

Accanto a tale tipologia di incarichi, l'Istituto continua ad utilizzare le prestazioni di medici inseriti nelle liste speciali per l'effettuazione delle visite fiscali; di strutture sanitarie o specialisti convenzionati per gli accertamenti diagnostici - con cui è attualmente in vigore apposita convenzione (determinazione n. 11/2015) e per i quali è in fase di istituzione una specifica sezione nell'Albo informatizzato dei fornitori - nonché dei medici rappresentati delle associazioni di categoria.

Il contratto in essere con questi professionisti è giunto a scadenza in data 30 giugno 2016. In data 24 giugno 2016 è stata adottata la determinazione presidenziale di disciplina del nuovo schema di contratto con validità annuale (fino al 30 giugno 2017), per un importo pari a 1,500 ml.

Alla luce di quanto detto, emerge la necessità di rideterminare globalmente il quadro di riferimento per l'utilizzo di professionisti esterni nell'area medico legale dell'Istituto - anche attraverso la revisione della normativa di riferimento là dove necessario - per garantire la qualità dei servizi erogati agli utenti, il pieno assolvimento dei compiti sanitari e il contenimento della spesa.

7.4 Le prestazioni erogate dall'Inps a sostegno del reddito dei lavoratori, nei casi di sospensione ovvero riduzione dell'attività lavorativa, ammontano nel 2015, come già detto in precedenza, a 34.756 ml, con un incremento di 173 ml rispetto al 2014.

Di queste prestazioni la gran parte è a carico della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (Gpt), finanziata in larga quota dai contributi versati dai datori di lavoro e/o dagli iscritti. Per altri istituti, quali, la Cassa integrazione straordinaria (Cigs) e la mobilità, il relativo onere è interamente a carico della Gias.

Nei successivi paragrafi è illustrato l'andamento delle principali prestazioni che l'Istituto eroga, rinviando al capitolo dieci per una trattazione di maggior dettaglio sull'andamento delle singole gestioni.

Nel corso del 2015, il contesto normativo di riferimento ha subito numerose variazioni a seguito dell'adozione dei decreti attuativi delle deleghe contenute nella l. n. 183/2014.

Le principali novità hanno riguardato l'introduzione di nuovi strumenti di sostegno al reddito in caso di disoccupazione (d.lgs. n. 22/2015); il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro (d.lgs. 14 settembre n. 148/2015) e la riorganizzazione dei servizi per il lavoro e delle politiche attive (d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150).

Lo scopo perseguito dal legislatore, che si inserisce nel solco già tracciato dalla l. n. 92/2012, è quello di maggiore equità sociale, anche tramite l'universalizzazione degli strumenti di sostegno al reddito per chi è disoccupato o momentaneamente sospeso dal lavoro, superando la logica di continuo adeguamento delle disposizioni in virtù degli effetti della crisi economica e finanziaria.

In tal senso, al termine del rapporto di lavoro, l'accesso alla nuova Aspi (Naspi) è consentito anche al lavoratore con una storia contributiva breve; più agevole è l'accesso alla disoccupazione anche per i collaboratori a progetto con la nuova Dis-coll, per la cui trattazione si rinvia al paragrafo 7.4.2. Inoltre per i soggetti più svantaggiati è previsto l'Assegno di disoccupazione involontaria (Asdi) che potrà essere richiesto una volta conclusa la Naspi.

Per quanto riguarda i lavoratori sospesi (in costanza, quindi, di rapporto di lavoro) è stata estesa agli apprendisti la Cassa integrazione ordinaria e straordinaria e rivista la disciplina, sui fondi di solidarietà, con l'intento di garantire ad una platea più vasta di lavoratori prestazioni di sostegno al reddito durante i periodi di crisi aziendale. La platea di lavoratori coperti dai nuovi ammortizzatori sociali risulta infatti essere di poco inferiore al 90 per cento.

E' da aggiungere come gli effetti delle nuove disposizioni, entrate in vigore nel corso del 2015 per fasi successive, potranno essere colti pienamente solo a partire dal 2016.

7.4.1 Tra le varie prestazioni a sostegno del reddito, il monitoraggio dell'andamento della Cassa integrazione guadagni - principale strumento di aiuto alle imprese ed ai lavoratori in difficoltà - rappresenta un indicatore significativo dello "stato di salute" del sistema produttivo, in presenza di crisi di mercato o di ristrutturazioni che rendono necessaria la salvaguardia della continuità del rapporto di lavoro.

I parametri di riferimento per misurare l'indicato andamento sono le ore di cassa integrazione autorizzate e quelle utilizzate effettivamente dalle imprese, che in rapporto tra loro danno il c.d. "tiraggio".

Le tabelle n. 37 e n. 38 riassumono i dati riferiti al 2015 che, a confronto con quelli del 2014, mostrano un netto miglioramento.

