

Il 22 ottobre 2010, il Ministro del lavoro e delle politiche sociali ha inaugurato il portale [www.cliclavoro.gov.it](http://www.cliclavoro.gov.it) che garantisce l'accesso ai servizi per il lavoro erogati sul territorio nazionale. L'obiettivo principale del portale è garantire ai cittadini, alle imprese e agli altri operatori del "sistema lavoro", un accesso immediato a un elenco dettagliato di informazioni e servizi per il lavoro e migliorare l'intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e delle politiche.

L'obiettivo principale è garantire ai cittadini, alle imprese, ai decisori e agli operatori del "sistema lavoro" l'accesso efficace ad un catalogo completo di informazioni e servizi disponibili, in un sistema informativo distribuito sul territorio, "condiviso e cooperativo", governato da Province e Regioni e aperto a tutti i soggetti pubblici e privati.

Il portale mette a disposizione una strumentazione per creare un raccordo stabile e tecnicamente flessibile tra tutti i soggetti coinvolti, potenzia funzionalità per la gestione delle comunicazioni obbligatorie e di analoghi servizi web offerti della Rete (es: Prospetto Informativo; FLEXI per la gestione dell'immigrazione; Lista Italiani Estero; servizio Eures; sistema CIGS; UNIMARE), con la finalità di migliorare l'efficacia dei servizi di intermediazione tra domanda e offerta di lavoro e i raccordi con i sistemi delle imprese, dell'istruzione, della formazione e con le politiche sociali. Esso consente, inoltre, la circolazione delle informazioni tra tutti i soggetti coinvolti, garantendo la gestione efficace dei servizi che travalicano i limiti regionali, permettendo una reale mobilità dei lavoratori nel territorio nazionale.

Gli sviluppi del portale, corrispondono ad alcune intese (protocolli e linee guida) sottoscritte a livello nazionale e comunitario in materia di politiche attive del lavoro: l'Accordo Stato-Regioni dell'11 luglio 2002 "Linee guida per rendere operativo in tempi brevi il sistema informativo lavoro - SIL"; gli impegni presi da Governo e Amministrazione in sede comunitaria, attraverso il QSN 2007-2013; l'accordo Ministero del lavoro e delle politiche sociali - UPI del 27 luglio 2010 che prevede di sviluppare sul territorio un sistema di rete pubblico-privata dei Servizi per l'Impiego (SPI), valorizzando il ruolo di coordinamento dei servizi pubblici ed aumentando la qualità dei servizi erogati a livello locale.

L'Amministrazione, in sostanza, sta portando avanti un'ulteriore evoluzione della "Borsa lavoro", mantenendo un sistema di nodi regionali integrato attraverso un nodo di coordinamento nazionale ed ovviamente la cooperazione applicativa e gli standard tecnici, rinunciando al tentativo di realizzare il c.d. "matching automatico", evidentemente problematico ed ai portali regionali corrispondenti a quello centrale.

In sostanza, l'ulteriore evoluzione consiste in una possibilità (e quindi, in sostanza, compatibilità tecnologica) di integrazione tra sistemi informatici, attraverso la condivisione di standard tecnici e la citata "cooperazione applicativa" che permette a sistemi diversi di scambiarsi dati ed informazioni.

I dati forniti dall'Amministrazione ad un mese dall'avvio della sperimentazione non possono ovviamente considerarsi "a regime", ma confermano, rispetto alle note problematiche occupazionali, un impatto ancora piuttosto relativo nel contesto complessivo della domanda-offerta lavoro, confermando le osservazioni formulate in precedenza in ordine alla "massa critica" gestita:

- gli utenti iscritti sono 11.690
- i curricula vitae presenti nel network del lavoro sono 306.884
- il numero di posti disponibili inseriti sono 15.853
- imprese e cittadini si sono già scambiati 3.245 messaggi

Sistema delle comunicazioni obbligatorie

Come si è accennato in precedenza, per la concreta gestione dei controlli sulla regolarità del rapporto di lavoro, assume particolare rilevanza il sistema delle comunicazioni obbligatorie che gestisce circa 60 milioni di comunicazioni.

La comunicazione obbligatoria, introdotta dalla legge finanziaria del 2007, attiene a tutte le vicende principali del rapporto di lavoro (instaurazione, variazione e cessazione) e va fatta ai servizi per l'impiego ove è ubicata la sede di lavoro esclusivamente per via telematica. Tale

comunicazione è valida anche per gli obblighi nei confronti degli istituti previdenziali e, nel caso di lavoratori stranieri, anche per gli Sportelli Unici per l'Immigrazione (c.d. "pluriefficacia").

A seguito della norma, all'interno del Tavolo Tecnico del SIL (istituito con l'Accordo Stato-Regioni del 11 Luglio 2002), il Ministero del lavoro e le Regioni hanno definito gli standard tecnologici e di funzionamento cooperativo del sistema. In questo modo da qualsiasi sistema regionale è possibile scambiare i dati con il resto degli attori e garantire la pluriefficacia della comunicazione.

Dall'11 gennaio 2008, data di entrata in vigore del d.l. 30/10/2007, il sistema informatico delle comunicazioni obbligatorie è perfettamente funzionante e costituisce un esempio di "programmazione partecipata" all'interno della quale si attuano i principi costituzionali della riforma del titolo V: Stato e Regioni cooperano per attuare interventi di politiche attive del lavoro di cui il sistema informativo costituisce l'asse portante. La realizzazione è garantita da standard tecnici condivisi che assicurano l'uniformità della gestione e delle informazioni raccolte e la *governance* è assicurata da organismi di "conduzione" del sistema (Tavolo tecnico SIL dove sono rappresentati, oltre al Ministero, le Regioni e le Province) e dall'intervento sussidiario del Ministero che interviene offrendo supporto alle regioni non pronte.

### 2.3.2. Area "tutela del lavoro"

L'indagine della Sezione centrale di controllo sulle gestioni delle Amministrazioni dello Stato, della Corte 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"; alla quale si rinvia, effettua un approfondimento molto esteso sulla materia che, nella nuova classificazione di bilancio, corrisponde al programma su "Regolamentazione e vigilanza del lavoro"

L'indagine ha consentito di approfondire un complesso settore di attività gestito dal Ministero del lavoro, che riguarda non solo le problematiche di carattere "giuslavoristico e previdenziale", ma anche, in termini sempre più consistenti, i profili connessi alla sicurezza ed alla salute sui luoghi di lavoro.

Sono state evidenziate significative problematiche applicative, per ovviare alle quali si è ritenuto necessario uno sforzo da parte dell'Amministrazione diretto ad incrementare e razionalizzare l'utilizzazione dei diversi strumenti presenti nell'ordinamento. A tal fine si è suggerito di studiare modalità applicative che favoriscano il ricorso agli strumenti che presentano i migliori risultati e, sulla base di tale monitoraggio, provvedere ad individuare le ragioni di scostamenti sensibili sul piano geoeconomico degli indicatori.

La normativa che in particolare con il d.lgs. 124/2004 ha modificato l'area di azione degli ispettori del lavoro, ma soprattutto l'approccio, caratterizzandolo con un'azione di tipo preventivo nell'ottica degli accertamenti di carattere sostanziale, volti al perseguimento di risultati prevalentemente qualitativi, con conseguente abbandono della logica formalistica, incentrata essenzialmente sul riscontro di irregolarità procedurali degli adempimenti lavoristici.

Da una assoluta prevalenza di accessi in azienda a seguito di richiesta d'intervento si passa ad ispezioni programmate, e quindi indirizzate su singole aziende predeterminate. Pertanto le attività devono essere sempre più orientate ad azioni di miglioramento continuo, attraverso:

- l'attivazione di processi di valutazione basati su indicatori di rischio di irregolarità;
- la pianificazione delle azioni con riferimento ad obiettivi realizzabili e misurabili;
- l'attuazione di iniziative programmate di controllo dei risultati e di programmazione di nuovi interventi correttivi.

Nell'ambito di questo quadro normativo si è mossa l'azione dell'Amministrazione degli ultimi anni, volta a rafforzare l'attività di vigilanza con l'uso della strumentazione tecnologica che vede in due progetti strategici la sua realizzazione: l'informatizzazione completa dell'ispezione (software SGIL, avviato in sperimentazione dal mese di luglio del 2009; WIN, un

progetto che ha come scopo ultimo quello di creare un sistema di intelligence a supporto dell'attività di vigilanza).

