervento finalizzato, come più volte raccomandato dall'Unione europea, al finanziamento di una misura unica nazionale di inclusione attiva.

¹⁸ Relativamente a tale linea di intervento, nel 2015 sono risultati finanziabili 128 progetti per un totale impegnato di 9,9 milioni. La sperimentazione e, previa stipula delle Convenzioni con 16 regioni interessate, dovrebbe essere concretamente avviata nel 2016.

¹⁹ Relativamente alle funzioni per le quali è prevista la definizione di livelli essenziali delle prestazioni, la quantificazione della quota di entrate fiscali da attribuire alle singole Regioni deve essere effettuata sulla base dei costi standard necessari a garantire prestazioni uniformi. Per le funzioni non LEP il criterio cui far riferimento è quello della capacità fiscale dei singoli territori.

²⁰ Legge 28 dicembre 2015, n. 208, art. 1 comma 386.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

Tale previsione dovrebbe consentire il superamento della attuale frammentarietà degli interventi in materia di lotta alla marginalità ed alla esclusione, più volte segnalata dalla Corte nelle precedenti relazioni. Al predetto fondo risultano assegnate risorse pari a 600 milioni nel 2016 e un miliardo a decorrere dal 2017.

Il Governo ha già provveduto a presentare uno specifico disegno di legge delega (atto Camera 3594), che prevede una razionalizzazione delle prestazioni di natura previdenziale ed assistenziale, attraverso una regia nazionale integrata, con un coinvolgimento degli attori sociali e delle fondazioni bancarie, chiamate, queste ultime, ad intervenire per il finanziamento di progetti volti superare la povertà educativa.

Tra i criteri direttivi, contenuti nel citato disegno di legge delega, va segnalato il prioritario riordino dell'intero sistema degli interventi e dei servizi sociali, la concentrazione delle risorse disponibili, comprese quelle derivanti dall'utilizzo di fondi strutturali comunitari per la realizzazione degli obiettivi previsti, il principio cosiddetto dell'*universalismo selettivo*, per l'individuazione dei beneficiari, l'attribuzione al Ministero del lavoro delle competenze in materia di verifica e controllo dei livelli essenziali delle prestazioni, che devono essere garantite su tutto il territorio nazionale.

Per il buon esito del nuovo approccio al *Welfare*, il Ministero, nel corso del 2015, ha intrapreso l'attività necessaria all'avvio del cosiddetto casellario dell'assistenza, destinato a raccogliere, per ogni cittadino, le informazioni relative a tutte le prestazioni sociali concesse dai Comuni, dalle Regioni e dagli Enti di previdenza, sia quelle soggette all'ISEE, sia quelle che prescindono dal reddito degli interessati.

In materia di attività di assistenza, permangono difficoltà applicative dell'ISEE. La giurisprudenza più recente del Consiglio di Stato, infatti, ha ritenuto di escludere dal computo dell'indicatore i trattamenti assistenziali, previdenziali e indennitari, a qualunque titolo percepiti dalle amministrazioni pubbliche, annullando l'art. 4 del dPCM n. 159 del 2013²¹.

Relativamente agli enti appartenenti al Terzo settore, il Ministero del lavoro e delle politiche sociali ha provveduto, anche nel 2015, al riparto alle *Onlus* della quota di spettanza del 5 per mille dell'IRPEF, secondo le scelte manifestate dai contribuenti²².

A tal fine, il capitolo 5243 ha visto nel 2015 l'assegnazione in conto residui di 272 milioni, interamente impegnati in favore degli interessati.

Al riguardo, la Corte osserva come, attraverso un miglior coordinamento tra il Ministero del lavoro e l'Agenzia delle entrate, la procedura per l'erogazione del contributo potrebbe essere semplificata e posta direttamente a carico del Ministero dell'economia e delle finanze.

In aggiunta a quanto sopra, l'attività del Ministero si è concretata nell'erogazione di una serie di contributi, talvolta di minima entità, in favore degli enti che operano nel Terzo settore, sulla base di normative risalenti nel tempo, relativamente alle quali andrebbe effettuata una verifica della meritevolezza e dell'attualità degli interessi perseguiti.

