

Alla Corte dei Conti  
Sezione Centrale di Controllo sulla Gestione delle  
Amministrazioni dello Stato  
Segreteria - Servizio Adunanze  
PEC: [sezione.controllo.gestione.adunanze@corteconticert.it](mailto:sezione.controllo.gestione.adunanze@corteconticert.it)

e, p.c. Al Gabinetto del On. Ministro  
SEDE  
PEC: [gabinettoministro@pec.lavoro.gov.it](mailto:gabinettoministro@pec.lavoro.gov.it)

e, p.c. All' Organismo Indipendente di Valutazione della Performance  
SEDE  
PEC: [oiv@pec.lavoro.gov.it](mailto:oiv@pec.lavoro.gov.it)

e, p.c. All' Ufficio Centrale del Bilancio presso il Ministero del Lavoro e  
delle Politiche Sociali  
PEC: [rqs.ucb-lavoro.gedoc@pec.mef.gov.it](mailto:rqs.ucb-lavoro.gedoc@pec.mef.gov.it)

e, p.c. Al Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Gabinetto del Ministro  
PEC: [ufficiodigabinetto@pec.mef.gov.it](mailto:ufficiodigabinetto@pec.mef.gov.it)

e, p.c. Al Ministero dell'Economia e delle Finanze  
Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato  
PEC: [rqs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it](mailto:rqs.ragionieregenerale.coordinamento@pec.mef.gov.it)

e, p.c. All' Istituto Nazionale della Previdenza Sociale  
Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali  
PEC: [dc.ammortizzatorisociali@postacert.inps.gov.it](mailto:dc.ammortizzatorisociali@postacert.inps.gov.it)

Cdg: 000217727

**Allegati: 14**

**OGGETTO:** *Relazione concernente “La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di solidarietà (2015-2016)”. Relatore: Cons. A. Colosimo*

Con riferimento alla relazione conclusiva concernente “La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di solidarietà (2015-2016)” (delibera n. 1/2019/G del 12 dicembre 2018), trasmessa a questa Direzione Generale con prot. n. 463 dell'8 febbraio 2019, confermando quanto già ampiamente rappresentato nelle precedenti comunicazioni rese dalla scrivente con note n. 13134 del 13 settembre 2017 (all. 1), n. 17668 del 15 dicembre 2017 (all. 2), n. 8712 del 24 maggio 2018 (all. 3), n. 9800 del 21 giugno 2018 (all. 4), n. 16400 del 7 dicembre 2018 (all. 5) e con e-mail del 28 dicembre 2017 (all. 6), nel richiamare, altresì, le argomentazioni espresse in sede di audizione, tenuta il giorno 12 dicembre 2018, e alla luce delle raccomandazioni (che nelle more dell'emissione della relazione sono state in parte già attuate) e delle considerazioni conclusive cui è giunta codesta Sezione centrale, nel comunicare l'intenzione di questa Direzione Generale di

prendere in adeguata considerazione le sollecitazioni della Corte, si ritiene comunque, in uno spirito di leale e corretta collaborazione con codesta Corte, di dover formulare alcune ulteriori osservazioni rispetto a quanto riportato nella relazione inviata.

## ***Capitolo I***

### ***La disciplina dei contratti di solidarietà e la relativa applicazione***

#### **Paragrafo 1. Il quadro di riferimento del regime dei contratti di solidarietà**

Pagina 20

Posto che l'indagine deliberata il 26 gennaio 2017 (n. 1/2017/G) dalla Sezione Centrale di controllo sulla gestione delle Amministrazioni dello Stato (di seguito "Sezione") al punto VI.3, del paragrafo dedicato al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, fa esplicito riferimento all'art. 1, comma 305, della legge n. 208 del 2015, il quale richiama espressamente le disposizioni di cui all'art. 5, commi 5 e 8, del decreto-legge n. 148 del 1993, convertito, con modificazioni, dalla legge n. 236 del 1993 (di seguito "Legge n. 236/93") e che, quindi, l'indagine è evidentemente circoscritta ai contratti di solidarietà difensivi c.d. di tipo B, dimostrato anche dal fatto che le richieste di elementi conoscitivi sono state inoltrate dalla Sezione alla divisione 3<sup>a</sup> di questa Direzione Generale - che appunto ha tra le proprie competenze quella di istruire le pratiche di solidarietà avanzate dalle imprese allo scopo di ricevere la relativa autorizzazione al contributo previsto dalla richiamata Legge n. 236/93 - la relazione di codesta Corte fa riferimento, ripetendolo, anche nelle successive pagine, al decreto-legge n. 726 del 1984, convertito dalla legge n. 863 del 1984 (di seguito "Legge n. 863/84"), normativa questa che disciplina i contratti di solidarietà c.d. di tipo A, riguardanti, quali strumenti di sostegno al reddito il trattamento di integrazione salariale straordinaria (CIGS) e ricadenti su altre tipologie di aziende.

Tra l'altro, nei capoversi successivi si richiamano percentuali di riduzione dell'orario di lavoro (60% e 70%) non previste nell'ambito dell'istituto oggetto dell'indagine, proprie dei contratti di solidarietà di tipo A.

Entrambi i parametri, per i contratti di solidarietà di "tipo B", sono, in realtà, stabiliti: la percentuale di riduzione dell'orario, dalle circolari n. 20 del 2004 (all. 7) e n. 28 del 2014 (all. 8) e, la misura dell'integrazione, ha, come riferimento per il suo calcolo, la retribuzione media oraria percepita dai lavoratori sottoposti a riduzione nei dodici mesi antecedenti l'avvio della solidarietà.

#### **Paragrafo 2. La delimitazione dell'ambito dell'indagine**

Pagine 21 e 22

Le medesime considerazioni, riguardo ai riferimenti normativi, espresse al punto precedente debbono essere richiamate anche allorquando si sostiene che, a seguito dell'abrogazione dei

contratti di solidarietà di “tipo B”, le aziende, interessate dall’istituto, hanno perso qualunque sostegno statale.

Appare innanzitutto opportuno segnalare che il riferimento alla riduzione contributiva (finanziata da ultimo dalla legge n. 232 del 2016) interviene solo per le imprese di cui all’art. 6, comma 4, del decreto-legge n. 510 del 1996, convertito dalla legge n. 608 del 1996, che espressamente già escludeva, sin dalla sua origine, i datori di lavoro che stipulavano contratti di solidarietà ai sensi della Legge n. 236/93. Pertanto, per l’istituto degli sgravi contributivi non è intervenuta alcuna modifica legislativa.