L'importanza di questo intervento si colloca in un contesto volto ad aumentare l'efficacia dei controlli e per rendere maggiormente sinergiche le attività ispettive (Ispettorato Lavoro, nucleo dei Carabinieri del Ministero del lavoro, l'INPS, l'INAIL, l'Agenzia delle Entrate) al fine di integrare, quanto più possibile, le funzioni di vigilanza.

Gli strumenti tecnologici, infine, permettono di evidenziare quegli indici di congruità tra quantità e qualità della prestazione, numero dei lavoratori impiegati, volumi di attività, ecc. L'implementazione di tali indici potrà orientare i servizi ispettivi sul territorio e migliorare esponenzialmente l'efficacia delle azioni di vigilanza con il conseguente recupero di legalità e di regolarità dei rapporti di lavoro.

Per realizzare questi obiettivi è necessario scambiare le informazioni utili alla gestione di una corretta attività ispettiva garantendo l'efficienza dei vari soggetti ispettivi (minori costi per la gestione) e l'efficacia delle azioni ispettive (capacità di intervenire nel punto più problematico). In particolare è necessario che tra i vari soggetti ispettivi siano scambiate quelle informazioni che permettono agli ispettori di recuperare tutte le comunicazioni effettuate dai datori di lavoro senza richiederli ai datori stessi. In questo modo potranno essere effettuate le attività istruttorie con maggiore precisione e, di conseguenza, sarà possibile intervenire nelle situazioni maggiormente a rischio.

La realizzazione di questo progetto, che vede nel portale degli ispettori il suo luogo virtuale di incontro (la messa on line del portale è ormai attuale) è stata resa possibile, come già accennato, dall'annullamento del *gap* tecnologico che l'amministrazione aveva, ad esempio, con gli enti previdenziali; da momenti di formazione e addestramento continuo; con la partecipazione diretta degli operatori allo sviluppo delle soluzioni tecnologiche.

L'indagine aveva evidenziato l'esigenza di implementare un sistema informatico che mettesse in rete il Libro unico del lavoro e i DURC (documenti unici di regolarità contributiva), così da consentire una effettiva cognizione delle condizioni dei lavoratori nel Paese ed assicurare la reale governance del sistema di regolarità del rapporto di lavoro e previdenziale.

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.

La Corte ha quindi sottolineato 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 continuativamente 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.

Va inoltre segnalato il protocollo firmato il 10 agosto 2010 tra Ministero del lavoro, INPS, INAIL e Agenzia delle Entrate “per lo scambio dati ed informazioni in materia di attività ispettiva”.

Il documento si colloca nell’ambito delle iniziative dirette a promuovere e attuare un miglioramento dell’attività ispettiva attraverso la collaborazione dei soggetti che si occupano di vigilanza e controllo e l’implementazione dei moderni strumenti tecnologici di supporto.

A seguito della firma, infatti, ciascuna delle Parti metterà a disposizione delle altre le informazioni contenute nei propri archivi relative a: dati anagrafici, dichiarativi e classificativi delle aziende presso le quali è in corso un’attività di controllo; risultati delle ispezioni e calendari delle stesse; datori di lavoro beneficiari di interventi di Cassa integrazione guadagni e istituti similari (mobilità, contratti di solidarietà); cassetto previdenziale e DURC.

### **3. Quadro generale degli andamenti finanziari del ministero**

#### **3.1. Andamenti e risultati finanziari contabili nel complesso e per C.d.R.**

Le vicende alle quali si è fatto cenno, nella parte dedicata ai profili organizzativi, non consentono di realizzare una comparazione tra gli andamenti finanziari del 2010, esercizio nel quale il Ministero del lavoro e delle politiche sociali si è distaccato dal Ministero della Salute, con i due esercizi precedenti.

Va ricordato che sul bilancio complessivo del Ministero, nella sua attuale configurazione, pesano in termini decisivi le gestioni previdenziali, che fanno capo al C.d.R. Direzione per le politiche previdenziali, ma costituiscono meri trasferimenti agli Enti di previdenza.

L’incidenza, particolarmente evidenziata dalla massa spendibile, in quanto il rapporto tra impegni e massa impegnabile è vicino al 100 per cento, fenomeno tipico delle spese di trasferimento.

La massa spendibile, che tiene conto di 5,45 miliardi di residui iniziali, ammonta infatti a 65,23 miliardi su di una massa spendibile totale del ministero pari a 95,03 miliardi, rappresentandone quindi il 68,6 per cento.

Va anche considerato che alla prima si aggiunge un’altra considerevole massa spendibile relativa alla Direzione per la gestione del Fondo per le politiche sociali, anch’esso, in gran parte trasferito agli enti territoriali e locali, che ammonta a 19,61 miliardi, in questo caso pari al 20,6 per cento di quella totale del ministero.

Altra posta di rilievo è quella relativa alla Direzione Ammortizzatori sociali e incentivi all’occupazione che riunisce la gestione degli ammortizzatori e degli interventi per la formazione professionale, la cui massa spendibile con 8,55 miliardi incide sul totale per circa il 9 per cento, con andamenti estremamente complessi che vengono analizzati nella parte ad essa specificamente dedicata, nella presente relazione.

Solo l’8,8 per cento di tutta la massa spendibile è quindi destinata agli altri C.d.R..

Un elemento interessante che attiene alla classificazione di bilancio è il più appropriato riferimento alla Direzione generale per l’attività ispettive delle sue spese funzionamento, pur permanendo la sostanziale gestione finanziaria dell’“Amministrazione di personale, beni e servizi” concentrata sulla Direzione generale delle risorse umane e degli affari generali che presenta una massa spendibile di 479,47 milioni (lo 0,50 per cento del totale) che mostra un livello di pagamenti limitato (367,44 milioni), con considerevoli economie (circa 70 milioni) ed un incremento dei residui che passano da 35,60 milioni a 41,44.