Si tratta di misure rivolte a singole categorie di enti per supportare iniziative, non sempre coordinate da un regia unitaria, che prevedono una complessa attività preliminare di valutazione delle iniziative proposte.

In particolare il capitolo 5242 "Fondo per il volontariato e contributi alle associazioni nazionali" - con stanziamenti definitivi pari a 15,3 milioni - è suddiviso in tre piani gestionali: il primo finalizzato alla realizzazione di progetti sperimentali di volontariato, il secondo

²¹ La questione tuttora aperta riguarda la detraibilità dal computo dell'indicatore della spesa sostenuta per addetti all'assistenza personale di soggetti non autosufficienti, appartenenti al nucleo familiare.

²² Sulle problematiche relative alla gestione del 5 per mille si rinvia alle considerazioni svolte da due successive indagini della Sezione del controllo sulla gestione ampiamente commentate nella precedente relazione. Parte delle problematiche evidenziate in quella sede sono state superate dalla legge di stabilità per il 2015 che ha definitivamente quantificato e reso stabile e certo il tetto massimo di risorse da distribuire agli enti interessati. Le altre criticità potrebbero trovare soluzione all'interno del disegno di legge delega per la riforma del Terzo settore in precedenza citato.

LAVORO E POLITICHE SOCIALI

all'erogazione di contributi in favore delle associazioni nazionali storiche²³ e non storiche di formazione sociale ed il terzo per specifiche iniziative concernenti l'acquisto di beni di utilità sociale da parte delle *Onlus*.

Finalità in parte analoghe presenta il fondo per l'associazionismo sociale (cap. 5246), con stanziamenti definitivi pari a 7,05 milioni, per il finanziamento dei progetti previsti dall'articolo 12, comma 3 della legge n. 383 del 2000.

In attuazione dei principi di solidarietà e di sussidiarietà, l'attività di assistenza ha sempre visto la partecipazione attiva del Terzo settore e del volontariato.

La complessiva disciplina degli enti del Terzo settore e il ruolo del Ministero del lavoro sono oggetto di un organico disegno di legge delega all'esame del Parlamento (A.C. 2617-C)²⁴.

La Corte, in sede di audizione presso la competente commissione della Camera dei deputati²⁵, ha sottolineato preliminarmente l'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, principalmente sotto il profilo soggettivo, diverse categorie e tipologie di enti, con frequenti sovrapposizioni, che rendono incerti i confini e gli ambiti di attività propri di ciascuna organizzazione.

Vanno richiamate le considerazioni svolte in quella sede sulla necessità di una forte implementazione del sistema dei controlli, sui requisiti per l'iscrizione alle diverse categorie e sulla rendicontazione delle attività sovvenzionate. Ciò al fine di evitare di attribuire benefici e provvidenze sulla base della sola autodichiarazione di intenti, contenuta negli statuti o negli atti costitutivi²⁶.

La relazione trasmessa dal Ministero del lavoro conferma, del resto, le difficoltà a verificare l'esistenza e la permanenza dei requisiti di appartenenza alle diverse categorie di un numero estremamente elevato di soggetti. Il Ministero ha sottolineato la complessità e i tempi lunghi degli accertamenti che danno luogo ad un frequente contenzioso. Particolarmente difficoltosa è stata l'attività di verifica di competenza degli uffici territoriali del Ministero.

3.2. Missione 25 "Politiche previdenziali"

3.2.1. Programma "Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali"

Dati finanziari

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 92,6 miliardi, il 70 per cento delle risorse presenti nello stato di previsione del Ministero.

Dall'analisi della tavola 9 risulta che la categoria economica "Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche" rappresenta quasi la totalità della spesa complessiva. Nell'ambito di

²³ Le risorse afferenti il predetto piano gestionale sono attribuite per un importo pari alla metà del totale (2,6 milioni) alle associazioni cosiddette storiche (UIC, UNMS, ENS, AMIL, ANMIC,) e per la restante quota per finanziare progetti sulla base di una istruttoria delle domande presentate dai diversi enti interessati.

