

Dal mese di aprile 2009, di effettivo avvio delle verifiche vere e proprie, su 200.025 soggetti da sottoporre a visita, risultano al 30 giugno 2009 visitati 44.062, ovvero il 22% e i primi dati forniti sono riassunti nella tabella seguente.

Verifiche straordinarie Invalidi civili					
Soggetti da visitare	Totale visite	Non conferma requisiti sanitari	% non confermati	Revoca assegno/pensione	Revoca indennità di accompagnamento
200.025	44.062	6.322	14,35%	3.045	767

**Dati: Centro di responsabilità D.C. Pensioni – verifica di budget al 30 giugno 2009**

Ai casi di sospensione e successiva revoca della prestazione vanno ad aggiungersi quelli di accertamento di una invalidità ridotta rispetto a quella che aveva dato luogo all'erogazione di provvidenze economiche; in questi casi si è provveduto alla rideterminazione della prestazione, in presenza dei requisiti reddituali richiesti, se non addirittura alla sua revoca.

Va peraltro evidenziato che la più alta percentuale di provvedimenti non confermati, in rapporto al numero di visite effettuate, si è verificata in Calabria (20,72%), Campania (20,36%), Sardegna (20,32%), Puglia (17,73%), Sicilia (14,62%) e Umbria (21,99%) e che in Campania sono state effettuate poco più del 10% (5.757) delle visite programmate (51.826); fatta eccezione per l'Umbria, le regioni che mostrano le maggiori criticità, in riferimento a prestazioni indebitamente erogate, si confermano quelle del sud.

Dagli ultimi dati forniti dall'Amministrazione, aggiornati a ottobre 2009, emerge che sono state effettuate poco meno della metà delle visite di verifica stabilite (97.264), a fronte delle quali si è saliti a 5.434 assegni/pensioni e 1.600 indennità di accompagnamento revocati, che fanno ipotizzare al termine del piano un recupero di importi superiori rispetto a quelli previsti e quantificati in 100 mln di euro.

In base agli esiti della sperimentazione operata, appare auspicabile pertanto estendere negli anni successivi una simile iniziativa di verifica, che consenta il recupero di somme, a seguito del venir meno di prestazioni indebitamente erogate per mancanza dei requisiti richiesti; al riguardo si prende atto positivamente della specifica iniziativa programmata nel bilancio di previsione per il 2010, che risulta ribadita dalla legge finanziaria 2010 nella misura di 100.000 accertamenti.

**7.3.2** In materia di invalidità civile va evidenziato, quale sviluppo più recente, l'art.20 del D.L. n.78 del 1° luglio 2009, convertito in legge 3 agosto 2009, n.102, che dispone misure di "Contrasto alle frodi in materia di invalidità civile" e introduce rilevanti e significative novità in riferimento all'iter procedurale per l'accertamento dei requisiti,

tanto sanitari che amministrativi, per il riconoscimento dell'invalidità civile e del diritto alle eventuali prestazioni economiche.

In virtù delle norme adottate - che in parte rispondono alle istanze da anni avanzate dagli Organi dell'Istituto - l'Amministrazione assume centralità nel processo di riconoscimento dello stato invalidante e di concessione delle relative provvidenze economiche : in primo luogo, attraverso la presenza di un medico INPS, quale componente effettivo, nelle Commissioni mediche delle ASL, che è preordinata ad assicurare uniformità di giudizio sull'intero territorio nazionale e con l'attribuzione all'Istituto del compito di effettuare la verifica della permanenza dei requisiti sanitari (c.d. visite di revisione); in secondo luogo, mediante l'invio all'INPS di tutte le domande volte ad ottenere i benefici in materia di invalidità civile, che l'Istituto dovrà inoltrare tempestivamente e in via telematica alle ASL competenti, garantendo il monitoraggio, da parte del cittadino, dello stato di lavorazione delle domande anche dopo la conclusione della fase sanitaria con l'accesso diretto, o tramite i soggetti abilitati, al sito internet dell'Istituto, previo rilascio di apposito codice identificativo.