| (in migliaia)                         |            |                                                                     |                       |                                                                              |                                              |                                        |                                                                                        |                                                                                                                       |                                       |                                           |                                                                        |                                                   |                                                  |                                                          |                                                            |                                                                                   |               |
|---------------------------------------|------------|---------------------------------------------------------------------|-----------------------|------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------|----------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------|-------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|--------------------------------------------------|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------|---------------|
|                                       | C'dr Spese | 1                                                                   | 2                     | 3                                                                            | 4                                            | 5                                      | 6                                                                                      | 7                                                                                                                     | 8                                     | 9                                         | 10                                                                     | 11                                                | 12                                               | 13                                                       | 14                                                         | 15                                                                                | Totale        |
|                                       |            | GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA COLLABORAZIONE ALL'OPERA DEL MINISTRO | SECRETARIATO GENERALE | DIREZIONE GENERALE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI ED INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE | DIREZIONE GENERALE PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA | DIREZIONE GENERALE DELLA COMUNICAZIONE | DIREZIONE GENERALE INCLUSIONE, DIRITTI SOCIALI E RESPONSABILITA' SOCIALE DELLE IMPRESE | DIREZIONE GENERALE PER LA GESTIONE DEL FONDO NAZIONALE PER LE POLITICHE SOCIALI E IL MONITORAGGIO DELLE SPESA SOCIALE | DIREZIONE GENERALE PER L'IMMIGRAZIONE | DIREZIONE GENERALE DEL MERCATO DEL LAVORO | DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PER L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE | DIREZIONE GENERALE PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI | DIREZIONE GENERALE PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA | DIREZIONE GENERALE DELLE RISORSE UMANE E AFFARI GENERALI | DIREZIONE GENERALE DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI DI LAVORO | DIREZIONE GENERALE PER IL VOLONTARIATO, L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI SOCIALI |               |
| Residui definitivi iniziali           |            | 1 240,58                                                            | 230,61                | 3 814 148,75                                                                 | 303,09                                       | 650,95                                 | 6 881,86                                                                               | 63 540,40                                                                                                             | 31 092,22                             | 46 608,70                                 | 3 425,08                                                               | 5 451 861,30                                      | 6 023,01                                         | 35 600,93                                                | 78 769,66                                                  | 341 413,41                                                                        | 9 881 790,56  |
| Stanziamento iniziale di competenza   |            | 13 513,87                                                           | 5 992,85              | 2 222 661,78                                                                 | 3 946,08                                     | 1 286,08                               | 3 026,71                                                                               | 19 685 309,66                                                                                                         | 1 901,92                              | 54 150,72                                 | 34 858,62                                                              | 59 098 026,52                                     | 13 919,00                                        | 426 477,33                                               | 56 315,62                                                  | 1 985,83                                                                          | 81 623 372,57 |
| Stanziamento definitivo di competenza |            | 14 460,69                                                           | 2 812,54              | 4 737 833,50                                                                 | 6 569,70                                     | 1 910,81                               | 8 186,69                                                                               | 19 632 301,92                                                                                                         | 36 956,42                             | 53 715,42                                 | 41 583,96                                                              | 59 781 152,27                                     | 15 953,09                                        | 443 872,68                                               | 62 450,80                                                  | 305 061,65                                                                        | 85 144 822,13 |
| Massa Impegnabile (Cdc)               |            | 14 470,83                                                           | 2 985,76              | 5 131 398,32                                                                 | 6 569,70                                     | 1 910,81                               | 8 188,68                                                                               | 19 632 305,79                                                                                                         | 36 958,94                             | 53 715,42                                 | 41 583,96                                                              | 59 781 152,27                                     | 16 715,98                                        | 485 886,07                                               | 62 450,80                                                  | 305 063,74                                                                        | 85 581 357,05 |
| Impegni Totali                        |            | 8 914,35                                                            | 2 034,88              | 5 254 336,02                                                                 | 6 000,28                                     | 1 626,41                               | 7 595,99                                                                               | 19 615 027,61                                                                                                         | 36 435,38                             | 51 422,88                                 | 40 490,19                                                              | 58 925 903,46                                     | 14 266,08                                        | 374 801,49                                               | 56 311,06                                                  | 583 335,16                                                                        | 84 978 501,25 |
| Stanziamento definitivo di cassa      |            | 15 052,55                                                           | 3 028,69              | 5 260 809,58                                                                 | 6 730,66                                     | 2 498,85                               | 10 197,38                                                                              | 19 682 862,14                                                                                                         | 48 695,08                             | 96 237,96                                 | 44 850,98                                                              | 59 895 982,73                                     | 17 246,81                                        | 461 447,07                                               | 88 779,60                                                  | 353 774,34                                                                        | 85 988 194,42 |
| Massa Spendibile                      |            | 15 701,27                                                           | 3 043,15              | 8 551 982,26                                                                 | 6 872,79                                     | 2 561,75                               | 15 068,55                                                                              | 19 695 842,32                                                                                                         | 68 048,64                             | 100 324,12                                | 45 009,04                                                              | 65 233 013,58                                     | 21 976,10                                        | 479 473,61                                               | 141 220,47                                                 | 646 475,06                                                                        | 95 026 612,69 |
| Pagato totale                         |            | 9 369,30                                                            | 2 007,52              | 3 699 477,99                                                                 | 5 524,22                                     | 1 753,36                               | 6 294,95                                                                               | 19 160 187,51                                                                                                         | 20 637,51                             | 91 811,50                                 | 40 853,70                                                              | 49 816 696,90                                     | 16 688,87                                        | 367 437,39                                               | 67 010,39                                                  | 263 477,33                                                                        | 73 569 228,46 |
| Residui Finali Totali (Cdc)           |            | 633,16                                                              | 51,23                 | 4 370 269,90                                                                 | 625,13                                       | 399,40                                 | 6 351,97                                                                               | 517 798,50                                                                                                            | 45 311,35                             | 5 148,28                                  | 1 702,17                                                               | 13 908 327,57                                     | 4 225,83                                         | 41 939,69                                                | 71 759,58                                                  | 355 216,24                                                                        | 19 329 759,98 |
| Economie/Maggiori spese comp          |            | 5 494,95                                                            | 836,10                | 1 537,05                                                                     | 648,93                                       | 337,47                                 | 729,62                                                                                 | 17 400,70                                                                                                             | 417,93                                | 2 473,93                                  | 1 207,90                                                               | 670 152,86                                        | 431,26                                           | 67 593,53                                                | 1 390,40                                                   | 462,86                                                                            | 771 115,48    |
| Economie/Maggiori spese res           |            | 203,85                                                              | 148,31                | 480 697,32                                                                   | 74,51                                        | 71,52                                  | 1 692,01                                                                               | 455,62                                                                                                                | 1 681,86                              | 890,40                                    | 1 245,26                                                               | 837 836,25                                        | 630,14                                           | 2 502,99                                                 | 1 060,10                                                   | 27 318,62                                                                         | 1 356 508,77  |

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

| Cdr Spese                                     | (in percentuale)                                                          |                       |                                                                           |                                     |                               |                                                                                     |                                                                                                                       |                              |                                  |                                                                   |                                          |                                         |                                                    |                                                      |                                                                                | Totale |
|-----------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------|-----------------------|---------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------|-------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------|----------------------------------|-------------------------------------------------------------------|------------------------------------------|-----------------------------------------|----------------------------------------------------|------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------|--------|
|                                               | 1                                                                         | 2                     | 3                                                                         | 4                                   | 5                             | 6                                                                                   | 7                                                                                                                     | 8                            | 9                                | 10                                                                | 11                                       | 12                                      | 13                                                 | 14                                                   | 15                                                                             |        |
| Descrizione                                   | GABINETTO E UFFICI DI DIRETTA<br>COLLABORAZIONE<br>ALL'OPERA DEL MINISTRO | SEGRETARIATO GENERALE | DIR. GEN. DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI<br>ED<br>INCENTIVI ALL'OCCUPAZIONE | DIR. GEN. PER L'ATTIVITA' ISPETTIVA | DIR. GEN. DELLA COMUNICAZIONE | DIR. GEN. INCLUSIONE, DIRITTI SOCIALI E<br>RESPONSABILITA' SOCIALE<br>DELLE IMPRESE | DIR. GEN. PER LA GESTIONE DEL<br>FONDO NAZIONALE PER LE<br>POLITICHE SOCIALI E IL<br>MONITORAGGIO DELLE SPESA SOCIALE | DIR. GEN. PER L'IMMIGRAZIONE | DIR. GEN. DEL MERCATO DEL LAVORO | DIR. GEN. PER LE POLITICHE, PER<br>L'ORIENTAMENTO E LA FORMAZIONE | DIR. GEN. PER LE POLITICHE PREVIDENZIALI | DIR. GEN. PER L'INNOVAZIONE TECNOLOGICA | DIR. GEN. DELLE RISORSE UMANE E AFFARI<br>GENERALI | DIR. GEN. DELLA TUTELA DELLE CONDIZIONI<br>DI LAVORO | DIR. GEN. PER IL VOLONTARIATO,<br>L'ASSOCIAZIONISMO E LE FORMAZIONI<br>SOCIALI |        |
| Impegni Comp/Stanz Def Comp                   | 61,78%                                                                    | 70,19%                | 93,87%                                                                    | 90,12%                              | 82,26%                        | 91,08%                                                                              | 99,91%                                                                                                                | 98,87%                       | 95,38%                           | 97,10%                                                            | 98,88%                                   | 84,75%                                  | 79,34%                                             | 89,77%                                               | 99,85%                                                                         | 98,72% |
| Autonizz di Cassa/Massa Spendibile            | 95,87%                                                                    | 99,52%                | 61,52%                                                                    | 97,93%                              | 97,54%                        | 67,67%                                                                              | 99,93%                                                                                                                | 71,56%                       | 95,93%                           | 99,65%                                                            | 91,82%                                   | 78,48%                                  | 96,24%                                             | 62,87%                                               | 54,72%                                                                         | 90,49% |
| Pagamenti Totali/Massa Spendibile             | 59,67%                                                                    | 65,97%                | 43,26%                                                                    | 80,38%                              | 68,44%                        | 41,78%                                                                              | 97,28%                                                                                                                | 30,33%                       | 91,51%                           | 90,77%                                                            | 76,37%                                   | 75,94%                                  | 76,63%                                             | 47,45%                                               | 40,76%                                                                         | 77,42% |
| Pagamenti Comp/Stanzamento<br>Definitivo Comp | 58,41%                                                                    | 68,97%                | 28,41%                                                                    | 80,68%                              | 62,82%                        | 33,93%                                                                              | 97,48%                                                                                                                | 11,48%                       | 87,22%                           | 93,92%                                                            | 80,38%                                   | 74,07%                                  | 75,87%                                             | 26,02%                                               | 2,42%                                                                          | 81,06% |
| Residui finali/Residui iniziali               | -48,96%                                                                   | -77,79%               | 14,58%                                                                    | 106,25%                             | -38,64%                       | -7,70%                                                                              | 714,91%                                                                                                               | 45,73%                       | -88,95%                          | -50,30%                                                           | 155,11%                                  | -29,84%                                 | 17,81%                                             | -8,90%                                               | 4,04%                                                                          | 95,61% |
| Residui Stanz Tot/ Residui Tot                | 5,04%                                                                     | 4,77%                 | 6,61%                                                                     | 0,00%                               | 0,37%                         | 0,02%                                                                               | 0,00%                                                                                                                 | 0,00%                        | 0,13%                            | 0,00%                                                             | 0,00%                                    | 47,35%                                  | 57,48%                                             | 6,97%                                                | 0,00%                                                                          | 1,66%  |
| Residui Stanz Comp/Residui Tot Comp           | 6,14%                                                                     | 6,66%                 | 8,52%                                                                     | 0,00%                               | 0,39%                         | 0,02%                                                                               | 0,00%                                                                                                                 | 0,00%                        | 0,16%                            | 0,00%                                                             | 0,00%                                    | 54,01%                                  | 61,01%                                             | 11,16%                                               | 0,00%                                                                          | 2,08%  |
| Velocità Gestione della Spesa                 | 94,54%                                                                    | 98,26%                | 30,26%                                                                    | 89,52%                              | 76,36%                        | 37,25%                                                                              | 97,56%                                                                                                                | 11,62%                       | 91,44%                           | 96,73%                                                            | 81,29%                                   | 87,40%                                  | 95,63%                                             | 28,98%                                               | 2,43%                                                                          | 82,11% |
| Velocità Svalimento Residui                   | 74,44%                                                                    | 29,41%                | 61,71%                                                                    | 73,81%                              | 84,96%                        | 51,11%                                                                              | 36,28%                                                                                                                | 52,73%                       | 96,47%                           | 52,52%                                                            | 32,35%                                   | 80,89%                                  | 86,14%                                             | 64,45%                                               | 75,01%                                                                         | 46,05% |

