CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

# IL FONDO DI SOLIDARIETÀ BILATERALE DEGLI ARTIGIANI (FSBA)

Deliberazione 5 luglio 2023, n. 41/2023/G



CORTE DEI CONTI

SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO
SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

# IL FONDO DI SOLIDARIETÀ BILATERALE DEGLI ARTIGIANI (FSBA)

**Relatore**

**Pres. Antonello COLOSIMO**

Hanno collaborato

per l'istruttoria e l'elaborazione dei dati: dott.ssa Monica Loddoni, dott.ssa Daniela Cerimoniale

## SOMMARIO


Pag.

**1. La disciplina relativa al Fondo di solidarietà bilaterale degli artigiani ..... 17**

1.1. Contesto di riferimento ..... 17
1.2. I Fondi di Solidarietà Bilaterali Alternativi ..... 20
1.3. Le risorse finanziarie del FBSA ..... 22
1.4. Lo stato di attuazione degli interventi programmati e la procedura per l'erogazione degli importi stanziati ..... 24
1.5. La procedura per l'erogazione degli importi stanziati ..... 24
1.6. Il monitoraggio e la verifica del corretto utilizzo degli stanziamenti statali 25
1.7. Le modifiche ai Fondi introdotte con la legge di bilancio 2022 ……. 27

**2. Considerazioni conclusive dell'istruttoria, esiti del contraddittorio e raccomandazioni proposte ..... 29**

2.1. Considerazioni conclusive ..... 29
2.2. Esiti del contraddittorio ..... 30
2.3. Raccomandazioni proposte ..... 31


## INDICE DELLE TABELLE


**Tab. 1 - Stanziamenti anno 2020 ..... 23**
**Tab. 2 - Stanziamenti anno 2020 ..... 23**

# DELIBERAZIONE

CORTE DEI CONTI

# SEZIONE CENTRALE DI CONTROLLO SULLA GESTIONE DELLE AMMINISTRAZIONI DELLO STATO

II Collegio

Camera di consiglio del 19 giugno 2023

Presieduta dal Presidente Mauro Orefice

Composta dai magistrati:
**Presidente della Sezione**: Mauro OREFICE
**Presidente**: Antonello COLOSIMO
**Consiglieri**: Domenico PECCERILLO, Carmela MIRABELLA, Paola COSA, Natale Maria Alfonso D'AMICO; Michele SCARPA, Gerardo DE MARCO, Paolo ROMANO, Giampiero PIZZICONI
**Primo Referendario:** Paola LO GIUDICE
**Referendari:** Khelena NIKIFARAVA, Salvatore GRASSO

* * *

Visto l'art. 100, comma 2, Cost.;

vista la legge 14 gennaio 1994, n. 20 e, in particolare, l'art. 3, comma 4, ai sensi del quale la Corte dei conti svolge il controllo sulla gestione delle amministrazioni pubbliche verificando la corrispondenza dei risultati dell'attività amministrativa agli obiettivi stabiliti dalla legge e valutando comparativamente costi, modi e tempi dello svolgimento dell'azione amministrativa;

vista la deliberazione della Sezione in data 1° marzo 2022, n. 3/2022/G con la quale è stato approvato il programma di controllo sulla gestione per l'anno 2022 e nel contesto triennale;

visto il rapporto, presentato dal Presidente Antonello Colosimo, che illustra gli esiti dell'indagine avente a oggetto *"Il Fondo di solidarietà bilaterale degli artigiani (FSBA)";*

visto il decreto n. 2/2020 e successive integrazioni e modificazioni del Presidente della Sezione con cui i Magistrati assegnati alla Sezione medesima sono stati ripartiti tra i diversi collegi;

visto il decreto n. 2/2023 con cui i Magistrati sono assegnati a tutti i collegi;

vista l'ordinanza n. 17/2023 prot. n. 2069 del 7 giugno 2023, con la quale il Presidente della Sezione ha convocato il II Collegio per la Camera di consiglio del 19 giugno 2023, al fine della pronuncia sulla gestione in argomento;

vista la nota n. 2111 dell'08 giugno 2023, in attuazione della succitata ordinanza presidenziale n. 17/2023, con la quale il Servizio di segreteria per le adunanze, ha trasmesso il relativo rapporto alle seguenti amministrazioni:

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Segretario Generale, Dott.ssa Concetta Ferrari;

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Capo di Gabinetto del Ministro, Cons. Mauro Nori;

Ufficio di Gabinetto del Ministro, Segreteria Tecnica, Avv. Pasquale Staropoli;

Organismo indipendente di valutazione della *performance,* Prof. Simone Lazzini;

- Anpal:

Commissario Straordinario, Dott. Michele Tangorra;

vista la memoria n. 1 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Direzione Generale degli ammortizzatori sociali, prot. n. 9524 del 15 giugno 2023, acquisita al protocollo n. 2188 del 15 giugno 2023;

vista la memoria n. 2 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali – Segretario generale, prot. n. 4827 del 16 giugno 2023, acquisita al prot. n. 2214 del 19 giugno 2023;

DELIBERA

di approvare, con le indicazioni formulate in sede di Camera di consiglio, il rapporto avente a oggetto "*Il Fondo di solidarietà bilaterale degli artigiani (FSBA)*".