²⁴ L'AC 2617-C è stato approvato in prima lettura dalla Camera dei deputati il 9 aprile 2015, dopo l'esame, in sede referente, presso la XII Commissione affari sociali. Trasmesso al Senato il disegno di legge delega (AS 1870) è stato assegnato in sede referente alla Commissione Affari costituzionali, ed approvato, con modifiche, dall'Assemblea del Senato il 30 marzo 2016. Trasmesso alla Camera in seconda lettura il provvedimento è stato esaminato, in sede referente, dalla XII Commissione affari sociali che ne ha concluso l'esame il 19 maggio 2016, senza l'approvazione di modifiche. Il provvedimento è attualmente all'esame dell'Assemblea della Camera.

²⁵ L'audizione sull'AC 2617 si è tenuta nel novembre 2014 presso la Commissione XII Affari sociali della Camera dei deputati.

²⁶ Nella richiamata audizione parlamentare, la Corte ha, tra l'altro, evidenziato perplessità sulla prevista istituzione, a tal fine, di una struttura di missione presso la Presidenza del Consiglio dei ministri, sottolineando la necessità di un forte coinvolgimento delle amministrazioni attive e in primo luogo del Ministero del lavoro.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

tale categoria, i trasferimenti all'INPS (77,4 miliardi), rappresentano l'83,5 per cento dello stanziamento complessivo dell'intera missione, in aumento del 23,5 per cento rispetto al 2014 e del 29,6 per cento rispetto al 2013. Merita un cenno il cap. 4236 "Somme da destinare alla tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica", che presenta un incremento, in termini di stanziamento definitivo di competenza, del 15,6 per cento e il cap. 4340 "Onceri pensionistici derivanti da abrogazione del sistema di penalizzazione ai soggetti la cui prestazione viene liquidata con decorrenza dal 1° gennaio 2015 e che maturano i requisiti fino al 31.12.2017", con una dotazione di 7 milioni di euro²⁷.

La categoria economica "Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private" riguarda sostanzialmente il cap. 4331 "Finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale"²⁸, il cui stanziamento di competenza, pari a 391,5 milioni, è diminuito, rispetto al 2014, del 14,5 per cento, a seguito dei recenti interventi normativi. In particolare, l'art. 1, comma 309 della legge di stabilità per il 2015 (legge n. 190 del 2014) ha previsto che lo stanziamento in favore dei patronati sia complessivamente e proporzionalmente ridotto di 35 milioni di euro. La norma ha anche modificato l'aliquota di prelevamento sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati nel valore di 0,207 per cento (prima era 0,226), nonché la misura percentuale degli stanziamenti commisurati in sede previsionale al 72 per cento delle somme impegnate (prima era l'80 per cento). Con la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015) è stato previsto un'ulteriore riduzione di 28 milioni sul cap. 4331, nonché la riduzione dell'aliquota di finanziamento (da 0,207 a 0,193 per cento) e la riduzione dell'aliquota per la determinazione provvisoria del finanziamento annuo (dal 72 al 65 per cento).

²⁷ Per scoraggiare l'accesso alla pensione anticipata ai lavoratori che non hanno compiuto il 62° anno di età, la Riforma Fornero del 2011 ha introdotto un sistema di disincentivi che colpiscono l'importo della rendita previdenziale. La penalizzazione consiste nel taglio dell'1-2% delle quote retributive della pensione per ciascun anno di anticipo rispetto al 62° anno di età. Questo sistema di disincentivi è stato tuttavia oggetto di diversi interventi legislativi nel corso del tempo che hanno, da ultimo, congelato l'applicazione della riduzione sino al 31 dicembre 2017 (articolo 1, comma 113 della legge 190 del 2014). Per effetto del suddetto intervento attualmente la penalizzazione non si applica sulle pensioni anticipate aventi decorrenza dal 1° gennaio 2015 e limitatamente ai soggetti che maturano il previsto requisito di anzianità contributiva entro il 31 dicembre 2017, anche se la decorrenza della pensione si collochi successivamente a tale ultima data. Quindi, la penalità non si applica nei confronti dei lavoratori che hanno raggiunto il requisito contributivo entro il 2017 (42 anni e 10 mesi gli uomini e 41 anni e 10 mesi le donne) a prescindere dalla data di liquidazione della pensione che, pertanto, può anche essere successiva al 31/12/2017. La legge di stabilità per il 2016 ha disposto la cancellazione della penalizzazione anche nei confronti di quei lavoratori che erano andati in pensione prima del 2015 a partire dai ratei di pensione liquidati dal 1° gennaio 2016.