In ogni caso si sottolinea che, per le imprese non rientranti nel campo di applicazione della CIGS, gli art. 26, 27, 28 e 29 del D.Lgs. n. 148 del 2015 intervengo a supporto proprio di quelle realtà imprenditoriali che non rientrano nell’ambito di applicazione del Titolo I del medesimo D.Lgs. n. 148.

In riferimento a quanto evidenziato da codesta Corte circa gli stanziamenti previsti per il capitolo di bilancio 2230, piano di gestione 6, nel testo della deliberazione - al paragrafo 2 pagine 21 e seguenti nonché al paragrafo 3 pagine 31 e seguenti - si ritiene possa essere di utilità inviare la sottostante tabella nella quale sono chiaramente evidenziate le specifiche risorse, ripartite per le annualità 2014 - 2016, con l’indicazione della tipologia di intervento cui esse erano destinate; dati, questi ultimi, già comunicati con la precedente nota prot. n. 8712 del 24 maggio 2018 (all. 3) nel cui ambito in gran parte sono state poste in evidenza anche le rispettive norme di riferimento che vengono qui ribadite.

| ANNUALITA' | INTERVENTI PREVISTI SUL PIANO DI GESIONE                                                    |                                                                                                                        |                                      |
|------------|---------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------|
|            | DENOMINAZIONE INTERVENTO                                                                    | NORMATIVA RIFINANZIAMENTO                                                                                              | COSTO INTERVENTO                     |
| 2014       | Solidarietà difensiva industriale<br>ex art. 1, D.L. 726/84, conv. con L. 863/84            | art. 1, co. 186, L. 147/2013                                                                                           | €. 50.000.000                        |
|            | Solidarietà difensiva non industriale<br>ex art. 5, co. 5, D.L. 148/93, conv. con L. 236/93 | art. 1, co. 183, L. 147/2013                                                                                           | €. 40.000.000                        |
| 2015       | Solidarietà difensiva industriale<br>ex art. 1, D.L. 726/84, conv. con L. 863/84            | art. 2-bis, co. 1, D.L. 192/2014,<br>conv. con L. 11/2015<br>art. 4, co. 1-bis, D.L. 65/2015,<br>conv. con L. 109/2015 | €. 50.000.000<br>+<br>€. 150.000.000 |
|            | Solidarietà difensiva non industriale<br>ex art. 5, co. 5, D.L. 148/93, conv. con L. 236/93 | art. 4, co. 1, D.L. 65/2015, conv.<br>con L. 109/2015                                                                  | €. 140.000.000                       |
| 2016       | Solidarietà difensiva industriale<br>ex art. 1, D.L. 726/84, conv. con L. 863/84            | art. 2-quater, co. 2, D.L.<br>210/2015, conv. con L. 21/2016                                                           | €. 50.000.000                        |
|            | Solidarietà difensiva non industriale<br>ex art. 5, co. 5, D.L. 148/93, conv. con L. 236/93 | art. 1, co. 305, L. 208/2015                                                                                           | €. 60.000.000                        |
|            | Solidarietà difensiva ILVA Genova Cornigliano                                               | art. 1, co. 6-decies D.L.<br>191/2015, conv. con L. 13/2016                                                            | €. 1.700.000                         |

### **Paragrafo 3. La gestione amministrativa delle risorse finanziarie**

Pagina 22

Si premette che la divisione 3<sup>a</sup> di questa Direzione Generale non gestisce alcuna risorsa destinata ad incentivare l'occupazione, quindi anche l'accenno alle assunzioni di particolari categorie (giovani, donne, disoccupati, soggetti svantaggiati) non risulta attinente alle competenze della suddetta divisione.

Inoltre, anche con riferimento all'assegno di solidarietà, è opportuno porre in evidenza la diversità dei due istituti: da un lato, l'assegno di solidarietà introdotto con il D. Lgs. n. 148 del 2015 e, dall'altro, il contributo di solidarietà disciplinato dalla Legge n. 236/93 e dalle successive indicazioni operative diramate da questa Amministrazione (di cui si dirà in seguito).

Infatti, le predette indicazioni prevedono che il contributo venga quantificato prendendo a riferimento la retribuzione media oraria percepita dal singolo lavoratore nei dodici mesi antecedenti l'avvio della solidarietà, moltiplicata per il numero di ore di riduzione concordate tra l'azienda e le OO.SS.LL. Del prodotto così ottenuto viene riconosciuto il 50% al dipendente e il 50% all'azienda. Oltretutto la norma prevede la possibilità di usufruire dell'ammortizzatore per un periodo massimo di 24 mesi, che può, nei limiti del quinquennio stabilito dall'art. 1, comma 9, della legge n. 223 del 1991, arrivare fino a 36 mesi.

Sempre con riguardo al paragrafo in esame, si chiarisce in modo più puntuale che la divisione 2<sup>a</sup> e la divisione 3<sup>a</sup> adempiono a funzioni differenti, rispettivamente: la prima alla gestione amministrativo - contabile delle risorse a valere sul capitolo di titolarità della stessa Direzione (Capitolo 2230), sul quale è finanziato il contributo di solidarietà; l'altra gestisce interamente l'attività istruttoria della procedura concernente i contratti di solidarietà di cui alla Legge n. 236/93.

Ciò si rappresenta per meglio poi comprendere l'iter procedimentale seguito, che è stato formalmente distinto tra i due Uffici, così come riportato nei DD.MM. del 4 novembre 2014 e del 6 dicembre 2017 e che riguarda ogni misura in carico alle due divisioni. Tale distinzione risponde all'intento di separare nettamente la fase istruttoria del procedimento dalla fase contabile.

### **Paragrafo 4. Il contributo di solidarietà di tipo B difensivo**

Pagina 23

Agli ultimi due capoversi, con particolare riguardo alle aziende artigiane, il riferimento alla "remunerazione di entità non *superiore* a quella corrispondente alla metà del contributo pubblico" non è corretta, in quanto riporta la dizione precedente a quella modificata dall'art. 4 del decreto-legge n. 299 del 1994, convertito dalla legge n. 451 del 1994, che ha apportato la correzione sostituendo il termine *superiore* con *inferiore*.

Pagina 24

Le affermazioni riportate non sono coerenti con l'istituto soggetto a verifica, in quanto viene richiamata ancora una volta la normativa prevista della Legge n. 863/84 e quella recentemente

emanata con il D.lgs. n. 148 del 2015. Inoltre, viene citata anche la circolare n. 33 del 1994, che si applica esclusivamente ai contratti di solidarietà difensivi c.d. di tipo A normati dalla Legge n. 863/84, mentre, come è noto, l'indagine condotta dalla Sezione si occupa dei contratti di solidarietà di "tipo B" di cui alla Legge n. 236/1993, che hanno diversa disciplina.