Fonte: Elaborazioni Corte dei conti su dati RGS

### 3.2. Analisi dei dati del rendiconto dell'entrata e della spesa: criticità emerse

I capitoli di entrata intestati al ministero del lavoro e delle politiche sociali sono complessivamente otto, di cui il più significativo è quello relativo alle “Somme da introitare ai fini della riassegnazione all'amministrazione del lavoro e delle politiche sociali” (capitolo 2573) ed in particolare gli articoli 4 (Versamento delle maggiori entrate derivanti dall'applicazione dei commi 1177 e 1178 dell'art.1 della legge 27 dicembre 2006, n. 296, relative a sanzioni per violazioni di norme in materia di lavoro, legislazione sociale, previdenza e tutela della sicurezza) e 7 (Somme dovute dai datori di lavoro a titolo di sanzioni amministrative per l'inosservanza delle disposizioni in materia di collocamento e per le violazioni degli obblighi connessi alla tenuta del registro d'impresa nel settore agricolo da destinare al fondo per l'occupazione). Per tale capitolo di entrata, a fronte di una previsione di competenza pari a circa 286 mila euro, attribuita in tutto all'articolo 33<sup>1</sup>, sono stati accertati oltre 70 milioni di euro, riscossi oltre 44 milioni di euro e versati quasi 42 milioni di euro. In particolare, il solo articolo 33 dello stesso capitolo, identificato da una UPB classificata come riassegnabile, ha generato una riassegnazione pari a 286,7 mila euro a fronte di una previsione per lo stesso importo; tale riassegnazione è affluita al capitolo di spesa 3671 “Fondo da ripartire per le politiche sociali” della Direzione generale per la gestione del fondo nazionale per le politiche ecc..

Su tale aspetto, si rinvia alla successiva trattazione relativa all'Attività ispettiva nell'ambito dei programmi gestiti dai Centri di responsabilità, laddove viene anche precisato che non tutti i proventi generati in tale contesto affluiscono al Cap. 2573.

Nel sottolineare come nella fase di previsione non sussista un reale coinvolgimento dell'Amministrazione, circostanza che spiega il significativo scostamento tra previsioni ed effettivi introiti, si richiama anche la problematica connessa alla riassegnazione di somme al Cap. 3670, nel contesto delle attività della Direzione che gestisce il Fondo per le politiche sociali, al punto 4.2.2.1 della presente relazione.

Per quanto attiene alle spese, l'analisi viene esposta nelle parti che si riferiscono all'attività svolta dai C.d.R. per i programmi di competenza.

## 4. Le missioni con riferimento alle analisi dei programmi, alle valutazioni finanziarie e alle criticità gestionali

### 4.1. Missione 26 “Politiche per il lavoro”

#### 4.1.1. Attività ispettiva Prg 1 “Regolamentazione e vigilanza del lavoro”

La Policy in materia ispettiva è delineata in sede di programmazione annuale e tiene conto delle peculiarità dei fenomeni di irregolarità nei diversi ambiti locali, legati alle realtà socio-economiche, in modo da individuare i fenomeni maggiormente sui quali indirizzare l'attività ispettiva.

La scelta, già in passato evidenziata, sia in sede di specifiche analisi nell'ambito del controllo sulla gestione (Del. 16/2009/G) sia in sede di relazione sul rendiconto, è quella di orientare l'attività di vigilanza esclusivamente al contrasto delle irregolarità di natura “sostanziale” che costituiscono una lesione dei livelli di tutela delle condizioni di lavoro in una logica di conseguimento dei risultati qualitativi piuttosto che sul piano meramente quantitativo. Infatti, l'azione ispettiva è stata indirizzata su specifici fenomeni di irregolarità quali “lavoro – nero”, corretta qualificazione dei rapporti di lavoro, salute e sicurezza sui luoghi di lavoro, elusione contributiva, lavoro minorile, corretta applicazione della disciplina dei tempi di lavoro, ecc. Particolare attenzione è stata dedicata ai settori dell'agricoltura e dell'edilizia nei quali si riscontra una maggiore concentrazione dei fenomeni menzionati.

In particolare, nel corso del 2010 sono state ispezionate n. 148.694 aziende di cui 82.191 irregolari. Il dato riportato, così come i successivi, non comprende i risultati dell'attività di vigilanza svolta dalla Regione Sicilia,

Sono stati registrati n. 157.574 lavoratori irregolari di cui 57.186 totalmente in nero e sono stati recuperati contributi e premi evasi per 214.832.586 euro.

<sup>1</sup> Somme da riversare al fondo nazionale per le politiche sociali.

Gli importi sanzionatori complessivamente introitati ammontano ad euro 112.677.786.

Nel dettaglio, a titolo di diffida obbligatoria (art. 13 d.lgs. 124/2004) sono stati incassati euro 28.815.377, a titolo di notifiche di violazioni (art. 16 legge 689/81) euro 34.169.865, a titolo di prescrizione obbligatoria in materia penale di cui alla legge 758/94 euro 31.836.193, a titolo di ordinanze ingiunzione amministrative al termine delle varie fasi procedurali previste dalla legge 689/1981 euro 17.410.449.

Sotto il profilo contabile, emerge solo in parte tale risultato, in quanto nel capitolo 2573 di entrata del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali non confluiscono tutti gli importi sanzionatori indicati ma soltanto quelli derivanti dal versamento delle maggiori entrate dovute all'applicazione dei commi 1177 e 1178 dell'art. 1 della legge 296/2006 e quelle derivanti dall'applicazione delle sanzioni amministrative per l'inosservanza delle disposizioni in materia di collocamento.

Nel corso dell'attività di vigilanza, il personale ispettivo ha esercitato anche il potere di sospendere l'attività imprenditoriale, disciplinato dall'art. 14 del d.lgs. n. 81/2008, modificato dall'art. 11 del d.lgs. n. 106/2009, che ha portato i seguenti risultati. Nel periodo gennaio-dicembre 2010, sono stati adottati n. 7660 provvedimenti di sospensione.

La maggior parte delle aziende destinatarie del provvedimento di sospensione rientrano nel settore dell'edilizia (n. 2525) e in quello dei pubblici esercizi (n. 2414), che rappresentano rispettivamente il 33 per cento e il 32 per cento delle aziende le cui attività sono state sospese.

Nella restante percentuale (35 per cento) rientrano aziende di altri settori merceologici, dal commercio (n. 827), all'artigianato (n. 879), all'agricoltura (n. 340), all'industria (n. 342), alla metalmeccanica (n. 140), ai servizi (n. 139), al trasporto (n. 25), allo spettacolo (n. 18), agli studi professionali (n. 11).