²⁸ Art. 13, comma 1, della legge n. 152 del 2001: "Per il finanziamento delle attività e dell'organizzazione degli istituti di patronato e di assistenza sociale relative al conseguimento in Italia e all'estero delle prestazioni in materia di previdenza e quiescenza obbligatorie e delle forme sostitutive ed integrative delle stesse, delle attività di patronato relative al conseguimento delle prestazioni di carattere socio-assistenziale, comprese quelle in materia di emigrazione e immigrazione, si provvede, secondo i criteri di ripartizione stabiliti con il regolamento di cui al comma 7, mediante il prelevamento dell'aliquota pari allo 0,226 per cento a decorrere dal 2001 sul gettito dei contributi previdenziali obbligatori incassati da tutte le gestioni amministrare dall'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dall'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP), dall'Istituto nazionale per l'assicurazione contro gli infortuni sul lavoro (INAIL) e dall'Istituto di previdenza per il settore marittimo (IPSEMA). Salvo quanto disposto dal comma 2, le somme stesse non possono avere destinazione diversa da quella indicata dal presente articolo".

LAVORO E POLITICHE SOCIALI

TAVOLA 9

MISSIONE 25 "POLITICHE PREVIDENZIALI"

(in milioni)

Categoria di Spesa	Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali				Economie- Maggiori spese c/comp.
	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti di competenza	Residui nuova formazione totali	
Redditi da lavoro dipendente	5,1	3,6	4,3	0,0	0,8
Consumi intermedi	0,8	0,4	0,3	0,1	0,4
Imposte pagate sulla produzione	0,3	0,2	0,3	0,0	0,1
Trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche	92.095,2	92.095,2	82.928,5	9.166,7	0,0
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	391,5	391,5	371,6	19,9	0,0
Trasferimenti correnti a imprese	0,2	0,2	0,2	0,0	0,0
Poste correttive e compensative	42,0	42,0	42,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Contributi agli investimenti ad imprese	100,0	100,0	100,0	0,0	0,0
Totale	92.635,1	92.633,1	83.447,1	9.186,7	1,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

La governance dell'INPS e la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico

Il decreto-legge n. 78 del 2010 ha modificato l'impianto istituzionale degli enti previdenziali pubblici, disponendo la soppressione del Consiglio di amministrazione, con la contestuale attribuzione delle relative funzioni in capo al Presidente, e la riduzione del numero dei componenti del Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV).

Il nuovo assetto della *governance* ha fatto emergere alcune criticità, riconducibili in particolare all'avvenuta concentrazione in un'unica figura, il Presidente, delle competenze prima attribuite al soppresso organo collegiale ed alla mancanza di una puntuale demarcazione dei diversi ruoli e delle funzioni, determinata dalla sovrapposizione di numerose norme in materia.

Le proposte normative finora avanzate, tendenti ad una reintroduzione del Consiglio di amministrazione ed alla rimodulazione dei poteri del Comitato di indirizzo e vigilanza, ad oggi però non hanno avuto esito positivo, pur nella diffusa consapevolezza di una necessaria ridefinizione di compiti e ruoli.

Anche con riguardo al CIV, nei precedenti referti la Corte dei conti ha ripetutamente evidenziato l'esigenza di una revisione dell'ampia consistenza numerica e, nel contempo, rilevato la necessità di una più precisa definizione del ruolo e di una maggiore incisività dei poteri di indirizzo e vigilanza.