**Paragrafo 5. Le connotazioni dell'istituto giuridico: categorie escluse, misura, durata e contribuzione**

Quanto riportato nell'intero paragrafo non trova alcuna applicazione nell'ambito dei contratti di solidarietà difensivi di "tipo B", infatti tutto il contenuto fa riferimento alla nuova disciplina dettata dal D.Lgs. n. 148 del 2015.

***Capitolo II***

***La procedura di concessione ed erogazione del contributo di solidarietà***

**Paragrafo 2. Gli accertamenti sui contratti di solidarietà difensivi di tipo B**

Pagine 29, 30 e 31

L'intero contenuto riportato nell'ultimo capoverso della pagina 29 e nei primi 6 di pagina 30 sono fuori dal contesto dell'indagine condotta dalla Sezione.

Infatti, si fa riferimento a procedure stabilite con D.M. n. 94033 del 13 gennaio 2016 e con circolare n. 27 dell'8 agosto 2016, entrambe emanate a seguito dell'entrata in vigore del D.Lgs. n. 148 del 2015 e che nulla hanno a che vedere con quelle previste dalla Legge n. 236/93, la cui disciplina è stata tracciata, principalmente, con le circolari n. 20 del 2004 (all. 7) e n. 28 del 2014 (all. 8).

Si tratta nella sostanza di due istituti diversi che a loro volta sono diversamente disciplinati.

In ogni caso occorre sottolineare che i contratti non vengono avviati ai sensi della legge n. 223 del 1991, bensì della Legge n. 236/93 e, inoltre, che il contributo non viene erogato ai lavoratori ma all'azienda, che a sua volta lo ripartisce per il 50% *pro quota* ai dipendenti interessati dalla riduzione di orario, mentre il restante 50% è di spettanza aziendale.

**Paragrafo 3. Il capitolo 2230 del MIps: il piano gestionale "Contratti di solidarietà"**

Riguardo alle osservazioni formulate nel presente paragrafo si rinvia, ravvisandone l'attinenza, a quanto espresso nella parte finale del precedente paragrafo 2 del Capitolo I.

**Paragrafo 4. L'andamento dei dati finanziari relativi al quinquennio 2013-2017**

Come si è già avuto occasione di rappresentare nelle precedenti interlocuzioni, il *quantum* oggetto di pagamento, quale contributo di solidarietà, è il dato contabile che si perfeziona a seguito di una

procedura ben articolata, con il coinvolgimento non solo delle divisioni 2<sup>a</sup> e 3<sup>a</sup> della Direzione Generale, ma anche mediante l'ausilio fondamentale e imprescindibile degli organi ispettivi, i quali svolgono la loro attività di accertamento sul territorio al fine di giungere alla esatta quantificazione dell'importo da corrispondere all'impresa nonché ai lavoratori interessati.

Si segnala che la procedura contabile viene lavorata mediante il ricorso all'applicativo SICOGE (Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria) che consente, anche per mezzo di un cronoprogramma, di automatizzare la gestione della contabilità finanziaria dell'Amministrazione attraverso tutte le fasi di predisposizione e gestione del Bilancio ed emissione degli atti di spesa (decreti di impegno, ordini di pagare, decreti di assegnazione fondi), da sottoporre al riscontro e alla verifica di legittimità da parte delle Ragionerie competenti (U.C.B. e R.T.S.).

## **Paragrafo 5. L'analisi dell'attività gestionale del Ministero ripartita a livello territoriale nel biennio 2015-2016**

Pagina 35

Al penultimo capoverso si sostiene che il contributo, per gli accordi stipulati dal 15 ottobre 2015 in poi, viene *prorogato* fino al 31 dicembre 2016. Più correttamente si deve affermare che i contratti sottoscritti dal 15 ottobre 2015, qualora prevedano una durata che supera l'anno 2016, vengono comunque *limitati* al 31 dicembre 2016.

### **Paragrafo 5.1 e 5.2 Importi richiesti e importi autorizzati - Anni 2015 e 2016**

La Sezione ha messo in luce alcune discrasie, a livello provinciale, tra l'importo autorizzato e quello effettivamente richiesto dalle imprese, ponendo in rilievo alcune situazioni locali.

A questo proposito, fermo restando quanto già ampiamente relazionato rispetto alle tabelle unite alla nota di questa Direzione prot. n. 17668 del 15 dicembre 2017 (all. 2) - i cui contenuti sono stati puntualizzati anche per le vie brevi - si ribadisce che il procedimento, che alla sua conclusione prevede la liquidazione del contributo, è sostanzialmente basato su istanze, che vengono compilate dalle aziende richiedenti, composte da una serie di documenti così come elencati nella circolare n. 20 del 2004 (all. 7).

Tra questi è presente il "Prospetto per la determinazione del contributo" (c.d. all. 6), nel cui ambito l'impresa deve riportare, per ogni dipendente coinvolto:

- la retribuzione annua lorda erogata nei dodici mesi precedenti la decorrenza della solidarietà;
- le ore annue retribuite nei dodici mesi antecedenti l'avvio della riduzione di orario;
- la retribuzione media oraria frutto della divisione tra il primo e il secondo dato;
- la percentuale di riduzione prevista dall'accordo sindacale ed effettivamente adottata;
- il numero massimo di ore di riduzione dell'orario potenzialmente applicato per l'intero periodo richiesto;
- l'integrazione spettante ad ogni singolo lavoratore a seguito della riduzione.

I suddetti dati sono oggetto di verifica da parte degli Uffici del territorio, a valle del periodo di riduzione dell'orario, mediante l'accesso presso l'unità produttiva dell'impresa.

Infatti all'Ispettorato Territoriale, in sede di accertamento preliminare (che non prevede l'accesso in azienda), viene chiesto di accertare solamente che:

- l'impresa abbia i requisiti previsti dalla legge;
- il contratto stipulato sia autentico;
- il contratto sia intervenuto nell'ambito della procedura di mobilità di cui all'art. 24 della legge n. 223 del 1991, ove prevista, e/o, per le aziende artigiane, che sia stata attivata la procedura volta ad ottenere il contributo a carico degli Enti bilaterali (comma 8);
- l'andamento delle condizioni economico-finanziarie, antecedente la stipula, sia negativo o involutivo;
- siano esplicitate le cause del manifestarsi dell'eccedenza di personale.