Tabella 37 - CIG ore autorizzate/ore utilizzate

	2014		2015		Var. %
Ore autorizzate*	CIG ordinaria	253.565.761	CIG ordinaria	183.823.279	-27,5%
	CIG straordinaria	529.222.559	CIG straordinaria	400.365.404	-24,3%
	CIG in deroga	235.997.425	CIG in deroga	98.468.732	-58,3%
	CIG TOTALE	1.018.785.745	CIG TOTALE	682.657.415	-33%
Ore utilizzate*	CIG ordinaria	121.100.854	CIG ordinaria	83.923.294	-30,7%
	CIG straordinaria**	396.353.076	CIG straordinaria**	249.097.198	-37,2%
	CIG TOTALE	517.453.930	CIG TOTALE	333.020.492	-35,6%

*Ore autorizzate ed utilizzate fino al mese di dicembre ** Comprende anche la Cig in deroga

Fonte: Inps - XV rapporto annuale - luglio 2016

Tabella 38 - CIG tiraggio

Tiraggio	2014		2015	
	CIG ordinaria	47,8%	CIG ordinaria	45,7%
CIG straordinaria*	51,8%	CIG straordinaria*	49,9%	
CIG TOTALE	50,8%	CIG TOTALE	48,8%	

* Comprende anche la Cig in deroga

Fonte: Inps - XV rapporto annuale - luglio 2016

E' da dire come sulla diminuzione complessiva di ore autorizzate rispetto al 2014 (-33 per cento) abbia inciso principalmente la Cig in deroga (-58,3 per cento), prestazione che risente degli andamenti e dei tempi legati all'assegnazione delle risorse finanziarie alle regioni da parte del governo e, per altro, destinata gradualmente ad esaurirsi in virtù del citato riordino degli ammortizzatori sociali operato dal legislatore. Il miglioramento ha riguardato in modo generalizzato tutti i settori produttivi con maggiore portata per quanto riguarda l'edilizia (Cigo -29 per cento; Cigs -29,8 per cento e Cigd -72,8 per cento).

Rispetto al 2014 il "tiraggio" mostra anche esso un miglioramento, assestandosi al 48,8 per cento e facendo registrare una diminuzione di due punti percentuali.

E' da porre in evidenza come le dinamiche della cassa integrazione sono state influenzate, oltre che da modesti segnali di ripresa economica, anche da ragioni di carattere amministrativo e procedurale, in virtù delle riforme radicali che, come detto in precedenza, hanno interessato gli ammortizzatori sociali. In particolare viene in rilievo il blocco delle autorizzazioni, per quanto riguarda la Cigo, disposto dall'Istituto, successivamente alla data di entrata in vigore del citato d.lgs. n. 148/2015, per consentire l'allineamento delle procedure alle nuove disposizioni normative.

Nella tabella n. 39 è esposto l'onere sopportato nel 2015 per le prestazioni di integrazione salariale, insieme a quello per la copertura della contribuzione figurativa e all'ammontare dei contributi incassati che contribuiscono al finanziamento della prestazione.

Tabella 39 - Oneri prestazioni di cassa integrazione

(dati in milioni)

Tipo di intervento	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale	Contributi incassati
CIG ordinaria	673	524	1.197	2.704
CIG straordinaria	1.605	1.358	2.963	1.064
CIG in deroga	363	250	613	11

Fonte: Inps - XV rapporto annuale - luglio 2016

La cassa integrazione, in particolare, è finanziata dal contributo versato dai datori di lavoro e dai lavoratori e varia a seconda delle dimensioni aziendali. Nel caso della Cig straordinaria e di quella in

deroga il finanziamento è in misura prevalente a carico dello Stato che vi provvede tramite la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (Gias).

La contribuzione figurativa è garantita dallo Stato, nei casi previsti dalla legge, in quei periodi in cui il rapporto di lavoro è sospeso o interrotto ed è a carico della Gestione prestazioni temporanee (Gpt).

7.4.2 Si è già detto per quanto riguarda le tutele nei casi di licenziamento o di cessazione del lavoro a termine come le disposizioni contenute nel d.lgs. n. 22/2015 (Riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati) rendano operativa la Nuova Assicurazione sociale per l'Impiego (Naspi) che sostituisce le prestazioni di Aspi e miniAspi⁴¹, con riferimento agli eventi di disoccupazione a partire dal 1° maggio 2015.

La nuova prestazione amplia la platea dei fruitori agli apprendisti e ai soci lavoratori di cooperative che abbiano stabilito un rapporto di lavoro subordinato.

Lo stesso decreto ha istituito in via sperimentale, l'Assegno di disoccupazione (Asdi) con la funzione di fornire un sostegno al reddito ai lavoratori privi di occupazione e che versino in stato di bisogno, a condizione che siano stati beneficiari della Naspi per l'intera durata entro il 31 dicembre 2015.

Il citato decreto prevede, infine, per gli iscritti in via esclusiva alla gestione separata in possesso dei requisiti richiesti, una indennità di disoccupazione mensile denominata Dis-Coll, riferita agli eventi di disoccupazione verificatisi a decorrere dal 1° gennaio 2015 e sino al 31 dicembre 2015.

In riferimento a queste prestazioni nella tabella 40 si riportano i primi dati forniti dall'amministrazione che tuttavia, per ovvi motivi legati alla decorrenza, non sono confrontabili con l'anno precedente.