A seguito della approvazione del Piano industriale triennale per gli anni 2014-2016, è stata definita (determinazione commissariale 58 del 2014) la nuova pianta organica dell'ente (approvata nell'aprile 2014 dal Dipartimento della funzione pubblica), che prevede 48 posti di funzione dirigenziale generale, ripartiti tra 19 Direzioni centrali, 13 funzioni di livello dirigenziale generale per progetti temporanei, 15 Direzioni Regionali territoriali di livello dirigenziale generale e l'Organismo indipendente di valutazione. Alle suddette funzioni si sono aggiunte le quattro aree di attività professionali (legale, tecnico-edilizio, statistico-attuariale, medico-legale).

All'adozione del Piano industriale e della pianta organica hanno fatto seguito il Regolamento di organizzazione (determinazione commissariale 117 del 2014) e l'Ordinamento

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

delle funzioni centrali e periferiche (determinazione commissariale 118 del 2014) che hanno istituito 13 strutture organizzative, denominate “progetti temporanei”²⁹.

Tale riorganizzazione, peraltro, si è di fatto tradotta in una mera sommatoria di posti di funzione, senza realizzare quella effettiva razionalizzazione voluta dal legislatore, con conseguenti negativi riflessi sotto i profili dei fabbisogni e della dotazione organica.

Il Ministero del lavoro ha formulato in proposito motivate osservazioni, chiedendo all’Ente di modificare i suddetti provvedimenti. I nuovi atti regolamentari sono in fase di predisposizione.

Con riferimento alla sostenibilità del sistema previdenziale, la Corte, in un apposito capitolo del “Rapporto 2016 sul coordinamento della finanza pubblica”³⁰, ha messo in evidenza come, a distanza di sette anni dall’inizio della crisi economica, il quadro che contraddistingue la spesa previdenziale del nostro Paese offre contorni abbastanza definiti.

Con poco meno di 300 miliardi (al lordo delle ritenute fiscali), la spesa previdenziale assorbe più dei due terzi della complessiva spesa per la protezione sociale e risulta in larga parte (87,2 per cento) assorbita dalle prestazioni pensionistiche che, a fine 2014, hanno toccato il 15,9 per cento del Pil. Si tratta di dimensioni che scontano una significativa crescita durante gli anni della crisi, considerato che l’impennata registrata dalla previdenza (+22 per cento, fra il 2007 e il 2014) non ha pari fra le altre spese correnti ed è soprattutto il frutto della sostenuta dinamica della componente pensionistica. Tutte evidenze, queste, che fanno della realtà italiana un *unicum*, in un contesto internazionale che resta distante, sia in ordine alla quota di spesa destinata in prevalenza agli anziani (oltre il 90 per cento degli interventi di protezione sociale, rispetto al 75 per cento negli altri Paesi), sia in ordine alla capacità di ripristinare i livelli di spesa sociale pre-crisi.

Le riforme del sistema pensionistico, culminate nell’intervento di fine 2011, hanno portato alla costruzione di un sistema con regole di accesso e di calcolo uguali per tutti, meno distorto nei confronti del pensionamento anticipato e, infine, finanziariamente sostenibile. Un risultato ottenuto grazie all’innalzamento dell’età di pensionamento; una scelta che contribuisce contemporaneamente sia alla sostenibilità finanziaria del sistema che all’adeguatezza dei trattamenti pensionistici.

Nel citato Rapporto di coordinamento, la Corte ha osservato, tuttavia, che il nuovo sistema evidenzia incertezze e rischi.

In particolare, va tenuto conto dell’elevato numero di soggetti che riceve un trattamento mensile inferiore a 750 euro (il 20 per cento dei pensionati).

Va, inoltre, tenuto conto dell’incertezza del quadro economico e sociale sulla base del quale sono state costruite le variabili alla base delle valutazioni sulla sostenibilità finanziaria di lungo periodo del sistema pensionistico (ipotesi demografiche, di crescita del prodotto, di partecipazione degli individui al mercato del lavoro, di sostenibilità sociale del flusso migratorio ipotizzato, ecc.).