La revoca dei provvedimenti di sospensione (per la quale è richiesto il pagamento di una sanzione amministrativa) si è avuta in 6064 casi (pari al 79 per cento delle sospensioni) ed ha consentito di riscuotere una somma pari ad euro 9.136.011.

In merito all'effetto deterrente dell'azione ispettiva sul contrasto del fenomeno infortunistico, in particolare nei cantieri edili, dove sussiste la piena competenza degli ispettori del Ministero del lavoro, l'azione di contrasto si è realizzata mediante controlli su 18.382 cantieri nei quali operavano 29.729 ditte; sono state inflitte n. 20.262 sanzioni penali ed effettuate n. 2.525 sospensioni. Quanto all'effettiva deterrenza, va evidenziato che l'impatto sanzionatorio, pur essendo basato su sanzioni penali, sconta necessariamente l'operatività della procedura prevista dalla legge 758/1994 che prevede una forma di composizione amministrativa dell'illecito ove il trasgressore ottemperi alla prescrizione di regolarizzazione effettuata dal personale ispettivo. Tale opzione risulta efficace sotto il profilo dell'eliminazione delle conseguenze dell'illecito (l'ottemperanza alle prescrizioni è di oltre il 90 per cento), ma determina l'applicazione della sanzione amministrativa evitando ulteriori conseguenze sul piano penale. Va anche considerato che l'impatto della vigilanza in termini statistici, considerate le limitate risorse ispettive, rimane limitato.

Nella nuova ottica della programmazione, nonché nell'ambito della diversa accezione dell'ispezione dei luoghi di lavoro, che ricomprende non solo il versante della tutela "pubblicistica" del lavoratore ma anche quello della tutela "privatistica" dello stesso, si è dato particolare rilievo agli istituti conciliativi introdotti dal d.lgs. n. 124/2004, quali la conciliazione monocratica e la diffida accertativa per crediti patrimoniali, che nonostante l'impiego di limitate risorse, garantiscono una immediata risposta alle esigenze di tutela dei lavoratori interessati, anche indipendentemente dall'attivazione dell'azione ispettiva.

In tale prospettiva, assume rilevanza la "conciliazione monocratica". La valutazione complessiva dei risultati dell'attività di vigilanza deve dunque tener conto di entrambi i profili di attuazione della medesima, anche perché con la conciliazione il lavoratore vede soddisfatte le sue pretese in termini ben più celeri. Nel 2010 sono state definite 7.887 conciliazioni monocratiche.

Sono stati registrati risultati positivi, nel senso della salvaguardia effettiva e sostanziale dei diritti patrimoniali del lavoratore, anche con riferimento al dato relativo ai provvedimenti di

diffida accertativa, il cui numero è quasi triplicato (15.896), con conseguente recupero di somme a favore dei lavoratori pari ad euro 32.151.519 nell'anno 2010 a fronte di euro 16.865.221 nell'anno 2009, con un incremento del 50 per cento.

Per quanto attiene il fenomeno del lavoro "nero", il punto di osservazione dell'azione ispettiva testimonia un rilevante incremento del fenomeno in quanto tutti gli organi di vigilanza dell'azione ispettiva (Ministero del lavoro, INPS, INAIL, Guardia di Finanza) hanno complessivamente intercettato 151.000 lavoratori in nero con un incremento di circa il 20 per cento rispetto al 2009 (n. 124.476). Al fine di contrastare tale fenomeno, è in via di definizione uno specifico piano di intervento che prevede n. 100.000 interventi specifici degli organi accertatori sul solo contrasto del lavoro sommerso.

#### 4.1.2. Ammortizzatori sociali Prg 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione ed al reddito"

La rilevanza dell'azione in materia di ammortizzatori sociali è stata significativamente amplificata dalla crisi economica che ha avuto un immediato impatto sull'occupazione.

Il picco riscontrato nel 2009, nell'utilizzazione della Cassa Integrazione, in particolare quella straordinaria e quella in deroga (quest'ultima a carico della fiscalità generale), ha avuto un'attenuazione nel 2010, pur presentando dati di notevole entità, sintomatici di una situazione ancora emergenziale.

Come si è avuto modo di evidenziare nella precedente relazione, la trasformazione del Fondo per l'occupazione in Fondo sociale per occupazione e formazione, avvenuta con il DL 29 novembre 2008, n. 185, convertito con la legge 28 gennaio 2009, n. 2, ha consentito di collegare le azioni formative con l'erogazione degli ammortizzatori sociali e di disporre di una disponibilità finanziaria adeguata a fronteggiare l'emergenza occupazionale.

Nell'anno 2009, tale Fondo aveva uno stanziamento di 1.643.843.807 euro di cui, sempre nella Missione 26, 1.567.822.046 euro, sul Cap. 7206 Programma 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno al reddito" e 126.021.761 euro, sul Cap. 7207 Programma 5 "Servizi per lo sviluppo del mercato del lavoro".

Inoltre, dalla citata normativa, istitutiva del Fondo, era stata disposta l'assegnazione allo stesso di una quota delle risorse nazionali disponibili del Fondo Aree Sottoutilizzate (FAS). Successivamente la Delibera CIPE n. 2 del 6 marzo 2009 ha assegnato una quota delle risorse FAS pari ad E 4.000.000.000 al Fondo sociale per occupazione e formazione, fissando il limite massimo di utilizzabilità:

- in 980.000.000 euro per l'anno 2009
- e in 3.020.000.000 euro per l'anno 2010.

Con DD.MM. n. 102555 e 103681 del 28 ottobre 2009 il Ministero dell'economia e delle finanze ha apportato le opportune variazioni di bilancio destinando al capitolo 7206 le suddette risorse FAS assegnate per l'anno 2009. Tali risorse sono state totalmente impegnate nel corso del medesimo anno per il finanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga e degli interventi, a valere sul Fondo, disposti dall'art. 1 del decreto-legge 1 luglio 2009, n. 78, convertito con modificazioni dalla legge 3 agosto 2009, n. 102.

Si rinvia, per una migliore lettura dei dati, ad una scheda riepilogativa sulle risorse impegnate nell'esercizio finanziario 2009 (in conto competenza, in conto residui e a valere sulle risorse FAS).

Nell'anno 2010 il Fondo sociale per occupazione e formazione è confluito in un unico capitolo di bilancio:

capitolo 7206 - missione 26, programma 6 "Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione e al reddito" - 733.320.000 euro utilizzabile, al netto dell'accantonamento di 3.830.000, per 729.490.000 euro.

La delibera CIPE n. 70 del 31 luglio 2009, per far fronte alle maggiori esigenze derivanti dagli ammortizzatori sociali in deroga, ha disposto, a valere sulla quota assegnata al Fondo per l'anno 2010, un'anticipazione da utilizzare nell'anno 2009. Tuttavia, suddetta anticipazione pari

a 520.000.000 euro si è resa disponibile soltanto nell'esercizio 2010 a seguito del d.m. n. 22792 del 29 aprile 2010. Tale somma è stata totalmente impegnata nel corso del medesimo anno.

La quota differenziale spettante per l'anno 2010, pari ad 2.500.000.000 euro, è stata poi assegnata con d.m. 31764 del 7 maggio 2010. Queste ultime risorse hanno incrementato lo stanziamento del capitolo 7206 fissato dalla legge di bilancio per una somma di 2.493.000.000 euro e sono state totalmente impegnate nel corso dell'anno per finanziare gli ammortizzatori sociali in deroga e gli interventi (a valere sul Fondo) disposti dall'art. 1 del DL n. 78/2009 e dall'art. 2 della legge 23 dicembre 2009, n. 191 (legge finanziaria 2010).

Nel corso dell'esercizio finanziario 2010 sono stati assunti, a valere sulle risorse del Fondo sociale per occupazione e formazione capitolo di bilancio 7206, impegni complessivi, in conto competenza, per 2.937.355.922,62 euro.

Nel corso del medesimo esercizio finanziario, sono stati altresì assunti impegni in conto residui, a gravare sulle risorse conservate di provenienza 2009, per un totale di 389.973.161,98 euro.