Di non secondaria importanza, inoltre, è l'aver previsto il passaggio all'INPS delle funzioni concessorie, vale a dire della gestione del procedimento amministrativo di concessione dei trattamenti economici in materia di invalidità civile, pur se subordinato a un accordo quadro tra il Ministero del Lavoro e la Conferenza permanente tra Stato, regioni e province autonome che ne dovrà stabilire le modalità.

Restando i soggetti coinvolti nel procedimento soltanto due, l'INPS e le ASL - anziché i molteplici attualmente previsti (Comuni, Prefetture, Province autonome) - appare ipotizzabile una maggiore snellezza del procedimento e una conseguente ulteriore contrazione dei tempi di erogazione delle prestazioni, che dovrà tendere a definire tutte le domande entro 120 giorni, eliminando gradualmente il pagamento degli interessi legali.

Spetta all'Istituto approntare tutti gli interventi necessari, di carattere organizzativo e procedurale, per poter assolvere nel migliore dei modi a tali nuovi compiti, anche attraverso una razionalizzazione delle risorse umane, finanziarie e strumentali - come peraltro prescritto dalla norma - che sono in corso di attuazione e che costituiranno oggetto di successiva valutazione.

Pur considerando il valore del ruolo diverso riconosciuto all'INPS, cui non spetta più il solo potere di verifica ma quello di definitivo "accertamento" dell'invalidità, nonché la sua coerenza con l'imputazione della spesa al bilancio statale, resta avvertita l'esigenza di una puntuale rivisitazione normativa delle preesistenti disposizioni sugli organi interessati e le relative competenze.

Riveste altresì indifferibile urgenza l'adozione – espressamente richiamata dalle nuove disposizioni di legge – del provvedimento ministeriale di aggiornamento delle tabelle indicative delle percentuali di invalidità, risalente al lontano 5 febbraio 1992, che registra ritardi.

**7.3.3** Nell'area dell'invalidità civile permangono criticità relativamente ai cospicui livelli di contenzioso giudiziario, per le quali si fa rinvio alla trattazione dell'apposito capitolo.

Anche in questo ambito è intervenuta la nuova disciplina dettata dal citato art.20 della legge n.102/2009, che ha soppresso sia la disposizione sulla notifica degli atti introduttivi dei giudizi in materia di invalidità civile agli uffici dell'Avvocatura dello Stato, sia quella che nei medesimi giudizi debba essere considerato litisconsorte necessario il Ministero dell'Economia e delle Finanze, sicché dal 1° luglio 2009 l'INPS è l'unico legittimato passivo nei ricorsi proposti in materia di prestazioni di invalidità civile; risulta altresì previsto che nei procedimenti giurisdizionali relativi a prestazioni sanitarie previdenziali e assistenziali, nel caso in cui il giudice nomini un consulente tecnico d'ufficio, alle indagini assista un medico legale dell'INPS.

Per effetto delle nuove norme, particolare importanza assume il ruolo dei medici legali dell'INPS per il quale è in corso una apposita riorganizzazione.

Nello specifico settore la Corte ribadisce l'importanza, ai fini di deflazionare il contenzioso, sia del potenziamento nell'utilizzo dei funzionari amministrativi per la rappresentanza e difesa dell'Istituto nei giudizi di primo grado (anche in virtù dei risultati positivi sinora ottenuti in termini di riduzione delle giacenze, sebbene non si possa dire altrettanto in termini di giudizi con esiti favorevoli all'Istituto), sia e, soprattutto, della reintroduzione del ricorso amministrativo.

**7.4** Nel 2008, l'Istituto ha focalizzato l'attenzione sulla prevenzione dei rischi aziendali anche per quanto attiene le prestazioni pensionistiche; in particolare è stata approntata una procedura web che consente di monitorare i flussi telematici da parte dei Comuni, in relazione alla comunicazione dei decessi e alle variazioni di stato civile dei pensionati.

Tale trasmissione – da effettuare in adempimento all'obbligo stabilito dall'art.20, commi 12 e 13, del D.L. 112/08, convertito in legge n.133/2008 – è volta a evitare il rischio del pagamento di ratei di pensione dopo il decesso del pensionato e pertanto l'erogazione di prestazioni indebite.