Tabella 40 - Domande Naspi, anticipazione Naspi e Dis-coll

Prestazione	Pervenuto*	Definito*
Naspi	1.332.508	1.091.839
Anticipazione Naspi	3.433	1.187
Dis-Coll	29.108	26.086

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2015

* periodo 1/5/2015 – 31/12/2015

⁴¹ La l. n. 92/2012, nell'obiettivo di rendere universale la tutela dei lavoratori e delle aziende, aveva previsto a partire dal 2013 la graduale confluenza delle preesistenti forme di tutela per la disoccupazione (indennità di disoccupazione sia a requisiti normali che ridotti e indennità di mobilità) nell'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi).

L'entrata in vigore della Naspi ha determinato un calo fisiologico delle richieste di Aspi e MiniAspi, rispettivamente del 60,1 per cento e del 62,5 per cento, rispetto all'anno precedente, proprio in virtù del suo carattere sostitutivo di questi ultimi strumenti (tabella 41).

Tabella 41 - Domande Aspi e MiniAspi 2015

	Pervenuto			Definito		
	2014	2015	Variazione %	2014	2015	Variazione %
Aspi	1.701.899	678.112	-60,1%	1.685.201	778.469	-53,8%
MiniAspi	689.082	258.177	-62,5%	689.950	280.069	-59,4%

Fonte: Inps - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2015

L'onere supportato nel 2015 per le prestazioni sopradescritte è riepilogato nella Tabella 42. Rispetto al 2014, l'entrata in vigore in corso di anno della nuova prestazione a tutela della disoccupazione (Naspi) ha determinato un naturale decremento degli oneri sostenuti per le prestazioni di Aspi (9.638 ml) e MiniAspi (1.696 ml).

Tabella 42 - Spesa Aspi, MiniAspi e Naspi 2015

(dati in milioni)

	Spesa per prestazioni	Copertura per contribuzione figurativa	Totale onere	Contributi incassati
Aspi	4.550	2.759	7.309	4.764
MiniAspi	649	350	999	-
Naspi	1.867	953	2.820	4.764

Fonte: Inps - XV Rapporto annuale - luglio 2016

A completamento del quadro generale di riferimento, va evidenziata l'ulteriore diminuzione delle domande di indennità di mobilità (-30 per cento) e di disoccupazione (-4 per cento); prestazioni che l'Istituto continua ad erogare in via residuale, dopo l'intervento dal 1° gennaio 2013 dell'Assicurazione sociale per l'impiego (Aspi) e dal 1° maggio 2015 della Naspi. La l. n. 92/2012, ha, quindi, disposto la soppressione dell'indennità di mobilità a partire dal 1.1.2017 e definito un regime transitorio per il periodo 2013-2016.

7.4.3 In riferimento alle ulteriori prestazioni a sostegno del reddito erogate dall'Inps – nello specifico indennità di maternità e di malattia – la tabella 43 riepiloga i dati relativi alla spesa sostenuta nel 2015.

Tabella 43 - Spesa indennità di maternità e di malattia

(dati in milioni)

	Spesa per prestazioni	Contributi incassati
Trattamenti economici di maternità*	2.523	1.157
Trattamenti economici di malattia**	1.957	4.453

*include: indennità per allattamento e quota parte indennità ex art. 49, co. 1, l. n. 488/99.

**include anche indennità ai donatori sangue.

Fonte: Inps – XV rapporto annuale - luglio 2016

Con riguardo all'erogazione dell'indennità di malattia un'attenzione particolare va riservata alle criticità emerse, negli ultimi anni, in riferimento alle verifiche effettuate dall'Istituto.

Dopo un periodo di sospensione delle visite mediche di controllo domiciliare avutosi nel 2013, l'Istituto ha rivisto le modalità di assegnazione di quelle disposte d'ufficio nel segno della razionalizzazione nell'impiego delle risorse.

Già dal 2011, infatti, l'Istituto ha approntato un sistema di *data mining* che consente di individuare, con un metodo statistico predittivo, i soggetti a maggiore rischio prognostico da sottoporre a verifica; in tal modo le visite risultano essere più mirate ed efficaci nella lotta all'assenteismo.

Nonostante nel 2015 prosegua il trend in diminuzione dei controlli eseguiti (-3,3 per cento), migliora il valore percentuale delle prognosi con idoneità al lavoro, che passa dal 43,9 per cento del 2014 al 45,3 per cento del 2015, quale risultato, non solo del perfezionamento delle suddette tecniche di *data mining*, bensì anche delle innovazioni procedurali legate alla telematizzazione dei flussi informativi.

Tabella 44 - Visite mediche di controllo

	2014	2015	Variazione %
VMC Totali	618.039	597.609	-3,3%
Disposte d'ufficio	334.452	305.926	-8,5%
Richieste dall'azienda	283.587	291.683	2,9%

Fonte: Elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2014 e verifica trimestrale al 31 dicembre 2015

La diminuzione complessiva delle visite effettuate, che rispecchia sostanzialmente la riduzione di quelle disposte d'ufficio (-8,5 per cento), è da imputarsi alla perdurante applicazione delle misure di contenimento della spesa che, nell'ambito della razionalizzazione dell'impiego delle risorse, hanno portato alla fissazione di un numero massimo di visite mensili effettuabili.

L'onere sostenuto dall'Inps per l'esecuzione dei controlli in questione ammonta per il 2015 a 31,5 ml di euro, assestandosi sui livelli sostenuti l'anno precedente (30,9 ml).