Com'è stato ripetutamente sottolineato nelle relazioni sul rendiconto, il Fondo è caratterizzato da una molteplicità di interventi, previsti da una normativa alquanto diversificata, che su di esso impingono, con difficoltà di programmazione, tali da determinare solo a fine esercizio l'entità finanziaria delle singole tipologie di intervento (con uno specifico decreto "ricognitivo").

Un esempio di rilievo è rappresentato dai trasferimenti all'INPS i quali avvengono sulla base dei consuntivi presentati dall'Istituto medesimo alla fine dell'esercizio finanziario successivo (mese di settembre) a quello in cui è stato assunto l'impegno con il conseguente incremento dei residui e che le spese sostenute dall'Istituto possono persino afferire ad esercizi successivi a quello dell'impegno, in quanto alcuni interventi hanno valenza pluriennale.

Tale complessa gestione ha comportato il trascinarsi di una consistente massa di residui (anche per la decadenza di alcuni interventi non più previsti dalle norme in vigore) che dovrà trovare una soluzione nella prospettiva di un progressivo smaltimento dei residui.

Il capitolo 7206 (Fondo sociale per occupazione e formazione) mancava nel 2010 di una ripartizione in piani di gestione effettivamente significativa e per una lettura effettiva i dati relativi agli esercizi precedenti devono tener conto di quelli ad essi corrispondenti imputati sul capitolo 7207, operativo fino a tutto il 2009.

CAP. 7206 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (MISS.26 PRG. 4 SI SPOSTA NEL PRG. 6)

(migliaia di euro)

*Non rimodulabile*

|                       | 2008       | 2009         | 2010         |
|-----------------------|------------|--------------|--------------|
| Prev. def. comp.      | 397.890,28 | 1.597.561,95 | 3.233.183,86 |
| Impegni               | 363.459,40 | 1.597.561,95 | 3.233.183,86 |
| Impegni effettivi     | 221.591,45 | 1.281.969,43 |              |
| Pagato competenza     | 125.716,17 | 340.984,17   | 372.326,90   |
| Pagato residui        | 0,00       | 1.445.373,96 | 1.993.766,49 |
| Res. "abd" prov. res. | 0,00       | 0,00         | 0,00         |
| Res. "c" pr.comp.     | 95.875,28  | 940.985,25   | 2.571.892,95 |
| Res. "c" pr.res.      | 0,00       | 1.387.750,74 | 876.547,95   |
| Res. "f" pr.comp.     | 141.867,94 | 315.592,52   | 288.964,01   |
| Res. "f" pr.res.      | 0,00       | 0,00         | 0,00         |
| Res.tot. pr.comp.     | 237.743,22 | 1.256.577,78 | 2.860.856,96 |
| Res.tot.pr. res.      | 0,00       | 1.387.750,74 | 876.547,95   |
| Var.prev. cassa       | 0,00       | 1.266.789,91 | 3.019.863,86 |
| Residui iniziali      | 0,00       | 2.093.937,67 | 2.805.008,56 |
| Residui totali        | 237.743,22 | 2.644.328,52 | 3.737.404,91 |
| Eco.c/competenza      | 34.430,88  | 0,00         | 0,00         |
| Res.def.iniziali      | 0,00       | 3.073.937,67 | 3.325.008,56 |

Fonte: Elaborazione Corte dei conti su dati RGS

## CAP. 7207 - FONDO PER L'OCCUPAZIONE (MISS. 26 PRG. 5)

(migliaia di euro)

Non rimodulabile

|                       | 2008       | 2009       | 2010 |
|-----------------------|------------|------------|------|
| Prev. def. comp.      | 170.945,14 | 126.021,76 | 0,00 |
| Impegni               | 153.729,70 | 126.021,76 | 0,00 |
| Impegni effettivi     | 135.291,38 | 51.641,12  | 0,00 |
| Pagato competenza     | 61.120,69  | 0,00       | 0,00 |
| Pagato residui        | 0,00       | 57.950,73  | 0,00 |
| Res. "abd" prov. res. | 0,00       | 663,01     | 0,00 |
| Res. "c" pr.comp.     | 74.170,69  | 51.641,12  | 0,00 |
| Res. "c" pr.res.      | 0,00       | 33.995,27  | 0,00 |
| Res. "f" pr.comp.     | 18.438,32  | 74.380,64  | 0,00 |
| Res. "f" pr.res.      | 0,00       | 0,00       | 0,00 |
| Res.tot. pr.comp.     | 92.609,01  | 126.021,76 | 0,00 |
| Res.tot.pr. res.      | 0,00       | 34.658,28  | 0,00 |
| Var.prev. cassa       | 0,00       | 0,00       | 0,00 |
| Residui iniziali      | 0,00       | 92.609,01  | 0,00 |
| Residui totali        | 92.609,01  | 160.680,04 | 0,00 |
| Eco.c/competenza      | 17.215,44  | 0,00       | 0,00 |
| Res.def.iniziali      | 0,00       | 92.609,01  | 0,00 |

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

A fronte dell'elevato incremento degli stanziamenti di competenza, dovuto sia all'incorporazione del Fondo per l'occupazione, sia alle risorse specificamente allocate per l'erogazione degli ammortizzatori sociali per far fronte all'emergenza occupazionale, si riscontra il totale impegno di tali stanziamenti ai quali corrisponde un limitatissimo livello di pagamenti, (11,5 per cento), mentre i pagamenti sui residui raggiungono il 60 per cento della massa residui. Ne deriva un ulteriore aumento dei residui al 31.12.2010, che ammontano a 3.737.404 euro, nell'ordine del 12,4 per cento.

In precedenza, si è fatto cenno alla particolare complessità del Fondo ed al rapporto con l'INPS che determina un tendenziale slittamento sugli esercizi successivi di erogazioni afferenti all'esercizio di competenza.

Tale situazione merita una particolare attenzione, perché, a maggior ragione in un contesto che ha visto il forte incremento delle erogazioni degli Ammortizzatori sociali, non appare in linea con una efficace gestione del bilancio il permanere di evidenze costantemente sottolineate dalla Corte, sia nel contesto della Relazione sul rendiconto, sia in quello del controllo sulla gestione esplicito dalla Sezione centrale.

Del resto tale profilo impinge sensibilmente sugli stessi conti dell'INPS, risultando una componente di non scarso significato per gli equilibri di bilancio dell'Ente.

Nell'anno 2011 il capitolo 7206 missione 26, programma 6 "Politiche attive e passive del lavoro" ha una dotazione finanziaria pari a 1.886.284.020 euro.

I piani di gestione del capitolo sono attualmente 10, suddivisi a seconda delle tipologie di intervento nelle seguenti macrovoci:

ammortizzatori-deroghe (PG 01);

- obbligo formativo — Apprendistato (PG 02);
- trasporto aereo (PG 03);
- incentivi (PG 04);
- lavoratori socialmente utili e politiche attive (PG 05);
- contratti di solidarietà (PG 06);
- commercio (PG 07);
- proroghe (PG 08);

- Italia Lavoro / ISFOL (PG 09);
- prepensionamento giornalisti (PG 10).

La distribuzione dello stanziamento sui singoli piani gestionali da parte del Ministero dell'economia e delle finanze è stata operata attribuendo agli stessi le risorse previste dalle norme che nel corso degli anni hanno disposto il rifinanziamento del Fondo. Tale criterio di distribuzione ha portato ad una ripartizione delle risorse non del tutto coerente con le finalità dei singoli piani.

Appare evidente, quindi, che, al fine di garantire una corretta gestione delle risorse nonché il monitoraggio qualitativo e quantitativo della spesa, sia necessario provvedere a variazioni tra piani di gestione sia in termini di competenza sia di cassa al fine di riallineare gli stanziamenti agli interventi.