In proposito l'INPS, oltre ad agire sul versante delle trasmissioni telematiche da parte dei Comuni, ha assunto ulteriori iniziative, procedendo a estrarre dagli archivi le

pensioni riferite a titolari ultranovantenni, per verificarne l'esistenza in vita e i risultati di tale operazione sono apparsi rilevanti.

Nel periodo gennaio–agosto 2008, in base al numero di decessi accertati (81.360), è stato possibile constatare che il 5-7% era sfuggito ai controlli, a comprova dei rischi insiti nel sistema e della necessità di istituzionalizzare i controlli dell'esistenza in vita e di rivisitare l'intero processo. Nel corso del 2009 l'Istituto ha intensificato le misure per accrescere il numero di Comuni che trasmettono le informazioni in via telematica, procedendo inoltre a segnalare, alle Prefetture competenti, i casi di omissione all'obbligo di cui al già citato art.20 della Legge 133/08; ne è conseguito, nell'arco di un anno, l'aumento del numero dei comuni che trasmettono i dati (93,4% rispetto all'89,6%) e della percentuale di popolazione coperta (96,8% rispetto al 94,4%), anche se, al 30 giugno 2009, 531 risultavano i comuni ancora inadempienti.

**7.5** Gli oneri per prestazioni temporanee (18.421 mln di euro) sono aumentati nel 2008 del 13,6% rispetto al 2007 (16.211 mln di euro); tale incremento è la risultante algebrica di variazioni relative a diverse prestazioni di cui si segnalano le più significative:

- + 1.241 mln di euro per maggiori prestazioni anticipate dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce;
- + 842 mln di euro per maggiori prestazioni economiche ai disoccupati non agricoli (mobilità, disoccupazione e relativi trattamenti per carichi familiari);
- + 69 mln di euro per maggiori indennità di disoccupazione e trattamenti per carichi di famiglia ai dipendenti agricoli;
- + 87 mln di euro per maggiori assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore dei lavoratori delle imprese del credito;
- - 36 mln di euro per prestazioni economiche erogate direttamente ai lavoratori o rimborsate alle aziende (integrazioni salariali, assegni familiari, assegni per congedi matrimoniali, indennità di malattia e maternità, ecc.).

La seguente tabella riporta l'andamento degli oneri delle più importanti prestazioni temporanee

**Spesa per le principali prestazioni temporanee \* (euro)**

DESCRIZIONE	ANNO		VARIAZIONI 2007/2008
	2007	2008	
Trattamenti di famiglia	2.884.100.951,24	3.830.519.333,52	946.418.382,28
Trattamenti di integrazione salariale - dipendenti aziende edili - dipendenti aziende lapidee- sett. industria e sett. artigianato	152.699.143,61	181.121.021,34	28.421.877,73
Trattamenti ordinari di integrazione salariale dipendenti aziende industriali	117.174.178,33	177.340.968,61	60.166.790,28
Trattamento sostitutivo della retribuzione dipendenti imprese agricole	7.584.811,66	6.470.084,30	- 1.114.727,36
Trattamento di rimpatrio ai lav. extracomunitari	112.354,54	76.466,72	- 35.887,82
Trattamenti ordinari di disoccupazione	1.914.412.127,50	3.050.930.458,33	1.136.518.330,83
Trattamento di fine rapporto (Fondo garanzia)	463.574.501,55	445.588.335,02	- 17.986.166,53
Trattamenti economici di malattia e maternità	4.043.360.465,31	4.202.846.442,65	159.485.977,34
Trattamenti di richiamo alle armi	585.442,07	627.269,00	41.826,93
<b>TOTALE</b>	<b>9.583.603.975,81</b>	<b>11.895.520.379,49</b>	<b>2.311.916.403,68</b>

\* Fonte: Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti. Rendiconto dell'anno 2008 (dati economici)

La variazione in aumento dipende essenzialmente dai maggiori oneri derivanti dai trattamenti ordinari di disoccupazione e l'incremento totale degli oneri per prestazioni temporanee - che si è prodotto nel corso del 2008 e che risulta essere più del doppio rispetto a quello avutosi nel 2007 rispetto all'anno precedente - ha risentito dei primi effetti prodotti dalla crisi economica.