Il nodo delle risorse a disposizione dell'Istituto assume centralità alla luce di quanto stabilito dell'art.17, c. 1, lett. l), della l. 7 agosto 2015, n. 124 che - sulla base di apposito decreto da adottare entro diciotto mesi dall'entrata in vigore della legge - stabilisce il trasferimento delle competenze

all'Inps in materia di accertamento medico-legale sullo stato di malattia dei pubblici dipendenti, al fine di garantire l'effettività del controllo (c.d. "Polo unico della medicina fiscale").

La medesima disposizione prevede anche il trasferimento all'Istituto delle risorse finanziarie attualmente impiegate dalle pubbliche amministrazioni per effettuare gli accertamenti. Questo trasferimento rimane tuttavia subordinato all'intesa in sede di Conferenza Stato Regioni sulla quantificazione delle predette risorse e sull'impiego del personale medico attualmente adibito a tali controlli, con la previsione del prioritario ricorso alle liste di cui all'art. 4, c. 10-bis, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125 (liste speciali ad esaurimento, istituite presso le sedi dell'Istituto, formate da medici a rapporto di impiego con pubbliche amministrazioni e da medici liberi professionisti, la cui attività è attualmente regolamentata da decreti del Ministero del lavoro).

Il decreto attuativo della citata delega risulta, ad oggi, ancora in fase di definizione da parte di apposito tavolo tecnico avviato dal Dipartimento della funzione pubblica cui partecipano i rappresentanti di Inps, del Ministero dell'economia, del Ministero della salute e della conferenza Stato Regioni.

7.5 Tra le prestazioni erogate dall'Istituto rientrano anche tutta una serie di interventi di welfare integrativo a favore degli iscritti alla "Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali", a suo tempo istituita presso l'Inpdap ed oggi confluita in Inps.

Le prestazioni erogate da detta Gestione sono rivolte tanto agli iscritti in attività di servizio e loro familiari che ai pensionati.

Tali interventi sono garantiti da un contributo obbligatorio, a carico dei lavoratori dipendenti pubblici, pari allo 0,35 per cento della retribuzione lorda e dello 0,15 per cento dell'assegno lordo di pensione per quanto riguarda i pensionati pubblici.

Per il 2015 è stato accertato un ammontare complessivo di 419 ml di euro (412 ml nel 2014) di contributi per prestazioni creditizie e sociali.

Nell'ambito delle prestazioni più strettamente di tipo sociale vanno ricordate tanto quelle rivolte ai giovani (figli e orfani di assicurati o pensionati) che quelle in favore degli anziani.

In riferimento alla platea dei giovani si segnalano le vacanze studio in Italia e all'estero, le borse di studio, i master universitari per giovani laureati, i dottorati di ricerca e i corsi di aggiornamento professionale, nonché l'ospitalità offerta nei convitti di Anagni, Spoleto, Caltagirone, Arezzo e San Sepolcro.

Le prestazioni a favore degli anziani vengono erogate tanto nell'ottica di valorizzare e garantire l'autosufficienza (case albergo e soggiorni benessere) che di contrastare la non autosufficienza (Residenze sanitarie assistite – Rsa e il programma *Home care premium*).

La tabella 45 riepiloga la spesa per le prestazioni di cui sopra, mettendo a confronto il biennio 2014–2015.

Tabella 45 - Spesa welfare integrativo

Descrizione	2015	2014	Variazione
Borse per studi medi e superiori	10.995.400	6.153.550	4.841.850
Borse per studi universitari e post universitari	8.650.991,37	10.474.163,62	-1.823.172,25
Convenzioni con i collegi universitari	5.829.928,16	5.963.462,16	-133.534
Convenzioni con i convitti nazionali	4.763.646,79	2.844.220,48	1.919.426,31
Corsi di aggiornamento professionale	10.785.670,16	5.388.595	5.397.075,16
Master e dottorati certificati	14.195.981,92	10.495.376,30	3.700.605,53
Soggiorni studio all'estero	57.743.438,35	56.218.311,40	1.525.126,95
Soggiorni vacanze Italia	12.397.161,65	15.804.609,29	-3.407.447,64
Progetti di assistenza domiciliare	187.477.215,55	139.188.363,77	48.288.851,78
Residenzialità convenzionata	4.956.736,28	6.269.656,62	-1.312.920,34
Soggiorni senior	5.842.144,20	6.244.057,10	-381.912,90
Altre prestazioni residuali	24.800	0	24.800
Contributi accessori	311.504,96	853.464	-541.959,04
Totale	323.974.619,39	265.877.829,83	58.096789,56

Fonte: Inps – rendiconti generali anno 2015 – Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali.

Le prestazioni di tipo creditizio erogate dalla gestione consistono in mutui ipotecari, piccoli prestiti (da uno a quattro anni) e prestiti pluriennali (da cinque a dieci anni) a tasso agevolato. La tabella 46 ne indica la relativa spesa, nel biennio 2014–2015.

Tabella 46 - Spesa mutui e prestiti

Descrizione	2015	2014	Variazione
Mutui ipotecari	278.953.997	483.934.246	-204.980.249
Prestiti pluriennali	189.813.635	275.399.403	-85.585.768
Piccoli prestiti	636.652.505	740.401.621	-103.749.116

Fonte: Inps-verifica trimestrale al 31.12.2015

I piccoli prestiti rappresentano la prestazione finanziariamente più elevata, sebbene in calo rispetto all'anno precedente, con una spesa di 637 ml di euro nel 2015 (740 ml nel 2014).