Come chiarito, in sede di verifica iniziale non viene richiesto se i dati riportati nel c.d. all. 6 siano corretti. Ciò avviene, invece, in un momento successivo e, pertanto, può emergere a posteriori che l'importo, a cui viene ammessa l'azienda in sede di decretazione a preventivo, può rivelarsi sovradimensionato, ovvero insufficiente. Tale ultima ipotesi (importo insufficiente), che viene accertata solo quando questa Direzione Generale riceve la relazione ispettiva sul periodo di solidarietà effettivamente applicato, può emergere quando si realizzano una o più circostanze:

- la non corretta indicazione della retribuzione media oraria;
- la non corretta indicazione delle ore di riduzione richieste che, sottoposte ad accertamento, possono risultare anche superiori a quelle richieste in sede di presentazione dell'istanza, per errori in fase di compilazione commessi dall'impresa.

La conseguenza, pertanto, è una rideterminazione che rivede l'importo del contributo in maniera più favorevole all'azienda istante.

All'ultimo capoverso di pagina 40 viene dichiarato che l'Amministrazione non ha saputo dare conto della discrezionalità adottata nella liquidazione degli importi e che tale profilo critico può vulnerare l'intera procedura finalizzata alla liquidazione dei contratti di solidarietà.

A tale proposito nel richiamare nuovamente le circolari n. 20 del 2004 (all. 7) e n. 28 del 2014 (all. 8), nel cui ambito, si rammenta, sono specificati i vari passaggi da percorrere da parte dell'Amministrazione e degli Ispettorati Territoriali, appare utile ribadire che la procedura di verifica è stata approfondita e confermata attraverso ulteriori atti, alcuni anche condivisi con la ex Direzione generale per l'attività ispettiva (oggi Ispettorato Nazionale del Lavoro), che per memoria di seguito si riepilogano:

- nota circolare n. 8781 del 15 giugno 2009 (all. 9);
- nota circolare n. 621 del 16 gennaio 2012 (all. 10);

- circolare n. 32 del 19 dicembre 2014 (all. 11);
- nota circolare n. 21091 del 26 ottobre 2015 (all. 12);
- interpello n. 33 del 22 dicembre 2015 (all. 13);
- circolare n. 8 del 12 febbraio 2016 (all. 14).

Attraverso questi ulteriori atti sono stati forniti agli Ispettorati Territoriali una serie di elementi da tenere in debita considerazione nel quantificare il contributo da corrispondere alla aziende.

Pertanto, si ribadisce che non si è in presenza di alcuna discrezionalità da parte di questa Amministrazione nel liquidare le somme accertate e, inoltre, proprio in virtù delle indicazioni fornite, è stato possibile migliorare ed uniformare la procedura e, pertanto, non si comprende dove possano annidarsi quei profili critici tali da vulnerare la corretta liquidazione delle somme accertate.

In definitiva, rispetto a quanto osservato circa la “discrezionalità adottata”, si fa presente che, nel liquidare gli importi rispetto a quanto richiesto dal beneficiario, l’Amministrazione non agisce discrezionalmente bensì perviene alla determinazione degli stessi mediante un *iter* che, partendo dal decreto direttoriale a preventivo, ove viene disposta l’ammissione al contributo di solidarietà, prosegue attraverso il verbale di verifica redatto dall’Ispettorato Territoriale di accertamento in ordine al *quantum* da corrispondere. Il verbale ispettivo viene, quindi, trasmesso alla divisione 3<sup>a</sup> la quale, verificata la documentazione, andrà a quantificare l’importo spettante in una nota di liquidazione redatta dopo l’istruttoria di competenza.

La divisione 2<sup>a</sup> provvede alla formalizzazione del decreto di liquidazione, atto che - superato il controllo da parte dell’Ufficio Centrale di Bilancio - trasferisce attraverso il SICOGE le risorse all’INPS territorialmente competente.

### Paragrafo 5.3 Conclusioni

La Sezione pone un forte accento sulla diversa (“*anomala*”) distribuzione territoriale delle risorse finalizzate a finanziare l’istituto della solidarietà di “tipo B” sia in termini di somme richieste sia in termini di somme autorizzate.

Innanzitutto:

- per somme richieste si deve intendere l’importo complessivo che l’azienda ha quantificato come massimo rispetto alla percentuale di riduzione applicata;
- per somme autorizzate si deve intendere l’importo a cui l’azienda viene ammessa tramite l’emissione del decreto direttoriale;
- per somme liquidate si deve intendere l’importo effettivamente erogato una volta acquisite le verifiche ispettive sulla corretta applicazione della riduzione di orario concordata dalle parti.

Riguardo alla diversa distribuzione delle risorse richieste, si sottolinea che il procedimento amministrativo viene avviato da questa Amministrazione ad istanza di parte e, quindi, nulla può l’Amministrazione sulla paventata “*anomala*” distribuzione delle richieste. Infatti, la norma di

riferimento (Legge n. 236/93) non prevede in alcun modo che si possa operare, a priori, una omogenea ripartizione a livello locale delle risorse nazionali stanziare per il finanziamento l'istituto. Per quanto attiene alle risorse autorizzate, in assenza - come detto - della possibilità di una preventiva predeterminazione della distribuzione delle somme assegnate allo scopo, si tratta di importi impegnati tramite l'emissione dei decreti che autorizzano l'ammissione al contributo, seguendo un ordine strettamente cronologico delle istanze pervenute da parte degli Uffici del territorio.

Da ultimo, le risorse vengono effettivamente liquidate una volta acquisiti gli esiti delle indagini condotte dagli Ispettorati Territoriali. Anche in questo caso la differente reazione dell'Amministrazione deriva esclusivamente da quando avviene l'inoltro degli accertamenti da parte degli Uffici del territorio che, evidentemente, può anche non essere omogeneo e tale, quindi, da generare una concentrazione dell'attività liquidatoria su alcuni territori. In ogni caso, di questa circostanza non può certo essere imputata questa Direzione Generale che, sul tema, ha sempre profuso il massimo impegno, utilizzando tutte le risorse strumentali ed umane disponibili, senza peraltro agevolare una parte del territorio a scapito di altre.

La Sezione ha, inoltre, posto in evidenza che questa Amministrazione avrebbe giustificato quella che viene definita come un'anomalia distributiva ponendo come motivazione il fatto che alcune istanze fossero state autorizzate a preventivo e altre a consuntivo.

Anche in questo caso è opportuno fornire alcuni chiarimenti.