#### *Reinserimento lavorativo e sostegno all'occupazione e al reddito*

Gli interventi in materia sono particolarmente articolati ed attengono al riconoscimento di:

- CIGS-Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria *ex lege* 223/1991;
- integrazione salariale a seguito di stipula di contratti di solidarietà ai sensi del decreto legge n. 726/1984, convertito, con modificazioni dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863, per le imprese industriali rientranti nel campo di applicazione della CIGS;
- CIGS per il settore dell'editoria, ai sensi della legge 416/1981;
- indennità di disoccupazione speciale, ai sensi della legge 223/1991, per i lavoratori licenziati da imprese edili e affini impiegati nella realizzazione di impianti industriali e opere pubbliche di grandi dimensioni;
- ammortizzatori sociali per le aziende del settore aeroportuale ai sensi dell'art. 2, comma 37, della legge 203/2008 e dei vettori aerei e delle società da questi derivate a seguito di processi di riorganizzazione o trasformazioni societarie ai sensi del decreto legge 5 ottobre 2004 n. 249, convertito con modificazioni dalla legge 3 dicembre 2004 n. 291 e dell'art. 2, comma 1, del decreto legge 134/2008, convertito in legge n. 166/2008;
- ammortizzatori sociali in deroga nel caso in cui l'intervento d'integrazione salariale riguardi imprese plurilocalizzate, con unità produttive situate in diverse Regioni;

Particolarmente consistente è stato anche nel 2010, l'intervento per le tipologie indicate che si è sostanziato soprattutto nelle autorizzazioni per la concessione della CIGS:

|                                                                                                                                                                                                                                       |          |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------|
| Decreti direttoriali ex art. 1, legge 223/91 ed ex art. 1 del decreto-legge n. 726/1984, convertito nella legge n. 863/1984):                                                                                                         | n. 7.102 |
| Decreti ministeriali di autorizzazione della CIGS per i vettori aerei (art. 1-bis legge n. 291/2004):                                                                                                                                 | n. 37    |
| Decreti ministeriali di autorizzazione della CIGS per le imprese del settore aeroportuale                                                                                                                                             | n. 24    |
| (art. 2, commi 37 e 38, legge n. 203/2008): Decreti ministeriali/interministeriali di assegnazione fondi alle Regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga (art. 2, comma 36, legge 22/12/2008, n. 203 e successive modificazioni | n. 22    |
| Decreti interministeriali di autorizzazione di ammortizzatori sociali in deroga                                                                                                                                                       | n. 83    |

Nell'ambito degli ammortizzatori sociali, nel corso del 2010, il contributo previsto dall'art. 5, commi 5 e 8 della legge 236/1993 per le imprese - non rientranti nel campo di applicazione dell'art. I decreto legge 30 ottobre 1984, n. 726, convertito con modificazioni dalla legge 19 dicembre 1984, n. 863 - che al fine di evitare o ridurre eccedenze di personale hanno stipulato i cosiddetti contratti di solidarietà, ha registrato un notevole incremento a causa della perdurante crisi economica congiunturale e anche in conseguenza degli interventi normativi, che

ne hanno ampliato l'ambito di applicazione, di cui all'art. 7-ter, comma 9, lett. d), della Legge 9 aprile 2009, n. 33.

Questa legge, infatti, tra l'altro ha incrementato i 5 milioni di euro già previsti per tale ammortizzatore sociale, di ulteriori 30 milioni per un totale - quindi - dello stanziamento annuo pari a 35 milioni di euro.

#### *La dinamica degli Lsu*

Sul Fondo Sociale per l'Occupazione e Formazione gravano anche i finanziamenti relativi agli LSU- Lavoratori Socialmente Utili che non sono stati stabilizzati.

Si tratta di una questione annosa che non trova uno sbocco definitivo, anche perché le “stabilizzazioni” in molti casi sono state realizzate, trasferendo sostanzialmente i lavoratori in società partecipate dagli enti locali e, soprattutto, da Italia Lavoro S.p.A. che sta portando avanti un rilevante piano di dismissione, come indicato dalla stessa Corte con la Delibera di controllo sulla gestione n. 17/2008/G.

Nel 2010 sono state stipulate le convenzioni — ai sensi dell'art. 78, commi 2 e 3, legge 388/2000 - con le Regioni Basilicata, Calabria, Campania, Lazio, Molise, Puglia, Sardegna e Sicilia per l'assegnazione di risorse necessarie a garantire il relativo trattamento economico (assegno per attività socialmente utili, assegno per il nucleo familiare, etc.) ai Lavoratori Socialmente Utili a carico dell'attuale Fondo per Occupazione e Formazione.

Le risorse complessivamente assegnate ammontano a 96.372.277,15 euro, per un bacino di LSU che alla data del 1° gennaio 2010 contava un totale di n. 13.280 lavoratori e sono state ripartite tra le Regioni in base alla consistenza del bacino LSU di pertinenza di ognuna, alla stessa data, come di seguito specificato:

| Regione       | Nr. LSU in bacino<br>al 1° gennaio 2010 | Importo totale assegnato |
|---------------|-----------------------------------------|--------------------------|
| Basilicata    | 167                                     | 1.166.398,15             |
| Calabria      | 2.924                                   | 21.648.097,15            |
| Campania      | 6.283                                   | 46.337.313,50            |
| Lazio         | 1.798                                   | 12.103.992,15            |
| Molise        | 22                                      | 150.916,45               |
| Puglia        | 1.504                                   | 10.826.769,60            |
| Sardegna      | 243                                     | 1.688.230,35             |
| Sicilia       | 339                                     | 2.450.559,80             |
| <b>Totale</b> | <b>13.280</b>                           | <b>96.372.277,15</b>     |

#### *Convenzioni con le regioni dell'obiettivo convergenza dei fondi europei strutturali per stabilizzazioni LSU e misure di politica attiva del lavoro*

L'art. 2, comma 549, legge 244/2007 prevede a decorrere dall'esercizio finanziario 2008, lo stanziamento di 50 milioni di euro annui a carico del Fondo per l'Occupazione per la stabilizzazione dei lavoratori socialmente utili e per le iniziative connesse alle politiche attive per il lavoro in favore delle Regioni che rientrano negli obiettivi di convergenza dei fondi strutturali dell'Unione europea, attraverso la stipula di un'apposita convenzione con il Ministero del lavoro.

Nel 2010 sono state stipulate convenzioni con le suddette Regioni, per l'assegnazione delle risorse relative all'annualità 2009, destinate alla stabilizzazione dei Lavoratori Socialmente

Utili a carico del FSOF e ad iniziative connesse alle politiche attive per il lavoro, come in dettaglio di seguito rappresentato.

| Regione       | Importo totale assegnato |
|---------------|--------------------------|
| Basilicata    | 836.960,00               |
| Calabria      | 12.417.250,00            |
| Campania      | 27.222.430,00            |
| Puglia        | 7.622.470,00             |
| Sicilia       | 1.900.890,00             |
| <b>Totale</b> | <b>50.000.000,00</b>     |

#### *Fondo Sociale Europeo*

Attengono invece al PON 2008-2013-Governance e Azioni di Sistema- Obiettivo 1- Convergenza le azioni di stabilizzazione, finanziate per complessivi 37.150.000 euro, di cui il 60 per cento pari a 22.290.000 euro a carico del Fondo di Rotazione e il 40 per cento pari ad 14.860.000 euro a carico del Fondo Sociale Europeo.

Il PON "Azioni di sistema" Obiettivo 2 — Competitività regionale e occupazione è finanziato per complessivi 17.155.000 euro, di cui il 60,166575 per cento pari ad 10.321.575,94 euro a carico del Fondo di Rotazione e il 39,833425 per cento pari a 6.833.424,06 euro a carico del Fondo Sociale Europeo.

#### *4.2. Missione 24 "Diritti sociali, politiche sociali e famiglia"*

##### *4.2.1. Immigrazione Prg 6 "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate"*

La problematica dell'Immigrazione costituisce evidentemente un aspetto di grande interesse per l'impatto sociale che essa presenta.

In Italia si registra un elevato tasso di incremento della popolazione, dovuto, pressoché totalmente agli immigrati con 4.235.000 presenze, pari al 7 per cento del totale dei residenti.

Si è quindi in presenza di un reale consolidamento della presenza di cittadini extracomunitari nel nostro Paese, rilevato da molteplici indicatori (aumento dei ricongiungimenti familiari, crescita del numero degli alunni stranieri iscritti nelle scuole, presenza di immigrati di seconda generazione, ecc.).

Per ciò che concerne il profilo dell'accoglienza vanno citati gli interventi del Comitato per i minori stranieri, che attengono a due aree: la prima, relativa ai minori stranieri non accompagnati presenti nel territorio dello Stato; la seconda, relativa ai minori stranieri accolti temporaneamente in Italia nell'ambito di programmi solidaristici approvati dal Comitato medesimo. In relazione alla prima area di intervento, al 31.12.2010 il Comitato segue complessivamente n. 4633 casi di minori stranieri non accompagnati (provenienti principalmente da Marocco, Albania ed Egitto).

Per quanto attiene alla seconda area di intervento nell'anno 2010 il Comitato ha approvato n. 1041 programmi solidaristici di accoglienza temporanea, in attuazione dei quali sono stati registrati 27.000 ingressi in Italia di minori stranieri.