Con riferimento alle prestazioni creditizie in generale la diminuzione degli importi erogati, rispetto al 2014, è correlata alla diminuzione del numero di beneficiari. Il fenomeno è strettamente collegato al progressivo calo dei tassi di interesse che ha determinato una maggiore competitività dei prodotti offerti sul mercato dagli istituti di credito; ciò ha indotto l'Istituto a rivedere i regolamenti per la concessione e i tassi relativi a tali prestazioni per renderle più favorevoli. L'intervento non sembra tuttavia avere avuto gli effetti sperati nella misura in cui si assiste, ancora nel primo trimestre del 2016, a un ulteriore decremento degli importi erogati.

In riferimento alle prestazioni creditizie e sociali aumenta la platea dei beneficiari del progetto *Home care premium 2014* (con validità marzo – novembre 2015, prorogata fino a giugno 2016), in virtù dell'ampliamento degli ambiti aderenti.

8. La vigilanza

8.1 Il 2015 ha visto una ridefinizione dell'attività di vigilanza e un riposizionamento strategico della funzione, dettato da una serie concomitante di fattori tra cui - oltre al contesto socio-economico in cui la vigilanza opera - il mutato quadro normativo e la sempre minore disponibilità di risorse, soprattutto umane.

Le novità introdotte dal “*Jobs Act*” in tema di tutele e tipologie contrattuali e di potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito, nonché le nuove misure di incentivazione all'assunzione a tempo indeterminato - volte a promuovere nuove opportunità di ingresso nel mondo del lavoro e forme di occupazione stabile - previste dalla legge di stabilità 2015, hanno inciso sui contenuti della programmazione dell'attività di vigilanza dell'Istituto.

Ancor più rilevante l'impatto del d.lgs. n. 149/2015, che ha istituito l'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) al fine di razionalizzare e semplificare l'attività di vigilanza ed evitare la sovrapposizione di interventi ispettivi, destinato a produrre i suoi effetti sulle modalità operative dell'azione ispettiva.

La principale funzione dell'Inl risiede nel coordinamento, sulla base di direttive emanate dal Ministro del lavoro, della vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria.

A tal fine, l'Ispettorato definisce le specifiche modalità di accertamento e detta le linee di condotta e le direttive di carattere operativo per tutto il personale ispettivo compreso quello in forza presso Inps e Inail, che in ragione di un progressivo accentramento di tutte le funzioni ispettive nel nuovo soggetto, è inserito in un ruolo ad esaurimento dei predetti istituti con il mantenimento del trattamento economico e normativo in vigore.

In supporto all'attività di vigilanza svolta dall'Ispettorato, Inps, Inail e Agenzia delle entrate sono tenute a mettere a disposizione, anche attraverso l'accesso a specifici archivi informatici, dati e informazioni, sia in forma analitica che aggregata.

Il primo passo verso l'operatività del nuovo soggetto è stata l'adozione - in base a quanto previsto dall'art. 5, c. 1, del citato d.lgs. n. 149/2015 - del decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri 23 febbraio 2016 che disciplina l'organizzazione delle risorse umane e strumentali, rinviando a un successivo decreto del Ministero del lavoro l'individuazione della data di inizio dell'operatività dell'Inl. Dalla medesima data, al personale ispettivo dell'Inps e dell'Inail sono attribuiti i poteri assegnati al personale ispettivo del Ministero, compresa la qualifica di ufficiale di polizia giudiziaria e detto personale è inserito nel ruolo ad esaurimento dei citati enti; inoltre, con uno o più decreti saranno individuate le risorse finanziarie, nonché le risorse strumentali trasferite dal Ministero del

lavoro, dall'Inps e dall'Inail all'Ispettorato. Con d.p.r. 26 maggio 2016, n. 109 è stato adottato lo Statuto dell'Inl.

L'Ispettorato, in attesa che vengano definiti gli ultimi provvedimenti che conferiscano piena autonomia all'Agenzia, ha iniziato le proprie attività attraverso un protocollo di intesa con il Ministero del lavoro sottoscritto il 14 settembre 2016.

La convenzione consente all'Ispettorato di avvalersi delle strutture del Ministero per emanare le prime indicazioni volte ad uniformare tutta l'attività ispettiva esercitata dal personale ispettivo ministeriale, dell'Inps e dell'Inail.

Il protocollo è previsto operi fino a quando non sarà completato il trasferimento delle risorse umane e finanziarie all'Ispettorato e comunque non oltre i 24 mesi successivi alla data di inizio dell'attività dello stesso.

Il 15 settembre 2016 si sono insediati il Consiglio di amministrazione e il Collegio dei revisori del nuovo organismo.

Con la nascita dell'Ispettorato, che di fatto incorpora unicamente i servizi ispettivi del Ministero del lavoro, Inps e Inail continueranno a mantenere ed esercitare le loro funzioni nel campo della vigilanza. L'inserimento degli ispettori dei due Enti in un ruolo ad esaurimento, infatti, implicherebbe che il costituendo soggetto diventerà realmente unico quando gli ultimi ispettori dei due Enti cesseranno dal servizio.