Alla spesa analizzata dalla tabella, va aggiunta quella per i trattamenti della cassa integrazione straordinaria a carico del bilancio GIAS, che ammonta nel 2008 a 507 mln di euro, con una maggiore somma di 9,3 mln di euro rispetto al 2007.

Per quanto riguarda gli interessi passivi, collegati alla ritardata erogazione delle prestazioni a sostegno del reddito, dal rendiconto finanziario gestionale 2008 risultano impegnati e pagati 921.753,46 euro, con un notevole abbattimento rispetto agli importi del 2007 (euro 11.525.192,56), a conferma del trend in costante calo rispetto agli anni precedenti.

Anche in questo caso, valgono le considerazioni riferite alle prestazioni pensionistiche e cioè che un simile risultato è il frutto del costante accrescimento,

negli anni, della qualità del servizio offerto, soprattutto in termini di tempi di erogazione delle prestazioni richieste, da migliorare ulteriormente, e soprattutto, da rendere omogeneo da parte di tutte le strutture sul territorio.

Tra gli indici di gestione è stato confermato nel 2008 l'obiettivo generale del 100% delle liquidazioni entro 120 giorni e l'80% entro 30 giorni per prestazioni quali la Disoccupazione ordinaria e la Disoccupazione con requisiti ridotti; per la liquidazione dell'indennità di malattia l'obiettivo è stato fissato nel 30% delle liquidazioni entro 30 giorni.

Tali obiettivi in parte sono stati raggiunti e persino superati (vedi DSO entro 30 giorni, che fa registrare una percentuale dell'83,65%), in parte non sono stati, ancora, pienamente conseguiti, sebbene si registri un generalizzato miglioramento rispetto al 2007 – come emerge dalla tabella seguente.

INDICATORE	OBIETTIVO 2008	CONSUNTIVO	
		2007	2008
Tempo soglia liquidazione DSO entro 30 giorni	80%	<b>75,61%</b>	<b>83,65%</b>
Tempo soglia liquidazione DSO 120 giorni	100%	<b>97,73%</b>	<b>98,87%</b>
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 30 giorni	80%	<b>64,83%</b>	<b>75,83%</b>
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 120 giorni	100%	<b>97,13%</b>	<b>98,05%</b>
Tempo soglia liquidazione DS agricola entro 120 giorni	100%	<b>92,61%</b>	<b>96,36%</b>
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 30 giorni	30%	<b>17,90%</b>	<b>27,56%</b>
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 120 giorni	100%	<b>68,06%</b>	<b>74,78%</b>

**Dati: Verifica di budget al 31.12.2008 – Centro di responsabilità prestazioni a sostegno del reddito**

Il superamento dell'obiettivo per quanto riguarda la disoccupazione ordinaria entro 30 giorni, ha portato l'amministrazione a rivederlo, fissandolo per il 2009 al 90%; dagli ultimi dati riferiti al primo semestre 2009, emerge che il livello di raggiungimento degli obiettivi gestionali, riferiti ai tempi soglia, è ulteriormente aumentato.

Il miglioramento dei tempi è il frutto di una serie di iniziative e programmi attuati dalla Direzione Centrale prestazioni a sostegno del reddito volti a realizzare la linea guida gestionale, affidata alla sua responsabilità, che focalizza l'attenzione sulla modifica delle prassi operative e dei comportamenti, al fine di assicurare tempestività e correttezza

nell'erogazione della prestazione, per garantire continuità tra reddito da lavoro e quello da prestazione.

In questo ambito si colloca il progetto che, nel 2008, ha prodotto un'accelerazione e semplificazione dell'iter procedurale per il pagamento della disoccupazione ordinaria e della mobilità, attraverso l'utilizzo dei flussi mensili informativi contenuti nell'E-mens, adeguatamente implementati con i dati necessari (retribuzione teorica, orario contrattuale, percentuale part-time e numero mensilità), consentendo di eliminare alcuni adempimenti in carico al datore di lavoro e al lavoratore.

Il progetto di liquidazione delle prestazioni con flusso mensilizzato e-mens, è stato esteso nel corso del 2009 al pagamento delle indennità di malattia e maternità ai lavoratori dipendenti a tempo indeterminato, conseguendo positivi risultati se si considera che nei primi sei mesi del 2009 la percentuale di liquidazione delle indennità di malattia entro 30 giorni, pari al 42,65%, ha superato il valore obiettivo gestionale fissato al 30%.

