

Il Ministero ha avviato una vera e propria attività di censimento delle situazioni di disabilità, al fine di definire su tutto il territorio nazionale il livello minimo delle prestazioni da erogare nei limiti della quota di risorse del Fondo per le non autosufficienze. Gli esiti di tale censimento saranno inseriti nel Casellario dell'assistenza.

Le aree prioritarie di intervento, individuate dal decreto interministeriale di riparto 2016, sono state: l'incremento dell'assistenza domiciliare, i trasferimenti monetari e i ricoveri di sollievo in strutture socio-sanitarie, nella misura in cui gli stessi siano effettivamente complementari al percorso domiciliare

Per l'anno 2016, la ripartizione del Fondo per le non autosufficienze tra le Regioni è stata la seguente.

TAVOLA 8
RIPARTO FONDO NON AUTOSUFFICIENZE 2016

(in milioni)

Regioni	%	Risorse 2016
Abruzzo	2,45	9,6
Basilicata	1,12	4,4
Calabria	3,54	13,8
Campania	8,48	33,1
Emilia-Romagna	7,92	30,9
Friuli V. Giulia	2,30	9,0
Lazio	9,03	35,2
Liguria	3,40	13,3
Lombardia	15,61	60,9
Marche	2,90	11,3
Molise	0,69	2,7
Piemonte	8,03	31,3
Puglia	6,57	25,6
Sardegna	2,77	10,8
Sicilia	8,31	32,4
Toscana	7,08	27,6
Umbria	1,74	6,8
Valle D'Aosta	0,25	1,0
Veneto	7,81	30,5
Totale	100,00	390,0

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

L'erogazione delle risorse spettanti alle Regioni è condizionata alla valutazione dei piani attuativi che le stesse devono presentare sull'utilizzo delle risorse. Nel 2016 è stato autorizzato il pagamento di tutti i progetti pervenuti da 15 Regioni.

Il Ministero, nel 2016, ha provveduto anche al riparto del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali (FNPS), attraverso un decreto interministeriale emesso in data 10 ottobre 2016, a causa del protrarsi del negoziato con le Regioni. Ciò ha comportato l'effettivo trasferimento delle somme solo a partire dal mese di dicembre.

Tali risorse ammontano a 311,6 milioni, di cui 34,8 sono stati riservati ad interventi da decidere a livello statale.

Le risorse riservate alle Regioni, per un totale di 277,7 milioni sono state ripartite secondo il seguente schema.

Si tratta di risorse destinate alle Regioni per lo sviluppo di una rete integrata di interventi e servizi sociali, di cui alla legge n. 328 del 2000.

TAVOLA 9
FONDO POLITICHE SOCIALI - ANNO 2016

(in milioni)		
Regioni	%	Quota regionale
Abruzzo	2,49	6,9
Basilicata	1,25	3,5
Calabria	4,18	11,6
Campania	10,15	28,2
Emilia-Romagna	7,2	20,0
Friuli V. Giulia	2,23	6,2
Lazio	8,75	24,3
Liguria	3,07	8,5
Lombardia	14,39	40,0
Marche	2,69	7,5
Molise	0,81	2,3
Piemonte	7,3	20,3
Puglia	7,1	19,7
Sardegna	3,01	8,4
Sicilia	9,35	26,0
Toscana	6,67	18,5
Umbria	1,67	4,6
Valle D'Aosta	0,29	0,8
Veneto	7,4	20,6
Totale	100	277,8

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

La quota del Fondo riservata allo Stato è stata destinata alla prosecuzione del Programma di Intervento Per la Prevenzione dell'Istituzionalizzazione (P.I.P.P.I.), giunto alla quarta annualità di sperimentazione. Il Programma persegue la finalità di ridurre il rischio di maltrattamento e il conseguente allontanamento dei bambini dal nucleo familiare d'origine.

La valutazione effettuata conferma una significativa diminuzione del rischio di allontanamento per il 56,6 per cento delle famiglie prese in carico.

Tra le misure assistenziali operative nel 2016 si è rivelato inferiore alle aspettative il tiraggio dell'ASDI (Assegno Sociale di Disoccupazione)¹⁴, introdotta dall'art. 16, comma 6, del decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22.

Si tratta di un beneficio che ha la funzione di fornire una tutela di sostegno al reddito ai lavoratori già beneficiari della NASPI, che siano disoccupati e si trovino in una condizione economica di bisogno. Nel 2016 è stato erogato a poco meno di 4.500 soggetti.

Osserva la Corte, come il quadro degli interventi sopra descritti necessita di essere ridisegnato, anche alla luce della prossima entrata in vigore della nuova misura universale di contrasto alla povertà.

Accanto a tale intervento, appare infatti utile mantenere una serie di iniziative mirate al contrasto, fin dall'origine, di fenomeni di marginalità e di deprivazione. A tal fine, è necessario un opportuno coordinamento tra tutte le Amministrazioni statali che gestiscono risorse in materia assistenziale, al fine di recuperare una capacità di regia programmatica, per definire livelli essenziali di assistenza, consistenti non solo nell'erogazione di provvidenze monetarie, ma anche in servizi mirati alla persona, che tengano conto della specifica incidenza, dei fenomeni sopra descritti, nei diversi ambiti territoriali.

La prevista riorganizzazione del Ministero dovrebbe porre particolare attenzione alla esatta allocazione nella struttura organizzativa, non solo dei compiti necessari alla gestione della nuova misura unica di contrasto alla povertà, ma anche di quelli relativi allo svolgimento

¹⁴ Tale misura è allocata nel cap. 2401 e presenta uno stanziamento definitivo pari a circa 284 milioni.

dell'altro pilastro essenziale dell'assistenza, consistente negli interventi di prevenzione della marginalità.

Fondamentale, poi, per l'avvio del nuovo sistema di assistenza, è il censimento delle diverse prestazioni erogate e un'analisi delle situazioni di emarginazione.

A tal fine, il Ministero ha da tempo avviato la realizzazione del Casellario dell'assistenza. Negli ultimi mesi del 2016, è iniziato l'inserimento dei dati concernenti le prestazioni sociali non sottoposte alla prova dei mezzi, a cura dell'INPS. Sulla base di un accordo, raggiunto in sede di Conferenza unificata, dovrebbe a breve partire l'attivazione sperimentale in alcuni ambiti definiti.

3.1.3. Programma "Terzo settore (associazionismo, volontariato, Onlus e formazioni sociali) e responsabilità sociale delle imprese e delle organizzazioni"

Nel corso del 2016 il Ministero è stato impegnato nelle attività di attuazione della legge delega n. 106 del 2016, in materia di riforma del Terzo settore, attivando incontri con gli *stakeholders* di riferimento, nell'ambito di specifici gruppi di lavoro.

Si tratta di un'attività che dovrebbe concludersi entro un anno dall'entrata in vigore della citata legge delega.

L'articolo 7, comma 1, demanda al Ministero le funzioni di vigilanza, monitoraggio e controllo pubblico sugli enti del Terzo settore e sulle loro attività, finalizzate a garantire l'uniforme e corretta osservanza della disciplina legislativa e statutaria.

Nel corso dell'audizione parlamentare sul disegno di legge delega¹⁵, la Corte ha sottolineato come l'introduzione di un più rigoroso sistema di controlli e verifiche, sul possesso e sul mantenimento dei requisiti, per accedere ai benefici rappresenta un importante tassello della nuova disciplina.

In attesa della emanazione del decreto ministeriale previsto dal citato articolo 7, con il quale dovranno essere definiti i termini e le modalità dei nuovi compiti, le attività di controllo sono state effettuate nel 2016 dalla competente Direzione Generale sulla base della normativa previgente.