Il coordinamento dell'attività ispettiva, peraltro già presente nella precedente normativa, potrebbe comunque assumere carattere più stringente, anche in virtù della dipendenza funzionale degli ispettori degli enti previdenziali dall'Inl ed alla luce del potere dell'Ispettorato medesimo di dettare le linee direttive dell'attività e della programmazione.

Tuttavia nell'attuale fase di avvio del nuovo soggetto si è determinata una situazione di incertezza, con un rallentamento delle attività ispettive dell'Inps che, soprattutto in termini di lotta al lavoro nero ed irregolare, potrebbe produrre effetti negativi.

I risultati forniti dall'amministrazione e riferiti a tutto il mese di giugno 2016, evidenziano, infatti, uno scostamento negativo nell'accertato pari a 14,1 per cento rispetto al valore obiettivo previsto per giugno 2016, in massima parte ascrivibile a regioni quali la Puglia, la Basilicata e la Calabria (-51 per cento in termini di produzione), dove peraltro il fenomeno del lavoro nero/irregolare è storicamente più pervasivo. Questa diminuzione è da porre in relazione, in base a quanto affermato dalla stessa amministrazione, ad una ulteriore riduzione della forza ispettiva a disposizione anche a seguito del cambio di profilo di alcuni ispettori, che hanno optato di transitare nei ruoli amministrativi piuttosto che confluire in quello ad esaurimento.

Ulteriore elemento problematico riguarda la garanzia del presidio dell'attività di vigilanza in materia previdenziale, per cui l'Istituto vanta specifiche competenze e procedure che consentono di implementare le posizioni assicurative dei lavoratori e assicurare le entrate derivanti dagli accertamenti effettuati.

In considerazione, infatti, sia della settorializzazione dei compiti svolti fino a oggi dai vari organi preposti alla vigilanza, sia dei diversi applicativi in uso, la nascita dell'Ispettorato richiede una importante attività di formazione delle risorse umane coinvolte, per poter giungere nel più breve tempo possibile ad una attività ispettiva in materia di lavoro più efficace ed efficiente con un referente unico.

8.2 Nel 2015 l'Inps ha proseguito nella sua azione basandosi sulle linee di indirizzo dell'attività ispettiva, emanate nell'aprile 2015 dalla competente direzione centrale - mai tradottesi nella formale adozione di un vero e proprio Piano delle attività - che hanno ribadito la necessità di potenziare, accanto alla tradizionale attività di accertamento, anche l'attività preventiva e di intercettazione tempestiva dei fenomeni irregolari e distorsivi del mercato.

In questo contesto si colloca l'attività di *intelligence* - svolta dal "Nucleo centrale di intelligence" appositamente costituito - divenuta vero e proprio cardine della vigilanza, con riflessi tanto sull'organizzazione che sull'implementazione di apposite procedure. Questa attività permette di mappare il territorio individuando nelle diverse realtà i fenomeni di evasione/elusione contributiva e i relativi ambiti di intervento.

Con l'attività di *intelligence*, che consente di elaborare indicatori di rischio in base ai quali estrarre liste di soggetti da sottoporre a verifica, si è inteso sviluppare un'azione maggiormente finalizzata e una conseguente maggiore efficacia dell'attività ispettiva. I singoli interventi sono realizzati sul territorio dai Nuclei di intervento speciale (Nis) che operano in pianta stabile in sostituzione delle precedenti task force.

Il potenziamento dell'efficacia delle ispezioni è divenuto, negli anni, tanto più indispensabile, per contrastare l'ampia area di evasione/elusione contributiva, quanto più diminuiscono le risorse umane e finanziarie a disposizione dell'Istituto. Nell'ultimo triennio si è infatti assistito, in correlazione con la riduzione del numero degli ispettori, alla crescente riduzione degli accessi ispettivi che (almeno in linea tendenziale) soltanto in parte non si è riflessa integralmente sui valori dell'accertato.

Le azioni ispettive individuate nel periodo in esame, nelle predette linee di indirizzo, hanno coinvolto tutte le gestioni previdenziali dell'Istituto. Per quanto attiene l'agricoltura, l'attività si è focalizzata, come negli anni precedenti, sul disconoscimento dei rapporti di lavoro fittizi e sul perseguimento

delle situazioni di abusivo inquadramento, nel settore agricolo, di imprese che svolgono attività di natura diversa (quali l'attività alberghiera e di ristorazione). Il fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi è stato perseguito anche in altri settori, in particolare nei confronti di aziende con dipendenti, in cui spesso si coniuga con la somministrazione illecita di manodopera.

L'attività ispettiva avente ad oggetto le cooperative ha riguardato essenzialmente gli appalti non genuini che, anche in questo caso, spesso celano somministrazione fraudolenta di manodopera.

Per il 2015, inoltre, una particolare attenzione è stata riservata al fenomeno delle c.d. false partite Iva, che spesso celano contratti di altro tipo, e alle realtà economiche gestite da cittadini stranieri, prevalentemente nel settore della ristorazione e manifatturiero.

Non ultimo va sottolineato che, in linea con la Relazione programmatica del Civ per il 2015-2016, l'attività di vigilanza si è indirizzata anche sui controlli dei soggetti tenuti al versamento dei contributi nella Gestione dipendenti pubblici.

8.3 I principali risultati dell'azione di vigilanza 2015 sono riassunti nella tabella 47, in raffronto con i dati riferiti ai due anni precedenti.

Tabella 47 - Attività di vigilanza

	2015	2014	2013
Accertamenti ispettivi	39.548	58.043	71.821
Lavoratori in nero ed irregolari	42.892	77.283	86.499
di cui totalmente in nero	16.644	28.627	33.490
Accertato lordo (euro)	1.105.539.356	1.316.766.033	1.240.953.187

Fonte: Inps

I dati esposti mostrano con tutta evidenza il decremento, nel triennio, tanto del numero degli accertamenti ispettivi che delle irregolarità riscontrate; con specifico riferimento al 2015 il calo è del 31,9 per cento rispetto all'anno precedente.

Il 2015 fa inoltre registrare, contrariamente a quanto avvenuto negli anni precedenti, una contrazione dell'accertato (-16 per cento sul 2014) a conferma del fatto che l'incremento della produttività media per visita ispettiva (+23 per cento), a seguito di una migliore programmazione che scaturisce dall'attività di intelligence, non permette di compensare la forte riduzione degli accertamenti ispettivi.

Il peso maggiore nella riduzione degli accertamenti ispettivi è da ricondurre alla contrazione del numero di ispettori in forza all'Istituto, passato dai 1.412 del 2014 ai 1.331 del 2015 (-5,7 per cento),

confermando il trend in diminuzione degli ultimi anni, che neanche l'inserimento degli ispettori del soppresso Enpals ha consentito di arginare.

Decremento che ha impedito, nell'anno in considerazione, il pieno raggiungimento degli obiettivi stabiliti in sede di programmazione, facendo registrare uno scostamento negativo dell'11,7 per cento in riferimento ai valori di accertato.

Quanto illustrato costituisce spunto di riflessione alla luce della nuova istituzione dell'Ispettorato nazionale del lavoro - che prevede un forte raccordo con l'attività di vigilanza che residua all'Inps - e del nuovo modello organizzativo (adottato con determinazione n. 110 del 28 luglio 2016) che, coerentemente, colloca la vigilanza all'interno della Direzione centrale entrate e recupero crediti, pertanto non più autonoma, e pone l'accento sullo sviluppo di una vigilanza di tipo documentale.

Questa evoluzione è la naturale conseguenza della ridefinizione della *mission* e del riposizionamento strategico della funzione, che ha visto attribuire un peso sempre maggiore alle azioni di prevenzione attuate attraverso attività di tutoraggio e consulenza lasciando intendere una sempre maggiore integrazione con l'attività di verifica amministrativa.

8.4 L'attività di accertamento e verifica amministrativa, posta a presidio dei flussi contributivi, anche attraverso un processo integrato tra la fase amministrativa e l'attività di vigilanza, ha contribuito, in virtù della *mission* originaria, ad alimentare un rapporto sinergico tra l'Istituto ed i soggetti contribuenti e/o i loro intermediari, soprattutto attraverso il tutoraggio che ha accresciuto e sviluppato la *compliance* aziendale, ovvero una sempre maggiore conformità dei comportamenti aziendali alle disposizioni normative e di prassi Inps in un'ottica di costante collaborazione tra soggetto contribuente e pubblica amministrazione.

La funzione si è poi negli anni evoluta, passando da controlli di tipo consulenziale/formale a controlli aventi ad oggetto fenomeni caratterizzati da una irregolarità sostanziale e indirizzati su aziende considerate "non congrue", comprese in specifiche liste compilate in virtù di appositi indici di rischio elaborati in collaborazione con il Coordinamento generale statistico attuariale di Inps.

Questi interventi (controllo e recupero degli importi indebitamente conguagliati e delle principali agevolazioni contributive) realizzati, "ex post" rispetto a situazioni di irregolarità contributiva già consumate, hanno consentito di raggiungere notevoli volumi di accertato e di mantenere una elevata e costante azione di controllo e deterrenza sul territorio.

Nel corso del 2015, infine, anche la verifica amministrativa, contestualmente alla vigilanza, ha visto ridefinita la propria *mission* e ha affiancato alla funzione tradizionale di controllo successivo sui comportamenti aziendali, quella di prevenzione dell'elusione contributiva, grazie allo sviluppo di

tecnologie informatiche e sistemi statistici predittivi che consentono di intercettare le anomalie - grazie all'analisi dei comportamenti aziendali, dei flussi contributivi e delle transazioni operate sulle procedure - e di intervenire prima che il comportamento fraudolento sia consolidato e abbia prodotto effetti dannosi per le entrate dell'Istituto e, più in generale, per il sistema economico del Paese.

Oltre alle azioni già in corso di svolgimento, le nuove attività di verifica amministrativa del 2015 hanno coinvolto, in particolare, le aziende con dipendenti (c.d. Uniemens) e le aziende agricole.

In riferimento alle prime aziende, le verifiche hanno riguardato la presenza di tutti i requisiti per il godimento di benefici contributivi (agevolazioni, riduzioni, ecc.) con il conseguente recupero di quelli non spettanti e il blocco dei flussi contributivi che presentano forme di riduzione anomale.

Analogo approccio è stato seguito per il controllo dei conguagli a titolo di Assegni al nucleo familiare (Anf), indennità di malattia e di maternità dove, oltre a permettere di identificare vere e proprie truffe riguardanti prestazioni pagate direttamente dall'Inps al lavoratore (comunque poste a conguaglio dal datore di lavoro), è stato possibile verificare i flussi contributivi anomali, prima ancora che vi fosse esborso di qualsiasi tipo da parte dell'Istituto.

L'analisi dei flussi contributivi, supportata dalle apposite procedure informatiche, si è rivelata utile per intercettare forme di lavoro fittizio anche nell'ambito delle aziende con dipendenti, consentendo di annullare rapporti di lavoro esistenti solo sulla carta e costituiti al solo scopo dell'erogazione di prestazioni previdenziali.

Le segnalazioni effettuate dalle strutture territoriali e l'attività d'*intelligence*, svolta a livello centrale nel corso del 2015 hanno consentito l'individuazione di circa 10.500 lavoratori "fittizi", facenti a capo a 336 aziende. Relativamente a tali posizioni l'attività di verifica posta in essere centralmente ha provveduto, in prima battuta, a mantenere in *stand by* le denunce contributive degli pseudo lavoratori, arginando e limitando così, di fatto, l'accesso alle prestazioni; successivamente a segnalare immediatamente le fattispecie fraudolente alla vigilanza ispettiva per i successivi accertamenti finalizzati all'annullamento dei falsi rapporti di lavoro.

Altro fronte ha riguardato le compensazioni indebite, ovvero il pagamento della contribuzione Inps utilizzando presunti crediti verso altre Pubbliche amministrazioni. Al riguardo si segnala il protocollo di intesa, sottoscritto a maggio 2015, tra l'Istituto e l'Agenzia delle entrate.

Per quanto attiene le aziende agricole, la procedura informatica Tutor Agri ha consentito di far emergere e contrastare comportamenti aziendali anomali. Il confronto tra le denunce mensili (modelli Dmag) le denunce aziendali (Da) di inizio attività ha permesso di individuare le aziende che, ai fini di ridurre il carico contributivo, abbiano indicato caratteristiche contributive diverse rispetto a quelle attribuite dalla sede Inps di appartenenza a seguito dell'istruttoria della denuncia aziendale.

Le operazioni di verifica amministrativa hanno consentito nel 2015 di realizzare, complessivamente, volumi di accertato pari a 162,6 ml (150,2 nel 2014).

8.5 Le programmazioni dell'attività ispettiva e di vigilanza documentale per l'anno 2016 hanno tenuto conto tanto del nuovo quadro normativo, con la creazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, che del nuovo assetto organizzativo.

Dal lato organizzativo la collocazione della funzione di vigilanza nell'ambito della Direzione centrale entrate e recupero crediti - come definita nella citata determinazione presidenziale n. 110/2016, che reca il nuovo Ordinamento dei servizi - è intesa a facilitare il necessario coordinamento con la verifica amministrativa (vigilanza documentale) onde evitare possibili duplicazione di interventi, nella misura in cui l'attività di *intelligence* e prevenzione assumono carattere preponderante anche per la vigilanza "tradizionale".

Per quanto riguarda quest'ultima è stato adottato con determinazione presidenziale n. 101 del 28 luglio 2016, il Piano di prevenzione e attività ispettiva 2016 (in ritardo, come negli anni trascorsi, rispetto all'esigenza di garantire un regolare avvio dell'attività).

Nell'ambito dell'attività ordinaria, che comprende sia interventi realizzati a livello nazionale che l'attività ispettiva svolta dalle singole regioni per contrastare fenomeni o patologie legate al territorio di riferimento, sono stati individuati quali ambiti prioritari di intervento: la lotta al caporalato in agricoltura; la verifica di fenomeni di fruizione indebita dell'esonero contributivo legato ai contratti a tutele crescenti; il contrasto al lavoro nero ed irregolare nell'ambito delle piattaforme logistiche interporti; la verifica della corretta applicazione della normativa a tutela dei rapporti di lavoro istaurati nel settore delle cooperative; il contrasto all'utilizzo improprio dei *voucher*; i rapporti di lavoro fittizi e il contrasto al lavoro nero nelle grandi aziende di produzione e servizi appartenenti al settore terziario.

Accanto a tale attività si affianca quella dei Nuclei di intervento speciale (Nis) volta a contrastare fenomeni di evasione/elusione di particolare complessità, diffusi in più ambiti territoriali, sotto il coordinamento del Nucleo centrale d'*intelligence*.

In riferimento alla vigilanza documentale, il Piano 2016 – adottato con determinazione presidenziale n. 102 del 28 luglio 2016 – articola l'attività su due diverse linee di azione. Ad una vera e propria attività di accertamento della contribuzione dovuta e non versata, finalizzata a mantenere una costante azione di controllo sul territorio per garantire il mantenimento dell'efficacia deterrente dell'azione di verifica amministrativa, si affianca l'attività di prevenzione, finalizzata a contribuire alla riduzione del debito pubblico, che intende contrastare nella maniera più tempestiva possibile