Per quanto riguarda l'area delle prestazioni di malattia, rimane attuale l'osservazione formulata nel referto sul 2007 circa il mancato invio telematico dei certificati di malattia, da parte dei medici del SSN, nonostante la previsione di una specifica disposizione di legge (n.311/2004, "Finanziaria 2005") e nonostante i ripetuti contatti con le Amministrazioni competenti per dare attuazione al DPCM del 26 marzo 2008, che ribadisce l'obbligo dell'invio telematico.

Il miglioramento dei tempi di erogazione della prestazione appare, inoltre, strettamente legato alla realizzazione, tutt'ora in corso, di un nuovo sistema di pagamento, non più in lotti gestiti a livello periferico, bensì accentrato, come peraltro già avviene per le prestazioni pensionistiche.

**7.5.1** Per quanto attiene alle surroghe, l'obiettivo fissato per l'invio dei relativi questionari, in riferimento ai certificati utili al controllo, è dell'8%; per le azioni surrogatorie da attivare, relativamente al numero di questionari inviati, è del 50%.

Il primo dei due obiettivi è stato pienamente raggiunto, con assestamento su una percentuale dell'8,36%, mentre le azioni surrogatorie attivate sui questionari inviati risultano ancora lontane dall'obiettivo, sebbene in miglioramento rispetto al 2007, pervenendo a una percentuale del 15,97%; aumentano, pertanto, rispetto al 2007 tanto il numero di questionari inviati (6,48% nel 2007) che le azioni surrogatorie attivate (13,75% nel 2007).

Nella tabella sottostante si riportano gli importi recuperati, sia in via amministrativa che legale, dall'attivazione delle azioni surrogatorie.



<b>Recupero indennità di malattia</b>			
	1 gennaio-31 dicembre 2007	1 gennaio-31 dicembre 2008	1 gennaio-30 settembre 2009
<b>Tot. complessivo</b>	<b>35.980.321,54 €</b>	<b>36.499.369,20 €</b>	<b>26.940.419,28 €</b>

Da segnalare che, per quanto attiene il 2009, si è proceduto a rilevare la percentuale di certificati di surroga inviati, non più sulla base di quelli utili al controllo, bensì di quelli acquisiti e la percentuale di azioni amministrative di surroga attivate in riferimento al totale dei questionari restituiti, applicando quindi una metodologia più adeguata a misurare l'efficienza del processo da un punto di vista gestionale, che mette in relazione l'*output* (ovvero l'avvio dell'azione surrogatoria) ai questionari restituiti, spostando l'attenzione sull'attività svolta dagli operatori, sulle lavorazioni vere e proprie e sul recupero in via amministrativa delle indennità di malattia.

Si riportano di seguito i risultati conseguiti.

<b>INDICATORE</b>	<b>OBIETTIVO 2009</b>	<b>CONSUNTIVO al 30.06.2009</b>
Questionari di surroga inviati su certificati acquisiti	<b>5%</b>	<b>3,88%</b>
Azioni amm.ve di surroga sul totale dei questionari restituiti utili	<b>100%</b>	<b>116,42%</b>

Considerato che i dati di consuntivo fanno riferimento al primo semestre del 2009, gli esiti appaiono sicuramente incoraggianti; in un caso l'obiettivo è, infatti, già stato superato, nell'altro, si può immaginare che entro fine anno possa essere pienamente raggiunto.

Visti i risultati conseguiti si rinnova, pertanto, l'auspicio di un'azione più incisiva su questo versante, in continuità con quanto sinora si è fatto.

**7.5.2** L'obiettivo di produzione, fissato per le prestazioni a sostegno del reddito per il 2008, risulta pienamente raggiunto e mostra ulteriori progressi rispetto al 2007, come emerge dalla seguente tabella.