La presente deliberazione e l'unito rapporto saranno inviati, a cura della Segreteria della Sezione, alla Presidenza del Senato della Repubblica e alla Presidenza della Camera dei deputati, alla Presidenza del Consiglio dei ministri, alla Presidenza della Commissione Bilancio del Senato della Repubblica, alla Presidenza della Commissione Bilancio della Camera dei deputati, al Ministro del lavoro e delle politiche sociali, al Ministro dell'economia e delle finanze, nonché alle seguenti amministrazioni:

- Ministero del lavoro e delle politiche sociali:

Segretariato generale - Segretario Generale;

Ufficio di Gabinetto del Ministro - Capo di Gabinetto del Ministro;

Segreteria Tecnica;

Organismo indipendente di valutazione della *performance*;

- Anpal:

Commissario Straordinario.

Le amministrazioni interessate comunicheranno alla Corte e al Parlamento, entro sei mesi dalla data di ricevimento del presente rapporto, le misure consequenziali adottate ai sensi dell'art. 3, c. 6, l. 14 gennaio 1994, n. 20, come modificato dall'art. 1, c. 172, l. 23 dicembre 2005, n. 266 (legge finanziaria 2006).

Le medesime, ove ritengano di non ottemperare ai rilievi formulati, adotteranno, entro trenta giorni dalla ricezione del presente rapporto, l'eventuale provvedimento motivato previsto dall'art. 3, c. 64, l. 24 dicembre 2007, n. 244.

La presente deliberazione è soggetta a obbligo di pubblicazione, ai sensi dell'art. 31 d.lgs. 14 marzo 2013, n. 33 (concernente il "Riordino della disciplina riguardante gli obblighi di pubblicità, trasparenza e diffusione di informazioni da parte delle pubbliche amministrazioni").

Il presente rapporto è inviato, altresì, alle Sezioni riunite in sede di controllo.

Il Presidente relatore
Antonello Colosimo
f.to digitalmente

Il Presidente
Mauro Orefice
f.to digitalmente

Depositata in segreteria il 5 luglio 2023

Il Dirigente
Dott.ssa Anna Maria Guidi
f.to digitalmente

# RAPPORTO

**SINTESI**

Con la deliberazione del 1° marzo 2022, n. 3 questa Sezione di controllo ha inserito nel "Quadro programmatico dei controlli sulla gestione delle amministrazioni dello Stato per l'anno 2022 e nel contesto triennale 2022-2024" l'indagine III.3 "Fondo di solidarietà bilaterale degli artigiani (Fsba)", con lo scopo di verificare in che modo e con quali risultati siano state gestite le risorse finanziarie trasferite nel corso del 2021 anche a causa dell'emergenza pandemica da Covid-19, sulla base delle richieste di fabbisogno avanzate dal Fondo stesso.

I Fondi di solidarietà bilaterali alternativi sono fondi relativi ai settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro, nei settori ove già esiste un sistema di bilateralità consolidato, istituiti con lo scopo di assicurare adeguate forme di sostegno al reddito ai lavoratori dei comparti per i quali non trova applicazione la normativa in materia di integrazione salariale.

Si tratta pertanto di un modello di tutela alternativo a quello base dei Fondi di solidarietà bilaterali che, pur mantenendone l'autonomia, impone misure di adeguamento alla nuova disciplina anche con la previsione di una funzione di controllo sulla corretta gestione e di monitoraggio e sull'andamento delle prestazioni. Tale competenza, che presuppone tra l'altro, in caso di riscontrate irregolarità o inadempimenti - soprattutto in relazione al rispetto dei criteri di sostenibilità finanziaria - la possibilità di disporre la sospensione della loro operatività - è assegnata al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

In conseguenza dell'arrivo della pandemia, generata dal virus "Covid-19", le risorse dei Fondi di solidarietà bilaterali alternativi - che fino ad allora avevano garantito il sostegno al reddito per i lavoratori appartenenti ai settori dell'artigiano e della somministrazione attraverso l'utilizzo delle risorse acquisite nelle forme ordinarie stabilite dall'art. 27 del D.lgs. 14 settembre n. 148 del 2015 – a partire dal mese di marzo del 2020, sono state integrate con l'intervento dello Stato con un'attività di sostegno per il biennio 2020/2021.

In tale contesto sono stati effettivamente trasferiti al Fondo degli artigiani 1.973.652.574,16 euro per prestazioni riferite all'esercizio 2020 e 896.886.797,46 euro per prestazioni riferite al 2021.

In considerazione del consistente finanziamento ricevuto dal Fondo con l'intervento dello Stato a seguito della normativa emergenziale è stata attivata dal Ministero un'indagine da condurre con la collaborazione degli Ispettorati Territoriali del Lavoro, del Comando Gruppo Carabinieri Tutela Lavoro e delle Province Autonome di Trento e Bolzano volta ad accertare, principalmente, la correttezza del procedimento seguito dal Fondo di solidarietà e dall'impresa beneficiaria ed in particolare che non fossero stati erogati ad un medesimo soggetto doppi finanziamenti .

Dalle verifiche attualmente avviate (37 sulle 54 previste) sulle aziende aderenti a FSBA che hanno usufruito delle risorse statali stanziate per l'anno 2020, l'amministrazione ha evidenziato la sostanziale correttezza delle procedure seguite dal Fondo degli artigiani nell'erogazione dell'assegno ordinario e l'inesistenza di problematiche relative ad un eventuale doppio finanziamento.

In ordine alla conclusione delle verifiche avviate, il Ministero ha dichiarato di avere recentemente richiesto riscontro all'Ispettorato Nazionale del Lavoro sullo stato di attuazione degli accertamenti ancora non definiti.