Il Ministero ha avviato l'approfondita revisione di 70 associazioni, al fine di verificare la permanenza dei requisiti di legge che consentono l'iscrizione al Registro nazionale.

In esito a tali controlli, due associazioni sono state cancellate dal predetto Registro.

La verifica amministrativo-contabile dei rendiconti presentati dalle associazioni beneficiarie di contributi pubblici per la realizzazione di progetti previsti dalla legge n. 383 del 2000 ha dato esiti complessivamente positivi¹⁶.

In aggiunta alla distribuzione del 5 per mille agli enti interessati, il Ministero, anche nel 2016, è stato interessato all'attività di riparto di una pluralità di risorse, allocate in specifici fondi, sulla base di una disciplina risalente nel tempo che necessita di essere rivista e coordinata, anche alla luce della entrata in vigore della nuova normativa, attraverso una verifica dell'attuale sussistenza della meritevolezza dell'interesse all'epoca perseguito dal Legislatore.

Si tratta in particolare:

- dei cosiddetti progetti sperimentali di volontariato che nel 2016 sono stati prioritariamente indirizzati ad iniziative rivolte alle popolazioni dell'Italia centrale colpite dal terremoto e a prevenire il fenomeno del caporalato e lo sfruttamento lavorativo in agricoltura¹⁷;

¹⁵ Audizione del 21 novembre 2014.

¹⁶ Sono stati esaminati complessivamente 69 rendiconti inviati dagli enti beneficiari relativi all'utilizzo del contributo erogato ai sensi della legge n. 438 del 1998 per le annualità 2013 e 2014 e sono state richieste 3 verifiche alle Direzioni territoriali, per le quali non sono pervenuti gli esiti.

¹⁷ A fronte di 267 progetti sono stati ammessi a contributo 65 progetti, di cui 9 a favore delle aree terremotate, per un importo complessivo pari ai 2 milioni previsti sul cap. 5246 piano gestionale 1.

- dei contributi previsti dalle leggi n. 476 del 19 novembre 1987 e n. 438 del 15 dicembre 1998, riservati, per la metà dell'ammontare previsto, ad alcune associazioni individuate nominalmente dal legislatore (UIC, UNMS, ENS, ANMIL, ANMIC)¹⁸;
- dei contributi previsti dall'art. 96 della legge n. 342 del 2000 e per l'acquisto di beni di utilità sociale, ambulanze, beni strumentali e beni da donare a strutture sanitarie pubbliche¹⁹;
- del Fondo per l'associazionismo sociale finalizzato a finanziare progetti presentati da associazioni di promozione sociale.

Sono state ammesse a finanziamento 12 iniziative, con contestuale impegno di un importo complessivo di 7 milioni, corrispondente allo stanziamento previsto sul capitolo.

3.2. Missione 25 “Politiche previdenziali”

3.2.1. Considerazioni generali e 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 74,2 miliardi, il 63 per cento delle risorse presenti nello stato di previsione del Ministero.

Dall'analisi della tavola 10 risulta che la categoria economica “Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche” rappresenta la quasi totalità della spesa complessiva (99,2 per cento). Nell'ambito di tale categoria, i trasferimenti all'INPS (61,7 miliardi), rappresentano l'83,1 per cento dello stanziamento complessivo dell'intera missione. La missione 25, nel 2016, ha subito un calo del 20 per cento, rispetto al 2015, in termini di stanziamento definitivo. In valore assoluto, risulta un decremento di 11,3 miliardi già nello stanziamento iniziale.

La variazione è da imputare, in gran parte alla flessione del cap. 4339 “Somme da trasferire all'INPS a titolo di anticipazione di bilancio sul fabbisogno finanziario delle gestioni previdenziali nel loro complesso” e del cap. 4383 “Somme da trasferire all'INPS, gestione ex INPDAP, a titolo di apporto dello stato a favore della cassa trattamento pensionistico per i dipendenti dello stato (CTPS)”. Secondo la relazione illustrativa al DLB 2016-2018, gli stanziamenti di tali capitoli sono stati determinati in funzione del fabbisogno previsto (in linea con le ipotesi indicate nella Nota di aggiornamento al DEF 2016)²⁰, nonché delle disponibilità finanziarie giacenti sui conti di Tesoreria. Nel 2015, inoltre, gli stanziamenti relativi alla missione 25 comprendevano anche circa 4,5 miliardi, relativi al ripiano dei sospesi di Tesoreria, in esito al riaccertamento straordinario dei residui disposto dall'art. 49 del DL n. 66 del 2014 (capp. 4321 e 4322).

Il consuntivo 2015 teneva conto, inoltre, anche delle maggiori spese, scontate in assestamento con il DL n. 65 del 2014, per effetto delle rivalutazioni delle pensioni e altri oneri pensionistici, al fine di dare attuazione alla sentenza della Corte costituzionale n. 70 del

¹⁸ Alle 5 associazioni storiche è stata attribuita in parti uguali la metà delle risorse disponibili sul citato capitolo 5246 piano gestionale 2, pari a 2,54 milioni. Le restanti risorse sono state utilizzate per finanziare progetti presentati da 41 associazioni a consuntivo dell'attività svolta nel 2015.

¹⁹ All'esito dell'istruttoria è stato adottato il D.D. del 29 settembre, di attribuzione dei contributi dell'ammontare totale di 7,75 milioni corrispondenti alle risorse di cui al capitolo 5246 piano gestionale 3 a fronte di oltre 1.600 richieste, di cui 596 relative alle ambulanze 972 a beni strumentali e 38 alle donazioni.

²⁰ “A partire dal 2015-2016, in presenza di un andamento di crescita più favorevole e della prosecuzione graduale del processo di innalzamento dei requisiti minimi di accesso al pensionamento, il rapporto fra spesa pensionistica e Pil decresce per un periodo di circa quindici anni, attestandosi al 14,9 per cento in prossimità del 2030, per l'effetto del contenimento esercitato sia dal graduale incremento dell'età media di accesso al pensionamento conseguente all'adeguamento dei requisiti minimi sia dall'introduzione del sistema di calcolo contributivo, i quali superano abbondantemente gli effetti negativi indotti dalla transizione demografica”.

2015 (2,8 miliardi nel 2015)²¹, che solo in minima parte si riflettono sugli esercizi successivi (circa 500 milioni annui, essendo la maggior parte degli oneri legata al pagamento degli arretrati).

Da segnalare, infine, il calo del 6 per cento del cap. 4236 “Somme da destinare alla tutela dei lavoratori salvaguardati dalla riforma pensionistica”, nonché del cap. 4367 pg. 25, relativo alle agevolazioni contributive a favore dei lavoratori autonomi, da cui risulta che le somme stanziare a tale scopo sono diminuite nel 2016 del 65 per cento²².

La categoria economica “Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private” è rappresentata sostanzialmente dal cap. 4331 “Finanziamento degli istituti di patronato e di assistenza sociale”²³, il cui stanziamento di competenza, pari a 375,8 milioni, è diminuito, rispetto al 2015, del 4 per cento, a seguito dei recenti interventi normativi. In particolare, la legge di stabilità per il 2016 (legge n. 208 del 2015, art. 1, comma 605) ha previsto una riduzione di 15 milioni sul cap. 4331, nonché la riduzione dell'aliquota di finanziamento (da 0,207 a 0,199 per cento) e la riduzione dell'aliquota per la determinazione provvisoria del finanziamento annuo (dal 72 al 68 per cento).

TAVOLA 10

MISSIONE 25 POLITICHE PREVIDENZIALI - 2016 - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali					
Classificazione economica	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui finali	Economie/Maggiori spese
Redditi da lavoro dipendente	4,7	4,2	4,2	0,0	0,5
Consumi intermedi	0,7	0,7	0,2	0,5	0,0
Imposte pagate sulla produzione	0,3	0,3	0,3	0,0	0,0
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	73.833,4	73.785,7	60.256,0	23.024,0	47,6
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	375,8	375,8	347,8	47,3	0,0
Trasferimenti correnti a imprese	0,2	0,2	0,0	0,2	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	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Totale	74.257,2	74.209,0	60.650,6	23.072,0	48,2

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

²¹ La Corte costituzionale, con sentenza n. 70 del 2015, ha dichiarato illegittimo il comma 25 dell'art. 24 del decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201 (Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici), convertito, con modificazioni, dall'art. 1, comma 1, della legge 22 dicembre 2011, n. 214, nella parte in cui, per gli anni 2012 e 2013, ha limitato la rivalutazione dei trattamenti pensionistici nella misura del 100 per cento, esclusivamente alle pensioni di importo complessivo fino a tre volte il trattamento minimo INPS. Al fine di dare attuazione alla citata sentenza della Corte Costituzionale, è stato emanato il DL n. 65 del 21 maggio 2015; le istruzioni applicative sono riportate nella circ. INPS del 25 giugno 2016. Le somme arretrate dovute sono state corrisposte con effetto dal 1° agosto 2015.

²² Allo scopo di promuovere forme di occupazione stabile, l'art. 1, commi 178-181 della legge n. 208 del 2015 (legge di stabilità 2016) ha introdotto l'esonero dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, nella misura del 40 per cento dell'ammontare dei contributi medesimi (nel limite annuo di 3.250 euro), per le assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2016. La stessa misura era già stata prevista dalla legge di stabilità 2015, però con parametri più ampi (nel limite annuo di 8.060 euro).

²³ 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 amministrate 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”.

3.2.2. Programma “Previdenza obbligatoria e complementare, assicurazioni sociali”

Per un’analisi delle tendenze della spesa pensionistica, si rinvia agli approfondimenti contenuti nel recente Rapporto 2017 sul coordinamento della finanza pubblica, presentato in Parlamento nel mese di aprile.

Con riferimento alla *governance* degli enti di previdenza, che rappresenta uno dei principali compiti del Ministero, permangono anche nel 2016 le già evidenziate difficoltà nel completamento dell’assetto organizzativo dell’INPS.

Il complesso disegno di riordino dei principali enti previdenziali, avviato con il DL n. 78 del 2010, ha comportato, sotto il profilo ordinamentale, solo la soppressione del Consiglio di Amministrazione, con l’attribuzione delle relative funzioni al Presidente e la riduzione del numero dei componenti del Consiglio di indirizzo e vigilanza. Alla necessaria fase di riduzione degli organi non ha fatto ancora seguito un complessivo processo di razionalizzazione e rivisitazione del modello di *governance* dell’Istituto.

A seguito dell’adozione del “Piano industriale triennale 2014-2016” è stata definita (determinazione commissariale n. 58 del 2014) la nuova pianta organica dell’ente - approvata dal Ministero in data 7 agosto 2015, che ha previsto 48 posti di funzione dirigenziale 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. Le predette strutture sono state istituite con la determinazione n. 118 del 2014. La riorganizzazione come già osservato, peraltro, si è di fatto tradotta in una mera sommatoria di posti di funzione, senza realizzare quella effettiva razionalizzazione voluta dal legislatore, con conseguenti riflessi negativi sotto i profili dei fabbisogni e della dotazione organica.

L’INPS, al momento, opera attraverso la concentrazione in un’unica figura, il Presidente, delle competenze prima attribuite al soppresso organo collegiale. In merito, si richiama l’attenzione sulla necessità di definire una chiara demarcazione del ruolo e delle competenze del direttore generale e del Presidente.

Relativamente al contenuto dei poteri ministeriali di vigilanza sull’INPS, la relazione della Sezione del controllo sugli enti²⁴ ha sottolineato come, in assenza di interventi riformatori, le criticità segnalate rischiano inevitabilmente di tradursi in difficoltà gestionali, con riflessi diretti sull’efficacia ed efficienza dell’azione amministrativa.

In particolare, sottolinea la citata relazione, come la stratificazione di molteplici disposizioni anteriori e successive alla legge fondante n. 88 del 1989, l’istituzione del Consiglio di indirizzo e vigilanza (CIV) con proprie attribuzioni di vigilanza e il rinvio al codice civile per quelle dei sindaci, hanno condotto ad una non agevole applicazione integrata di norme, spesso ispirate a logiche differenti e, tra loro, non coordinate.

Appare, in primo luogo, necessaria la ridefinizione della latitudine dei poteri ministeriali di controllo, oggi fondata su un quadro normativo contraddittorio, in costanza anche della mancata espressa abrogazione di norme tra loro incompatibili, oltre che su una disciplina risalente per il commissariamento (d.P.R. n. 639 del 1970), riguardante generiche patologie gestionali e comunque priva di gradualità sanzionatoria, da aggiornare ai più recenti orientamenti legislativi di rispetto delle autonomie e da delimitare alle verifiche di coerenza con i programmi e gli indirizzi governativi in materia di previdenza.

Nel corso del 2016, le determinazioni concernenti la revisione della dotazione organica hanno formato oggetto di reiterati rilievi da parte del Ministero, in quanto ritenute non coerenti con il complessivo disegno organizzativo, solo in parte accolti dall’Istituto che ha provveduto ad apportare modifiche ai provvedimenti, tuttora in corso d’esame per la prevista approvazione ministeriale.

Sotto il profilo contabile, la relazione del Collegio dei sindaci, a corredo del bilancio consuntivo 2015 dell’INPS, trasmesso al Ministero nel mese di dicembre 2016, contiene numerose raccomandazioni riguardanti: l’entità dei residui attivi e passivi e le misure da adottare per la loro riduzione; l’esigenza di migliorare la redditività del patrimonio

²⁴ Delibera n. 5 del 2017.

immobiliare; il rispetto della normativa contenuta nel Codice dei contratti pubblici, relativamente all'acquisizione di beni e servizi e all'esecuzione dei lavori; il dimensionamento dei fondi per la svalutazione dei crediti e per fronteggiare gli esiti negativi del frequente contenzioso. Analoghe raccomandazioni sono state formulate dal Ministero in esito all'esame della prima variazione al bilancio preventivo.

Con riferimento ai controlli sugli istituti di previdenza privata, il Ministero riferisce che nel 2016 la gran parte degli enti ha messo a punto proposte di sistemi di *welfare* integrato, finalizzato ad assistere i professionisti nella fase di avvio dell'attività professionale e, più in generale, nel corso della vita lavorativa, con strumenti di sostegno. Si tratta di forme di tutela che rappresentano una sorta di bilanciamento del maggior rigore introdotto sull'età pensionabile e sui requisiti contributivi per l'accesso alla pensione.

Problematica si è rivelata, altresì, l'attuazione dell'articolo 14, comma 3, del DL n. 98 del 2011, che prevede più stringenti requisiti e maggiore trasparenza per gli investimenti degli Enti previdenziali privati. Tale previsione, è rimasta a tutt'oggi irrealizzata, lasciando nell'indeterminatezza la disciplina di investimento delle risorse patrimoniali.

I controlli svolti durante l'esercizio, si sono quindi consolidati nelle relazioni rese in occasione dell'adozione, da parte degli Enti, degli schemi dei bilanci preventivi, delle eventuali relative variazioni e dei rendiconti, per i quali, sempre con riferimento al 2016, i pareri conclusivamente formulati sono stati tutti favorevoli.

Nel 2016, si è svolta l'istituzionale verifica attuariale, da effettuarsi con cadenza triennale ai sensi del d.lgs. n. 509 del 1994, inerente i bilanci tecnici riferiti al 31 dicembre 2014, con riferimento alla sostenibilità delle gestioni degli Enti previdenziali privati ex d.lgs. n. 509 del 1994 e ex d.lgs. n. 103 del 1996.

L'esame compiuto dal Ministero del lavoro ha evidenziato una complessiva sostenibilità delle gestioni previdenziali nel medio-lungo periodo.

Con riferimento agli Enti previdenziali privati che adottano il sistema contributivo, al fine di porre rimedio a situazioni di inadeguatezza del trattamento pensionistico, va rammentata la possibilità di elevare il contributo integrativo, come previsto dalla legge n. 311 del 2011, e di destinarlo all'incremento del montante contributivo individuale.

I piani triennali 2016-2018, i cui aggiornamenti sono stati presentati entro il 30 giugno, sono stati reputati coerenti con i bilanci di previsione 2016 di riferimento e, nel mese di maggio, è stato emanato il previsto decreto autorizzativo Economia/Lavoro per la verifica del rispetto dei saldi strutturali di finanza pubblica.

Si evidenzia, inoltre, relativamente ai rendiconti 2015, il significativo peso degli investimenti immobiliari, soprattutto per alcune Casse, sebbene in diminuzione rispetto agli scorsi anni e un aumento dei titoli di capitale.

E' in corso di perfezionamento il decreto attuativo dell'articolo 14, comma 3 del DL n. 98 del 2011, relativo alla modalità di investimento delle risorse finanziarie degli Enti previdenziali privati, dei conflitti di interessi, che avrebbe dovuto essere emanato entro 6 mesi dalla suddetta legge, avente lo scopo di individuare standard e criteri di garanzia prudenziali per l'accesso al mercato.

Nelle more di tale adempimento, alcuni Enti si sono, comunque, dotati di un proprio regolamento in materia di investimenti approvato dal Ministero vigilante.

Nel 2016 è proseguita l'attività di vigilanza del Ministero sull'attuazione dei vari interventi di salvaguardia dei lavoratori esodati, che si sono succeduti dopo l'entrata in vigore della legge di riforma pensionistica (articolo 24 del DL 201 del 2011). In particolare, il Ministero è stato impegnato nell'attività relativa all'applicazione del settimo provvedimento di salvaguardia, introdotto dall'articolo 1, commi 265-270, della legge di stabilità 2016; nell'accertamento di eventuali economie rispetto agli oneri programmati, provenienti dai precedenti provvedimenti di salvaguardia da destinare ad un eventuale aumento del numero di soggetti tutelati; nella predisposizione della ottava operazione di salvaguardia, introdotta con l'articolo 1, commi 214-218, della legge di bilancio 2017.

In esito a tali attività, è stato esattamente individuato in circa 136.000 il numero degli effettivi destinatari delle prime sette salvaguardie e in 9,3 miliardi il corrispondente limite di spesa, con una quantificazione di economie pari a 1,9 miliardi per il periodo dal 2016 al 2023.

L'ottava salvaguardia ha esteso da 60 ad un massimo di 84 mesi, dall'entrata in vigore del DL n. 201 del 2011, il periodo per la conservazione dei previgenti requisiti pensionistici, e ha individuato ulteriori 30.700 beneficiari (lavoratori in mobilità, contributori volontari, cessati per accordi individuali, collettivi o per risoluzione unilaterale del rapporto di lavoro, fruitori di congedo per assistere figli disabili, cessati dal lavoro con contratto a tempo determinato)²⁵.

La tavola 11 evidenzia, sulla base del monitoraggio effettuato dall'INPS, il numero di soggetti salvaguardati, le certificazioni accolte e le pensioni liquidate, in attuazione delle otto iniziative di salvaguardia.

TAVOLA 11

SOGGETTI SALVAGUARDATI

Operazioni di salvaguardia	Soggetti salvaguardati previsti dalla legge	Certificazioni accolte	Domande non accolte	Domande giacenti	Pensioni liquidate
1^ salvaguardia	64.374	64.374	6.766		56.463
2^ salvaguardia	29.741	17.531	8.110	451	13.662
3^ salvaguardia	7.554	7.202	6.494	60	7.141
4^ salvaguardia	3.572	3.424	1.478	14	3.410
5^ salvaguardia	3.871	3.510	5.505	49	3.474
6^ salvaguardia	37.054	20.513	12.281	411	17.000
7^ salvaguardia	26.300	11.525	13.875	964	5.466
8^ salvaguardia	30.700	7.674	7.902	16.276	0
Totale	203.166	135.753	62.411	18.225	106.616

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati contenuti nel Rapporto di monitoraggio dell'INPS (dati aggiornati ad aprile 2017)

La tavola 12 suddivide, invece, i lavoratori beneficiari delle otto salvaguardie sinora adottate, per categoria di appartenenza.

TAVOLA 12

SOGGETTI SALVAGUARDATI PER TIPOLOGIA DI INTERVENTO

Operazioni di salvaguardia	1^ salvaguardia	2^ salvaguardia	3^ salvaguardia	4^ salvaguardia	5^ salvaguardia	6^ salvaguardia	7^ salvaguardia	8^ salvaguardia	Totale
Lavoratori in mobilità	31.923	7.931	2.108		37	2.263	2.832	2.072	49.166
Lavoratori cessati	4.319	2.590	1.365	981	1.607	6.592	3.697	1.917	23.068
Titolari di prestazione straordinaria	17.659								17.659
Prosecutori volontari	9.119	5.606	3.642		1.866	5.849	4.864		30.946
Lavoratori pubblici esonerati dal servizio	1.256								1.256
Lavoratori in congedo/permesso (legge n. 104 del 1992)	98			2.443		5.809	132	34	8.516
Fondi di solidarietà		1.404							1.404
Versamenti volontari in mobilità			87					3.651	3.738
Totale complessivo	64.374	17.531	7.202	3.424	3.510	20.513	11.525	7.674	135.753

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati INPS

²⁵ La spesa per tale iniziativa è stata quantificata in: 137 milioni per l'anno 2017, 305 milioni per il 2018, 368 milioni per il 2019, 333 milioni per l'anno 2020, 261 milioni per l'anno 2021, 171 milioni per l'anno 2022, 72 milioni per l'anno 2023, 21 milioni per l'anno 2024, 9 milioni per l'anno 2025, 3 milioni per l'anno 2026.

3.3. Missione 26 “Politiche per il lavoro”

3.3.1. Considerazioni generali e dati finanziari

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 15,1 miliardi, gli impegni di competenza sono stati 14 miliardi e i pagamenti di competenza 12,3. Rispetto al 2015, le risorse assegnate alla missione sono aumentate del 43 per cento. Le variazioni più significative riguardano la categoria IV, in particolare i trasferimenti all'INPS ai fini del rimborso degli oneri sostenuti dall'Istituto per finanziare i nuovi interventi di mantenimento del salario, quali la nuova assicurazione sociale per l'impiego (NASPI)²⁶ e l'indennità di disoccupazione (DIS-COLL)²⁷, introdotti dal d.lgs. n. 22 del 2015.

TAVOLA 13

MISSIONE 26 POLITICHE PER IL LAVORO - 2016 - DATI DI COMPETENZA

(in milioni)

Programma	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui nuova formazione totali	Economie/Maggiori spese
Politiche passive del lavoro e incentivi all'occupazione	14.572,4	13.579,3	12.027,6	2.543,6	1,2
Coordinamento e integrazione delle politiche del lavoro e delle politiche sociali, innovazione e coordinamento amministrativo	53,6	14,7	9,0	5,7	38,9
Politiche di regolamentazione in materia di rapporti di lavoro	15,4	14,8	14,8	0,1	0,6
Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro	48,0	47,5	41,8	6,0	0,2
Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione	110,1	109,1	28,7	80,4	1,0
Servizi territoriali per il lavoro	283,3	262,5	260,7	2,1	20,5
Sistemi informativi per il lavoro e servizi di comunicazione istituzionale in materia di politiche del lavoro e politiche sociali	12,8	12,7	9,2	3,6	0,0
Totale	15.095,6	14.040,8	12.391,8	2.641,5	62,4

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Di seguito un'analisi dei dati finanziari e dei risultati ottenuti nella gestione dei programmi più significativi della missione 26.

²⁶ La Naspi è stata istituita dal d.lgs. n. 22 del 2015, attuativo del *Jobs Act*, con cui si è provveduto al riordino degli ammortizzatori sociali. La Naspi è una prestazione economica istituita per gli eventi di disoccupazione involontaria che si verificano a partire dal 1° maggio 2015. Ne possono beneficiare tutti i lavoratori dipendenti (anche a tempo determinato), con la sola esclusione degli assunti a tempo indeterminato dalle Pubbliche amministrazioni e degli operai agricoli. La nuova prestazione sostituisce l'indennità di disoccupazione ordinaria Aspi e Mini-Aspi che continueranno ad essere erogate nei confronti dei lavoratori che hanno perso il lavoro prima del 1° maggio 2015 sino al loro completo esaurimento.

²⁷ Prevista dall'art. 15 del d.lgs. n. 22 del 2015 in favore dei collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, iscritti in via esclusiva alla gestione separata, non pensionati e privi di partita IVA, che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione dal 1° gennaio al 31 dicembre 2015.

3.3.2. Programma “Politiche passive del lavoro”

Il programma “Politiche passive del lavoro”²⁸ utilizza la pressoché totalità degli stanziamenti dell’intera missione (14,5 miliardi), assorbiti per il 50 per cento dal cap. 2402 “Oneri relativi ai trattamenti di mobilità dei lavoratori e di disoccupazione” e per il 9,5 per cento dal cap. 2230 “Fondo sociale per occupazione e formazione”.

Il cap. 2402, relativo ai trattamenti di mobilità e di disoccupazione, presenta nel 2016 un incremento dell’8,2 per cento, dovuto, principalmente ai piani gestionali 9 “Nuova prestazione di assicurazione sociale per l’impiego per i lavoratori con rapporto di lavoro subordinato – NASPI” e 10 “Indennità di disoccupazione per i lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa (DIS-COLL)”, operativi solo a partire dal 2015.

Il Fondo sociale per occupazione e formazione (cap. 2230), prevedeva uno stanziamento iniziale di competenza pari 822 milioni. A seguito di variazioni di bilancio disposte con leggi speciali, la dotazione finanziaria del Fondo è risultata pari a circa 1,4 miliardi. In sede di assestamento di bilancio, sono state assegnate, esclusivamente in termini di cassa, risorse pari a 622 milioni, sulla base di indicazioni pervenute dagli Enti previdenziali, al fine di pervenire all’allineamento delle dotazioni di cassa con le effettive capacità di spesa, in considerazione della massa di residui presenti sui vari piani di gestione. La gestione delle risorse presenti nel Fondo anche nel 2016 ha visto un forte disallineamento tra l’iniziale programmazione e le concrete esigenze gestionali. Le esigenze operative hanno reso necessario il ricorso a 4 decreti di variazione compensativa delle disponibilità finanziarie tra i diversi piani gestionali. Il cap. 2230, nel quale è iscritto il Fondo, è suddiviso in 11 piani gestionali²⁹. Nell’esercizio finanziario 2015, in applicazione dell’art. 29, comma 2, del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150, è stato istituito nell’ambito del Fondo un apposito piano di gestione (pg. 11) relativo al finanziamento di politiche attive del lavoro.

Rispetto al 2015, le risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione presentano un decremento del 52 per cento in termini di competenza, dovuto, in particolare, al calo degli stanziamenti sul piano gestionale 1 (Ammortizzatori in deroga)³⁰ e al piano gestionale 6 (Contratti di solidarietà), modificati in seguito all’emanazione del d.lgs. n. 148 del 2015, sulla riforma degli ammortizzatori sociali.

Per ultimo, va segnalato il forte incremento (da 390 milioni nel 2015 a 5,8 miliardi nel 2016), del cap. 2400 (Oneri relativi al trattamento di cassa integrazione guadagni straordinaria, ecc.), dovuto all’applicazione del d.lgs. n. 148 del 2015, di riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, che ha ampliato la categoria dei soggetti destinatari³¹.

La tavola 14 riporta i principali aggregati finanziari del programma.

²⁸ Le Politiche per il lavoro si dividono in passive, volte a ridurre il disagio sociale ed economico connesso allo stato di disoccupazione, e attive, finalizzate a inserire o reinserire individui nel mercato del lavoro, allo scopo di incrementare i tassi di attività e di occupazione, con particolare attenzione ai giovani, alle donne, ai lavoratori anziani, agli immigrati, alla popolazione delle Regioni in ritardo di sviluppo. Dal 2015 il precedente programma “Politiche attive e passive del lavoro”, che le comprendeva entrambe, è stato ripartito nei due programmi “Politiche passive del lavoro” e “Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione”.

²⁹ L’iniziale programmazione del Fondo viene effettuata attribuendo a ciascun piano gestionale le risorse previste da una serie di norme speciali che, nel corso degli anni, hanno disposto il rifinanziamento del fondo stesso. La concreta gestione, in realtà, prescinde dall’originaria finalizzazione delle risorse ed è ispirata a maggiore flessibilità.

³⁰ A seguito dell’entrata in vigore del decreto attuativo del Jobs Act (d.lgs. n. 148 del 2015), è stato modificato il precedente Decreto interministeriale n. 83473 sugli ammortizzatori sociali in deroga del 1/8/2014, riducendo la durata di concessione massima del beneficio per non più di 3 mesi a partire dal 1° gennaio 2016. Nel 2016 la cassa integrazione in deroga rimane in vigore con le stesse regole e requisiti del 2015, grazie al rifinanziamento di 250 milioni previsto dalla legge di stabilità per il 2016, ma viene ridotta a 3 mesi (per il 2015, la durata massima era di 5 mesi nell’arco di un anno, mentre nel 2014 era di 11 mesi).

³¹ Le integrazioni salariali sono state estese a 1.400.000 lavoratori e a 150.000 datori di lavoro, in precedenza esclusi.

TAVOLA 14

POLITICHE PASSIVE PER IL LAVORO - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Classificazione economica	Stanziamanti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui nuova formazione totali	Economie/ Maggiori spese
Redditi da lavoro dipendente	3.822,2	3.406,1	3.395,3	10,8	416,1
Consumi intermedi	355,4	320,0	196,6	123,4	35,4
Imposte pagate sulla produzione	239,3	220,4	220,4	0,0	18,9
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	14.567.098,7	13.574.550,2	12.022.926,5	2.543.500,8	671,4
Trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali private	250,0	249,8	249,0	0,8	0,2
Trasferimenti correnti a imprese	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Altre uscite correnti	50,0	0,3	0,2	0,0	49,7
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2,8	2,4	0,9	1,9	0,0
Contributi agli investimenti ad imprese	587,1	587,1	587,1	0,0	0,0
Totale	14.572.405,4	13.579.336,2	12.027.576,0	2.543.637,8	1.191,6

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel 2016, l'attività del Ministero, in linea con quanto indicato nella Direttiva per l'azione amministrativa, è stata rivolta a favorire il completamento della riforma del sistema degli ammortizzatori sociali, rimodulando strumenti e procedure.

L'attività si è, dunque, sostanziata nell'emanazione di circolari e direttive, indispensabili per la gestione di una complessa fase transitoria, nella formazione degli operatori e nelle iniziative volte a far conoscere agli interessati la portata dei nuovi istituti introdotti.

Il Ministero ha assicurato il tempestivo trasferimento delle risorse stanziati all'INPS e ha attuato il necessario monitoraggio per il loro proficuo utilizzo.

Come riferito nella parte relativa ai dati finanziari, i capitoli maggiormente significativi del programma sono stati il 2402, il 2230 e il 2400.

Il primo dei predetti capitoli contiene in particolare le risorse necessarie al finanziamento dei nuovi strumenti, da attivare in caso di disoccupazione individuale involontaria.

Secondo i dati comunicati dal Ministero, nel 2016, le domande volte ad ottenere la NASPI sono state 1.724.527, quelle accolte 1.583.869, riferite a 1.516.806 beneficiari. La spesa sostenuta è stata di 6,5 miliardi.

Le richieste volte all'ottenimento della DIS-COLL sono state 20.577, di cui 13.000 accolte, per un numero di beneficiari pari a 12.850. La spesa per la DIS-COLL è stata di circa 37 milioni.

Il Fondo per occupazione e formazione (cap. 2230) è stato utilizzato nel 2016, tra l'altro, per i seguenti impieghi:

- Ammortizzatori sociali in deroga;
- Trattamento di integrazione salariale straordinaria
- Indennità in favore dei lavoratori delle aziende operanti nei Comuni colpiti dagli eventi sismici del 2016;
- Incentivi per il reimpiego di lavoratori ultracinquantenni;
- Intervento in favore dei lavoratori esposti all'amianto;
- Intervento in favore dei lavoratori esodati;
- Sostegno al reddito in favore dei lavoratori dei call-center;
- Incentivi e contributi per gli Lavoratori Socialmente Utili LSU;
- Finanziamento dei contratti di solidarietà.

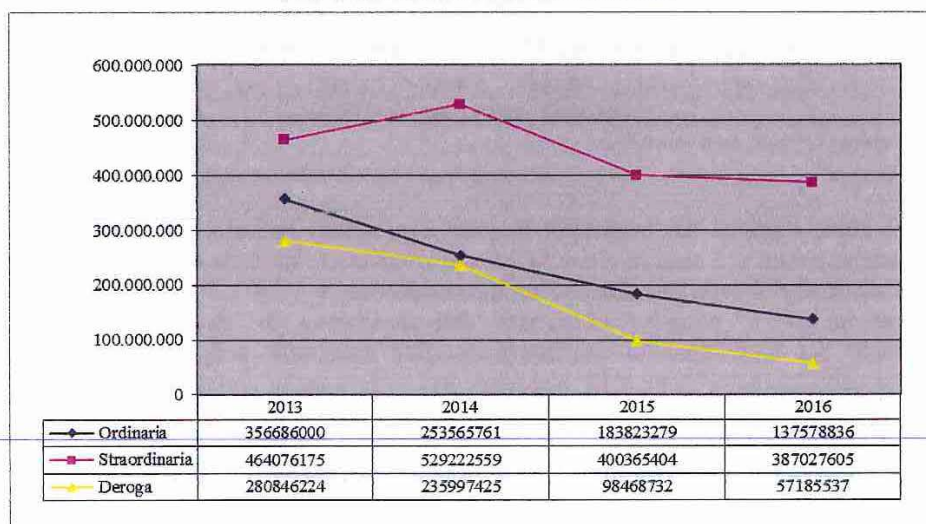
L'intervento principale ha riguardato il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e, in particolare della cassa integrazione. In relazione al miglioramento della situazione economica e all'introduzione di requisiti maggiormente stringenti per poter accedere al predetto beneficio, è proseguita nel 2016 la diminuzione del ricorso agli ammortizzatori sociali in deroga, con un abbattimento delle risorse impegnate, sia con riferimento alle concessioni e proroghe ministeriali, sia per quanto riguarda gli interventi a livello regionale.

La spesa derivante da accordi sottoscritti in sede regionale nel 2016 è stata quantificata in 427,8 milioni, a fronte di 933,2 milioni nel 2015 e 1,7 miliardi nel 2014.

Per completezza di informazione, si riporta il seguente grafico che, sulla base di dati INPS, dà atto delle ore autorizzate per le diverse tipologie di cassa integrazione, nel periodo 2013-2016.

GRAFICO I

ORE AUTORIZZATE DI CASSA INTEGRAZIONE



Fonte: elaborazioni su dati INPS

3.3.3. Programma "Politiche di regolamentazione in materia di rapporto di lavoro"

L'attività di mediazione tra le parti sociali nelle vertenze collettive ha visto, nel 2016, la gestione da parte del Ministero di 280 situazioni di crisi aziendale, concluse, per l'82 per cento dei casi, con esito positivo, per un totale di lavoratori coinvolti pari a circa 55 mila. La tavola 15 dà atto delle diverse tipologie e degli esiti delle singole fattispecie.

TAVOLA 15

ATTIVITÀ DI MEDIAZIONE TRA LE PARTI SOCIALI

Tipologia conclusione vertenza anno 2016	Servizi	Industria	Totale
Accordi per CIGS	31	40	71
Accordi per mobilità	94	19	113
Accordi per contratti di solidarietà	8	1	9
Accordi Cig in deroga	82	5	87
Accordi Mobilità in deroga	0	0	0
Totale accordi	215	65	280
<i>Totale mancati accordi</i>	<i>37</i>	<i>24</i>	<i>61</i>
Lavoratori coinvolti da accordi positivamente conclusi	43.026	8.751	51.777
Lavoratori coinvolti dai mancati accordi	2.052	1.031	3.083
Totale lavoratori coinvolti	45.078	9.782	54.860
<i>% Successo vertenze</i>	<i>17,8</i>	<i>82,2</i>	<i>100</i>

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali

3.3.4. Programma “Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro”

Da uno stanziamento iniziale di competenza pari a circa 37 milioni, il programma ha gestito risorse pari a 48 milioni, in crescita del 12 per cento rispetto al 2015. La programmazione delle risorse ha tenuto conto, per quanto riguarda i consumi intermedi, dei costi incompressibili di funzionamento delle strutture, in cui sono compresi sia i costi di missione del personale ispettivo che le spese connesse all'accertamento ispettivo (capitoli 2919, 2921, 2922). Relativamente alla categoria “altre uscite correnti”, in cui rientrano le spese per liti (capitolo 2953), la previsione è stata effettuata per evitare il ricorso all'emissione degli speciali ordini di pagamento da regolare in conto sospeso e, quindi, per evitare di contrarre debiti con le Tesorerie provinciali dello Stato.

La tavola 16 riassume l'analisi finanziaria del programma.

TAVOLA 16

ATTIVITÀ DI VIGILANZA - DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro					
Classificazione economica	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui nuova formazione totali	Economie/Maggiori spese
Redditi da lavoro dipendente	23.465,9	23.449,1	23.693,4	15,9	-243,4
Consumi intermedi	20.518,7	20.234,7	14.995,1	5.239,6	284,0
Imposte pagate sulla produzione	1.512,3	1.328,9	1.328,7	0,1	183,5
Altre uscite correnti	2.506,3	2.506,2	1.799,9	706,3	0,1
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	1,2	0,2	0,2	1,0	0,0
Totale	48.004,4	47.519,1	41.817,3	5.963,0	224,1

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A decorrere dal 1° gennaio 2017, le attività di competenza della Direzione Generale per l'attività ispettiva e delle Direzioni interregionali e territoriali del lavoro del Ministero sono state trasferite all'Ispettorato Nazionale del Lavoro – INL, istituito ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 149, recante “Disposizioni per la razionalizzazione e la semplificazione dell'attività ispettiva in materia di lavoro e legislazione sociale, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183”.

In attuazione a quanto disposto dall'art. 5 del citato decreto legislativo, è stato adottato il dPCM 23 febbraio 2016 recante “Disposizioni per l'organizzazione delle risorse umane e strumentali per il funzionamento dell'Ispettorato nazionale del lavoro. Successivamente, con decreto interministeriale del 28 dicembre 2016 Lavoro-MEF, è stato disposto il trasferimento all'INL del personale (dirigenziale e non) del Ministero del lavoro, di 5.756 unità di personale.

Con il medesimo decreto ministeriale è stato effettuato il contestuale trasferimento delle risorse finanziarie afferenti al trattamento economico del personale interessato (pari a 262,2 milioni per il 2017), nonché alle spese di funzionamento (41 milioni per il 2017)³².

³² Si tratta di un primo trasferimento, complessivamente pari a 303,3 milioni per il 2017, che ha riguardato, in particolare, le risorse relative ai capitoli della missione di spesa 26 “Politiche per il lavoro”, programma 26.9 “Programmazione e coordinamento della vigilanza in materia di prevenzione e osservanza delle norme di legislazione sociale e del lavoro” e programma 26.11 “Servizi territoriali del lavoro”. Sono state incluse nel trasferimento complessivo anche le risorse destinate alle spese per la sorveglianza sanitaria che, per effetto della nuova disciplina del c.d. “bilancio per azioni”, dal 2017 confluiscono in un capitolo di bilancio unico, appostato presso la missione 32 “Servizi istituzionali e generali delle Amministrazioni pubbliche”, programma di spesa 32.3 “Servizi e affari generali per le Amministrazioni”. Il decreto 28 dicembre 2016 ha, inoltre, disposto all'art. 6 il trasferimento all'INL – in relazione al personale transitato – dei beni mobili strumentali in dotazione al Ministero e

La nuova Agenzia ha il compito di razionalizzare e semplificare l'attività ispettiva, mediante il coordinamento con i servizi ispettivi di INPS e INAIL, ai quali il nuovo ente potrà dettare linee di condotta e direttive di carattere operativo. Attraverso tale previsione dovrebbero essere superate le disfunzioni evidenziate nella relazione sul Rendiconto 2015, relative ad una effettiva condivisione dei sistemi operativi, ed evitati interventi nel medesimo ambito.

Osserva la Corte, come, nel nuovo contesto operativo, dovranno essere uniformati i carichi di lavoro e rivisti, al fine di renderli maggiormente significativi, gli obiettivi da raggiungere, fissando un numero minimo di verifiche da effettuare da parte di ciascun singolo operatore.

Nel corso del 2016, gli ispettori del Ministero del lavoro hanno effettuato verifiche in circa 142.000 aziende (tavola 17), in esito alle quali in oltre il 60 per cento dei casi sono stati contestati illeciti in materia di lavoro e legislazione sociale o di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro. Sono stati inoltre rilevati circa 89.000 lavoratori irregolari, di cui quasi il 50 per cento totalmente in nero.

TAVOLA 17

MONITORAGGIO ATTIVITÀ DI VIGILANZA - ANNO 2016

Organo di controllo	N. aziende Ispezionate	N. aziende irregolari	N. lavoratori irregolari	N. lavoratori in nero totali	Recupero contributi e premi evasi (importi in euro)
Ministero del lavoro e delle politiche sociali	141.920	80.316	88.865	43.048	108.162.298
INPS	28.818	22.138	39.372	14.051	918.035.814
INAIL	20.876	18.284	57.790	5.007	74.907.678
Totale	191.614	120.738	186.027	62.106	1.101.105.790

Fonte: Ministero del lavoro e delle politiche sociali - Rapporto annuale 2016

In occasione dei suddetti accertamenti, inoltre, il personale ispettivo ha adottato 7.000 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale (ex art. 14 del d.lgs. n. 81 del 2008, modificato dall'art. 11 del d.lgs. n. 106 del 2009), la quasi totalità dei quali sono stati revocati a seguito della regolarizzazione dell'illecito riscontrato e del pagamento dell'importo previsto, per un ammontare complessivo di circa 5,6 milioni.

I lavoratori coinvolti nelle irregolarità afferenti esternalizzazioni fittizie, appalti illeciti, fenomeni interpositori e somministrazioni non consentite sono stati 13.416. Sono stati riscontrati, infine, 12.755 illeciti in materia di disciplina di orario di lavoro.

Il Ministero, inoltre, ha condotto nel 2016 diverse azioni di vigilanza straordinaria nell'ambito di settori merceologici ed aree geografiche preventivamente determinate, volte a contrastare specifici fenomeni illeciti.

Si segnalano, a titolo esemplificativo, la vigilanza sulle imprese del settore agricolo (Agricoltura *task force* 2016) e la vigilanza sui pubblici esercizi.

L'attività ispettiva nel 2016 si è poi esplicitata nella verifica del rispetto delle recenti disposizione di legge che prevedono agevolazioni contributive o modalità semplificate per tale adempimento e nell'emersione di illecito utilizzo di misure di tutela in caso di disoccupazione involontaria.

Merita di essere segnalata in tale ambito, la vigilanza sull'indebita percezione dell'esonero triennale della contribuzione per l'assunzione di lavoratori subordinati introdotto dalla legge n. 190 del 2014 e confermato, successivamente, dalla legge n. 208 del 2015.

al Comando dei Carabinieri per la tutela del lavoro per il valore iscritto in patrimonio, comprensivo del relativo ammortamento, disciplinandone le specifiche modalità.

Considerata l'incidenza del fenomeno, una specifica verifica è stata attivata per accertare l'eventuale indebita percezione dell'indennità di disoccupazione, da parte di lavoratori comunitari, durante brevi periodi di rientro nello Stato di origine.

A supporto del dibattito che nel corso del 2016 ha riguardato l'utilizzo dei *voucher*, il Ministero ha avviato una specifica rilevazione volta ad evidenziare le dimensioni del fenomeno e a verificare gli eventuali effetti positivi connessi con l'introduzione dei più stringenti requisiti previsti dall'art. 49, comma 3, del d.lgs. n. 81 del 2015.

Gli esiti di tale indagine hanno evidenziato positive ricadute in termini di maggior *compliance* da parte degli operatori ai nuovi obblighi normativi.

Di grande importanza per il disvalore sociale del fenomeno si è rivelata l'azione di contrasto al caporalato³³. In proposito, va segnalata l'approvazione della legge 29 ottobre 2016, n. 199, che mira a garantire una maggiore efficacia all'azione di contrasto del caporalato, introducendo significative modifiche al quadro normativo penale e prevedendo specifiche misure di supporto dei lavoratori stagionali in agricoltura.

L'attività ispettiva ha riguardato anche la tutela "privatistica" del lavoratore. A tal fine si conferma la particolare rilevanza degli istituti introdotti dal d.lgs. n. 124 del 2004 (artt. 11 e 12), conciliazione monocratica e diffida accertativa per crediti patrimoniali, che garantiscono una immediata risposta alle esigenze di tutela economica dei lavoratori interessati: su 9.734 conciliazioni monocratiche, il 76 per cento ha trovato positiva definizione con il raggiungimento di un accordo. I provvedimenti di diffida accertativa adottati dagli ispettori del lavoro sono stati 16.470.

3.3.5. Programma "Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione"

Il programma "Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione" presenta uno stanziamento definitivo di competenza, nel 2016, di 110 milioni, in aumento del 34 per cento rispetto al 2015. Il 47 per cento delle risorse fa riferimento al cap. 2233 "Fondo per le politiche attive del lavoro" (52 milioni). Il Fondo politiche attive (FPA) è stato istituito dalla legge n. 147 del 2013, art. 1, comma 215, con la finalità di favorire il reinserimento lavorativo dei fruitori di ammortizzatori sociali, anche in regime di deroga, e dei lavoratori in stato di disoccupazione. L'art. 1, comma 215 della legge di stabilità per il 2014 aveva previsto una dotazione iniziale del fondo pari a 15 milioni, successivamente, l'art. 17, comma 1 del d.lgs. n. 22 del 2015, attuativo del *Jobs Act*, ha incrementato le risorse per l'anno 2015 in 32 milioni, provenienti dal gettito relativo al contributo di cui all'articolo 2, comma 31, della legge 28 giugno 2012, n. 92³⁴, per dare la possibilità alle Regioni di attuare e finanziare il contratto di ricollocazione. Successivamente, il d.lgs. n. 148 del 2015 ha previsto ulteriori incrementi (32 milioni per il 2016 e 82 milioni per il 2017-2018).

³³ Gli accertamenti, effettuati in contesti provinciali diversi, hanno consentito di raggiungere importanti obiettivi, sia in termini di irregolarità riscontrate che di sanzioni irrogate, dando luogo a concreti risultati anche sotto il profilo delle fattispecie penali rilevate. In particolare sono state svolte 2.608 ispezioni nei confronti di imprese operanti nel settore agricolo in occasione delle quali è stato rilevato un tasso di irregolarità del 39 per cento. L'attività di vigilanza effettuata ha permesso di verificare la posizione lavorativa di n. 13.718 lavoratori con constatazione di irregolarità del rapporto di lavoro nel 19 per cento dei casi). Significativa la percentuale dei lavoratori in nero corrispondente al 63 per cento del totale (9 persone, sono state denunciate per violazione dell'art. 603-bis c.p. - Intermediazione illecita della manodopera con sfruttamento del lavoro, il cosiddetto "caporalato" -, 3 per la violazione dell'art. 600 c.p. - Riduzione o mantenimento in schiavitù o in servitù- e pagamento dell'importo previsto.

³⁴ Art. 2, comma 31: "Nei casi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per le causali che, indipendentemente dal requisito contributivo, darebbero diritto all'ASPI, intervenuti a decorrere dal 1° gennaio 2013, è dovuta, a carico del datore di lavoro, una somma pari al 41 per cento del massimale mensile di ASPI per ogni dodici mesi di anzianità aziendale negli ultimi tre anni. Nel computo dell'anzianità aziendale sono compresi i periodi di lavoro con contratto diverso da quello a tempo indeterminato, se il rapporto è proseguito senza soluzione di continuità o se comunque si è dato luogo alla restituzione di cui al comma 30". Ulteriori incrementi sono stati disposti per gli anni successivi dall'art. 43, comma 6, del d.lgs. n. 148 del 2015.

TAVOLA 18

POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO — DATI DI COMPETENZA

(in migliaia)

Politiche attive del lavoro, i servizi per il lavoro e la formazione					
Classificazione economica	Stanziamenti definitivi	Impegni	Pagamenti	Residui nuova formazione totali	Economie-Maggiori spese
Redditi da lavoro dipendente	4.598,8	3.684,4	3.665,3	19,2	914,3
Consumi intermedi	350,5	322,3	257,6	64,7	28,2
Imposte pagate sulla produzione	285,4	239,3	239,3	0,0	46,1
Trasferimenti correnti ad Amministrazioni pubbliche	100.309,2	100.309,2	19.979,8	80.329,4	0,0
Altre uscite correnti	86,1	64,8	64,8	0,0	21,2
Investimenti fissi lordi e acquisti di terreni	2,9	2,8	1,9	1,0	0,0
Contributi agli investimenti	4.461,8	4.461,8	4.461,8	0,0	0,0
Totale	110.094,6	109.084,7	28.670,4	80.414,4	1.009,8

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A decorrere dal 1° gennaio 2017, le attività di competenza della Direzione Generale per le politiche attive, i servizi per il lavoro e la formazione sono state trasferite all'Agenzia Nazionale per le Politiche attive del lavoro (ANPAL), istituita ai sensi del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150³⁵.

Con il dPCM 13 aprile 2016, sono stati individuati i beni, le risorse finanziarie, umane e strumentali da trasferire all'Agenzia dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali e dall'ISFOL (ora INAPP), nonché le modalità e le procedure per attuare il suddetto trasferimento. L'art. 2 del dPCM fissa la dotazione organica dell'ANPAL in 217 unità di personale³⁶. Ai fini dell'integrazione di tale organico, relativamente al personale del Ministero, il citato dPCM ha previsto, in primo luogo, l'attivazione di meccanismi di mobilità volontaria verso l'Agenzia, sia per il personale dirigenziale che per quello appartenente alle aree funzionali del Ministero, individuando, in subordine, procedure di trasferimento a carattere obbligatorio.

Osserva, peraltro, la Corte che la decisione di istituire la nuova Agenzia è avvenuta in un contesto in cui si ipotizzava, attraverso la soppressione delle province e la ridefinizione delle competenze tra Stato e Regioni in materia di gestione delle politiche attive del lavoro, un significativo rilancio del ruolo dello Stato.

La mancata approvazione della riforma costituzionale riduce il ruolo dell'ANPAL all'attività di vigilanza, indirizzo e coordinamento degli interventi rimasti nella competenza regionale.

In relazione a quanto sopra, necessitano allora di essere chiariti i rapporti fra l'Agenzia e il Ministero, entrambi, sia pure a diverso livello, incaricati di funzioni in parte analoghe. Resta, inoltre, aperta la problematica relativa al personale dei centri per l'impiego. In data 30 luglio 2015 era stato, infatti, sottoscritto un accordo quadro tra Governo, Regioni e Province autonome, che presupponeva la soppressione delle province e il nuovo riparto di competenze

³⁵ Nel bilancio di previsione 2017, le somme da trasferire all'ANPAL fanno riferimento ai capp. 1230 e 7130 (85,2 milioni). Nell'ambito dello stesso programma, sono presenti anche i capp. 1232 e 2234, relativi ai contributi per i centri per l'impiego e per ANPAL servizi S.p.A. (l'art. 1, comma 595, della legge n. 232 del 2016 - legge di bilancio per il 2017 - ha disposto il cambio di denominazione di Italia Lavoro in ANPAL Servizi S.p.A.), per un totale di 315,2 milioni.

³⁶ 1 unità dirigenziale di livello generale, la cui posizione è trasferita dal Ministero; 7 unità di personale dirigenziale di livello non generale, provenienti dal Ministero; 109 unità di personale non dirigenziale del Ministero; 100 unità di personale trasferito dall'ISFOL (ora INAPP, in base a quanto previsto dall'art. 10, comma 3-bis del d.lgs. n. 150 del 2015, come integrato dall'art. 4, comma 1, lett. f, del d.lgs. 24 settembre 2016, n. 185). Del contingente di personale dell'INAPP, sono state trasferite n. 94 unità con decreto n. 1 del 22 dicembre 2016 del Direttore generale dell'INAPP, d'intesa con il Direttore generale dell'ANPAL.