<b>PRODUZIONE OMOGENEIZZATA</b>				
<b>CONSUNTIVO 2007</b>	<b>OBIETTIVO 2008</b>	<b>CONSUNTIVO 2008</b>	<b>VAR % SU CONSUNTIVO 2007</b>	<b>VAR % SU OBIETTIVO 2008</b>
2.178.476	2.209.203	2.414.791	+10,8%	+9,3%

**Dati: consuntivo di produzione dell'anno 2008.**



Sul fronte della domanda il 2008 fa registrare una netta inversione di tendenza rispetto al 2007, quale conseguenza dei primi effetti della crisi economica, la cui piena portata ha preso avvio a partire dall'estate 2008, traducendosi nell'aumento del pervenuto per quasi tutte le prestazioni a sostegno del reddito ad eccezione della Disoccupazione agricola, tanto ordinaria che a requisiti ridotti.

In particolare aumenta la domanda di prestazioni legate alla cessazione dell'attività lavorativa, quali la Disoccupazione ordinaria (+40,6%), la Disoccupazione ordinaria a requisiti ridotti (+18%) e l'indennità di mobilità (+22,7%); in misura minore si assiste anche ad un aumento della Cassa integrazione (+6,4%).

L'aumento della domanda di prestazioni ha prodotto un consistente incremento delle giacenze e, in particolare, per la Disoccupazione ordinaria, che fa registrare un aumento del 110,6% rispetto al 2007, fronteggiato dall'Amministrazione con una serie di azioni volte ad ovviare alle criticità in cui si è venuta a trovare l'area, nell'obiettivo prioritario di offrire al cittadino, in situazione di difficoltà, le più ampie garanzie per poter fruire delle prestazioni spettanti.

Le principali misure adottate riguardano la utilizzazione degli strumenti previsti dai contratti collettivi attraverso lo spostamento delle risorse umane, in special modo dai c.d. processi abilitanti al processo prestazioni a sostegno del reddito che, conseguentemente, fa registrare un aumento delle unità impiegate, rispetto al 2007, pari allo 0,6%, concorrendo in parte, all'incremento di produttività nell'area, sia in riferimento all'obiettivo fissato (+9,40%), sia in riferimento al 2007 (+7,9%).

Lo spostamento di risorse umane dai processi abilitanti a quelli produttivi, e soprattutto nella erogazione delle prestazioni a sostegno del reddito, si è accentuato nel 2009 e, oltre ad apparire coerente con la concentrazione nelle funzioni istituzionali dell'Istituto, risulta allineato alla logica della riorganizzazione territoriale, in corso di realizzazione, che ha visto la riconduzione delle funzioni strumentali nelle Direzioni regionali, consentendo, nelle articolazioni periferiche, di liberare risorse da impiegare nella produzione.

Sul fronte delle prestazioni erogate, specularmente all'aumento della domanda, si assiste ad un incremento della spesa, che sale di 1.136 mln di euro, per il pagamento dei trattamenti di disoccupazione ordinaria, mentre per la cassa integrazione mostra un aumento di 88,6 mln di euro.

Il parametro di riferimento più adeguato per cogliere il trend della cassa integrazione è peraltro costituito dalle ore autorizzate nell'anno, che evidenziano un aumento del 60,3%, tra il 2007 ed il 2008, per la cassa integrazione guadagni ordinaria

(113.280.645) e una sostanziale stabilità per cassa integrazione guadagni straordinaria (+1,24%).

Una maggiore preoccupazione destano i dati riferiti al 2009 (periodo gennaio-ottobre): le ore di CIG ordinaria autorizzate ammontano infatti complessivamente a 477.138.138 (+529,9% rispetto allo stesso periodo del 2008), mentre quelle di CIG straordinaria sono pari a 239.629.862 (+163,4% rispetto allo stesso periodo del 2008), anche se il c.d. "tiraggio" (ovvero la percentuale di ore utilizzate rispetto a quelle autorizzate), nel 2009 e in piena crisi economica, risulta inferiore rispetto al 2008.

Confrontando i dati riferiti al periodo gennaio/agosto, che indicano per la cassa integrazione ordinaria la percentuale di ore utilizzate al 65,5% nel 2009 (contro il 73,1% del 2008), e per quella straordinaria e in deroga al 65,7% (contro l'85,5% del 2008), può giungersi a una duplice lettura: indubbiamente positiva per le aziende che utilizzano meno ore rispetto a quelle autorizzate; negativa se posta in relazione al numero di beneficiari dei trattamenti di disoccupazione, che nei primi sei mesi del 2009 fanno registrare un aumento delle domande pervenute nell'ordine del 93,74% e di quelle definite pari al 95,73%, quale probabile indizio di privilegio per i licenziamenti anziché sospendere il rapporto di lavoro e ricorrere alla cassa integrazione.

**7.5.3** I primi mesi del 2009 hanno visto l'INPS impegnato nell'attuazione delle nuove misure, previste dal Governo, a sostegno del reddito e dell'occupazione (D.L. 29 novembre 2008, n.185, convertito in legge 28 gennaio 2009, n.2), nel contesto della crisi economica iniziata nella seconda metà del 2008.

Tali misure hanno, se pur in modo parziale, ampliato la platea di fruitori di prestazioni a sostegno del reddito, tra le quali si ricordano: l'indennità di disoccupazione ai lavoratori sospesi/licenziati, con estensione anche agli apprendisti; la CIG e la mobilità in deroga; l'indennità una tantum a favore dei co.co.pro. e quella a favore dei lavoratori somministrati.

Di seguito si espongono i primi dati forniti dall'Istituto relativi ai nuovi "ammortizzatori sociali".

**Disoccupazione ordinaria lavoratori sospesi**

Numero domande	Indennità (comprensiva quota ANF)*
42.656	61.141.198,29

\*assegno nucleo familiare

Come parametro per cogliere l'ordine di grandezza della crisi economica, va sottolineato che in circa dieci mesi (periodo gennaio-ottobre 2009) è aumentato del 31,5% il numero di domande, rispetto a quelle presentate complessivamente nei quattro

anni anteriori (2005-2008), nei quali vigeva la disciplina dettata dall'art.13, commi 7-12 della L. n.80/2005, successivamente sostituita dall'art.19, c.1, lett.a), b) e c) della citata legge n.2/2009 e sostanzialmente rivolta alla stessa platea di destinatari.

**Indennità una tantum a favore dei co.co.pro.**

Numero domande acquisite	In istruttoria	Liquidate	Respinte
6.988	635	669	5.684

**Dati al 30/09/2009**

L'alto numero di domande respinte è indicativo del fatto che i requisiti posti alla base dell'erogazione della prestazione (iscrizione in via esclusivamente alla gestione separata; regime di monocommittenza; reddito 2008 compreso tra 5.000 e 13.819 euro; accredito contributivo da un minimo di 3 mesi ad un massimo di 10 nel 2008; accredito contributivo di minimo 3 mesi nel 2009) riguardano una esigua parte dei lavoratori in questione, e che ne rimane fuori la parte maggiore.

Trattandosi di una misura adottata per gli anni 2009-2011, è auspicabile una sua revisione, volta ad allargare la platea dei fruitori, soprattutto nella invarianza della situazione di crisi economica generale, al fine di garantirne l'effettività; nella direzione indicata, si iscrivono i recenti miglioramenti introdotti dalla legge finanziaria 2010.

**Indennità una tantum a favore dei lavoratori somministrati**

Numero domande pervenute	In istruttoria	Liquidate	In liquidazione	Respinte
13.606	3.535	8.059	1.564	448

**Dati al 02/10/2009**

Tra gli altri aspetti di persistente criticità dell'area prestazioni a sostegno del reddito si segnala il contenzioso, per cui si rimanda alla specifica trattazione.

## 8 – Gli ammortizzatori sociali

**8.1** Nell'ambito delle prestazioni temporanee, trattate nel precedente capitolo, merita una analisi specifica l'assetto dei c.d. "ammortizzatori sociali", che presenta un elevato grado di complessità, sul piano normativo e contabile.

Nei bilanci delle gestioni affidate all'INPS non esiste una apposita rappresentazione contabile degli ammortizzatori sociali e viene invece redatto un bilancio – solo in termini economici e patrimoniali – per la "gestione delle prestazioni temporanee" ai lavoratori dipendenti (c.d. "GPT"), nella quale possono identificarsi alcune delle principali componenti.