Iniziative per la salvaguardia dei lavoratori esodati

Nel corso del 2015 il Ministero è stato impegnato nella complessa attività di applicazione e di monitoraggio delle iniziative in favore dei lavoratori cosiddetti salvaguardati, ovverosia dei soggetti in favore dei quali sono stati mantenuti i requisiti di accesso alla pensione, previgenti all’entrata in vigore dell’articolo 24 del decreto-legge n. 121 del 2011 e, in particolare, del sesto provvedimento di salvaguardia, contenuto nella legge n. 147 del 2014.

²⁹ La Corte, in una recente audizione dinanzi alla Commissione parlamentare di controllo sulle attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale, svoltasi il 13 maggio 2016, ha sottolineato che le predette strutture organizzative siano state istituite senza adeguata motivazione dei presupposti di diritto e di fatto della loro costituzione.

³⁰ Il citato Rapporto è stato approvato con delibera delle Sezioni Riunite in sede di controllo n. 2 del 22 marzo 2016.

LAVORO E POLITICHE SOCIALI

In esito alla prevista attività di monitoraggio degli effetti della complessiva normativa, i beneficiari delle prime sei operazioni sono stati rideterminati in 146.146, con un'economia di circa 1,7 miliardi rispetto alla originarie quantificazione³¹.

La legge di stabilità per il 2016 (art. 1 commi 265-270) ha individuato ulteriori 23.600 soggetti, meritevoli del beneficio sopra descritto.

Considerando anche tale ultimo intervento, la spesa complessiva per le sette operazioni di salvaguardia sinora adottate è stimata in 11,4 miliardi.

In relazione a quanto sopra, riprendendo anche le considerazioni svolte nelle precedenti relazioni, la Corte ribadisce l'estrema complessità dell'intervento normativo, più volte rivisto e modificato. In particolare, sono risultate evidenti le difficoltà a costruire un affidabile quadro della consistenza dei soggetti appartenenti alle diverse categorie di volta in volta oggetto di tutela, dovute anche alla mancanza di un'adeguata copertura informativa.

Va sottolineato, inoltre, il progressivo mutamento della strategia dell'intervento. Originariamente prevista per correggere a margine alcuni effetti della legge di riforma del sistema pensionistico, allo scopo di tutelare soggetti che avevano assunto importanti decisioni relative alla vita lavorativa, confidando nella applicazione dei vigenti criteri per il pensionamento, la salvaguardia è stata successivamente estesa anche a soggetti collocati a riposo in un periodo di gran lunga successivo all'entrata in vigore della Riforma Fornero.

I dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS, evidenziano come, nel periodo 2014 -2015, i pensionamenti disposti in attuazione delle diverse operazioni di salvaguardia ammontano ad un ulteriore 10 per cento di quelli attivati secondo le regole ordinarie.

Sotto il profilo economico, la complessiva spesa stimata per le sette iniziative sinora attuate (11,4 miliardi come detto) rappresenta una percentuale di circa il 13 per cento dei complessivi risparmi attesi dall'entrata in vigore della Riforma Fornero (88 miliardi).

La tavola 10 evidenzia, sulla base del monitoraggio effettuato dall'INPS, il numero di soggetti salvaguardati, le certificazioni accolte e le pensioni liquidate, in attuazione delle prime sei iniziative di salvaguardia.

TAVOLA 10

SOGGETTI SALVAGUARDATI
(DATI AGGIORNATI AL 10 SETTEMBRE 2015)

Operazioni di salvaguardia	Soggetti salvaguardati previsti dalla legge	Certificazioni accolte	Domande non accolte	Domande giacenti	Pensioni liquidate
1^ salvaguardia	65.000	64.374	11.817	255	50.896
2^ salvaguardia	35.000	17.683	9.259	1.344	11.174
3^ salvaguardia	16.130	7.344	6.097	178	6.639
4^ salvaguardia	5.000	3.505	4.664	80	3.198
5^ salvaguardia	17.000	3.483	5.586	309	3.407
6^ salvaguardia	32.100	19.578	14.095	3.400	8.082
Totale	170.230	115.967	51.518	5.566	83.396

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS

La seguente tavola suddivide i lavoratori beneficiari delle sette salvaguardie sinora adottate, per categoria di appartenenza.