Altro risultato inerente all'accoglienza è la convenzione sottoscritta con l'ANCI nel dicembre 2007, si è conclusa al 28.2.2010 la prima fase del "Programma nazionale di protezione dei minori stranieri non accompagnati", finalizzato a migliorare il sistema complessivo di identificazione, presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati. Il programma ha consentito di realizzare un sistema nazionale, decentrato ed in rete, di presa in carico e integrazione dei minori stranieri non accompagnati, con particolare riguardo alla prima fase di pronta accoglienza, attraverso l'attivazione di strumenti di *governance* nazionale che

hanno migliorato, anche nella prospettiva di una loro standardizzazione, le modalità di presa in carico dei minori stessi.

Di tale programma che ha visto il coinvolgimento di 217 comuni, hanno beneficiato, 989 minori, nei cui confronti sono state erogate 48.801 giornate/uomo di ospitalità.

Alla politica dell'immigrazione, in senso stretto, va accostata, in termini organici, quella dell'integrazione.

Va, al riguardo, fatto riferimento all'accordo di integrazione, introdotto dalla legge n. 94/2009, sia al Piano per l'integrazione nella sicurezza "Identità ed incontro", approvato dal Consiglio dei Ministri in data 10.6.2010.

Con l'accordo di integrazione, lo straniero si impegna a raggiungere specifici obiettivi di integrazione da conseguire nel periodo di validità del permesso di soggiorno. Del resto, tale accordo è condizione necessaria per il rilascio del permesso di soggiorno ed è finalizzata a responsabilizzare l'immigrato che ha un evidente interesse ad inserirsi validamente nel tessuto sociale.

Nel pieno contesto delle politiche sociali va visto il Piano per l'integrazione che indica le cinque linee di sviluppo del percorso di integrazione: educazione e apprendimento, lavoro, alloggio e governo del territorio, accesso ai servizi essenziali, minori e seconde generazioni.

Sul piano operativo, è importante la cooperazione con il Ministero dell'Interno, per migliorare la gestione delle domande di emersione dal lavoro irregolare di cittadini extracomunitari addetti alle attività di assistenza e sostegno alle famiglie (legge n.102/2009), supportando gli Sportelli Unici per l'immigrazione.

E' stato, inoltre, sottoscritto in data 19/06/2010 un protocollo d'intesa con Confindustria per l'attuazione delle procedure relative all'ingresso ed al soggiorno in Italia di cittadini stranieri in possesso di elevata qualificazione professionale.

Quest'ultimo è un passo molto significativo perché allarga il concetto di immigrazione, tendenzialmente vista come destinata a lavori tipicamente strumentali, a funzioni più elevate legate a professionalità tecniche di cui si manifesta l'esigenza e che pongono, a ben vedere, una questione, già affrontata in altri paesi e di una certa rilevanza: la carenza, sul piano nazionale, di una formazione adeguata in settori ad elevata tecnologia.

Un importante riconoscimento per il Ministero del lavoro è quello di interlocutore privilegiato della programmazione del Fondo europeo per l'integrazione dei cittadini di Paesi terzi. La collaborazione con il Ministero dell'interno si è ulteriormente estrinsecata, in data 29/10/2010, con la sottoscrizione, di un addendum integrativo al preesistente accordo sull'inserimento socio-lavorativo degli immigrati, con il quale si prevede la realizzazione di una cooperazione tra le parti anche in materia di integrazione sociale degli immigrati, dando attuazione agli obiettivi individuati nel Piano per l'integrazione.

In attuazione del citato Piano per l'integrazione sono stati programmati - a valere sulle risorse nazionali, ammontanti a 30.931.777,80 euro imputati al capitolo 3783 "Fondo nazionale per le politiche migratorie" (missione 27 Immigrazione, accoglienza e garanzia dei diritti), Programma "Flussi migratori per motivi di lavoro e politiche di integrazione sociale delle persone immigrate") - interventi che hanno riguardato, principalmente, le seguenti aree tematiche: 1) lingua italiana 2) servizi socio-assistenziali alla persona; 3) sostegno all'accesso all'alloggio; 4) microcredito.

Va anche segnalato che nell'ambito del PON "Azioni di sistema" 2007-2013, Obiettivo Competitività e del PON "Governance e azioni di sistema" 2007-2013, Obiettivo Convergenza (Calabria, Campania, Puglia e Sicilia), sono state attribuite risorse per 29,7 milioni di euro.

Va anche fatto cenno al Fondo per l'integrazione dei cittadini dei Paesi terzi, gestito dal Ministero dell'Interno, nel cui ambito, sono stati finanziati due progetti (di cui uno per il microcredito) per 1.150.000,00 euro.

#### 4.2.2. I Fondi per le Politiche sociali

Nell'ambito delle politiche sociali hanno grande importanza i Fondi ai quali è attribuita la provvista finanziaria che dovrebbe consentire la realizzazione di un adeguato sistema di "Welfare".

Il loro funzionamento è diverso e si è modificato nel tempo, anche per problematiche legate, in particolare per il Fondo per le politiche sociali, al meccanismo di ripartizione ed alla sua sostanziale disarticolazione in relazione ad interventi che, attuati al livello territoriale e locale, non consentono un valido monitoraggio, una verifica e valutazione dei risultati ed un ritorno in tempi sufficientemente rapidi che consenta di disporre degli elementi per migliorare l'efficacia degli interventi stessi, mediante un efficace "framework" strumento tipico di settore per i paesi più avanzati.

##### 4.2.2.1. Fondo nazionale per le politiche sociali Prg 9 "Programmazione sociale, trasferimenti assistenziali e finanziamento nazionale della spesa sociale"

###### CAPITOLO DI SPESA: 3671: FONDO DA RIPARTIRE PER LE POLITICHE SOCIALI

|                                       |                |
|---------------------------------------|----------------|
| Residui definitivi iniziali (RGS)     | 0,00           |
| Stanziamento iniziale di competenza   | 435.257.959,00 |
| Stanziamento definitivo di competenza | 6.311.701,00   |
| Massa Impegnabile (Cdc)               | 6.311.701,00   |
| Impegni Totali (RGS)                  | 0,00           |
| Stanziamento definitivo di cassa      | 6.598.370,00   |
| Massa Spendibile (Cdc)                | 6.311.701,00   |
| Pagato totale (RGS)                   | 0,00           |
| Residui Finali Totali (Cdc)           | 0,00           |
| Economie/Maggiori spese comp (Cdc)    | 6.311.701,00   |
| Economie/Maggiori spese res (Cdc)     | 0,00           |

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

Come si è precisato nella parte generale, il Fondo opera in gran parte trasferimenti e questo spiega l'andamento del capitolo che risulta quasi interamente distribuito, tranne circa 6 miliardi andati in economia.

Richiamando quanto già detto sulle problematiche inerenti alla ripartizione del Fondo, è importante sottolineare che, a partire dal 2010 è previsto solo un riparto tra la quota assegnata al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e quella assegnata alle Regioni.

Un importante passaggio, anche ai fini di una migliore trasparenza del bilancio, è, infatti, venuto dall'art. 2, comma 103 della legge 21 dicembre 2009, n. 191 (finanziaria 2010), la quale ha stabilito che, a decorrere dall'anno 2010, gli oneri relativi ai cosiddetti diritti soggettivi, in precedenza a carico del FNPS, non sono più finanziati a valere su detto fondo ma tramite appositi capitoli di spese obbligatorie iscritti nello stato di previsione del Ministero del lavoro e delle Politiche Sociali.

Tale semplificazione – attesa la crescita registrata in anni recenti della quota necessaria al finanziamento dei diritti soggettivi ed essendo da considerarsi residuale rispetto a questi ultimi la quota del Ministero e delle Regioni – assicura una maggiore certezza di risorse ai fini della programmazione e permette anche, potenzialmente, un risparmio sui tempi di formazione del decreto di riparto (non è infatti più necessaria la fase della quantificazione dei diritti soggettivi da parte del Mef).

Ciò nonostante, per le quote ripartite, i ritardi sono stati significativi, anche per il rinnovo di alcune amministrazioni territoriali e locali e si sono ripetuti nel 2010, sia pure con un minore impatto per le modifiche alle quali si è fatto cenno, determinando la sola anticipazione del 50 per cento nell'esercizio ed il rinvio dell'erogazione del saldo al 2011.