# 1. LA DISCIPLINA RELATIVA Al FONDO DI SOLIDARIETA' BILATERALE DEGLI ARTIGIANI

*Sommario: 1.*1. - Contesto di riferimento. 1.2 - I Fondi di solidarietà bilaterali alternativi. 1.3 Le risorse finanziarie del FSBA con l'intervento dello Stato**.** 1.4 – Lo stato di attuazione degli interventi programmati. 1.5 – La procedura per l'erogazione degli importi stanziati**.** 1.6 - Il monitoraggio e la verifica del corretto utilizzo degli stanziamenti statali. 1.7 – Le modifiche ai Fondi introdotte con la legge di bilancio 2022.

## 1.1 Contesto di riferimento

A tutela dei settori lavorativi non ricompresi nel campo di applicazione delle integrazioni salariali il legislatore ha affidato direttamente alle categorie interessate, nell'ambito di una disciplina legale particolarmente vincolante, la predisposizione di protezioni che lo Stato, per esigenze di bilancio, non è in grado di assicurare direttamente.

Scopo di tali fondi è quello di garantire ai lavoratori esclusi dalla disciplina legale delle integrazioni salariali, un'analoga tutela nelle ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, finanziati esclusivamente con contributi posti a carico dei soggetti che rientrano nei rispettivi ambiti di applicazione, secondo aliquote definite con apposito decreto interministeriale.

I Fondi di solidarietà, inizialmente istituiti dalla Legge 28 giugno 2012, n. 92, sono attualmente disciplinati dal Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 148 (artt. 26-40 bis).

Con la Legge di Bilancio 2022 (l. 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 191-216), è stata emanata la Riforma degli Ammortizzatori sociali ed è stata, quindi, modificata la disciplina contenuta nel D.lgs 14 settembre 2015, n. 148.

Sono seguiti interventi di modifica del citato Decreto Legislativo anche a seguito dell'adozione del Decreto Sostegni ter (d.l. 27 gennaio 2022, n. 4, art. 23, convertito con modificazioni in l. 28 marzo 2022, n. 25) e del D.lgs. 21 marzo 2022, n. 21 (convertito con modificazioni in l. 20 maggio 2022, n. 51, art. 12 ter).

In particolare, il Legislatore ha previsto l'estensione del campo di applicazione dei Fondi di solidarietà bilaterali (art. 26, comma 1 e 7 bis, D.Lgs. n. 148/2015) e alternativi

(art. 27, comma 1 e 4 bis) già costituiti ai datori di lavoro che occupano anche solo un lavoratore dipendente

Il legislatore, pertanto, attraverso lo sviluppo di modelli di collaborazione tra pubblico e privato già esistenti nel nostro ordinamento, ha affidato direttamente alle categorie interessate, la pianificazione di tutele. Conseguentemente la contrattazione collettiva, al fine di garantire ai lavoratori esclusi dalla disciplina legale delle integrazioni salariali una analoga tutela nelle ipotesi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, si occupa della costituzione dei fondi di solidarietà bilaterali, anche intersettoriali nei settori non ricompresi nel campo di applicazione delle integrazioni salariali.

Tali fondi sono finanziati esclusivamente con contributi posti a carico dei soggetti che rientrano nei rispettivi ambiti di applicazione.

Oltre alla finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per cause previste dalla normativa in materia di integrazione salariale ordinaria o straordinaria, i Fondi in argomento possono avere, altresì, le seguenti finalità:

- assicurare ai lavoratori prestazioni integrative, in termini di importi o durata, rispetto alle prestazioni previste dalla legge in caso di cessazione del rapporto di lavoro, ovvero prestazioni integrative, in termini di importo, rispetto a trattamenti di integrazione salariale previsti dalla normativa vigente;
- prevedere assegni straordinari per il sostegno al reddito, riconosciuti nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo, a lavoratori che raggiungano i requisiti previsti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato nei successivi cinque anni;
- contribuire al finanziamento di programmi formativi di riconversione o riqualificazione professionale, anche in concorso con gli appositi fondi nazionali o dell'Unione europea.

Per queste ultime finalità, i fondi possono essere istituiti anche in relazione a settori e classi dei datori di lavoro già coperti dalla normativa in materia di integrazioni salariali.

I Fondi sono, dunque, strumenti finalizzati ad assicurare principalmente ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa, indipendentemente dal settore di appartenenza, per quei settori e aziende che non beneficiano di CIGO e CIGS. A tal fine, le

organizzazioni sindacali e imprenditoriali, comparativamente più rappresentative, stipulano accordi e contratti collettivi, anche intersettoriali, aventi ad oggetto la costituzione dei Fondi. Possiamo individuare le seguenti diverse tipologie di fondi:

•I Fondi di solidarietà bilaterali, che rappresentano il modello principale previsto, come già detto, dall'articolo 26 del D.Lgs 148/2015; nel disegno predisposto dal citato D.Lgs., nei settori esclusi dall'ambito di applicazione della CIG, in relazione ai datori di lavoro con più di cinque dipendenti l'istituzione del Fondi è obbligatoria. La contribuzione ordinaria, ripartita tra datore e lavoratore in misura di un terzo e due terzi, è obbligatoria per il datore ed è prevista direttamente dalla legge, mentre le relative aliquote vengono stabilite con decreto ministeriale. Tali Fondi hanno l'obbligo di bilancio in pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità.
La gestione dei Fondi è demandata a un comitato amministratore, composto da esperti designati dalle organizzazioni sindacali stipulanti l'accordo collettivo costitutivo, cui sono demandati una serie di compiti specifici, quali la predisposizione e la gestione dei bilanci annuali, la delibera in ordine alla concessione delle prestazioni, l'attività di vigilanza sull'affluenza dei contributi e la decisione sui ricorsi inerenti le materie di competenza;

• I Fondi di solidarietà bilaterali alternativi, che saranno descritti in maniera più specifica nel proseguo della trattazione, sono quei fondi, già operanti nei settori in cui operava un sistema di bilateralità consolidato prima dell'entrata in vigore della legge n. 92/2012, che avevano adeguato la propria disciplina alle previsioni di tale legge e, successivamente, anche alla nuova normativa prevista nel Jobs Act entro il 31 dicembre 2015. A differenza dei fondi di solidarietà bilaterali, questi fondi vengono istituiti senza l'intervento di un decreto ministeriale, conseguentemente l'aliquota di contribuzione (anche se il limite viene fissato dalla legge stessa), le tipologie di prestazioni erogabili in funzione della finalità del fondo, l'adeguamento dell'aliquota o la rideterminazione delle prestazioni, la possibilità di prevedere

prestazioni accessorie, i criteri e i requisiti per la gestione del fondo sono definiti negli accordi e nei contratti collettivi;

• il Fondo di integrazione salariale (ex fondo di solidarietà bilaterale residuale), opera nei confronti di tutti quei dipendenti dei datori di lavoro che occupano più di cinque dipendenti, che non rientrano nell'ambito di applicazione della CIG e che non hanno costituito fondi né ordinari né alternativi.

### 1.2 - Fondi di Solidarietà Bilaterali Alternativi

Al fine di assicurare adeguate forme di sostegno al reddito in costanza di rapporto di lavoro per i lavoratori dei comparti per i quali non trova applicazione la normativa in materia di integrazione salariale, la l. n. 92/2012 e, successivamente, il d.lgs. n. 148/2015[1] hanno previsto l'istituzione, nei settori ove già esiste un sistema di bilateralità consolidato, oltre che dei Fondi di Solidarietà Bilaterali, anche dei Fondi di solidarietà bilaterali alternativi, in riferimento ai settori dell'artigianato e della somministrazione di lavoro, in considerazione dell'operare di consolidati sistemi di bilateralità e delle peculiari esigenze di tali settori.

Il legislatore ha pertanto delineato un modello di tutela alternativo a quello base dei Fondi di solidarietà bilaterali (cd. Fondi di solidarietà bilaterali alternativi), preservando comunque l'autonomia dei fondi bilaterali già istituiti ma imponendo agli stessi misure di adeguamento alla nuova disciplina anche con la previsione di una funzione di controllo sulla corretta gestione e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni.

I fondi di solidarietà bilaterali alternativi, a norma dell'art. 27, comma 3, del D.lgs. n. 148/2015 assicurano almeno una delle seguenti prestazioni:

a) un assegno di durata e misura pari all'assegno di integrazione salariale di cui all'articolo 30, comma 1 del D.lgs. n. 148/2015;

b) un assegno di solidarietà di cui all'art. 31 del D.lgs. n. 148/2015 per un periodo massimo non inferiore a 26 settimane.

[1] Art. 27 del D.lgs n. 148/2015.

La norma stabilisce inoltre[2] che con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze siano dettate disposizioni per determinare:

a) criteri volti a garantire la sostenibilità finanziaria dei fondi;

b) requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione dei fondi;

c) criteri e requisiti per la contabilità dei fondi;

d) modalità volte a rafforzare la funzione di controllo sulla corretta gestione dei fondi e di monitoraggio sull'andamento delle prestazioni, anche attraverso la determinazione di standard e parametri omogenei.

Al Ministero è assegnata la competenza di curare la disciplina, la verifica e il controllo dei fondi di solidarietà di cui al Titolo II del D.lgs. n. 148/2015 in considerazione dell'obbligo di tali Fondi di garantire il pareggio di bilancio[3].

L'amministrazione ha emanato il decreto n. 95581 del 29 aprile 2016 con il quale, riguardo al fondo di solidarietà per il settore dell'artigianato, sono stabiliti:

- i criteri volti a garantire la sostenibilità finanziaria del Fondo;
- i requisiti di professionalità e onorabilità dei soggetti preposti alla gestione;
- i criteri e requisiti per la contabilità del Fondo;
- le modalità per il rafforzamento della funzione di controllo sulla corretta gestione del Fondo e per il monitoraggio sull'andamento delle prestazioni.

È stata confermata la competenza del Ministero del Lavoro per l'esercizio del controllo sulla corretta gestione dei Fondi e del monitoraggio sull'andamento delle prestazioni che presuppone, in caso di riscontrate irregolarità o inadempimenti - soprattutto in relazione al rispetto dei criteri di sostenibilità finanziaria - la possibilità di disporre la sospensione della loro operatività

Il Ministero, con riferimento ai compiti di controllo e monitoraggio di sua competenza, ha emanato la circolare n. 26 del 4 agosto 2016, nel cui ambito sono state individuate, sulla scorta delle disposizioni contenute nei decreti ministeriali, le linee guida a cui i Fondi si devono attenere. In particolare, è stato stabilito che la funzione di controllo si debba articolare attraverso un duplice livello:

---

[2] Art. 27, c. 6 del D.lgs. 14 settembre 2015, n. 148.

[3] D. lgs. n. 148 del 2015, a*rt. 35, comma 1 "I fondi istituiti ai sensi degli articoli 26, 27 e 28 hanno obbligo di bilancio in pareggio e non possono erogare prestazioni in carenza di disponibilità*".

- il controllo, a carico dei Fondi, sui soggetti responsabili delle attività svolte, attraverso un proprio sistema interno di verifica e controllo che assicuri una concreta e costante attività di verifica su eventuali comportamenti non conformi ad una corretta gestione;
- il controllo, a carico del Ministero del Lavoro, sull'utilizzo delle risorse dei Fondi, effettuato sia sulla base delle documentazioni prodotte sia dagli esiti delle verifiche amministrativo-contabili che l'Amministrazione vigilante abbia ritenuto opportuno di disporre presso i Fondi.

Pertanto, ciascun Fondo deve inviare annualmente al Ministero del Lavoro un Piano finanziario di attività e una relazione illustrativa delle entrate e delle uscite verificatesi nel corso dell'anno di riferimento ed un monitoraggio sullo stato di attuazione delle prestazioni relativo all'utilizzo delle risorse finanziarie, alla tipologia delle prestazioni erogate, al numero ed alle caratteristiche dei destinatari.

Il Ministero ha evidenziato che in tale contesto, il Fondo ha garantito il sostegno al reddito attraverso l'utilizzo delle risorse acquisite nelle forme stabilite dal richiamato art. 27 del D.lgs n. 148/2015.

Tuttavia, non ha riferito sulle modalità di attuazione delle prestazioni relative all'utilizzo delle risorse finanziarie, sulla tipologia delle prestazioni erogate né sul numero e sulle caratteristiche dei destinatari delle stesse.

Appaiono pertanto eccessivamente riduttive le considerazioni del Ministero relative alla mancanza di elementi di criticità nella gestione del Fondo sulla base di un mero riscontro contabile dei rendiconti presentati annualmente.

### 1.3 Risorse finanziarie del FSBA con l'intervento dello Stato

In conseguenza della pandemia, le risorse dei Fondi di solidarietà bilaterali alternativi - che fino ad allora avevano garantito il sostegno al reddito per i lavoratori appartenenti ai settori dell'artigiano e della somministrazione mediante l'utilizzo delle risorse acquisite nelle forme ordinarie stabilite dall'art. 27 del D.lgs. n. 148 del 2015 – a partire dal mese di marzo del 2020, sono state integrate con l'intervento dello Stato attraverso un'attività di sostegno per il biennio 2020/2021.

Per il 2020 sono stati stanziati, in favore dei due fondi, la somma complessiva di 3.650 milioni di euro, dei quali 1.973.652.574,16 euro effettivamente trasferiti al Fondo degli artigiani per prestazioni riferite all'esercizio 2020.

Relativamente alle risorse finanziate nel 2021 sono stati stanziati al citato Fondo 1.090 milioni di euro di cui, effettivamente trasferiti, 896.886.797,46 euro.

Le tabelle seguenti indicano gli stanziamenti relativi alle annualità 2020/2021.

**Tab. 1 Stanziamenti anno 2020**

| **Fondo di solidarietà bilaterale alternativo per il settore dell'artigianato FSBA - stanziamenti 2020** | | |
|---|---|---|
| **Stanziamento competenza Anno 2020** | | **Assegnazione d.m.n. 17/2020** |
| Art. 1, c. 7, d.l. n. 104/2020, convertito in l. n. 126/2020 | **1.600.000.000,00** | **1.200.000.000,00** |

Fonte: elaborazione Corte dei conti

**Tab. 2 Stanziamenti anno 2021**

| **Fondo di solidarietà bilaterale alternativo per il settore dell'artigianato FSBA - stanziamenti 2021** | | | |
|---|---|---|---|
| **Stanziamento competenza Anno 2021** | | **1^ Assegnazione d.m. n. 103/2021** | **2^ Assegnazione d.m.n. 5/2021** |
| Art. 1, c. 303, l. n. 178/2020, come modificato dall'art. 11, c. 6, d.l. n. 146/2021, convertito in l. n. 215/2021 | **700.000.000,00** | **337.500.000,00** | **200.000.000,00** |
| | | | |
| **Stanziamento competenza Anno 2021** | | **1^ Assegnazione d.m. n. 4/2021** | **2^ Assegnazione d.m. n. 1/2022** |
| Art. 8, c.7, d.l. n. 41/2021, convertito in l. n. 69/2021, come modificato dall'art. 11, c. 6, del d.l. n. 146/2021, convertito in l. n. 215/2021 | **844.000.000,00** | **412.500.000,00** | **140.000.000,00** |

Fonte: elaborazione Corte dei conti

### 1.4 Lo stato di attuazione degli interventi programmati

L'Amministrazione nel riferire che allo stato risultano soddisfatte tutte le richieste di fabbisogno avanzate da FSBA ha segnalato che, con riferimento all'oggetto dell'indagine e relativamente all'eventuale ulteriore erogazione di contributi statali a copertura delle prestazioni con causale "*Covid-19*", il legislatore ha disposto che la misura poteva essere finanziata fino al 31 dicembre 2021[4]. In tal senso, pertanto, ha riferito che l'ultima richiesta rendicontata dal Fondo degli artigiani è pervenuta il 5 aprile 2022 a cui sono seguite ulteriori istanze e che la procedura di erogazione di risorse, realizzata da ultimo con l'emanazione del decreto direttoriale n. 2 del 20 aprile 2022, è, pertanto, da considerarsi definitiva.

### 1.5 La procedura per l'erogazione degli importi stanziati.

Per l'erogazione degli importi stanziati è stata adottata la procedura di seguito descritta:

- a seguito dello stanziamento statale disposto dalla norma, è stato predisposto il decreto interministeriale di assegnazione delle risorse ad entrambi i Fondi interessati[5].

Relativamente alle risorse previste dell'art. 1, comma 303, della Legge di bilancio n. 178/2020, è stato emanato il decreto Interministeriale (MLPS e MEF) n. 103 del 13 maggio 2021 utilizzando, per ripartire l'importo tra i due Fondi di solidarietà, il criterio della proporzionalità rispetto al numero dei lavoratori delle imprese dei relativi settori di attività. Conseguentemente, acquisite le informazioni sulla potenziale platea dei lavoratori destinatari della prestazione da parte dei due Fondi (FormaTemp[6] 430.000 e FSBA 1.200.000), la somma complessivamente assegnata è stata distribuita per il 25% a favore di FormaTemp e per il 75% a FSBA);

---

[4] Decreto-legge n. 41 del 2021, convertito dalla legge n. 69 del 2021, art.8, comma7.

[5] L'amministrazione precisa che è stato varato il Decreto Direttoriale (sottoscritto dal Direttore Generale degli Ammortizzatori Sociali e dal Ragioniere Generale dello Stato) n. 123 del 24 maggio 2021, a cui ha fatto seguito l'emissione dell'Ordinativo di pagamento ad impegno contemporaneo n. 5/2021 validato e pagato dall'UCB il 28 maggio 2021.

[6] Il Fondo di Solidarietà alternativo per i lavoratori in somministrazione è istituito presso Forma.Temp, ai sensi della Legge 92/2012, dell'Accordo tra le Parti Sociali del 25 novembre 2015 e del successivo DM 95074 pubblicato in G.U. il 21/5/2016 n° 118, esso garantisce ai lavoratori assunti con contratto di lavoro a tempo determinato e indeterminato in somministrazione, anche in apprendistato, la tutela reddituale in costanza di rapporto di lavoro, nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa dell'impresa utilizzatrice, nonché una tutela in caso di cessazione del rapporto di lavoro.

- successivamente l'Amministrazione ha trasmesso ad entrambi i Fondi la richiesta di fabbisogno, asseverata dai rispettivi organi di controllo interni istituiti in seno ai due Fondi, precisando il numero massimo di settimane concedibili e circoscrivendo il periodo di riferimento;
- a valle della valutazione circa la correttezza delle richieste di fabbisogno, l'Amministrazione ha predisposto il Decreto Direttoriale di trasferimento degli importi segnalati dal Fondo.

**1.6 Il monitoraggio e la verifica del corretto utilizzo degli stanziamenti statali.**

In relazione al corretto utilizzo degli stanziamenti statali sul fondo in questione, l'Amministrazione ha dichiarato di avere effettuato la verifica ed il monitoraggio assumendosi l'impegno di eseguire adeguati controlli[7] sui dati relativi alla rendicontazione delle risorse utilizzate in conseguenza della sospensione delle attività a causa del COVID-19 per il 2020**.**

Dalle verifiche è emerso che la somma complessivamente utilizzata ammonta a **2.228.113.333,58** euro, di cui **259.936.367,37** coperta da risorse già possedute dal Fondo all'origine dello stato di crisi e **1.968.176.966,21** euro derivanti dai trasferimenti periodici effettuati dal Ministero del Lavoro. Conseguentemente rispetto alla somma "statale" utilizzata, FSBA ha realizzato un risparmio di 5.475.607,95 euro, pari alla differenza tra quanto effettivamente liquidato per prestazioni richieste (1.973.652.574,16) e la quota realmente utilizzata dal Fondo (1.968.176.966,21), sul quale FSBA ha proposto di accantonare tale disponibilità per la gestione della contribuzione correlata[8].

Per il 2021 l'Amministrazione ha dichiarato che è ancora in itinere la richiesta di rendicontazione il cui provvedimento, una volta adottato, si è impegnata a trasmettere a questa Sezione.

In considerazione del consistente finanziamento ricevuto dal fondo con l'intervento dello Stato a seguito della normativa emergenziale, l'Amministrazione ha ritenuto, nell'ambito dell'esercizio della funzione di controllo sulla corretta gestione dei fondi e delle risorse assegnate, di attivare un'ulteriore indagine da condurre anche a

[7] Nota MLPS n. 11069 del 27 agosto 2021 a FSBA

[8] Circolare INPS n. 53 del 12 aprile 2019- 4. Contribuzione correlata di cui all'articolo 34 del D.Lgs. n. 148/2015.

campione con la collaborazione degli Ispettorati Territoriali del Lavoro, del Comando Gruppo Carabinieri Tutela Lavoro e delle Province Autonome di Trento e Bolzano.

La suddetta indagine, che ha coinvolto 37 Ispettorati del Lavoro, 3 Nuclei provinciali dei Carabinieri e 2 Dipartimenti - Sezione Lavoro - delle Province Autonome di Trento e Bolzano, è stata indirizzata, principalmente, ad accertare che ad uno stesso lavoratore ovvero all'azienda, non fossero state erogate più prestazioni che coprissero un medesimo arco temporale e che il procedimento seguito, dal Fondo di solidarietà e dall'impresa beneficiaria, fosse stato correttamente rispettato.

L'Amministrazione, sull'esito dell'indagine effettuata, ha riferito che attualmente rispetto alle n. 54 ditte estratte, attraverso specifica procedura di campionamento, risultano pervenute n. 37 relazioni (68,52% del totale) delle quali n. 2 in attesa di integrazione e che dalla loro analisi emerge un quadro confortante riguardo alle inosservanze sorte in sede ispettiva evidenziando che le somme accertate dai funzionari incaricati, tranne rarissimi casi, coincidono largamente con quelle rendicontate dal Fondo e, al momento, non è emerso alcun caso di doppio finanziamento della medesima prestazione.

Nel contempo il Ministero precisa che le sole problematiche individuate attengono principalmente alla mancata applicazione di alcune norme giuslavoristiche che, comunque, sono state affrontate, per quel che concerne le eventuali procedure sanzionatorie, autonomamente e direttamente dai rispettivi ispettorati del lavoro ed a qualche caso di paga oraria di riferimento (utilizzata per la quantificazione dell'Assegno ordinario da corrispondere) estremamente bassa che, una volta conclusa la tornata di verifiche, verrà approfondita in contradditorio con il Fondo di riferimento.

In ordine alla conclusione delle verifiche avviate, il Ministero ha dichiarato di avere recentemente richiesto riscontro all'Ispettorato Nazionale del Lavoro sullo stato di attuazione degli accertamenti ancora non definiti.

Sarà cura del Ministero trasmettere a questa Sezione le relative risultanze degli accertamenti effettuati dall'Ispettorato.

### 1.7 Le modifiche ai fondi introdotte con la legge di bilancio 2022

Con la Legge di Bilancio 2022 (legge 30 dicembre 2021, n. 234, art. 1, commi 191-216), è stata emanata la Riforma degli ammortizzatori sociali, che ha modificato la disciplina contenuta nel D.lgs n. 148/2015 - anche a seguito dell'adozione del Decreto Sostegni ter[9].

Tale normativa ha introdotto l'applicazione dei Fondi di solidarietà bilaterali (art. 26, commi 1 e 7 bis, D.lgs. n. 148/2015) e alternativi (art. 27, commi 1 e 4 bis) già costituiti alla data di entrata in vigore della legge di bilancio 2022, ai datori di lavoro che occupano anche solo un lavoratore dipendente al quale viene corrisposto un assegno di durata e misura pari all'assegno di integrazione salariale di cui all' art. 30, comma 1, del D.lgs n. 148/l 2015. Il Fondo di solidarietà bilaterale dell'artigianato (FSBA) dovrà seguire i necessari passaggi istituzionali e organizzativi finalizzati a dare piena operatività alle disposizioni di legge, conformando le proprie prestazioni con l'adeguamento alle nuove disposizioni entro il 31 dicembre 2022.

A tal riguardo l'Amministrazione ha riferito che le parti sociali componenti FSBA, il 2 settembre del 2022, hanno sottoscritto il nuovo accordo interconfederale di recepimento delle nuove norme recate dalla riforma e, in data 14 dicembre 2022, redatto il nuovo regolamento conforme alla Legge di Bilancio approvato in pari data dall'Assemblea del Fondo.

[9] D.l.. 27 gennaio 2022, n. 4, art. 23, convertito con modificazioni nella l. 28 marzo 2022, n. 25).

# 2. CONSIDERAZIONI CONCLUSIVE DELL'ISTRUTTORIA, ESITI DEL CONTRADDITTORIO E RACCOMANDAZIONI PROPOSTE

*Sommario:* 2.1. Considerazioni conclusive dell'istruttoria. – 4.2. Esiti del contraddittorio. – 4.3. Raccomandazioni proposte.

## 2.1 Considerazioni conclusive dell'istruttoria

- La Sezione rileva che il Fondo ha garantito il sostegno al reddito e che la corretta gestione è stata verificata nei termini, tra l'altro, della sostenibilità finanziaria, dei requisiti per la contabilità pur se non ha riferito sulle modalità di attuazione delle prestazioni relative all'utilizzo delle risorse finanziarie, sulla tipologia delle prestazioni erogate nonché relativamente al numero ed alle caratteristiche dei destinatari delle stesse.
- Riguardo alle verifiche amministrativo-contabili disposte sulle attività del fondo le stesse risultano parziali non avendo ancora concluso quella relativa al 2021.
- Relativamente all'indagine espletata dal Ministero a seguito della normativa emergenziale con la collaborazione degli Ispettorati Territoriali del Lavoro, del Comando Gruppo Carabinieri Tutela Lavoro e delle Province Autonome di Trento e Bolzano, l'Amministrazione non ha potuto riferire sulla conclusione delle verifiche avviate in quanto non sono stati completamente definiti gli accertamenti predisposti.
- I dati forniti rilevano un quadro parziale degli effetti economici degli interventi e non consentono una reale valutazione dell'impatto degli effettivi trasferimenti delle risorse da parte del Fondo sull'economia nazionale.
- Una corretta attività di monitoraggio sulla reale gestione del Fondo avrebbe consentito di valutare come le risorse stanziate e utilizzate dallo stesso abbiano inciso sul mercato del lavoro e quale impatto sociale possano aver determinato sull'economia nazionale.

**2.2. Esiti del contraddittorio.**

Il MLPS, alle raccomandazioni proposte ed alle criticità rilevate nel rapporto in esame, ha fornito alcune osservazioni ed integrazioni.

In particolare, con riferimento alla rendicontazione delle risorse utilizzate, ha aggiornato i dati inerenti alla rendicontazione definitiva relativa all'anno 2021 attraverso i quali l'Amministrazione ha potuto appurare che il Fondo, a fronte di trasferimenti per un ammontare complessivo di 896.886.797,46 euro , ha dichiarato un effettivo utilizzo pari a 884.450.633,13 euro facendo emergere, quindi, un risparmio di 12.436.164,33 euro, proponendo, come avvenuto per l'esercizio 2020, di accantonare tale disponibilità per la gestione della contribuzione correlata in relazione alla quale, essendo ancora in via di definizione con l'INPS, saranno chieste informazioni in ordine alla conclusione del calcolo di detta contribuzione per gli anni 2020 e 2021.

Con riguardo alle verifiche da condurre, anche a campione, sulla corretta gestione dei fondi e delle risorse assegnate ha fornito le seguenti notizie sullo stato di avanzamento delle indagini ispettive che sono tuttora in corso evidenziando che attualmente, sul totale di 54 richieste di verifica ispettiva - rispetto alle 37 relazioni precedentemente indicate - ne risultano pervenute 42 di cui:

- n. 38 sono state già analizzate;
- n. 2 sono in corso gli approfondimenti con i relativi Ispettorati Territoriali del Lavoro (Venezia e Terni-Rieti);
- n. 2 sono in attesa di essere esaminate.

L'Amministrazione ha rappresentato che sebbene il 18 maggio 2023 ha provveduto a sollecitare gli organi di controllo territorialmente competenti, che a tale data non avevano ancora comunicato le risultanze degli accertamenti, tuttavia ha evidenziato che dall'esito dell'esame delle relazioni trasmesse e nonostante il dato sia ancora parziale, sembra emergere una sostanziale correttezza riguardo alle procedure seguite dal Fondo per erogare la relativa prestazione e che allo stato non è emersa alcuna problematica riguardo la paventata possibilità che un medesimo soggetto possa aver ricevuto un doppio finanziamento.

A tal riguardo l'Amministrazione ha precisato che, tranne rari casi e per somme esigue, ha rilevato una coincidenza tra gli importi trasferiti da questa Amministrazione, quelli

liquidati dal Fondo alle aziende (ovvero direttamente ai lavoratori) e le somme erogate ai destinatari della prestazione tranne che in un solo caso, per il quale l'Amministrazione ha dichiarato che provvederà tempestivamente ad attivare un contraddittorio con il Fondo, per acquisire eventuali controdeduzioni che possano dare adeguata giustificazione delle criticità riscontrate. Il Ministero ha dichiarato che informerà questa Sezione centrale di controllo sull'esito conclusivo degli accertamenti amministrativo-contabili disposti, nonché sulle eventuali azioni correttive da intraprendere in caso di anomalie.

Il Ministero, nonostante abbia ritenuto che le attività di verifica e quelle di monitoraggio di propria competenza siano finalizzate al controllo sulla tenuta finanziaria del Fondo, ha valutato che lo stanziamento e il successivo trasferimento delle risorse statali nel biennio 2020/2021, hanno consentito ai lavoratori dipendenti del settore artigiano di ricevere un aiuto economico a seguito delle chiusure delle attività determinate dalla pandemia consentendo al Fondo di solidarietà di corrispondere alle numerosissime richieste di integrazione salariale ed alla contemporanea carenza di disponibilità a regime ordinario.

Infine, relativamente a quanto ha evidenziato dal Ministero relativamente al fatto che le vigenti disposizioni normative (articoli 27 e ss. del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 148) non attribuiscano allo stesso il compito relativo allo svolgimento di analisi statistiche dei dati acquisiti per valutarne l'impatto sull'economia nazionale o sul mercato del lavoro, si ribadisce che l'attività di monitoraggio ad esso intestata non può essere considerata una mera raccolta di dati, ma deve essere indirizzata ad una puntuale analisi che evidenzi e corregga eventuali criticità, al fine di consentire le opportune azioni correttive da fornire da parte del Ministero.

### 2.3. Raccomandazioni proposte.

- Appare opportuno evidenziare come sia confermata la competenza del Ministero del Lavoro all'esercizio del controllo sulla corretta gestione dei Fondi e del monitoraggio sull'andamento delle prestazioni che presuppone, in caso di riscontrate irregolarità o inadempimenti - soprattutto in relazione al rispetto dei criteri di sostenibilità finanziaria - la possibilità di disporre la sospensione della loro operatività.

A tal riguardo, ancora una volta, questa Sezione deve raccomandare al Ministero la puntuale osservanza delle disposizioni normative che esplicitano l'attività ad esso intestata e che, al contrario, non risultano essere state pienamente attuate.

- L'attività di monitoraggio deve essere indirizzata ad una puntuale analisi che evidenzi e corregga eventuali criticità, al fine di consentire le opportune azioni correttive da fornire da parte del Ministero.
- Si raccomanda, conseguentemente, all'Amministrazione di proseguire tempestivamente nella sua attività di monitoraggio, corrispondendo puntualmente alle interlocuzioni con questa Sezione
- Sarà cura del Ministero trasmettere a questa Sezione anche le risultanze degli accertamenti effettuati dall'Ispettorato del Lavoro relativamente all'indagine espletata dal Ministero e quelle relative alle verifiche amministrativo-contabili disposte sulle attività del fondo dal 2021 ad oggi e, quindi, sull'esito conclusivo degli accertamenti amministrativo-contabili disposti, nonché sulle eventuali azioni correttive da intraprendere in caso di anomalie.

Si ricorda che la Sezione ha già rilasciato i seguenti referti:

1. "Lo stato di attuazione delle misure per l'attivazione del programma Garanzia per i giovani" – Deliberazione 25 ottobre 2018, n. 22/2018/G;
2. "La gestione delle risorse destinate al finanziamento dei contratti di solidarietà (2015-2016)"; - Deliberazione 28 gennaio 2019, n. 1/2019/G;
3. "Funzionamento dei centri per l'impiego nell'ottica dello sviluppo del mercato del lavoro" – Deliberazione 16 settembre 2021, n. 16/2021/G;
4. "Fondo nuove competenze" – Deliberazione 12 aprile 2022, n. 7/2022/G;
5. "Sistema degli ammortizzatori sociali: NaSpi e Dis-Coll" – Deliberazione 2 agosto 2022, n. 48/2022/G.

In tutte le conclusioni dei richiamati referti è stata rappresentata la necessità di procedere incisivamente nell'attività di monitoraggio.

CORTE DEI CONTI - CENTRO UNICO PER LA FOTORIPRODUZIONE E LA STAMPA - ROMA