La **decretazione a preventivo**, quale modalità ordinaria dell'azione amministrativa nella fattispecie, consiste nell'emettere un provvedimento che si basa sulle dichiarazioni fornite dall'impresa in sede di presentazione dell'istanza, verificata, come detto, dall'Ispettorato Territoriale, nei suoi contenuti formali. Tale modalità viene applicata allorquando l'Amministrazione, al momento di decidere l'ammissione al contributo, non è in possesso degli accertamenti ispettivi a copertura dell'intero periodo di solidarietà richiesto dall'azienda. Successivamente, una volta acquisite le relazioni ispettive, che possono riguardare o l'intero periodo richiesto o parte di esso, vengono emessi gli ordinativi di pagamento sulla base degli esiti pervenuti dagli Uffici del territorio. Se il pagamento riguarda un arco temporale inferiore a quello complessivamente richiesto (come di norma avviene), viene erogato solo l'importo accertato; diversamente la pratica rimane disponibile, in attesa che vengano concluse le ulteriori verifiche sul restante periodo ancora non controllato e, una volta terminato, viene definitivamente archiviata.

La **decretazione a consuntivo** viene adottata solo in quelle situazioni in cui, al momento di decidere l'ammissione al contributo, l'Amministrazione è già in possesso di tutte le verifiche sull'intero periodo richiesto. Appare chiaro che, in presenza di detta circostanza, sarebbe stato del tutto illogico emettere un decreto a preventivo per poi riprendere immediatamente dopo la pratica per procedere all'analisi delle verifiche pervenute dall'Ispettorato Territoriale e alla sua conseguente liquidazione. Si è, infatti, scelto di riunire in un'unica procedura l'ammissione e l'erogazione del

contributo accertato. La decisione, rispetto alle censure sollevate dalla Sezione, è stata determinata proprio allo scopo di rispondere con più celerità alle aspettative delle aziende.

Pertanto, ancora riguardo alla rilevata - da codesta Sezione - diversificata distribuzione delle risorse tra le diverse Regioni e ad una loro collocazione non omogenea sul territorio nazionale, questa Amministrazione non può che far presente che le istanze sono state accettate - in presenza dei presupposti di legge - in stretto ordine cronologico, in ossequio al principio di parità di trattamento tra tutti i potenziali beneficiari. L'analisi svolta dalla Sezione evidenzia un andamento fenomenologico casuale, che non dipende da un'anomala distribuzione territoriale delle risorse da parte dell'Amministrazione ma, semplicemente, dal modo in cui sono pervenute le istanze, rispetto alle quali si è privilegiato il criterio dell'ordine cronologico come l'unico in grado di garantire uniformità di trattamento.

#### **Paragrafo 6. Gli esiti delle istanze 2015 e 2016**

Riguardo alle osservazioni formulate nel presente paragrafo si rinvia, ravvisandone l'attinenza, alle controdeduzioni espresse nei precedenti paragrafi 5.1, 5.2 e 5.3.

Oltre a ciò si può aggiungere che l'Amministrazione, a partire dal 2014, ha effettuato una capillare ricognizione delle pratiche da lavorare, che si erano accumulate per i motivi rappresentati nelle pregresse interlocuzioni, coinvolgendo tutte le risorse disponibili in una disamina attenta, rigorosa e finalizzata al recupero dell'arretrato, sollecitando tanto le aziende che gli organi ispettivi per la produzione rispettivamente di chiarimenti e di supplementi di verifica. Difatti nel 2016, come si può evincere dai dati riportati nella tabella n. 2 di pagina 33 della relazione, vi è stato un evidente incremento dei decreti direttoriali di liquidazione (n. 1457).

Ciò è stato possibile proprio grazie ad una attenta programmazione ed una impegnativa attività finalizzata all'abbattimento dell'arretrato.

La Direzione ha cercato, con i pochi mezzi disponibili, di far fronte alla definizione delle istanze avendo cura di rispondere nel più breve tempo possibile alle attese dei suoi beneficiari.

#### **Paragrafo 7. La misurazione dell'efficienza dell'attività amministrativa**

Si ritiene di dover formulare osservazioni riguardo al secondo capoverso di pagina 63, laddove la Sezione segnala l'importanza di rendere pubblici i dati e i criteri seguiti anche per rispondere ad una domanda di trasparenza nei confronti degli utenti.

Si sottolinea che la divisione 3<sup>a</sup> di questa Direzione Generale ha messo a disposizione di tutti gli interessati (aziende, lavoratori e consulenti) un recapito telefonico e un indirizzo e-mail, attraverso i quali poter proporre i diversi quesiti sullo stato delle pratiche, nonché la possibilità di accedere personalmente presso gli uffici nella giornata del giovedì di ogni settimana. Tutte le richieste ricevute sono state evase e, in tale ambito, fornite anche informazioni sulle procedure poste in essere per l'ammissione al contributo e la successiva liquidazione degli importi accertati.

Inoltre, tutti i decreti sono pubblicati sul sito del Ministero - Sezione Amministrazione Trasparente - e, nelle premesse di ogni decreto, è indicata la data di presentazione dell'istanza, cosicché ogni cittadino interessato può controllare che tali decreti vengono emanati secondo un rigoroso ed inderogabile ordine cronologico di presentazione delle istanze, che garantisce uniformità di trattamento ed equa distribuzione delle risorse.

Per quanto attiene alle particolari criticità messe in evidenza all'ultimo capoverso di pagina 63, si rinvia, ravvisandone anche in questo caso l'attinenza, alle controdeduzioni espresse al precedente paragrafo 5.3.

#### **Paragrafo 7.1.1. Il percorso ordinario con decretazione a preventivo**

Nel rinviare alle osservazioni già espresse ai paragrafi 5.1, 5.2 e 5.3, appare opportuno confutare quanto affermato dalla Sezione, a pagina 65, in merito alla pubblicazione sul sito istituzionale del Ministero del Lavoro dei decreti direttoriali di ammissione e concessione del contributo di solidarietà, laddove si sostiene che, da una sommaria verifica, sarebbe emersa la mancata visibilità di detti provvedimenti.

Contrariamente a quanto asserito, si segnala che i decreti di autorizzazione sono - ad oggi - del tutto visibili nella sezione Amministrazione trasparente.

Inoltre, la divisione 3<sup>a</sup>, nel trasmettere copia del provvedimento di ammissione o concessione, sia all'azienda che all'Ispettorato competente, inserisce nel testo della mail anche il link tramite il quale è possibile visualizzare il decreto di autorizzazione.

Anche riguardo alla descrizione del procedimento di liquidazione, esposta sempre a pagina 65, si ritiene utile precisare che la dicitura "provvisorio", riferita agli ordini di pagamento emessi sulla base di quanto previsto nel relativo decreto di liquidazione, potrebbe ingenerare fraintendimenti. Infatti, il titolo di pagamento, una volta firmato, deve ritenersi un atto definitivo soggetto ai previsti controlli da parte degli organi deputati. Pertanto, la scrivente Amministrazione, emettendo tali ordini di pagamento, esaurisce la propria competenza, dandone comunicazione all'INPS che dovrà successivamente provvedere, una volta superati i predetti controlli, ad erogare il contributo di solidarietà spettante.

Da ultimo, non si comprende il rilievo sulla procedura di restituzione che viene descritta, a pagina 66, come "cervellotica".

Ciò in quanto è di tutta evidenza che, se all'azienda è stato liquidato solo parte del contributo spettante, la pratica - obbligatoriamente - deve essere, come peraltro descritto al paragrafo 5.3, ripresa in carico dalla divisione 3<sup>a</sup>, che provvederà, una volta acquisiti gli ulteriori accertamenti, ad emettere una nuova nota di liquidazione a saldo.

Si ritiene opportuno sottolineare che la ripartizione dei compiti tra divisione 3<sup>a</sup> e divisione 2<sup>a</sup> si è ispirata ai principi che permeano la separazione delle funzioni previste dai regolamenti comunitari.

Tale principio viene assicurato attribuendo funzioni differenti a due Dirigenti pari ordinati, ciascuno

competente all'adozione degli atti di pertinenza, preordinati al medesimo scopo finale - l'erogazione del contributo di solidarietà - conformemente al principio di sana gestione finanziaria.

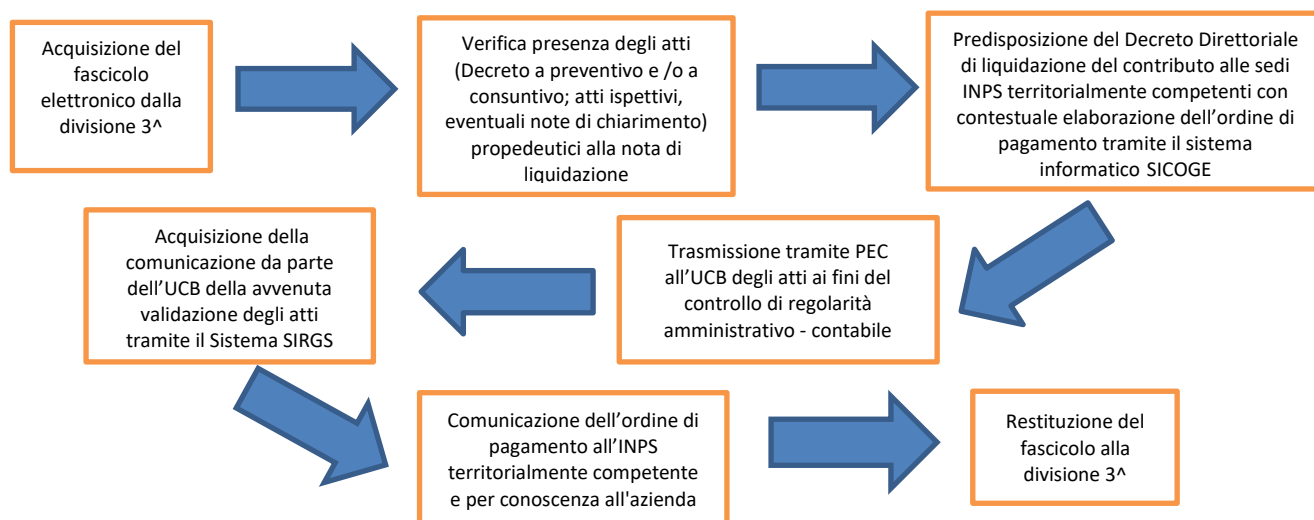
È proprio in tale ottica che si è posta l'esigenza di assicurare una maggiore formalizzazione dei compiti e delle procedure utilizzate mediante un assetto organizzativo che trova la sua fonte nei DD.MM. del 4 novembre 2014 e 6 dicembre 2017 (che individuano le unità organizzative di livello dirigenziale non generale nell'ambito del Segretariato generale e delle Direzioni Generali), a cui corrisponde una dotazione organica di personale coinvolto nelle rispettive procedure e con adeguate competenze in linea con le funzioni ricoperte.

Ciò ha comportato anche l'evitare ogni sovrapposizione tra gli adempimenti, quali quelli istruttori e contabili, per consentire l'attuazione efficace e tempestiva delle attività, assicurando il rispetto del principio di separazione delle funzioni di gestione e controllo. Si fa, inoltre, presente che entrambe le divisioni si coordinano per rendere fluida la comunicazione degli esiti dei controlli e della documentazione finalizzata all'erogazione del contributo di solidarietà.

In sostanza, la divisione 3<sup>a</sup> deve assicurarsi che ricorrano tutti i presupposti e le condizioni in base alle quali i soggetti possano beneficiare del contributo di solidarietà, a cui consegue la formalizzazione della nota di liquidazione, mentre alla divisione 2<sup>a</sup> compete la fase della liquidazione, con l'elaborazione del decreto direttoriale di liquidazione e relativo ordine di pagamento mediante l'ausilio del sistema informatico denominato SICOGE (Sistema per la gestione integrata della contabilità economica e finanziaria).

Ulteriore principio ispiratore del riparto di competenze tra due articolazioni funzionali della Direzione generale è la ratio che caratterizza la materia dell'anticorruzione e della trasparenza, che a sua volta si interseca con la performance, al fine di garantire, nell'espletamento di attività diversificate, parallele e concorrenti allo stesso fine, la traduzione delle misure di prevenzione in obiettivi organizzativi ed individuali concreti e misurabili.

Pertanto l'attività della divisione 2<sup>a</sup> consiste:



### **Paragrafo 7.1.2. Il percorso straordinario con decretazione a consuntivo**

Nel confermare le osservazioni già esposte nei paragrafi 5.1, 5.2 e 5.3, appare opportuno precisare che l'UCB non riconrolla la relazione ispettiva ma, come previsto dalla normativa, il solo calcolo del contributo.

Riguardo alla descrizione del procedimento di liquidazione, già presente a pagina 65 e ribadita a pagina 67, si rinvia a quanto già argomentato al precedente paragrafo 7.1.1.

### **Paragrafo 8.1. Contributi anticipati e liquidati anni 2015 e 2016 e 8.2 Conclusioni**

In merito alle osservazioni rese nei presenti paragrafi, allo scopo di rispondere in maniera compiuta, occorre fornire ulteriori chiarimenti rispetto a quelli già resi nei paragrafi 5.1, 5.2 e 5.3, con particolare riguardo alla terminologia utilizzata.

L'anticipazione va intesa come la somma erogata a copertura di un periodo di riduzione di orario già accertato dall'Ispettorato Territoriale che, però, non copre l'intero arco temporale richiesto dall'azienda.

L'art. 5, comma 5, del decreto-legge n. 148/93, convertito dalla legge n. 236/93, prevede che il contributo venga erogato in rate trimestrali e ripartito in parti uguali tra l'impresa e i lavoratori interessati.

La norma nella sua formulazione originaria, mai modificata fino alla sua abrogazione, prevede quindi una cadenza trimestrale per la liquidazione delle somme accertate.

A questo proposito si segnala che gli Ispettorati Territoriali, in maniera molto disomogenea e imprevedibile (derivante dal fatto che le molteplici attività poste a carico degli Uffici del territorio spesso non consentono agli Ispettori il rispetto della periodicità prevista), trasmettono gli esiti delle verifiche con modalità differenziate. Si va da uffici che inviano gli accertamenti trimestrali, passando per quelli che verificano periodi di un anno, a finire con relazioni che coprono l'intero periodo richiesto, il quale, come è noto, può essere anche di due anni.

Ciò comporta che questa Direzione Generale, nel rispetto della procedura data - e cioè l'evasione in ordine cronologico delle istanze (in base alla data di acquisizione da parte degli Uffici del territorio) e delle liquidazioni (in base alla data di acquisizione delle verifiche ispettive) - si è trovata ad emettere ordinativi di pagamento sulla base delle relazioni ispettive che via via pervenivano.

È di tutta evidenza che una diversa applicazione del procedimento, che avrebbe dovuto rendere più omogenea la distribuzione dei pagamenti sul territorio nazionale, avrebbe avuto come conseguenza il mancato rispetto dell'ordine cronologico. Inoltre, si sarebbe giunti al paradosso di procedere al pagamento di contributi su verifiche più recenti, a scapito di quelle maggiormente risalenti nel tempo; procedura quest'ultima che avrebbe certamente sfavorito quelle aziende che, con maggior correttezza, avevano inviato, con immediatezza, i prospetti trimestrali agli Ispettorati, allo scopo di ricevere la relativa verifica con più celerità.

Da questa esposizione appare palese e si ribadisce che l'Amministrazione non ha utilizzato nessuna discrezionalità nel suo agire. Diversamente, ove fosse stato applicato il procedimento suggerito dalla Sezione, si sarebbe dovuto forzare la procedura, soprattutto quella di liquidazione, esponendo gli Uffici a probabili contestazioni da parte di quelle aziende ispezionate da più tempo che si sarebbero viste scavalcare da quelle sottoposte a verifica in epoca successiva.

### ***Capitolo III***

#### ***Esiti del contraddittorio, considerazioni conclusive e raccomandazioni***

##### **Paragrafo 1. Esiti del contraddittorio**

In merito alla necessità, ribadita dalla Sezione, di istituire un sistema informativo che consenta di avere un quadro maggiormente rappresentativo delle realtà locali e in grado di mettere in evidenza le aree più depresse, allo scopo di finalizzare meglio gli interventi, pur ritenendo utile l'adozione di tale strumento per i suddetti fini, non può non porsi in evidenza che l'istituto della solidarietà difensiva di "tipo B", disciplinato dalla Legge n. 236/93, è stato abrogato a decorrere dal 1° luglio 2016. Pertanto, fermo restando quanto già argomentato da questa Amministrazione riguardo alla possibilità di coinvolgere gli Uffici territoriali dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro (Organismo oramai autonomo), si considera non più opportuno convogliare risorse umane e strumentali su tale attività, vista l'abrogazione di tale ammortizzatore sociale e visto che attualmente risultano giacenti solamente n. 59 pratiche di solidarietà, di cui si darà analitico conto nel paragrafo successivo.

Il suggerimento di codesta Corte di istituire un sistema informativo verrà tenuto in considerazione in relazione agli altri ammortizzatori sociali tuttora operanti.

##### **Paragrafo 2. Considerazioni conclusive**

Come anticipato, si rende noto che - ad oggi - risultano ancora non evase n. 59 pratiche di solidarietà. Se ne riferisce di seguito lo stato di avanzamento:

- per n. 27 pratiche si è in attesa di ricevere elementi da parte degli Ispettorati Territoriali del Lavoro, già sollecitati in tal senso, da ultimo lo scorso mese di febbraio;
- per n. 14 pratiche, ravvisata l'inerzia dei rappresentati delle aziende istanti, è stato comunicato l'avvio del termine prescrizionale, superato il quale si procederà alla definitiva archiviazione;
- per n. 6 pratiche le aziende hanno proposto ricorso alla Giustizia amministrativa e si è in attesa delle relative sentenze;
- per n. 4 pratiche è intervenuta la Procura della Repubblica e si è in attesa degli esiti delle indagini;
- per n. 3 pratiche è stato emesso provvedimento di rigetto, avverso il quale le società hanno chiesto un riesame. Ad oggi sono in corso ulteriori verifiche ispettive;
- per n. 1 pratica sono in corso approfondimenti presso il MEF;

- per n. 1 pratica sono in corso approfondimenti presso il MISE;
- per n. 1 pratica sono in corso approfondimenti presso l'INPS;
- per n. 1 pratica il contributo è stato sottoposto a pignoramento di terzi e si è in attesa delle decisioni del Tribunale;
- per n. 1 pratica si è in attesa di conoscere il codice IBAN dell'azienda attraverso il quale erogare il contributo.

Per quanto attiene l'effettivo impatto che l'applicazione dell'istituto della solidarietà difensiva di "tipo B" ha avuto sulle situazioni di crisi delle aziende richiedenti, si deve ribadire quanto già riportato nelle considerazioni conclusive. Inoltre, la stessa Sezione ritiene che sarebbe stato opportuno che il Ministero si fosse preoccupato di verificare che le aziende beneficiarie avessero superato o ridotto la situazione di crisi economica in cui versavano. Si evidenzia che la scrivente Amministrazione, per disposizione legislativa, non era e non è tenuta ad espletare l'attività in argomento, né tale attività ha mai costituito il contenuto degli obiettivi assegnati dal Ministro.

Da ultimo, per quanto concerne gli ulteriori elementi meritevoli di maggiore attenzione, si rappresenta per ogni singolo punto quanto segue.

- 1) Per le osservazioni sull'anomala distribuzione delle risorse autorizzate rispetto a quelle richieste, si rinvia al paragrafo 5.3 del capitolo II.
- 2) Per le osservazioni sulla differenza tra gli importi liquidati e quelli autorizzati, nel rinviare a quanto argomentato nei paragrafi 5.1, 5.2 e 5.3, si ribadisce che le somme autorizzate (e quindi poste ad oggetto dei decreti di ammissione) sono quantificate sulla base dei prospetti forniti dalle aziende in fase di presentazione dell'istanza. Successivamente, una volta acquisite le verifiche ispettive si è in grado di accertare con esattezza l'importo da corrispondere, che, nel 90% dei casi, risulta inferiore rispetto a quello preventivato dall'impresa. Da qui la differenza tra le somme complessivamente autorizzate e quelle liquidate.

Sembra, peraltro, ingiustificato l'appunto della Sezione nella parte in cui sostiene che l'Amministrazione *"non ha comprovato né l'esattezza certificata dei pagamenti effettuati sulla base degli impegni autorizzati né, tantomeno, ha indicato la fonte di riferimento che disciplina la procedura di erogazione dei predetti importi"*.

In merito al primo aspetto si sottolinea che questa Direzione Generale, prima di procedere al pagamento del dovuto, verifica l'esattezza di quanto erogato attraverso:

- a) la verifica dell'Ispettorato Territoriale del Lavoro;
- b) l'accertamento dei funzionari in servizio presso la divisione 3<sup>a</sup> addetti all'emissione delle note di liquidazione;
- c) il riscontro formale della divisione 2<sup>a</sup>, deputata ad emettere l'ordinativo di pagamento;
- d) il controllo dell'Ufficio Centrale del Bilancio;
- e) l'esame da parte della sede INPS competente che eroga concretamente il contributo.

A fronte di tale procedura e dei soggetti che, a vario titolo, vengono coinvolti per la verifica della correttezza dell'iter seguito, che conduce al definitivo pagamento, appare privo di fondamento l'appunto sollevato.

- 3) Sulla mancata programmazione delle attività relativamente all'esame delle istanze pervenute per la necessaria autorizzazione, si rinvia, nel merito, a quanto esposto nei paragrafi 5.1, 5.2 e 5.3.

Inoltre, va sottolineato che l'organizzazione complessiva della struttura degli Uffici, all'epoca, era stata stabilita, dapprima, con D.P.C.M. n. 121 del 2014, che all'art. 8, lettera j), ha assegnato a questa Direzione Generale il compito di curare e gestire, tra l'altro, i contratti di solidarietà di cui all'art. 5, commi 5 e seguenti, del decreto-legge n. 148/93, convertito dalla legge n. 236/93 e, successivamente, con D.M. 4 novembre 2014, la funzione è stata attribuita alla divisione 3<sup>a</sup>. Sulla definizione delle specifiche funzioni e le conseguenti responsabilità del personale e dei procedimenti interni, si fa presente che, per disposizione contrattuale, annualmente vengono predisposti appositi piani operativi ed individuali di lavoro per tutto il personale dell'Amministrazione, nel cui ambito sono declinate le funzioni e i compiti assegnati ad ogni singolo dipendente.

- 4) Riguardo alla difformità rilevata nell'attività inerente alle istanze del Nord rispetto alle altre aree del territorio, si rinvia a quanto argomentato nel paragrafo 8.1 del capitolo II.
- 5) Per quanto concerne la segnalazione sulla mancanza di criteri determinativi nella predeterminazione delle modalità di erogazione dei contributi e di accertamento della loro effettiva legittimità nonché sull'ingente mole di arretrato, si rinvia ai paragrafi n. 5.1, 5.2, 5.3 e 8.1 del capitolo II e al paragrafo n. 2 del capitolo III.

### **Paragrafo 3. Raccomandazioni**

Nel confermare la piena collaborazione di questa Amministrazione, si ribadisce che, attualmente, come già evidenziato, risultano giacenti presso questa Direzione Generale solo n. 59 pratiche di solidarietà, il cui stato di avanzamento è stato analiticamente descritto nel precedente paragrafo n. 2 del presente capitolo.

Quanto alla difformità rilevata nell'evadere le richieste delle aziende rispetto al territorio di provenienza, si ritiene di aver ampiamente descritto le modalità dell'azione amministrativa riguardo all'evasione delle pratiche di solidarietà e chiarito le relative motivazioni (cfr.: paragrafo n. 8.1 del capitolo II).

Da ultimo, relativamente all'esigenza rappresentata dalla Sezione di effettuare una valutazione dell'impatto complessivo delle misure specificamente esaminate, anche nella prospettiva di un riordino dell'intera materia in presenza delle progressive trasformazioni del mercato del lavoro, focalizzando l'attenzione sull'istituto posto ad oggetto dell'indagine, si conferma la disponibilità di questa Direzione Generale di farsi carico di rappresentare al proprio organo politico le richieste di correttivo proposte, soprattutto con riferimento agli altri ammortizzatori sociali ancora in essere,

dal momento che, come è noto, da circa due anni e mezzo, è intervenuta l'abrogazione della norma a disciplina dei contratti di solidarietà difensivi di "tipo B".

Si sottolinea, inoltre, che l'impatto prodotto dall'applicazione del suddetto istituto è relativamente circoscritto rispetto all'intera platea di aziende coinvolte dalla materia degli ammortizzatori sociali, i quali sono stati recentemente sottoposti ad un complessivo riordino (legge delega n. 183 del 2014 e D.Lgs. n. 148 del 2015).

La presente memoria viene inviata a codesta Sezione, assicurando nel contempo che entro sei mesi, a norma dell'art. 3, comma 6, della legge n. 20 del 1994, come modificato dall'art. 1, comma 172, della legge n. 266 del 2005, verranno forniti tutti gli aggiornamenti sulla stato del procedimento relativo alla pratiche ancora giacenti presso questa Direzione generale.

IL DIRETTORE GENERALE  
dott. Ugo Menziani

RC/AP

*"Documento firmato digitalmente secondo le indicazioni sulla dematerializzazione ai sensi e per gli effetti degli artt. 20 e 21 del D.Lgs. 7/3/2005, n. 82 recante "Codice Amministrazione Digitale" e s.m.i. L'originale del documento firmato digitalmente resta agli atti di questo Ufficio."*