

Le dotazioni iniziali di bilancio per l'anno 2009 hanno tenuto conto anche delle riduzioni previste dall'art. 1, comma 507, della legge finanziaria 2007. Sono stati accantonati e resi indisponibili 14,2 milioni tutti relativi a trasferimenti ad Amministrazioni Pubbliche quasi esclusivamente di parte corrente⁵

Di limitato ammontare risultano le assegnazioni avvenute per ripianare le situazioni debitorie esistenti: si tratta di 2,6 milioni destinati dal DMT n. 21945 a estinguere i debiti sorti al 31 dicembre 2007⁶, e 2,4 milioni di euro con il successivo DMT n. 102146, per i debiti al 31 dicembre 2008⁷. In entrambi i casi le assegnazioni sono in prevalenza per spese correnti ed in particolare per consumi intermedi. L'Amministrazione ha segnalato che alcuni limitati debiti pregressi sono stati regolarizzati a carico degli stanziamenti di competenza, per garantire la continuità dei servizi ed evitare l'insorgenza di contenziosi con aggravio di ulteriori costi. È stato, tuttavia, assicurato che tale ricorso non ha dato luogo ad ulteriori debiti pregressi.

Per quanto concerne, invece, gli oneri latenti nel 2009 gli stessi sono costituiti quasi esclusivamente da somme che l'Amministrazione deve restituire alle sezioni di Tesoreria Provinciale dello Stato, avendo fatto ricorso all'emissione di speciali ordini di pagare in conto sospesi di tesoreria per far fronte a debiti inderogabili derivanti da sentenze esecutive a favore dei beneficiari della legge n. 210/1992. Si tratta di somme che si sono rese necessarie per i pagamenti dovuti a titolo di indennizzo e risarcimento ai soggetti danneggiati da complicità di tipo irreversibile a causa di vaccinazioni obbligatorie, trasfusioni e somministrazione di emoderivati. Il ricorso a tali anticipazioni, non reintegrate nell'anno, è dovuto alla dichiarata "in capienza" rispetto alle necessità delle somme disponibili nel capitolo cap. 2409. Va tuttavia osservato che, a consuntivo, a valere sulle somme iscritte nel capitolo (come totale dei due articoli in cui è ripartito) risultavano economie per 11,4 milioni.

In forte crescita tra il bilancio iniziale e quello definitivo anche gli stanziamenti di cassa, che passano da 1.401 ad 2.302 milioni (+64 per cento). Oltre ai consumi intermedi (che aumentano da 79 ad oltre 556 milioni), sono i trasferimenti ad amministrazioni pubbliche e i contributi agli investimenti ad aumentare rispetto ai valori iniziali rispettivamente del 36 e del 66 per cento.

Mentre nella previsione iniziale, gli stanziamenti di cassa conoscevano una netta flessione rispetto al dato del 2008 (-20,1 per cento), a consuntivo gli stanziamenti risultano superiori di poco meno del 15 per cento. Contribuiscono alla variazione complessiva sia le integrazioni disposte con atto amministrativo (oltre 700 milioni guardando ai capitoli relativi alle missioni considerate) sia quelle previste con il provvedimento di assestamento (circa 190 milioni)..

2.2. Impegni e pagamenti

La crescita degli stanziamenti si ripercuote anche sull'aumento degli impegni totali che passano dai 1.511,4 milioni del 2008 ai 1.862 milioni del 2009. Un aumento che in valore assoluto eccede quello rilevato per gli stanziamenti e indica per l'anno un'accelerazione della fase di impegno. Si tratta di una crescita che riguarda soprattutto i consumi intermedi.

Conferma di tale andamento si ha dall'esame dell'indice impegni su massa impegnabile: per i consumi intermedi si passa dall'80,7 per cento del 2008 al 98,8 per cento del 2009, in crescita anche i trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche.

Nonostante il forte aumento delle autorizzazioni di cassa sia in sede di assestamento che con le note di variazione, i pagamenti complessivi dell'esercizio si riconfermano sui livelli assoluti dello scorso anno. Al netto delle somme destinate ai pagamenti dei vaccini per la

⁵ Si tratta dei cap. 3412 - Somma da erogare a enti, istituti, associazioni, fondazioni ecc. per € 210.415; cap. 3413 - Contributo straordinario LILT per € 169.924; cap. 3443 - Fondo funzionamento ISS per € 6.032.134; cap. 3447 - Fondo funzionamento ISPESL per € 3.750.480; cap. 3453 - Contributo CRI per € 1.758.818; cap. 3457 - Contributo funzionamento AGENAS per € 223.838; cap. 3458 Fondo funzionamento AIFA per € 2.081.435; cap. 7230 - Fondo spese di investimento AIFA per € 4.645

⁶ In particolare, con DMT n. 21945 sono stati stanziati 2.378.204 euro sui capitoli 2017, 3178 e 1263.

⁷ In particolare, con DMT n. 102146 sono stati stanziati sui capitoli. 1081, 1263, 2016, 2017, 3016, 3017, 3178, 5100.

Pandemia influenzale (circa 84 milioni contro gli oltre 250 autorizzati e i 248 impegnati) il volume dei pagamenti si riduce in misura significativa passando dai 1.413 milioni del 2008 ai 1.336 del 2009.

Sono interessate da questo andamento le principali voci di spesa. Il rapporto tra pagamenti totale e autorizzazioni di cassa si riduce nel caso dei consumi intermedi (dal 69,7 al 37 per cento), dei trasferimenti correnti ad amministrazioni pubbliche (dal 76,7 al 69,1 per cento). Limitata la crescita (dal 83 al 89 per cento) nel caso dei trasferimenti correnti alle famiglie.

Nel complesso i pagamenti su massa spendibile si riducono dal 51,6 al 46,6 per cento: in flessione tutte le principali categorie di spesa (consumi intermedi, trasferimenti correnti a famiglie e istituzioni sociali); in aumento invece il rapporto nel caso dei contributi agli investimenti e trasferimenti correnti all'estero.

Nel complesso lo sforzo operato per un'accelerazione dei pagamenti sembra aver ottenuto solo limitati risultati.

2.3. Residui di stanziamento ed economie

Alla chiusura dell'esercizio 2009 i residui di stanziamento erano pari a 12,8 milioni di cui 12 relativi alla reiscrizione di residui passivi perenti. Si tratta di somme da assegnare alle Regioni per la realizzazione di interventi di riorganizzazione e riqualificazione dell'assistenza sanitaria nei grandi centri abitati (capitolo 7111 per circa 3,3 milioni); da erogare alle Regioni e Province autonome per la realizzazione di strutture dedicate all'assistenza palliativa (capitolo 7130 per circa 5,6 milioni) e, infine, da trasferire a enti di ricerca (capitolo 7211 per circa 2,5 milioni). Tali importi sono stati reiscritti in bilancio; risultano tuttavia non impegnati e a fine esercizio costituiscono residui di stanziamento mantenuti in bilancio.

Dal consuntivo sono risultate nel 2009 economie per oltre 325 milioni (235 milioni nel 2008) di cui 287,9 provenienti da residui (136,3 milioni nello scorso esercizio) e 37,2 in conto competenza. Una parte consistente di tali economie in c/competenza corrisponde alle quote definitivamente rese indisponibili ai sensi del citato comma 507 della legge finanziaria 2007 (i capitoli di bilancio interessati sono stati riportati in precedenza).

Nel caso delle economie in c/residui si tratta per la gran parte di somme andate in perenzione amministrativa. Tra gli importi maggiori quelli relativi alle transazioni da stipulare con soggetti talassemici per il risarcimento dei danni causati da trasfusioni (150 milioni – capitolo 2401), per la ricerca oncotecnica (29 milioni - capitolo 3398), per assegnazioni alle Regioni per la realizzazione di interventi di riorganizzazione dell'assistenza nei grandi centri urbani (28,3 milioni capitolo 7111). Vanno segnalati infine alcuni capitoli che pur presentando importi ridotti hanno fatto registrare la percentuale più alta di economie rispetto alla competenza definitiva: si tratta dei rimborsi alle regioni per accertamenti sanitari agli operatori italiani in Bosnia - Herzegovina e Kosovo (capitolo 2371), delle assegnazioni alle regioni per assistenza psicologica alle vittime del terrorismo e ai familiari (capitolo 2408), delle somme da erogare al Cinsedo (capitolo 2450) e delle spese di funzionamento di consigli comitati e commissioni (capitolo 3125).

2.4. Alcune problematiche specifiche

Le spese sostenute dal Ministero della salute riguardano prevalentemente le convenzioni con le Università, gli Istituti di Ricerca e le Regioni in materia di ricerca scientifica, gli indennizzi per gli emotrasfusi, le campagne pubblicitarie di informazione su argomenti di sanità pubblica, i trasferimenti alle Regioni ed alle Province autonome di Trento e Bolzano in materia di prevenzione sanitaria, i trasferimenti per il funzionamento degli enti vigilati, i rimborsi di spese sanitarie per quei cittadini che si trovano temporaneamente all'estero oltre alle spese di funzionamento dello stesso Ministero sia a livello centrale che periferico.

Negli ultimi anni, gli accreditamenti emessi a favore dei funzionari delegati dell'Amministrazione, sempre più frequentemente, sono stati oggetto di accantonamenti e sospensioni presso le Tesorerie provinciali dello Stato a seguito di atti di pignoramento,

riferibili - in gran parte - ad indennizzi e risarcimenti dovuti ai sensi della legge n. 210/1992 a soggetti danneggiati da vaccinazioni, trasfusioni e somministrazione di emoderivati. Sul punto, è da evidenziare che, pur avendo l'art. 1, comma 294, della legge finanziaria del 2006 (legge n. 266/2005), sottratto alle procedure esecutive i fondi messi a disposizione dei funzionari delegati dell'ex Ministero della salute, la problematica è però rimasta di fatto insoluta in quanto la predetta disposizione non conteneva anche il divieto esplicito di accantonamento preventivo di somme da parte delle Sezioni della Banca d'Italia.

Per evitare difficoltà nella gestione degli uffici periferici e garantire la disponibilità dei fondi loro destinati, è stata estesa già dal 2007 agli Uffici periferici la possibilità di utilizzare alcune forme di pagamento proprie dell'Amministrazione centrale, facendo ricorso a quanto previsto dalla legge 17 agosto 1960, n. 908.

Tale legge stabilisce, infatti, che gli uffici periferici delle Amministrazioni statali, nell'esercizio delle attribuzioni decentrate, possono provvedere, previa assegnazione delle relative risorse da parte degli uffici centrali, al pagamento delle conseguenti spese mediante la diretta emissione dei titoli di spesa sottoposti al controllo preventivo delle Ragionerie territoriali dello Stato.

Problemi di gestione ed organizzative (oltre che di leggibilità del bilancio) sono posti, infine, dalla crescente rilevanza, a partire dal bilancio 2007, dei c.d. "macro - capitoli", aggregazione di più capitoli, per consentire maggiore flessibilità nella gestione delle risorse. Ogni piano gestionale, all'interno di ciascun "capitolone", costituisce una componente autonoma, con cassa e competenza propria, e, in alcuni casi, sono gestiti da Uffici o Direzioni Generali diverse con inevitabili, conseguenti problemi gestionali.

3. Aspetti organizzativi

Il decreto legge 16 maggio 2008 n. 85 convertito con integrazioni e modificazioni nella legge 14 luglio 2008, n. 121 che ha previsto l'istituzione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali ha prefigurato la definizione di un nuovo assetto organizzativo finalizzato a garantire una direzione unitaria delle materie oggetto di intervento dell'amministrazione. Come specificato nella nota preliminare dello Stato di previsione del Ministero del lavoro, della salute e delle politiche sociali per il 2009, il Dicastero unificato aveva provveduto a diramare alla Presidenza del Consiglio dei Ministri uno schema di decreto di riorganizzazione di riorganizzazione. Un ridisegno che teneva conto delle misure di razionalizzazione in materia di organizzazione e di personale previste dall'articolo 74 del DL 112/2008. In attesa del perfezionamento di questo nuovo provvedimento di organizzazione (e contando sul differimento del termine per l'applicazione delle riduzioni degli assetti organizzativi previsti dalla DL 112/2008 al 31 maggio 2009 disposto dal DL 207/2008) hanno continuato ad esplicare i propri effetti i previgenti decreti di organizzazione degli ex Ministero del lavoro e della previdenza sociale, della salute e della solidarietà sociale (rispettivamente Dpcm 30 marzo 2007 "Ricognizione delle strutture e delle risorse dei Ministeri del lavoro e della previdenza sociale e della solidarietà sociale" e d.P.R. 28 marzo 2003 n. 129 e successive integrazioni e modificazioni recante il regolamento di organizzazione del Ministero della salute).

Va tuttavia considerato che lo stato di previsione del ministero e la relativa nota preliminare hanno anticipato il funzionamento della struttura dipartimentale prefigurata nel riassetto organizzativo. Pertanto il bilancio di previsione e il Consuntivo vedono l'accorpamento dei 4 dipartimenti del ministero della salute in due dipartimenti: uno della qualità, dell'innovazione e della prevenzione ed uno della sanità pubblica e veterinaria degli alimenti e delle professioni sanitarie.

La direttiva generale per l'azione amministrativa e la gestione del 27 marzo 2009 fa riferimento invece ai centri di responsabilità previgenti mantenendo distinti i 4 Centri di Responsabilità amministrativa. Struttura mantenuta in attesa del nuovo assetto organizzativo anche nella organizzazione assunta con la istituzione del Ministero della salute con la legge del 13 dicembre scorso.

Rispetto alle previsioni di cui alla legge 196 del 2009, art. 21, comma 2 e dell'art. 40, comma 2, lett b, n. 2, solo la realizzazione di un programmi è affidata a più di un centro di responsabilità amministrativa. L'Amministrazione dovrà dunque tener conto delle previsioni appena richiamate, unitamente alle disposizioni di cui alla legge n. 69 del 2009 e al decreto legislativo n. 150 del 2009, nell'attuazione di una complessiva riforma della struttura organizzativa del Ministero non ancora varata.

4. Controlli interni e programmazione

Il Servizio di controllo interno (SECIN) deputato a svolgere l'attività di valutazione e controllo strategico, originariamente prevista dal d.lgs n. 286 del 1999, ha partecipato alla redazione della Direttiva per il 2009 e completato il monitoraggio sull'attuazione della medesima, al fine di verificare l'effettiva attuazione delle scelte previste dagli atti di indirizzo politico.

La Direttiva annuale, approvata con decreto ministeriale in data 27 marzo (e rimodulata il 1° settembre 2009), ha individuato 53 Programmi operativi, di cui 3 interdipartimentali, 17 del Dipartimento della qualità, 10 del Dipartimento dell'Innovazione, 15 del Dipartimento della prevenzione e della comunicazione, 8 del Dipartimento per la sanità pubblica veterinaria, la nutrizione e la sicurezza degli alimenti. I programmi operativi descrivono gli interventi concreti programmati dall'amministrazione e diretti a dare attuazione ad obiettivi strategici /strutturali nell'azione ordinaria, secondo le priorità fissate dal Ministro nell'atto di indirizzo politico annuale. Relativamente al comparto salute il Ministro ha individuato 20 obiettivi perseguibili per l'anno 2009. Ogni programma operativo indica le strutture interessate, le risorse di personale coinvolte e i tempi di realizzazione, ma non specifica la ripartizione delle risorse finanziarie che sono state distinte solo per programma.

Nel 2010 è stato completato il monitoraggio della direttiva 2009 che non segnala ritardi di rilievo nella realizzazione dei programmi previsti.

In conformità a quanto previsto all'art. 14 del decreto legislativo n. 150 del 27 ottobre 2009, si è provveduto alla costituzione, a decorrere dal 30 aprile 2010, dell'Organismo indipendente di valutazione delle performance, costituito in forma collegiale. Presso l'Organismo indipendente di valutazione è stata prevista una struttura tecnica permanente per la misurazione della performance.

Le politiche

Il lavoro

- 1. La missione politiche per il lavoro - Analisi finanziaria:** *1.1. Programma 1 “Regolamentazione e vigilanza del lavoro”: 1.1.1. Il “Libro unico del lavoro”. 1.2. Il programma 6 “Reinserimento lavorativo e sostegno all’occupazione e sostegno al reddito”.*
- 2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche.** *2.1. I capitoli fondo.*
- 3. La governance sulle “Agenzie tecniche”, in particolare su “Italia Lavoro S.p.A.”.**
- 4. L’impatto della “missione 32” sul bilancio del Lavoro.**
- 5. Considerazioni conclusive.**

1. La missione politiche per il lavoro - Analisi finanziaria

Le politiche per il lavoro hanno assunto sempre maggior valore in un contesto che non aveva ancora metabolizzato l'emergenza economica e si trova ora a considerarne la sua persistenza in un arco temporale ben più lungo rispetto alle previsioni. Pertanto, va considerato come gli interventi abbiano assunto una notevole ampiezza, soprattutto nell'ambito degli ammortizzatori sociali.

Certamente una svolta nella strategia adottata è stata quella di coniugare l'area delle politiche attive e passive del lavoro con la creazione del fondo per la formazione e l'occupazione.

Ciò è stato possibile anche per la concertazione con gli enti locali che ha consentito di varare interventi complessi nei quali sono presenti iniziative di formazione che, come tali hanno reso ammissibile la confluenza di risorse provenienti dal fondo sociale europeo, così come dal fondo per aree sottoutilizzate (FAS).

In un ambiente che chiede da tempo una riforma degli ammortizzatori sociali, viene quindi a realizzarsi una più adeguata interazione tra Stato, Regioni ed Enti locali, proprio al fine di affrontare adeguatamente la crisi economica.

Al tempo stesso, sono migliorati i risultati dell'attività ispettiva, sia riferita alla lotta al lavoro “sommerso” sia alla sicurezza e tutela della salute nei luoghi di lavoro, come risulta dall'approfondimento che viene fatto in relazione.

Si tratta di temi fortemente sinergici sui quali è importante tenere alto il livello di attenzione di tutti gli attori a vario titolo coinvolti.

Una prima analisi è quella che attiene agli andamenti finanziari del 2009 raffrontati con quelli del 2008 e del 2007.

MISSIONE 26 - POLITICHE PER IL LAVORO*(migliaia di euro)*

Prg	Descrizione	Residui iniziali (*)	Stanziamenti definitivi	% st. def. su tot. Miss.	Impegni effettivi totali	Autorizzazioni definitive di cassa	Pagato totale	Residui finali
1	Regolamentazione e vigilanza del lavoro							
	2007	13.953,00	18.615,00	0,566	12.290,00	15.389,00	11.709,00	12.314,00
	2008	9.975,75	66.143,43	3,002	64.785,61	70.566,68	15.074,30	55.504,31
	2009	66.353,73	73.124,79	3,319	72.600,59	116.539,68	50.510,79	85.806,06
3	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione							
	2007	1.208.167,00	1.473.222,00	44,808	1.330.939,00	1.469.180,00	1.280.753,00	1.026.152,00
	2008	2.407.422,30	2.135.394,69	96,930	2.181.517,77	2.353.323,06	2.102.257,59	2.305.957,68
4	Sostegno al reddito							
	2007	1.150.544,00	1.501.953,00	45,682	1.362.734,00	1.492.501,00	1.292.492,00	1.002.030,00
	2008	11.396,00	1.310.079,00	0,059	1.111.175,00	1.315.075,00	972.089,00	292.053,00
5	Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro							
	2007	473.344,00	294.053,00	8,944	234.096,00	295.454,00	211.739,00	396.332,00
	2008	3.054,00	172.121,00	0,008	136.398,00	182.165,00	62.259,00	95.615,00
	2009	95.615,26	129.564,20	3,967	71.383,41	129.569,49	59.357,44	160.701,39
6	Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito							
	2009	3.589.034,98	3.063.188,17	93,794	4.039.385,58	4.782.855,77	3.133.246,07	3.178.013,37
	tot missione 2007	2.846.008,00	3.287.843,00	100,00	2.940.059,00	3.272.524,00	2.796.693,00	2.436.828,00
	tot missione 2008	2.417.412,51	2.203.020,31	100,00	2.247.550,95	2.425.386,97	2.118.366,24	2.361.849,66
	tot missione 2009	3.751.003,97	3.265.877,16		4.183.369,58	5.028.964,93	3.243.114,30	3.424.520,82

(*) Comprensivi delle variazioni in conto residui.

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

Per quanto attiene al programma 1, sul quale la relazione si diffonde, non può che ribadirsi che per i motivi segnalati in altra parte della relazione le risorse di cui il programma dispone sono scarsamente significative in quanto in gran parte il costo del personale è presente nella missione 32.

Fatte queste considerazioni e tenendo conto che più Direzioni generali (non C.d.R. per il bilancio 2009) sono coinvolte in detto programma (Mercato del Lavoro, Tutela e attività ispettiva) si deve constatare che i residui sono aumentati sensibilmente sia nel triennio passando da 12,31 milioni di euro nel 2007 a 55,50 milioni nel 2008 per raggiungere gli 85,81 milioni di euro del 2009 sia nel rapporto con i residui iniziali (66,35 milioni).

Tale andamento non è del resto giustificato dall'incremento degli stanziamenti, abbastanza moderato: da 66,14 a 73,12 milioni. In effetti, i pagamenti totali appaiono più elevati rispetto al precedente esercizio (50,51 milioni rispetto a 15,1), ma piuttosto limitati se rapportati agli impegni (72,60 milioni) e, soprattutto, alle consistenti autorizzazioni di cassa che, riguardando anche i residui, hanno raggiunto il livello di 116,54 milioni.

Si mantiene l'avviso che una spiegazione al riguardo può rinvenirsi in un'attività di regolazione incentrata, oltre che su normative di dettaglio delle quali si parla in relazione, su atti prevalentemente provenienti dall'indirizzo politico e dalla Direzione per l'attività ispettiva, mentre non si rinviene una particolare dinamica nelle altre Direzioni oggetto di prossimo accorpamento (Tutela e Mercato del lavoro).

Va sottolineato che sono stati unificati nel programma 6 il "reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione" ed il "sostegno al reddito", in precedenza Programmi 3 e 4, ai quali corrisponde in particolare il fondo per la formazione e l'occupazione. Pertanto, nel confermarsi la mera virtualità di un'articolazione su due programmi delle risorse del fondo, si propongono

considerazioni che vengono successivamente affinate nelle analisi concernenti il programma 6 e la dinamica contabile. In questa sede, può evidenziarsi, sia l'incidenza del programma sull'intera missione, pari al 93,79 per cento sia la diminuzione dei residui totali rispetto a quelli iniziali da 3.589 a 3.178 milioni.

Positivo appare quindi l'andamento del 2009 pur in presenza della consistente massa dei residui, poiché il livello di pagamenti sugli impegni è piuttosto elevato (2.796,70 milioni su 2.940,06).

Per quanto attiene alla missione nel suo complesso non mutano le predette indicazioni per l'assoluta marginalità delle risorse attestate oltre che sul programma 1 di cui si è detto, sul programma 5 relativo ai "servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro" che peraltro indica un consistente aumento dei residui finali rispetto a quelli iniziali (da 95,61 milioni a 160,70).

1.1. Programma 1 "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"

La Corte ha concluso l'indagine, la cui relazione conclusiva è stata approvata con la Del. 16/2009/G della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, sull'"Attività ispettiva del Ministero del lavoro: analisi dell'evoluzione delle funzioni sul territorio e dei risultati conseguiti nel contrasto al lavoro nero ed irregolare e per l'emersione del sommerso"; è in tale contesto che è stato effettuato un approfondimento molto esteso sulla materia che, nella nuova classificazione di bilancio, corrisponde al programma su "Regolamentazione e vigilanza del lavoro".

Si richiamano, pertanto, le osservazioni formulate in tale sede così come le valutazioni e le raccomandazioni della Corte, che hanno trovato riscontro nell'attività successiva dell'Amministrazione, e nell'informativa dalla medesima fornita alla Corte in conformità con le disposizioni originarie dell'art. 3, comma 6 della legge n. 20/1994, e con quelle successive: il comma 172 dell'articolo unico della legge 23 dicembre 2005, n. 266 (Finanziaria 2006) ed il comma 64 dell'art. 3 della legge 24 dicembre 2007, n. 244 (legge finanziaria per il 2008).

L'indagine ha consentito di approfondire un contesto estremamente complesso perché complessa è l'area nella quale si svolge l'attività degli Ispettori del lavoro, non limitandosi al profilo "giuslavoristico e previdenziale", ma riguardando, in termini sempre più consistenti, il profilo della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro.

Le norme intervenute hanno mostrato nella loro applicazione, criticità sia per la tendenziale combinazione tra le due materie sopra indicate, nodo che, ad avviso della Corte, merita la particolare attenzione del Legislatore, sia per l'impatto, rivelatosi non ancora rispondente alle aspettative degli istituti peculiari, introdotti dal d.lgs. n. 124 del 2004, che aveva la finalità di razionalizzare l'attività ispettiva, anche mediante l'utilizzazione di nuovi strumenti in grado di renderla maggiormente incisiva.

Il tentativo di rivitalizzare e di incrementare l'utilizzazione di questi strumenti, sottolineando il nuovo approccio che si intende dare all'attività ispettiva, con una maggiore attenzione ai profili della prevenzione e dell'assistenza collegati a quelli di una programmazione delle ispezioni mirata alle gravi irregolarità ed alla lotta al lavoro nero, ha trovato nell'attività di regolazione momenti di particolare rilievo¹.

¹ Infatti, dal 2004 ad oggi gli interventi di regolazione in materia sono decisamente numerosi ed i più recenti, che hanno riguardato in particolare l'istituto della "Sospensione", approfondito in relazione, sono la direttiva del Ministro del 18 settembre del 2008 e la circolare n. 30 del 12 novembre 2008 del Direttore generale per l'attività ispettiva. Va fatto anche riferimento all'applicazione dell'istituto dell'Interpello, ora centralizzato, che esso stesso produce nei suoi esiti ulteriori indicazioni applicative.

In realtà, tale fenomeno è sintomatico di un sistema nel quale sono state introdotte frequenti modificazioni normative la cui collocazione sistematica ha, di volta in volta riguardato:

- l'ambito giuslavoristico e previdenziale per tutto il contesto del richiamato d.lgs. n. 124/2004, nella nuova ottica alla quale si è fatto cenno;
- quello della sicurezza e della salute sui luoghi di lavoro, come nel caso della previsione della "Sospensione", prima del solo cantiere e poi per tutte le attività imprenditoriali (disciplinata dalla legge n. 248/2006 e dal combinato-disposto della legge delega 123/2007 e del d.lgs. n. 81/2008), che ha riguardato specificamente l'esistenza di lavoratori in nero in misura pari o superiore al 20 per cento dei lavoratori presenti sul luogo di lavoro;

Il particolare spessore delle “novelle” normative ha determinato un’attenzione ai risultati che non prescindesse da quelli specificamente riferibili all’applicazione dei cosiddetti “Istituti peculiari”². A maggior ragione in considerazione degli scarsi risultati ottenuti dai più recenti Piani di emersione del sommerso previsti dalla legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007), con 3.902 regolarizzazioni, 1.845 istanze accolte a fronte di 4.625 presentate e 2.157 ancora in istruttoria.

Il rapporto tra i risultati 2008 e quelli del 2007, non era apparso particolarmente positivo³, tanto da sottolineare l’esigenza di un impegno dell’Amministrazione ad individuare, sulla base di un efficace monitoraggio, le ragioni di scostamenti sensibili sul piano geoeconomico degli indicatori che vanno dalle aziende irregolari ai lavoratori irregolari ed “in nero”, nel raffronto dei dati 2008 su quelli 2007.

L’analisi effettuata su base regionale, infatti, pur segnalando la concentrazione delle patologie su alcune regioni rispetto ai dati complessivi nazionali, ha evidenziato alcune discrasie tra il livello dei recuperi contributivi e dei premi evasi rispetto al significativo aumento delle irregolarità ed in particolare dei lavoratori totalmente in nero.

Lo specifico approfondimento che ha riguardato le Conciliazioni monocratiche, le Diffide accertative per i crediti patrimoniali e che ha tenuto nel debito conto le peculiarità di detti istituti, consente di sottolineare come, anche in questo caso, sia obiettivamente difficile rinvenire spiegazioni attendibili sui diversi andamenti su base regionale.

Diverso è il discorso sulle motivazioni che inducono all’utilizzazione di detti istituti. Infatti la constatazione che le prime abbiano un significativo livello di successo se preventive e non altrettanto se contestuali induce a ritenere che abbiano peso due elementi: il primo costituito dalla possibilità di evitare l’accesso ispettivo ed il secondo legato a situazioni condivise da altri lavoratori. Tale elemento vale anche per le Diffide accertative per i crediti patrimoniali, ma incontra, da un lato la difficoltà di rinvenire crediti certi ed esigibili e, dall’altro, quella di ricevere effettiva soddisfazione da un’azienda in difficoltà economica.