³¹ Il predetto risparmio ha consentito di estendere i previsti benefici ad ulteriori 4.594 lavoratori appartenenti alla categoria dei soggetti titolari dei congedi o permessi previsti dalla legge n. 104 del 1992, in precedenza esclusi in quanto eccedenti il limite numerico della categoria, calcolato sulla base delle risorse disponibili.

LA GESTIONE DEL BILANCIO DELLO STATO

TAVOLA 11

SOGGETTI SALVAGUARDATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

Operazioni di salvaguardia	1^ salvaguardia	2^ salvaguardia	3^ salvaguardia	4^ salvaguardia	5^ salvaguardia	6^ salvaguardia	7^ salvaguardia	Totale
Lavoratori in mobilità	29.050	20.000	2.560	0	1.000	5.500	6.300	64.410
Lavoratori cessati	6.890	6.000	5.130	2.500	6.100	12.800	9.000	48.420
Titolari di prestazione straordinaria	17.710	0	0	0	0	0	0	17.710
Prosecuratori volontari	10.250	7.400	7.590	0	9.900	12.000	9.000	56.140
Lavoratori pubblici esonerati dal servizio	950	0	0	0	0	0	0	950
Lavoratori in congedo/permesso (l. n. 104/92)	150	0	0	2.500	0	1.800	2.000	6.450
Fondi di solidarietà	0	1.600	0	0	0	0	0	1.600
Versamenti volontari in mobilità	0	0	850	0	0	0	0	850
Totale complessivo	65.000	35.000	16.130	5.000	17.000	32.100	26.300	196.530

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS

La tavola 12, infine, disaggrega la spesa programmata per ciascuna delle sette iniziative sinora approvate.

TAVOLA 12

SPESA PROGRAMMATA

(in milioni)

Operazioni di salvaguardia	Contingente programmato	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	Totale
Spesa prevista nelle prime 6 salvaguardie	170.230	309,0	1.354,0	2.395,0	2.877,0	2.421,0	1.420,0	656,0	172,0	49,0	4,0	0,0	11.657,0
Spesa riprogrammata (L.S. 2016)	146.166	243,4	933,8	1.871,4	2.380,0	2.051,1	1.340,3	583,3	294,1	138,0	73,0	8,9	9.917,3
Spesa settima salvaguardia	26.300	0	0	0	213,0	387,0	336,0	258,0	171,0	107,0	41,0	3,0	1.516,0
Totale complessivo	172.466	243,4	933,8	1.871,4	2.593,0	2.438,1	1.676,3	841,3	465,1	245,0	114,0	11,9	11.433,3

Fonte: elaborazione su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS

3.3. Missione 26 "Politiche per il lavoro"

La missione 26 identifica l'attività più significativa del Ministero, che meglio ne connota il ruolo istituzionale; si tratta dell'insieme di interventi pubblici rivolti alla tutela dell'interesse collettivo all'occupazione. La tavola 13 disaggrega le risorse finanziarie attribuite alla Missione nei sette programmi di spesa. A fronte di uno stanziamento definitivo di competenza pari a 10,5 miliardi, gli impegni di competenza sono stati 9,8 miliardi e i pagamenti di competenza 7,5.

TAVOLA 13

MISSIONE 26 "POLITICHE PER IL LAVORO"

(in milioni)

Programma	Stanziamenti definitivi di competenza	Impegni di competenza	Pagamenti di competenza	Residui nuova formazione totali	Economie-Maggiori spese c/comp.
Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	10.096,1	9.454,7	7.172,6	2.922,4	1,1
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	27,9	13,8	8,6	5,6	13,6
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	17,7	16,2	16,8	0,2	0,7
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	46,3	45,5	41,6	4,3	0,5
Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	82,1	79,7	29,6	50,8	1,7
Servizi territoriali per il lavoro	297,7	226,7	266,7	2,6	28,4
Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali	15,1	14,6	9,4	5,7	0,0
Totale	10.582,8	9.851,3	7.545,3	2.991,5	46,0

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS