

visite mediche di controllo domiciliare sullo stato di malattia anche nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni.

Lo stesso decreto ha, pertanto, disposto che l'Istituto vi provveda con oneri a proprio carico, nei limiti delle risorse trasferite dalle Amministrazioni interessate e ha stabilito l'assegnazione ad Inps di un importo pari a 15 ml per il 2017, 35 ml per l'anno 2018 e 50 ml in ragione d'anno a decorrere dall'anno 2019.

Allo stato attuale l'Istituto, per lo svolgimento delle attività in parola, continuerà ad utilizzare le prestazioni di medici inseriti nelle liste speciali⁷¹, di cui peraltro il decreto prevede una revisione della disciplina del rapporto con Inps. Revisione che dovrà avvenire mediante l'adozione di apposite convenzioni da stipularsi, in forma di accordo collettivo su base nazionale tra l'Inps e le organizzazioni sindacali di categoria maggiormente rappresentative, secondo le modalità e i contenuti indicati nell'Atto di indirizzo approvato con decreto ministeriale del 2 agosto 2017. Atto che detta, altresì, la disciplina transitoria da applicarsi agli accertamenti medico legali sui dipendenti pubblici, a decorrere dal 1° settembre 2017, in caso di mancata stipula della predetta convenzione.

7.6 Tra le prestazioni erogate dall'Istituto rientrano anche tutta una serie di interventi di *welfare* integrativo a favore di alcune categorie di lavoratori iscritti a specifiche gestioni. Tra queste va considerata, per la platea di lavoratori che coinvolge e la tipologia di prestazioni erogate, la "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.

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

Per il 2016 è stato accertato un ammontare complessivo di circa 413 ml (416 ml nel 2015) 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.

⁷¹ Trattasi delle liste previste dall'art. 4, c. 10-bis, del d.l. 31 agosto 2013, n. 101, convertito dalla l. 30 ottobre 2013, n. 125, ovvero 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.

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 43 riepiloga la spesa per le prestazioni di cui sopra, mettendo a confronto il biennio 2015-2016.

Tabella 43 - Spesa welfare integrativo.

Descrizione	2015	2016	Variazione
Borse per studi medi e superiori	10.995.400,00	5.520.300,00	-5.475.100,00
Borse per studi universitari e post universitari	8.650.991,37	8.302.578,15	-348.413,22
Convenzioni con i collegi universitari	5.829.928,16	12.980.511,62	7.155.583,46
Convenzioni con i convitti nazionali	4.763.646,79	6.672.622,04	1.908.975,26
Corsi di aggiornamento professionale	10.785.670,16	8.698.827,00	-2.086.843,16
Master e dottorati certificati	14.195.981,92	14.929.957,99	733.976,07
Master executive	---	7.130.338,50	---
Periodi di studio all'estero – progetto Itaca	---	11.205.000,00	---
Progetti di assistenza domiciliare	187.477.215,55	129.014.589,65	-58.462.625,90
Residenzialità convenzionata	4.956.736,28	23.383.549,62	18.426.813,34
Soggiorni senior	5.842.144,20	3.172.000,00	2.670.144,20
Altre prestazioni residuali	24.800,00	0	-24.800,00
Contributi accessori	311.504,96	23.496,00	-288.008,96
Soggiorni studio all'estero	57.743.438,35	50.683.597,87	-7.059.870,48
Soggiorni vacanze Italia	12.397.161,65	13.602.500,00	1.205.338,35
Totale	323.974.619,39	295.319.868,44	-28.654.750,95

Fonte: Inps – rendiconti generali anno 2016 – 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 44 ne indica la relativa spesa, nel biennio 2015-2016.

Tabella 44 - Spesa mutui e prestiti.

Descrizione	2015	2016	Variazione
Mutui ipotecari	299.425.109	113.558.675	-185.866.434
Prestiti pluriennali	172.359.283	86.800.559	- 85.558.724
Piccoli prestiti	694.234.039	677.560.451	- 16.673.588

Fonte: Inps-verifica trimestrale al 31.12.2016

I piccoli prestiti rappresentano la prestazione finanziariamente più elevata, sebbene in calo rispetto all'anno precedente, con una spesa di 677 ml nel 2016 (694 ml nel 2015).

Con riferimento alle prestazioni creditizie in generale la diminuzione degli importi erogati, rispetto al 2015, è correlata alla diminuzione del numero di beneficiari. Infatti, nonostante l'intervento da parte dell'Istituto volto a rendere più competitive le prestazioni Inps rispetto ai prodotti offerti sul mercato dagli istituti di credito, attraverso la revisione dei tassi di interesse e dei regolamenti per la concessione, non si sono avuti gli effetti sperati. Il perdurante mancato turn over nel pubblico impiego riduce di fatto la platea di potenziali beneficiari.

8 - LA VIGILANZA

8.1 Nel corso del 2015, come illustrato nel precedente referto, si è assistito ad una ridefinizione dell'attività di vigilanza e ad un riposizionamento strategico della funzione, dettato da una molteplicità di fattori che vanno dal contesto socio-economico di riferimento, al mutato quadro normativo e, non da ultimo, alla sempre minore disponibilità di risorse, soprattutto umane.

E' comunque, da dire come nel 2016 l'attività di vigilanza dell'Istituto si è svolta in un quadro di incertezza, condizionato, oltre che dalle novità normative in tema di tutele e tipologie contrattuali e di potenziamento degli strumenti di sostegno al reddito introdotti dal "Jobs Act", anche dalla nascita di un nuovo soggetto competente per la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria.

Come già sottolineato nella relazione riferita al precedente esercizio, il d.lgs. 14 settembre 2015, n. 149 ha, infatti, istituito una agenzia unica per le ispezioni del lavoro - l'Ispettorato nazionale del lavoro (Inl) - che svolge le attività ispettive già esercitate dal Ministero del lavoro, dall'Inps e dall'Inail, coordinando le azioni di vigilanza nelle materie di competenza delle citate amministrazioni.

Il 2016 ha visto l'adozione di una serie di atti di carattere normativo e regolamentare a completamento del quadro delineato dal decreto delegato di cui innanzi si è detto. Da ultimo il decreto interministeriale 28 dicembre 2016, ha individuato nel 1° gennaio 2017 la data di avvio di operatività dell'Inl e, in sede di prima attuazione, le risorse umane e finanziarie da trasferirvi.

Già nel corso del 2016, tuttavia, il nuovo soggetto ha iniziato le proprie attività attraverso un protocollo di intesa con il Ministero del lavoro, sottoscritto il 14 settembre 2016.

La convenzione ha consentito 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.

Dalla data di operatività dell'Inl, il personale ispettivo di Inps e Inail, che non avesse in precedenza optato per transitare nei ruoli amministrativi, è stato inserito in un ruolo ad esaurimento e ad esso sono stati attribuiti i compiti di ufficiale di polizia giudiziaria già in capo agli ispettori del Ministero del lavoro.

L'evoluzione del contesto normativo e regolamentare come sopra descritto, insieme alla diminuzione del personale ispettivo - dovuta anche al transito di alcune unità nel ruolo amministrativo - e alla impellente esigenza di formazione, nella prospettiva della piena operatività dell'Inl, hanno determinato un rallentamento delle attività ispettive dell'Inps, con effetti negativi sul raggiungimento degli obiettivi fissati in relazione al numero di aziende ispezionate, lavoratori irregolari/in nero e valore dei contributi evasi accertati. Il rallentamento è testimoniato dal raffronto dei dati di consuntivo 2016 con quelli dell'anno precedente, come esposto nel successivo paragrafo (tabella 45).

8.2 Nel corso del 2016 l'Inps ha condotto l'attività di vigilanza sulla base degli ambiti di intervento e degli obiettivi fissati dal Piano di prevenzione e attività ispettiva, adottato con determinazione presidenziale n. 101 del 28 luglio 2016 (in ritardo, comunque, 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 nelle singole regioni, per contrastare fenomeni o patologie legate al territorio di riferimento - le priorità di intervento hanno riguardato: *i*) la lotta al caporalato in agricoltura; *ii*) la verifica di fenomeni di fruizione indebita dell'esonero contributivo legato ai contratti a tutele crescenti; *iii*) il contrasto al lavoro nero ed irregolare nell'ambito delle piattaforme logistiche interporti; *iv*) la verifica della corretta applicazione della normativa a tutela dei rapporti di lavoro istaurati nel settore delle cooperative; *v*) il contrasto all'utilizzo improprio dei *voucher*; *vi*) i rapporti di lavoro fittizi e il contrasto al lavoro nero nelle grandi aziende di produzione e servizi appartenenti al settore terziario.

A tale attività si è affiancata quella svolta dai Nuclei di intervento speciale (Nis), che hanno rappresentato lo strumento per assicurare un elevato livello di competenza e flessibilità in grado di intervenire in modo mirato nel contesto di situazioni emergenziali, individuate a seguito dell'attività condotta dal Nucleo centrale di *intelligence*, con un'analisi dei rischi, volta a contrastare fenomeni di evasione/elusione di particolare complessità, diffusi in più ambiti territoriali.

Proprio a queste attività è dovuto il risultato maggiormente significativo in termini di volume di accertato, che ha rappresentato il 28,3 per cento dell'accertato lordo complessivo a livello nazionale (918 ml). Resta confermata la circostanza che 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.

I principali risultati dell'azione di vigilanza 2016 sono riassunti nella tabella 45, in raffronto con i dati riferiti ai due anni precedenti.

Tabella 45 - Attività di vigilanza.

	2016	2015	2014
Accertamenti ispettivi	28.818	39.548	58.043
Lavoratori in nero ed irregolari	39.372	42.892	77.283
di cui totalmente in nero	14.051	16.644	28.627
Accertato lordo (euro)	918.035.814	1.105.539.356	1.316.766.033

Fonte: Inps

I dati esposti mostrano, con tutta evidenza, il decremento, nel triennio, tanto del numero degli accertamenti ispettivi che delle irregolarità riscontrate, con una contrazione dei primi che nel 2016 è del 27,1 per cento rispetto al precedente esercizio, mentre per quanto attiene i lavoratori in nero ed irregolari la riduzione è pari all'8,2 per cento.

Sul totale delle aziende ispezionate quelle risultate irregolari sono 22.138, pari al 76,8 per cento.

Si registra inoltre, come già nel 2015, una diminuzione dell'accertato (-17 per cento sul 2015), a conferma del fatto che la maggiore efficacia delle visite ispettive, a seguito di una migliore programmazione che scaturisce dall'attività di *intelligence* (comprovata dall'alta percentuale di aziende irregolari) non è tale da compensare la forte riduzione degli accertamenti.

Il peso maggiore nella diminuzione di questi ultimi è da ricondurre, come già accennato, alla contrazione del numero di ispettori in forza all'Istituto, passato nell'arco di tre anni da circa 1.400 a poco più di 1.200 (-14,3 per cento).

Altri fattori che hanno inciso sull'andamento innanzi esposto - oltre alla già ricordata situazione di incertezza in cui si è venuto a trovare il corpo ispettivo - sono da rinvenire nelle difficoltà operative di utilizzo delle procedure (in particolare verbali web), ad oggi in corso di risoluzione secondo quanto affermato dall'amministrazione, e nell'impiego di ispettori dell'Istituto in operazioni congiunte con Agenzia delle entrate, Guardia di finanza e Arma dei Carabinieri.

Ancora, con riguardo ai risultati dell'attività per il 2016, va evidenziato lo scostamento negativo anche rispetto agli stessi obiettivi di Piano, con un -17,4 per cento dell'accertato sul programmato.

Va rilevato che nei valori dell'accertato rientra anche l'importo riferito al recupero di indebite prestazioni, a seguito dell'annullamento di rapporti di lavoro fittizio per un valore di 201,471 ml. Fenomeno, quest'ultimo, in costante espansione che risulta interessare anche aree geografiche e settori produttivi prima esenti (in particolare le aziende con dipendenti).

Specificità rilevante, come accennato in precedenza, ha poi assunto l'attività dei Nis, impegnati dal mese di maggio del 2016 in interventi focalizzati su settori produttivi in sofferenza, individuati sulla base dell'attività condotta dal Nucleo centrale di intelligence, in una articolata distribuzione territoriale. Gli interventi, oltre ai rapporti di lavoro fittizi, sono stati indirizzati, in particolare, verso le aziende etniche, l'agricoltura, il turismo e le cooperative. Il risultato di queste azioni, che ha consentito di accertare 259,484 ml, è particolarmente significativo se si considera che l'attività è stata svolta in soli sei mesi. I risultati più rilevanti si sono avuti proprio nelle aree del paese considerate a maggior rischio evasione/elusione contributiva, in cui l'incidenza dell'accertato derivante da questo tipo di azioni, in rapporto all'accertato lordo complessivo realizzato nel medesimo ambito territoriale, è piuttosto consistente (Veneto 22,6 per cento; Sicilia 24,7 per cento; Lazio 30,7 per cento; Calabria 38,9 per cento; Lombardia 39,1 per cento; Toscana 39,5 per cento).

8.3 In riferimento alla vigilanza documentale, l'attività svolta nel 2016 ha seguito le due diverse linee di azione individuate nel relativo Piano, adottato con determinazione presidenziale n. 102 del 28 luglio 2016.

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 l'efficacia deterrente dell'azione di verifica amministrativa), si è affiancata l'attività di prevenzione intesa a contrastare, nella maniera più tempestiva possibile, quelle fattispecie evasive della contribuzione ancor prima che il comportamento fraudolento si fosse consolidato ed avesse prodotto i suoi effetti dannosi. In questo contesto sono proseguite molte delle azioni iniziate negli anni precedenti (controllo degli esoneri contributivi ex lege n. 190/2014; tutoraggio delle aziende Uniemens; conguaglio degli assegni al nucleo familiare; indebite compensazioni; tutoraggio crediti sofferenti; tutoraggio imprese agricole e procedura Pegaso).

I controlli realizzati *ex post* rispetto a situazioni di irregolarità già consumate e finalizzati al recupero della contribuzione dovuta e non versata, hanno consentito di accertare importi per circa 334 ml, a fronte di un programmato pari a 217 ml.

In aggiunta a tale attività, la vigilanza documentale ha impedito alle aziende di usufruire indebitamente di prestazioni previdenziali e/o di ulteriori agevolazioni per un importo pari a oltre 403 ml, a fronte di un importo pianificato pari a circa 500 ml. La vigilanza documentale, sia in termini di maggiori entrate che di minori uscite, ha pertanto, consentito di raggiungere un beneficio economico complessivo pari ad oltre 737 ml di euro, come esposto in tabella.

A commento della tabella, può aggiungersi come a fronte dei 462.887 controlli programmati ne siano stati definiti 344.531, ovvero il 74 per cento. Di questi, quelli conclusi senza addebito sono stati 43.497, quelli invece che hanno richiesto l'invio della diffida di pagamento o la segnalazione alla vigilanza ispettiva sono stati 298.812 (oltre l'87 per cento).

Tabella 46 - Vigilanza documentale.

Controllo sgravio triennale		Controllo altre agevolazioni	Controllo conguagli	Tutoraggio crediti sofferenti	Controlli CIG	Contrasto rapporti di lavoro simulati	Totali	
Accertato	Risparmiato	Accertato	Accertato	Accertato	Accertato	Risparmiato	Accertato	Risparmiato
153.132.845	253.029.482	27.718.651	11.068.326	95.843.532	46.132.816	150.667.500	333.896.170	403.696.982
							737.593.152	

Fonte: Inps

L'attività che ha avuto maggiore impatto, sia in termini di accertato che di importi futuri risparmiati, è con tutta evidenza quella relativa alla corretta fruizione dell'esonero contributivo triennale di cui alla l. n. 190/2014 che rappresenta il 55 per cento del beneficio economico derivante da tutte le attività di vigilanza documentale.

Sempre nel corso del 2016 sono stati individuati circa 19.000 lavoratori "fittizi" (contro i 10.500 dell'anno precedente) facenti capo a 440 aziende (336 nel 2015). Il contrasto a questo tipo di fenomeno, con il blocco della creazione e/o di qualsiasi utilizzo di posizioni aziendali già attive, al solo scopo di costituire posizioni assicurative tali da consentire l'erogazione di indebite prestazioni previdenziali, ha evitato un esborso da parte dell'Istituto di oltre 150 ml.

8.4 La programmazione dell'attività di vigilanza documentale per il 2017 è avvenuta sulla scorta della determinazione presidenziale n. 90 del 25 maggio. Il Piano della vigilanza documentale è stato redatto secondo gli indirizzi gestionali e le indicazioni contenute nel Piano della *performance* 2017.

L'attività segue le due diverse linee di azione che ormai da diversi anni orientano i controlli *on desk*; ovvero l'accertamento, diretto a rilevare e quantificare la contribuzione dovuta e non versata e la prevenzione finalizzata a contribuire alla riduzione del debito pubblico.

Nei primi mesi dell'anno è stata rilasciata, inoltre, una piattaforma informatica di supporto al monitoraggio e alla pianificazione delle attività di verifica, denominata Mo.Vi.Do. (Monitoraggio attività di Vigilanza Documentale) che consentirà all'Istituto di disporre del quadro complessivo dell'andamento delle verifiche (numero, esito, importi accertati e contributo alla riduzione del debito pubblico); di effettuare valutazioni per la programmazione futura; di confrontare i risultati effettivi conseguiti con quelli attesi e porre in essere le adeguate misure correttive e di condurre analisi sull'accertato/riscosso, soprattutto in relazione al tempo che intercorre tra la conclusione dell'accertamento e l'effettiva riscossione del credito.

Le attività che fanno parte del Piano di vigilanza documentale 2017 si collocano in continuità con quelle realizzate nell'anno precedente, seppur con alcune rilevanti novità, strettamente collegate alla disponibilità ed al perfezionamento di alcune procedure informatiche e prassi operative tali da ampliare il campo di azione.

Di particolare rilevanza il progetto Elsa (Emersione lavoro Sommerso Aziende), avviato in via sperimentale nel 2016, che consente di elaborare centralmente i dati e individuare rapporti di lavoro per i quali manca il flusso UniEmens⁷² mensile o il Dmag⁷³ trimestrale. In sostanza il riferimento è a tutte quelle situazioni in cui è stato comunicato al centro per l'impiego l'instaurazione di un rapporto di lavoro, cui non ha corrisposto la denuncia contributiva all'Inps. Tali posizioni è previsto siano gestite da una nuova applicazione che consentirà di ricostruire i flussi mancanti e calcolare la contribuzione dovuta dai datori di lavoro, accorciando i tempi di recupero del credito.

In tema di contrasto alla simulazione di rapporti di lavoro nel 2017 sono stati rilasciati una serie di applicativi a supporto del piano operativo denominato Frozen, intesi ad individuare le posizioni aziendali anomale e bloccare l'automatico aggiornamento delle posizioni individuali dei lavoratori. Tali strumenti è previsto possano essere di particolare ausilio per contrastare fenomeni, sempre più in espansione, di erogazione di prestazioni a sostegno del reddito di natura indebita; di conguagli per prestazioni inesistenti (malattia, maternità, assegni al nucleo familiare,

⁷² Sistema di inoltro delle denunce mensili relative ai lavoratori dipendenti denominato flusso.

⁷³ Con il modello DMAG, vengono denunciati trimestralmente i lavoratori occupati alle dipendenze delle aziende agricole e vengono dichiarati i dati retributivi e contributivi dei lavoratori occupati, ai fini dell'accertamento e della riscossione dei contributi.

ecc.); di incentivi all'occupazione di natura economica e contributiva non dovuti; di conguagli per erogazione del trattamento di fine rapporto per conto del Fondo di tesoreria.

In particolare, al conguaglio degli assegni al nucleo familiare si affiancherà, dal 2017, il controllo di ulteriori conguagli grazie alla procedura Casco (Controllo Automatizzato Sgravi e Conguagli) che contiene le informazioni relative a diverse prestazioni anticipate dal datore di lavoro e successivamente poste a conguaglio nelle denunce contributive (indennità di malattia e maternità, permessi per assistenza a disabili ex l. 5 febbraio 1992, n.104 e anticipazione o liquidazione del Tfr). La procedura, consente di confrontare aziende tra loro simili, in riferimento al settore di attività, alle dimensioni e all'area geografica, per far emergere quelle che si discostano in maniera significativa dal target esaminato e pertanto da ritenere maggiormente a rischio.

E' prevista, inoltre, la prosecuzione delle attività legate al tutoraggio delle aziende agricole e i controlli riferiti alla Cig tramite le procedure Pegaso (controllo del corretto versamento della contribuzione virtuale in edilizia a seguito di diniego della Cig) e Race (riscossione del contributo addizionale dovuto a seguito dei pagamenti diretti effettuati dall'Istituto).

Per quanto attiene le agevolazioni contributive, al controllo dell'esonero triennale si affianca anche quello biennale e quello relativo alle assunzioni di inoccupati/disoccupati da almeno 24 mesi o sospesi dal lavoro e beneficiari di Cigs. Saranno, inoltre, oggetto di verifica il bonus occupazionale previsto dal programma "garanzia giovani" e le agevolazioni previste per l'assunzione di lavoratori in mobilità.

Da ultimo, si segnala il protocollo di intesa siglato tra l'Istituto e l'Agenzia delle entrate che permette una congiunta azione di contrasto delle indebite compensazioni, attraverso uno scambio tempestivo e strutturato delle informazioni, con l'individuazione di profili di rischio di irregolarità sulla base dei quali identificare le posizioni aziendali da sottoporre a verifica. Posizioni che saranno gestite in maniera automatizzata grazie ad un applicativo (Falco) che renderà immediatamente disponibile per l'Agenzia delle entrate i dati delle compensazioni tra debiti contributivi e crediti verso l'erario ritenute a rischio e all'Inps i risultati delle verifiche effettuate ai fini della correttezza delle posizioni contributive.

Dall'attività di verifica amministrativa che, come visto, grazie allo sviluppo ed al perfezionamento di applicativi informatici, consente non solo di allargare il campo di azione ma di acquistare maggiore tempestività ed incisività, si attende per il 2017 un beneficio economico complessivo di oltre 600 ml (297,9 ml da contribuzione evasa, ovvero maggiori entrate e 316,2 ml di minori uscite).

8.5 Discorso a parte merita la vigilanza ispettiva, la cui programmazione non è più di stretta competenza dell'Istituto bensì dell'Inl che, come più volte sottolineato, esercita e coordina sull'intero territorio nazionale la vigilanza in materia di lavoro, contribuzione e assicurazione obbligatoria e legislazione sociale.

L'avvio, come già detto, dell'effettiva operatività del nuovo soggetto dal 1° gennaio 2017, ha importanti ripercussioni sull'attività dell'Inps che rimane, in virtù di specifiche disposizioni di legge (art. 1, c. 2 della l. n. 88/89), il soggetto deputato alla efficiente e tempestiva acquisizione dei contributi ed erogazione delle prestazioni. Funzione a cui contribuisce anche l'attività di vigilanza ispettiva che, in virtù delle somme derivanti dagli accertamenti, garantisce l'apporto al bilancio dell'ente.

Da ciò è emersa la necessità di un coordinamento tra Inps e Inl, che ha condotto alla stipula di un protocollo di intesa in data 21 febbraio 2017 in cui sono previste forme strutturate di coordinamento tra i due soggetti, attraverso l'istituzione di una Commissione nazionale e di Commissioni regionali di programmazione.

D'altro canto, lo stesso d.p.c.m. 23 febbraio 2016, recante l'organizzazione dell'Ispettorato nazionale del lavoro, ha disposto che le attività di accertamento tecnico effettuate per conto dell'Inps e dell'Inail fossero disciplinate da apposite convenzioni.

Il citato protocollo dovrà garantire, nelle more dell'individuazione delle risorse strumentali da trasferire all'Inl da parte di Inps, la continuità dell'azione di vigilanza ispettiva in materia di legislazione previdenziale. Le commissioni da esso previste, costituite da rappresentanti dell'Inl e dell'Inps, svolgono in via primaria una attività di analisi dei rischi, finalizzata a favorire l'individuazione dei fenomeni di evasione ed elusione, utilizzando come base di partenza il lavoro di *intelligence* svolto dall'Istituto negli anni trascorsi e le risultanze della vigilanza documentale e ispettiva, che hanno consentito di individuare le criticità più rilevanti. All'attività di analisi segue poi la programmazione e il monitoraggio delle azioni.

A seguito dell'adozione del protocollo, l'Inl con propria nota di aprile 2017 ha declinato nel dettaglio le modalità di programmazione in seno alle commissioni.

L'Istituto, nella consapevolezza che il 2017 avrebbe rappresentato l'anno di sperimentazione del nuovo modello di programmazione congiunta, ha ritenuto opportuno predisporre un piano di vigilanza ispettiva che individua i settori e i fenomeni nei quali è maggiore il rischio elusione/evasione (oggetto, pertanto, di verifica) e gli obiettivi quantitativi dell'attività di competenza dell'Istituto. Il piano è stato oggetto di discussione in seno al Comitato operativo previsto dall'art. 12 del d.lgs. 149/2015.

Per quanto attiene gli ambiti di intervento, l'area agricola riveste primaria importanza, anche in virtù del fatto che l'Istituto presiede la rete del lavoro agricolo di qualità.

I fenomeni che l'ente si prefigge di contrastare in questo ambito riguardano, tra gli altri, la creazione di rapporti di lavoro fittizio e la lotta al caporalato. Nel 2017 si è inteso estendere i controlli anche alle regioni del centro-nord dove, negli scorsi anni, erano avvenuti con minore frequenza e sistematicità.

Altri ambiti riguardano: la fruizione delle agevolazioni contributive; le cooperative; i versamenti al Fondo di Tesoreria; le aziende "etniche"; le aziende dello spettacolo; le aziende edili e le pubbliche amministrazioni.

Quale obiettivo complessivo dell'attività di vigilanza si prevede di ottenere un beneficio economico pari a 898 ml, di cui 719,5 ml da accertamento contributivo, ovvero maggiori entrate e 178,5 ml da annullamento di prestazioni e posizioni assicurative (falsi rapporti di lavoro), ovvero minori uscite.

Da sottolineare, come l'efficienza dell'attività di vigilanza e, più in generale di verifica, passa attraverso lo sviluppo e l'implementazione di procedure informatiche che consentono, da una parte, di definire, programmare e monitorare le diverse iniziative attraverso la raccolta delle informazioni collezionate in fase di accertamento e, dall'altra, di gestire il flusso dei crediti accertati e monitorare il contenzioso derivante dall'attività ispettiva, mediante l'utilizzo di tutte le informazioni disponibili nel sistema informativo dell'Istituto che consentono di elaborare i verbali e calcolare la contribuzione evasa e i relativi oneri accessori (verbali *web*).

Tale ultimo applicativo - finalizzato a colloquiare direttamente con le diverse gestioni dell'Istituto di volta in volta interessate, consentendo agli ispettori di lavorare sui dati relativi all'azienda e al lavoratore e di intervenire con le eventuali variazioni - è stato implementato nel corso del 2017 con riferimento alle violazioni la cui rilevazione era di esclusiva competenza degli ispettori del lavoro e che, con l'operatività dell'Inl, è stata attribuita anche agli ispettori Inps.

9 - IL CONTENZIOSO

9.1 L'andamento del contenzioso giudiziario ordinario in ambito previdenziale ed assistenziale ha rappresentato per l'Istituto criticità di un qualche rilievo in ragione del numero dei giudizi avviati in rapporto a quelli definiti e, di conseguenza, della giacenza accumulata in ciascun anno. La tabella 47 espone l'andamento del fenomeno nell'arco temporale 2007-2016⁷⁴.

Tabella 47 - Andamento contenzioso giudiziario 2007-2016.

	Giudizi avviati	% differenza da anno precedente	Giudizi definiti	% differenza da anno precedente	Giacenza	% differenza da anno precedente
2007	305.532	9,1	231.991	-18,6	799.924	10,1
2008	288.882	-5,4	319.769	37,8	769.037	-3,9
2009	350.334	21,3	296.412	-7,3	822.959	7,0
2010	338.952	-3,2	318.471	7,4	843.436	2,5
2011	252.148	-25,6	349.595	9,8	745.971	-11,6
2012	202.820	-19,6	319.397	-8,6	628.910	-15,7
2013	117.421	-42,1	230.476	-27,8	515.854	-18,0
2014	118.815	1,2	286.962	24,5	344.628	-33,2
2015	116.999	-1,5	195.769	-31,8	264.295	-23,3
2016	114.735	-1,9	124.244	-36,5	254.786	-3,6

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2006-2016

I dati rappresentati nella tabella mostrano, negli esercizi 2009 e 2010, un picco nei giudizi avviati unitamente ad un progressivo tendenziale decremento negli anni successivi, comunque contraddistinti dalla sensibile, minore entità dei giudizi stessi e della giacenza complessiva.

Ad esplicazione di siffatto andamento deve essere considerato come dal 1° aprile 2007, con il subentro al Ministero dell'economia nelle controversie instaurate da tale data, l'Inps si è visto attribuire piena legittimazione passiva in materia di invalidità civile.

Dal 2007 sino al 2012 il contenzioso intrapreso nel settore in parola si è, pertanto, attestato attorno al 50 per cento sui giudizi avviati e con una incidenza di oltre il 40 per cento sul totale di quelli pendenti.

L'andamento generale consegue, anche, ad una diversa circostanza - che merita essere sottolineata - da ricondurre ad aree geografiche maggiormente critiche per attivazione di azioni giudiziarie contro l'Istituto nelle materie previdenziali, principalmente nelle prestazioni a sostegno del reddito e nella previdenza agricola (fenomeno, quest'ultimo, concentrato nella Regione Puglia e, in particolare, nella provincia di Foggia).

⁷⁴ Le tabelle 47, 48 e 49 comprendono il solo contenzioso civile seguito dall'Avvocatura dell'Istituto e dai funzionari per i giudizi dell'invalidità civile. Non comprendono i giudizi avanti al Tar, al Consiglio di Stato e alla Corte dei Conti, oggetto di rilevazione soltanto nel 2016, in un numero complessivo di giudizi avviati pari a 4.959, definiti in 3.310 e con una giacenza finale di 18.803.

L'aggravarsi delle segnalate criticità, ha condotto l'Istituto ad adottare già nel 2009 linee di intervento finalizzate a contenere il contenzioso sia sul versante amministrativo che su quello giudiziario.

Interventi di cui il Civ, nei propri atti di programmazione, ha ripetutamente segnalato l'esigenza con invito a considerarli in un piano organico che tenesse in evidenza misure adottate, costi e risultati ottenuti.

Pur in assenza dell'auspicato piano, l'Istituto ha fatto fronte alle criticità in argomento, dotandosi di un assetto territoriale dell'avvocatura basato su un modello organizzativo e funzionale che tiene in considerazione un andamento dei giudizi contraddistinto dalla flessione nelle regioni del nord e dalla crescita in quelle del centro sud.

Le misure introdotte hanno, inoltre, previsto il ricorso a professionisti esterni all'Istituto per le attività procuratorie di domiciliazione e di sostituzione in udienza degli avvocati dell'Istituto, nonché alla pratica forense presso l'avvocatura Inps.

E' da aggiungere che nel 2017 si è dato corso a iniziative di sussidiarietà, consistenti nella cura a distanza dell'affare legale nella sua interezza⁷⁵ ed è stato approvato il Piano nazionale difesa legale a distanza per il biennio 2017-2018⁷⁶, per una equa distribuzione dei carichi di lavoro degli avvocati in forza presso le diverse sedi territoriali tramite l'invio telematico degli atti redatti in difesa dell'Istituto. Nel confermare le misure precedentemente intraprese, è stato inoltre modificato l'assetto organizzativo dell'Area professionale legale nelle sue articolazioni centrali e territoriali, ridefinendone le competenze, per renderlo maggiormente coerente con quello assunto dall'Istituto⁷⁷.

Nel contesto delineato, ad un progressivo minor numero dei giudizi avviati e ad un miglioramento dell'indice di giacenza contribuiscono sia il contenzioso nella materia assistenziale, sia quello nel settore previdenziale.

Quanto all'invalidità civile il cennato *trend* è, comunque, in via principale effetto degli interventi normativi che hanno introdotto l'accertamento tecnico per la verifica preventiva delle condizioni sanitarie legittimanti la pretesa fatta valere (Atpo); hanno configurato l'eventuale successiva fase come giudizio di merito in un unico grado, eliminando il doppio grado di giurisdizione (art. 38, c.1, lett. b), d.l. 6 luglio 2011, n. 98); hanno, infine, attribuito ai funzionari amministrativi dell'Istituto la rappresentanza e difesa in giudizio, con esclusione di quello in Cassazione.

⁷⁵ Dallo studio della controversia e costituzione in giudizio fino all'eventuale impugnazione dei provvedimenti giudiziari. In tal senso Inps, *messaggio Hermes n. 750 del 21 febbraio 2017*.

⁷⁶ Determinazione del direttore generale n. 126 del 10 luglio 2017.

⁷⁷ Determinazione presidenziale n. 186 del 6 dicembre 2017.

In conseguenza di queste misure, dal 2013 i nuovi giudizi connessi all'invalidità civile sono scesi ben al di sotto del 50 per cento del totale di quelli avviati e la giacenza a meno del 40 per cento di quella complessiva.

Per quanto attiene al contenzioso previdenziale questo andamento è effetto, in particolare, di iniziative straordinarie assunte in via amministrativa nelle sedi critiche, ma anche dell'intervento normativo (art. 38, c.1, lett. a), del citato d.l. n. 98/2011) che ha disposto l'estinzione di diritto dei processi di primo grado in materia previdenziale di valore compreso nei 500 euro.

A complemento dei fenomeni evidenziati, quale specifica della definizione dei procedimenti in parola, la tabella 48 mostra il *trend* nel decennio 2007-2016 delle sentenze favorevoli all'Istituto rispetto alle sfavorevoli. E' indicato nella voce "altro" il consistente apporto, sulla chiusura dei procedimenti e conseguentemente sulla giacenza, del riordino degli archivi informatici al fine di avere contezza della reale consistenza e delle tipologie di contenzioso in essere, nonché delle definizioni d'ufficio, sommato alla cessata materia del contendere e alle estinzioni di diritto ex art. 38, c.1, lett. a), d.l. n. 98/2011.

La tabella mostra anche come il rapporto tra le sentenze favorevoli e le sfavorevoli all'Istituto sul numero totale - che rappresenta l'indice della efficacia dell'azione legale - si inverta a partire dal 2009 e si attesti su oltre il 60 per cento di pronunce favorevoli.

Tabella 48 - Andamento sentenze favorevoli e sfavorevoli all'Istituto.

	Sentenze favorevoli Inps	% differenza da anno precedente	Sentenze favorevoli parte avversa	% differenza da anno precedente	Altro	% differenza da anno precedente
2007	98.433	11,6	107.286	9,9	26.272	-73,5
2008	126.542	28,6	143.462	33,7	49.765	89,4
2009	142.222	12,4	113.968	-20,6	40.222	-19,2
2010	148.779	4,6	107.747	-5,5	61.945	54,0
2011	144.402	-2,9	92.837	-13,8	112.356	81,4
2012	172.982	19,8	88.092	-5,1	58.323	-48,1
2013	128.500	-25,7	68.574	-22,2	33.402	-42,7
2014	125.773	-2,1	59.142	-13,8	102.047	205,5
2015	75.388	-40,1	44.599	-24,6	75.782	-25,7
2016	64.004	-15,1	40.140	-10,0	20.100	-73,5

Fonte: Elaborazione da verifiche trimestrali al 31 dicembre 2006-2016.

9.2 Nel 2016, per le ragioni specificate nel precedente paragrafo, continua a migliorare il contenzioso complessivo, che rimane, però, ancora di un qualche rilievo con riguardo, in particolare, all'entità dei procedimenti giurisdizionali in tema sia previdenziale che contributivo, che sommati rappresentano il 72,1 per cento nell'incidenza sul totale dei giudizi pendenti e il 67,2 per cento dei nuovi giudizi.

La tabella 49⁷⁸ evidenzia come il numero dei procedimenti giurisdizionali avviati registri una lieve flessione dell'1,9 per cento, mentre i giudizi definiti presentano una consistente diminuzione del 36,5 per cento e l'andamento delle giacenze è complessivamente migliorato del 3,6 per cento.

Tabella 49 - Procedimenti avviati, definiti e giacenza 2016.

	Giacenza al 1.1.2016	Giudizi avviati	Giudizi definiti	Giacenza al 31.12.2016
Contenzioso previdenziale	100.350	36.781	43.515	93.616
Variazione % sull'anno precedente	-27,2	-3,6	-42,4	-6,7
Contenzioso contributivo	87.777	40.318	38.134	89.961
Variazione % sull'anno precedente	-13,0	-2,1	-29,8	2,5
Contenzioso assistenziale	56.362	27.316	33.813	49.865
Variazione % sull'anno precedente	-35,6	7,2	-40,3	-11,5
Altro contenzioso	19.806	10.320	8.782	21.344
Variazione % sull'anno precedente	17,6	-15,1	-4,5	7,8
Totale	264.295	114.735	124.244	254.786
Variazione % sull'anno precedente	-23,0	-1,9	-36,5	-3,6

Fonte: Elaborazione da verifica trimestrale al 31 dicembre 2016

In materia non assistenziale, aumentano i nuovi ricorsi di parte avversa nel contenzioso contributivo (+12,3 per cento) - che rappresentano più di un terzo del totale - in conseguenza delle azioni intraprese per il recupero crediti e per il contrasto all'evasione contributiva. In controtendenza rispetto al 2015, diminuiscono i ricorsi contro l'Istituto nella previdenza agricola (-23,4 per cento), nelle prestazioni a sostegno del reddito (-8,5 per cento) e nel contenzioso di varia natura (-14 per cento).

⁷⁸ La tabella somma il contenzioso previdenziale (36,7 per cento), quello in materia contributiva (35,3 per cento) e l'"altro", principalmente per indebiti (8,4 per cento), separandolo da quello assistenziale (19,6 per cento).