Va sottolineato, al riguardo - anche in base alla ribadita efficacia dell’utilizzazione della “Diffida” (circa 16 milioni di euro di riscossioni nel 2009) quale strumento generale messo a disposizione dell’Ispettore per la regolarizzazione di situazioni omissive e non rilevanti penalmente - che rivendicazioni “seriali”, oggetto di Conciliazioni monocratiche, dovrebbero trovare una più adeguata sede di delibazione nella contrattazione collettiva e negli strumenti anche giudiziali ad essa connessi, come l’interpretazione del contratto da parte del giudice del lavoro.

Va comunque preso atto dell’eccessiva complessità di un istituto come la Diffida accertativa per i crediti di lavoro, del quale sono state indicate le criticità sul piano sistematico ed ordinamentale.

La Corte, in considerazione dell’importanza che l’Amministrazione ha mostrato di assegnare all’utilizzazione di detto strumento, ha segnalato l’esigenza di studiare modalità applicative che favoriscano il ricorso al medesimo.

L’attenzione della Corte è stata particolarmente approfondita sull’istituto della “Sospensione” che dall’attività edilizia è stata estesa ad ogni attività imprenditoriale, dalla legge n. 123/2007 e dal d.lgs. n. 81/2008, con i successivi correttivi del d.lgs. n. 106/2009, con la corrispondente estensione delle competenze degli Ispettori del lavoro.

- nonché quello della semplificazione, come l’istituzione del Libro unico del lavoro (con gli artt. 39 e 40 del DL n. 112/2008, convertito con la legge n. 133/2008) che, ovviamente, ha un considerevole impatto su tutto il sistema giuslavoristico e sull’attività ispettiva.

² Sono gli Istituti previsti dal d.lgs. n. 124/2004: “Conciliazione monocratica”, “Diffida”, “Diffida accertativa per i crediti patrimoniali”, “Prescrizione obbligatoria”, “Interpello”.

³ Si è rilevato come alla sovrapposizione complessiva del numero delle ispezioni si correlasse una diminuzione del 4,17 per cento delle aziende riscontrate irregolari, un incremento del 7,75 per cento dei lavoratori irregolari e del 7,35 per cento dei lavoratori totalmente in nero. Sul piano del recupero dei contributi e dei premi evasi l’incremento era del 5,96 per cento (il complesso delle sanzioni irrogate, non correlabile al dato precedente è di 401 milioni di euro nel 2008).

A fronte delle analisi della Corte e nell'ottica del riscontro del *Feed-back* offerto dall'Amministrazione, in ottemperanza alle norme che sono state richiamate e che attengono alle misure correttive poste in essere dall'Amministrazione, è importante dar conto della successiva evoluzione dell'azione in materia.

Del resto, era già chiara nella programmazione dell'attività ispettiva per il 2009, l'attenzione alle realtà locali per individuare i fattori che alterano la corretta dinamica del mercato del lavoro e necessitano di un'azione ispettiva.

Si è già detto del passaggio da una visione formale delle irregolarità ad una visione sostanziale rappresentata dalla lesione dei livelli di tutela dei lavoratori.

La gestione di una mappa del rischio per la percezione di fenomeni di rilevanza economico-sociale è divenuta quindi una linea prioritaria da seguire, nei confronti quindi del lavoro nero, degli appalti illeciti, del lavoro irregolare degli stranieri, del lavoro minorile, dell'elusione contributiva.

Certamente il lavoro "in nero", sul quale si è soffermata l'indagine della Corte, rappresenta la priorità fondamentale, anche per gli inevitabili riflessi negativi sul piano della salute e della sicurezza dei lavoratori.

In proposito, sono stati incentivati i cosiddetti "accessi ispettivi brevi" diretti all'emersione del sommerso ed a far percepire sul territorio la presenza dell'azione di vigilanza.

I dati complessivi del 2009 indicano 175.263 aziende ispezionate, di cui 73.348 irregolari, un incremento dello 0,23 per cento di lavoratori irregolari (173.680) di cui 50.370 totalmente in nero.

Il livello del recupero dei contributi e dei premi evasi ha registrato anch'esso un incremento, pari al 12,46 per cento per 317.803.872,67 euro.

Sono stati irrogati, in base all'art.14 del d.lgs. n. 81/2008, come modificato dal d.lgs. n. 106/2009, 4.770 provvedimenti di sospensione dell'attività imprenditoriale, riguardanti in 1.771 casi il settore edilizio, in 1.421 casi quello dei pubblici esercizi, corrispondenti, rispettivamente, al 37 per cento ed al 30 per cento delle aziende nelle quali le attività sono state sospese.

Nel residuo 33 per cento, rientrano aziende del settore del commercio con 582 sospensioni, dell'artigianato, con 501, dell'agricoltura, con 44, dell'industria con 134, della metalmeccanica, con 82, dei servizi, con 78, del trasporto, con 41, dello spettacolo, con 13 e degli studi professionali, con 3.

Come era stato sottolineato dalla Corte, il provvedimento di "Sospensione" pur non essendo qualificato come sanzione, esplica un indubbio effetto afflittivo, ancor più pesante per le conseguenze economiche dell'interruzione dell'attività.

Non stupisce quindi l'alto livello di revoche, conseguenti al ripristino della regolarità ed al pagamento della "somma aggiuntiva" che è in pratica una sanzione amministrativa.

Le revoche, nel 2009, sono state 3.692 e corrispondono al 77 per cento delle sospensioni. Le corrispondenti riscossioni, per l'Erario, ammontano a 8.039.920,00 euro.

Quanto agli "Istituti peculiari" analizzati dalla Corte, si registra un incremento del 79 per cento delle "conciliazioni monocratiche", che passano dalle 7.169 del 2008 alle 12.875 del 2009.

Le "diffide accertative", istituto di particolare complessità, sono addirittura quasi triplicate (+174 per cento) dalle 2.609 del 2008 alle 7.158 del 2009, con un recupero di somme per i lavoratori (versate dai datori di lavoro) per 16.856.221,00 euro nel 2009, rispetto ai 6.258.910,49 nel 2008 (+169 per cento).

Vanno anche segnalate 4 operazioni di "Vigilanza straordinaria" realizzate nel 2009:

- Operazione "Arcobaleno", relativa al lavoro sommerso od irregolare degli stranieri;
- Operazione "Grande distribuzione" relativa alla logistica ed alla movimentazione della merci ed alla grande distribuzione;
- Progetto sperimentale di controllo su strada per l'autotrasporto, in collaborazione con il Ministero infrastrutture e trasporti;
- Operazione "Edilizia in Abruzzo".

I risultati indicati, se confrontati con quelli del 2008, mostrano un *trend* in deciso miglioramento.

Accanto ai riscontri dell'attività "sul campo" ed a quelli sull'utilizzazione degli "Istituti peculiari" che indicano un diverso e più maturo approccio, rispetto al periodo d'indagine della Corte, va segnalato l'incremento dell'attività di regolazione e di risposta agli "interpelli" rivolti dai soggetti rappresentativi abilitati, attività che si sostanzia nel 2009 in 6 circolari, 35 note ed istruzioni operative, 82 risposte ad interpelli e 50 tra risposte a quesiti e pareri rilasciati.

Elemento di chiusura del sistema della vigilanza è l'attività di prevenzione e promozione, introdotta dal d.lgs. n. 124/2004 al quale si deve gran parte dei nuovi istituti, ma per un sensibile arco temporale rimasta sullo sfondo.

Già l'Istituto dell'Interpello appartiene a tale attività e le stesse conciliazioni monocratiche sono perlomeno evidenti strumenti di semplificazione, ma certamente la prevenzione e promozione, che ha comportato non pochi problemi di metabolizzazione per gli Ispettori del lavoro, tradizionalmente caratterizzati dall'attività "sul campo", si realizza con altre modalità che privilegiano la "sensibilizzazione" degli operatori ed, in questo caso, la valutazione dell'attività va fatta in relazione alla programmazione che la riguarda, che viene, ad esempio, rappresentata da 1.394 incontri tenutisi nel 2009, con un incremento del 39,40 per cento rispetto al 2008 e da tutta l'attività di coordinamento con gli Uffici territoriali e gli Enti previdenziali.

1.1.1. Il "Libro unico del lavoro"

Nella precedente relazione, è stata sottolineata la portata innovativa del "Libro Unico del Lavoro" che, nato nell'ottica di semplificazione indicata dalla legge n. 133/2008, di conversione del DL n. 112/2008⁴, ha rivisto integralmente e radicalmente gli obblighi dei datori di lavoro in relazione alla tenuta della documentazione obbligatoria.

La Corte ha segnalato, al riguardo, come il vero valore aggiunto di tale strumento fosse rinvenibile nella sua fruizione *on-line*, in una linea evolutiva coerente con il sistema delle comunicazioni obbligatorie, e con il D.U.R.C. "Documento Unico di Regularità Contributiva".

La funzione di tale strumento è, infatti, quella di fotografare, in un'ottica di semplificazione, la realtà aziendale in un dato momento. Rimane invece alla comunicazione obbligatoria preventiva di instaurazione dei rapporti assolvere alla finalità maggiormente critica che è quella di contrasto al sommerso.

Va detto che i primi passi del Libro Unico non sono stati realizzati in tale direzione e semmai sono apparsi fortemente connotati da una logica burocratica, sia pure a favore dei datori di lavoro.

Nonostante infatti la sua tenuta in formato elettronico presso la sede dell'impresa o di chi ne cura l'amministrazione, elementi di appesantimento del sistema sono rappresentati dall'esibizione in cartaceo (stampa del PDF) e dall'impossibilità, per gli Ispettori, di averne, ove

⁴ Nell'ambito degli interventi di semplificazione in materia di lavoro, contenuti nel DL n. 112/2008, il libro unico risulta certamente di notevole importanza. Ai sensi dell'art. 39, comma 1, "il datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico, deve istituire e tenere il Libro unico del lavoro"; il nuovo Libro unico del lavoro obbliga il datore di lavoro ad istituire e tenere un solo libro, unico, anche in presenza di più posizioni assicurative in ambito aziendale o di più sedi di lavoro distaccate, pure se stabili ed organizzate. La disciplina relativa al Libro unico risponde pienamente alla volontà insita in tutta la riforma introdotta dalla legge n. 133/2008 di eliminare complicazioni ed appesantimenti nella gestione dei rapporti di lavoro, privilegiando il sanzionare le condotte che riguardano la regolarità del lavoro sotto un profilo sostanziale piuttosto che gli errori meramente formali.

Viene specificamente sanzionata la fattispecie in cui il datore di lavoro risulti del tutto sprovvisto del Libro unico del lavoro o lo abbia messo in uso senza rispettare uno dei sistemi di tenuta previsti dalla suddetta circolare n. 20 del 21 agosto 2008, applicativa del decreto ministeriale 9 luglio 2008.

Altro obbligo previsto dal Libro unico del lavoro è che modifica i comportamenti dei datori di lavoro rispetto al passato è quello relativo alle scritturazioni obbligatorie che devono avvenire "per ciascun mese di riferimento, entro il giorno 16 del mese successivo".

l'ispezione avvenga prima del giorno 16 del mese, l'aggiornamento al mese precedente, rimanendo intatto l'obbligo di aggiornamento da parte del datore di lavoro al 15 del mese.

La Corte ha quindi sottolineato nella relazione sul rendiconto 2008 l'incongruità insita nel non perseguire, con coerenza, il disegno portato avanti con i citati Comunicazioni obbligatorie e DURC, proprio in occasione del varo del Libro Unico del Lavoro.

Si è indicata, al riguardo, la strada della "dematerializzazione" del Libro Unico.

Va ricordato come sia attivo il "Sistema informativo delle Comunicazioni Obbligatorie" che contiene dati che affluiscono continuamente dai datori di lavoro e che riguardano la data di avviamento, la proroga, la trasformazione, la cessazione, il tipo di contratto, il settore economico, la sede di lavoro, la qualifica e le caratteristiche del lavoratore.

Per quanto si tratti di dati di flusso che non consentono di avere informazioni sullo stock di lavoratori attivi in un determinato momento, è possibile attraverso tale sistema conoscere elementi come i dati del lavoro stagionale, che non prevede l'obbligo di residenza, non intercettabili in tempi ravvicinati dall'indagine dell'ISTAT sulle "Forze lavoro".

Detto Sistema potrebbe essere incrementato con i dati presenti nel Libro Unico che prescindono dall'obbligo di comunicazione.

La prospettiva, approfondita dall'Amministrazione che ne sta verificando la fattibilità, è dunque quella di un sistema integrato che necessita della cosiddetta "dematerializzazione" del Libro Unico, le cui informazioni sarebbero fruibili "on line" e permetterebbero i riscontri in tempo reale con gli altri *data-bases* da parte degli Ispettori del lavoro.

1.1. Il programma 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione e sostegno al reddito"

Nell'ambito di questo programma convergono gli strumenti più significativi dell'azione per il superamento delle crisi occupazionali.

Il processo che vede la riunione in unico contesto delle azioni legate sia alle politiche "attive" che a quelle "passive" trova riscontro anche nel nuovo regolamento di "riorganizzazione" del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del quale si parla nella parte dedicata al Ministero, ma il passo decisivo, di cui si è dato conto nella passata relazione è quello del rapporto sinergico tra la tradizionale area degli "ammortizzatori sociali" e delle "politiche attive" (delle quali costituiscono un importante esempio i progetti di *welfare to work* portati avanti dall'Amministrazione, prevalentemente con il ricorso all'Agenzia tecnica Italia Lavoro S.p.A., di cui si parla in altra parte della relazione) e quella degli interventi in materia di formazione che si avvalgono, questi ultimi, sia delle risorse del fondo di rotazione per la formazione professionale, sia di quelle provenienti dal FSE-Fondo Sociale Europeo.

Con gli artt. 18 e 19 del DL n. 185/2008, convertito con la legge n. 2/2009 e successive modifiche, è stato istituito il fondo sociale per occupazione e formazione, modificando profondamente le due aree di intervento, finora distinte pur se collegate, dell'"occupazione" e della "formazione professionale", che vengono "contestualizzate" nella comune finalità di assicurare il sostegno al reddito a famiglie, lavoratori ed imprese.

In particolare l'articolo 18, comma 1, prevede che il CIPE, assegni, fra l'altro, una quota delle risorse nazionali disponibili del FAS al citato Fondo sociale per occupazione e formazione, nel quale confluiscono anche le risorse del Fondo per l'occupazione, nonché le risorse comunque destinate al finanziamento degli ammortizzatori sociali concessi in deroga alla normativa vigente e quelle destinate in via ordinaria dal CIPE alla formazione.

Il passaggio è dunque quello di una concentrazione di risorse sugli ammortizzatori sociali (sempre più rilevante ed estesa è la "cassa integrazione in deroga"), supportata dalle azioni formative che hanno consentito di superare il vaglio dell'Unione Europea, sulla base dell'accordo intervenuto tra il Governo, le Regioni e le Province autonome.

Com'è noto, il Fondo per l'occupazione, polmone finanziario del sistema degli ammortizzatori sociali (e delle politiche attive) era ripartito su più capitoli e programmi (3 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione"; 4 "Sostegno al reddito"; 5 "Servizi

per lo sviluppo del mercato del lavoro”), mentre ora le risorse, come si è accennato, sono confluite nel Fondo sociale per occupazione e formazione. Cap. 7206 e 7207 nel programma 6 “Reinserimento lavorativo e sostegno all’occupazione e al reddito”.

L’analisi sui due capitoli viene approfondita nella parte dedicata ai capitoli-fondo; in questa sede, è importante indicare la consistenza delle risorse stanziare ed impegnate sul complesso del Fondo, ivi comprese quelle provenienti dal FAS –Fondo per collegarvi le attività svolte.

**FONDO SOCIALE PER OCCUPAZIONE E FORMAZIONE
(GIÀ FONDO PER L'OCCUPAZIONE)
ESERCIZIO 2009**

(migliaia di euro)

Capitolo	Stanziamenti definitivi competenza	Impegni su competenza	Impegni su residui
7206	1.597.561,95	1.281.969,43	1.347.869,66
7207	126.021,76	51.641,12	18.438,32
Totale	1.723.583,71	1.333.610,55	1.366.307,98

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati R.G.S.

**IMPEGNI A CARICO DELLE RISORSE FAS (DELIBERA CIPE N. 2/2009)
ESERCIZIO 2009**

(euro)

Tipologia di intervento	Totale impegnato	Normativa di riferimento
Ammortizzatori sociali in deroga	895.000.000,00	Art. 2 c. 36 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 e successive modificazioni e integrazioni
Contratti di solidarietà stipulati a seguito della riduzione dell'orario di lavoro	40.000.000,00	Art. 1 c. 6 del DL 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102
Rifinanziamento proroghe CIGS	25.000.000,00	Art. 1 c. 5 del DL 1 luglio 2009, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102
Ammortizzatori sociali in deroga	20.000.000,00	Art. 2 c. 36 della legge 22 dicembre 2008, n. 203 e successive modificazioni e integrazioni
Totale	980.000.000,00	

Fonte: Ministro del lavoro e delle politiche sociali

Elementi sintomatici della consistenza degli interventi effettuati sono gli impegni complessivi che, sulla sola competenza 2009 hanno raggiunto il livello di 1.333,64 milioni di euro, sul citato fondo, oltre a 980 milioni provenienti dal FAS. Di questi ultimi, ben 905 milioni hanno riguardato gli ammortizzatori sociali in deroga e non va trascurato che 40 milioni sono stati destinati ai contratti di solidarietà (un istituto rivitalizzato) per imprese che non possono accedere alla CIGS.

I decreti di autorizzazione alla CIGS sono stati 3.892, mentre 561 hanno riguardato l'integrazione salariale a seguito della stipula di contratti di solidarietà e 24 hanno riguardato la CIGS del settore aereo e 21 quella più specificamente del settore aeroportuale.

Altri 8 provvedimenti hanno consentito l'assegnazione alle regioni di fondi per gli ammortizzatori sociali in deroga e 22 decreti interministeriali hanno riguardato l'autorizzazione di ammortizzatori sociali in deroga.

Un'azione di regolazione ha poi riguardato sia l'applicazione della normativa, in materia di ammortizzatori sociali, di incentivi alle assunzioni e di contribuzione obbligatoria contro la disoccupazione involontaria.

Altre azioni hanno sono state destinate al personale delle imprese prive di ammortizzatori sociali, che sono state destinatarie delle risorse dei fondi di solidarietà per il sostegno del reddito e dell'occupazione.

Lo strumento del contratto di solidarietà che risale alla legge n. 236/1993 ed è stato rivitalizzato per le imprese che non possono accedere alla CIGS, ha avuto un'utilizzazione particolarmente intensa, anche perché con la legge n. 33/2009 ne è stata ampliata la portata e le risorse attribuite che hanno raggiunto 35 milioni di stanziamenti nel 2009, sui quali sono stati effettuati pagamenti per 33 milioni, a fronte di 1.057 istanze e concessioni per 54 milioni.

Per quanto attiene all'andamento dei Lavoratori Socialmente Utili, per 15.705 LSU, sono state stanziare risorse per 107,81 milioni di euro.

Sono state ripartite le risorse pari a un milione di euro, ai comuni con meno di 50.000 abitanti, ai sensi dell'art.1, comma 1156, lettera e) della legge 296/2006:

In seguito alla procedura di cui alla lettera f) dello stesso comma della legge n. 296/2006, riguardante i comuni della Calabria con meno di 5.000 abitanti, sono stati stabilizzati 1.968 LPU (Lavori pubblica utilità) con una spesa di 18,12 milioni di euro.

Altri contributi, sempre in materia di LSU, hanno riguardato il Comune di Palermo per 55 milioni e la Regione Molise per 4,36 milioni, a fronte della stabilizzazione.

Per interventi di politica attiva (legge n. 388/2000) in situazioni di particolare difficoltà e precarietà, sono stati erogati 200.000 euro alla Regione Abruzzo e 2,2 milioni alla Regione Liguria ed ai sensi della stessa normativa, 10 milioni alla Regione Campania, nell'ambito del progetto B.R.O.S. - Budget individuali per il reinserimento occupazionale e sociale.

E' stata, infine, avviata la procedura di ripartizione di 50 milioni di euro per le stabilizzazioni di LSU e per la realizzazione di politiche attive del lavoro nelle Regioni che rientrano negli obiettivi di convergenza dei fondi strutturali.

E' stato assegnato alla Direzione un finanziamento, per l'azione di sistema *Welfare to Work*, a carico del FSE per 37.150.000,00 euro a carico del PON "Governance ed azioni di sistema", Obiettivo 1, Convergenza e 17.155.000,00 a carico del PON "Azioni di sistema" Obiettivo 2, Competitività regionale ed occupazione.

Tale azione rientra nel PON-FSE 2007-2013, coinvolge regioni e province autonome (finora 19 regioni e la Provincia di Bolzano) e prevede quattro linee di intervento: progettazione e gestione azioni di reimpiego, *governance* delle politiche del lavoro, qualificazione dei servizi per il lavoro e monitoraggio degli ammortizzatori sociali.

Un'analisi completa dell'andamento dei capitoli interessati sui quali sono imputate le risorse per le politiche attive e passive del lavoro viene effettuata nella parte della relazione dedicata ai capitoli fondo che costituiscono il modello gestorio tipico con le criticità costantemente evidenziate dalla Corte.

2. Gli strumenti di bilancio e le loro problematiche

2.1. I capitoli fondo

I capitoli Fondo, nel contesto delle politiche per il lavoro, come la Corte ha costantemente sottolineato, costituiscono il modulo gestorio tipico per le politiche attive e passive del lavoro.

Tale caratteristica si è amplificata per l'istituzione del nuovo fondo sociale per occupazione e formazione, attualmente distribuito sui capitoli di bilancio 7206 e 7207, allocati rispettivamente nel programma 6 e nel programma 5 della missione Politiche del lavoro.

In realtà le risorse sono fondamentalmente conferite al capitolo 7206 e provengono dall'originario capitolo 7202 non più attivo.

La scelta è stata quindi quella di far confluire tutte le risorse in un unico bacino, con la conseguenza di confermare le criticità tipiche dei fondi plurintervento con l'inevitabile trascinarsi dei residui passivi.

La descrizione dell'attività che impingono sull'attuale fondo sociale per occupazione e formazione (previsto dagli artt. 18 e 19 della legge n. 185/2008, convertito con la legge n. 2/2009) mostra chiaramente come la mancanza di piani di gestione distinti per interventi o

quanto meno per tipologia di intervento, pur potendo essere ritenuta una modalità utile in una logica emergenziale, non corrisponde ai canoni di bilancio, a maggior ragione nell'ottica perseguita dalla riforma recata dalla legge n. 196 del 2009 e come tale è stata oggetto di osservazioni della Corte nell'indagine di controllo sulla gestione, della Sezione centrale *“sulla gestione delle risorse allocate in partite di spesa del bilancio dello stato che presentano elementi di criticità”*, approvata con la deliberazione 11/2009/G, particolarmente incentrata sui rilevanti scostamenti tra risorse disponibili ed effettive utilizzazioni delle medesime.

Ovviamente, pur interessando i fondi esaminati, la materia dell'occupazione, essi hanno diverse caratteristiche e diversi fruitori delle risorse finanziarie nei medesimi appostate.

In questa sede, interessa in particolare analizzare le caratteristiche dello “strumento contabile” e le sue eventuali anomalie rispetto al sistema.

Il capitolo 2140 “fondo da destinare agli interventi di sostegno dell'occupazione”, mostra la sua caratteristica di fondo da ripartire. Nel 2009 il fondo è stato impegnato e pagato nella sua totalità.

Il capitolo 7203 “Fondo per lo sviluppo a favore degli interventi occupazionali” vede un incremento della massa residui rispetto al 2008, passando da 1,63 milioni di euro a 2,71 milioni di euro. Va detto che gli stanziamenti sono aumentati considerevolmente da 7,4 milioni a 12,3 milioni. I residui sono in pratica tutti provenienti dalla competenza 2009.

Il fondo sociale per occupazione e formazione è stato ampiamente analizzato (come del resto avviene in ogni relazione al Parlamento) per la vasta tipologia di interventi decisamente incrementata, con risorse provenienti anche dal FAS (Fondo Aree Sottoutilizzate). Tenendo conto soprattutto dell'andamento del capitolo 7206 e raffrontandolo con quello del 7202 dal quale provengono, in gran parte le risorse di origine, va considerato che lo smaltimento dei residui pari al 14 per cento è sostanzialmente in linea con le esperienze passate con 2.644,33 milioni di residui totali finali rispetto ai 3.073,94 milioni di residui iniziali.

Si ribadiscono le notazioni che nello scorso esercizio erano state fatte per il capitolo 7202 e che attengono ad un sostanziale problema di alimentazione in un data base informatico dei dati relativi all'utilizzazione della cassa integrazione da parte delle imprese che ne hanno fatto richiesta in tempi più ravvicinati rispetto alle rilevazioni provenienti dal bilancio consuntivo Inps.

Per le stesse ragioni per le quali in altra parte della relazione, si sottolinea l'esigenza di un aggiornamento costante delle posizioni di lavoro e contributive (se ne parla nella parte della relazione dedicata al Libro unico del lavoro) si avverte l'esigenza di superare la logica meramente ricognitiva che caratterizza la gestione contabile del fondo per sostituirla, sia pur gradualmente, con una reale programmazione, anche perché non tutti gli interventi hanno carattere emergenziale.

**CAP- 2140 - FONDO DA DESTINARE AD INTERVENTI DI SOSTEGNO DELL'OCCUPAZIONE
(MISS.26 PRG 3 - DAL 2009 PRG 6)**

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
PREV. DEF. COMP.	33.569,70	23.667,00	20.684,00	23.861,00	14.483,79
IMPEGNI	33.569,70	23.667,00	0,00	20.022,53	14.483,79
IMPEGNI EFFETTIVI	33.569,70	23.667,00	0,00	20.022,53	14.483,79
PAGATO COMPETENZA	23.807,55	23.667,00	0,00	20.022,53	14.483,79
PAGATO RESIDUI	16.170,44	2.015,30	0,00	0,00	0,00
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.RES.	7.768,86	7.746,85	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.COMP.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	9.762,15	0,00	0,00	0,00	0,00
RES.TOT.PR. RES.	7.768,86	7.746,85	0,00	0,00	0,00
VAR.PREV. CASSA				-5.000,00	-12,92
RESIDUI INIZIALI	31.686,16	17.531,01	7.746,85	0,00	0,00
RESIDUI TOTALI	17.531,01	7.746,85	0,00	0,00	0,00
ECO.C/COMPETENZA				3.838,47	0,00
RES.DEF.INIZIALI			7.746,85	0,00	0,00

**CAP. 7203 - FONDO PER LO SVILUPPO A FAVORE DEGLI INTERVENTI OCCUPAZIONALI (MISS.26 PRG 4 SI
SPOSTA NEL PRG 6)**

(in migliaia di euro)

	2005	2006	2007	2008	2009
PREV. DEF. COMP.	10.000,00	15.766,90	6.023,52	7.424,34	12.314,86
IMPEGNI	10.000,00	15.766,90	6.023,52	7.206,24	12.314,86
IMPEGNI EFFETTIVI	0,00	15.766,90	6.023,52	7.206,24	12.314,86
PAGATO COMPETENZA	0,00	0,00	6.023,52	6.206,24	9.608,40
PAGATO RESIDUI	15.508,79	0,00	8.038,59	8.704,76	100,00
RES. "ABD" PROV. RES.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "C" PR.COMP.	0,00	15.766,90	0,00	1.000,00	2.706,46
RES. "C" PR.RES.	871,26	10.000,00	17.728,32	634,56	0,00
RES. "F" PR.COMP.	10.000,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES. "F" PR.RES.	0,00	0,00	0,00	0,00	0,00
RES.TOT. PR.COMP.	10.000,00	15.766,90	0,00	1.000,00	2.706,46
RES.TOT.PR. RES.	871,26	10.000,00	17.728,32	634,56	0,00
VAR.PREV. CASSA				15.152,66	13.949,42
RESIDUI INIZIALI	77.332,67	10.871,26	25.766,90	17.728,32	1.634,56
RESIDUI TOTALI	10.871,26	25.766,90	17.728,32	1.634,56	2.706,46
ECO.C/COMPETENZA				218,10	0,00
RES.DEF.INIZIALI	77.332,67	10.871,26	25.766,90	17.728,32	1.634,56