In tale ultima gestione vengono ricomprese – a decorrere dal 1° gennaio 1989 e secondo le previsioni dell'art.24 della legge 9 marzo 1989, n. 88 – l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, ivi incluso il Fondo di garanzia per il trattamento di fine rapporto, la cassa per l'integrazione guadagni degli operai dell'industria e quella per i lavoratori dell'edilizia, la cassa per l'integrazione salariale ai lavoratori agricoli, la cassa unica per gli assegni familiari, la cassa per il trattamento di richiamo alle armi degli impiegati e operai privati, la gestione per i trattamenti economici di malattia di cui all'art.74 della legge 23 dicembre 1978, n.833.

Non ne fanno più parte l'assicurazione contro la tubercolosi (dal 1/1/1996) e il Fondo per il rimpatrio dei lavoratori extracomunitari istituito dall'art.13 della legge 30 dicembre 1986, n.943; quest'ultimo è stato soppresso a partire dal 1° gennaio 2000, per effetto dell'art.45, comma 3, del T.U. sull'immigrazione, approvato con il d.lgs. 25 luglio 1998, n.286.

All'opposto, giova ricordare che lo stesso art.24 della predetta legge n.88/1989 contiene inoltre una clausola di portata generale, per ricomprendere ogni altra forma di previdenza di carattere temporaneo diversa dalle pensioni, ad esempio per la maternità.

E' importante altresì sottolineare che dalla gestione considerata restano peraltro escluse alcune altre prestazioni temporanee, parimenti diverse dalle pensioni (cassa integrazione guadagni straordinaria, mobilità e trattamenti di disoccupazione speciali edili), che trovano invece allocazione – in virtù dell'art. 37, comma 8, della predetta legge n.88 del 1989 - nel bilancio della "gestione per gli interventi assistenziali" (c.d."GIAS"), redatto sempre in termini economici e patrimoniali.

A fronte del delineato quadro di complessità, è stata pertanto ipotizzata una diversa definizione degli ammortizzatori sociali – superando quella tradizionale di assicurazioni "minori", che ne qualificava l'importanza all'epoca in cui il tipico contratto di lavoro

subordinato era quello a tempo pieno e durata indeterminata – quale insieme degli interventi per la tutela del reddito dei lavoratori che stanno per perdere o hanno perso il posto di lavoro e per il loro reinserimento e ricollocazione nel mondo del lavoro.

Gli scopi perseguiti nella ricostruzione operata sono – tra gli altri – quelli di identificare e valutare le effettive componenti, verificandone oltre alla coerenza ed equilibrio, la natura e la congruità degli apporti statali, la corretta rappresentazione e allocazione contabile, la distinzione tra funzione assistenziale e previdenziale.

Si tratta della ricomposizione di un sistema complesso e frazionato, la cui rappresentazione contabile ha reso necessario il ricorso alla rielaborazione di un apposito aggregato, desumibile dai dati dei due precitati bilanci INPS, redatti rispettivamente per la GPT e per la GIAS.

In particolare, dal bilancio della GPT, vengono tratte le poste contabili riconducibili strettamente alla nuova definizione degli ammortizzatori sociali, mentre, da quello della GIAS – articolato per forme di intervento e riunito in cinque raggruppamenti che rappresentano le aree a carico della fiscalità generale e che l'art.37 della legge n.88/1989 qualifica come "interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali" – risultano considerate solo due voci coerenti e cioè gli "oneri per il mantenimento del salario" e gli "oneri per sgravi e altre agevolazioni".

Conviene peraltro ribadire che le cifre esposte in ambedue i bilanci hanno natura di valori economici, al netto dei ratei e risconti corrispondenti e non comprendono le specifiche spese di amministrazione.

Sulla base delle indicate premesse, l' aggregato degli "ammortizzatori sociali" trova rappresentazione contabile nella seguente tabella, la cui elaborazione è stata effettuata sulla base dei dati consuntivati del 2008, i quali risentono, solo parzialmente della crisi economica manifestatasi a partire dagli ultimi mesi dello stesso anno, riflessa nei preventivi 2009 e 2010.

Aggregato Ammortizzatori sociali	Ricavi				Costi				i
	a	b	c	d	e	f	g	h	
importi x 1.000.000	Entrate contrib	Altre entrate	Trasfer dello Stato	Totale ricavi (a+b+c)	Prestazioni istituzionali	Altre uscite	Trasf alle Gestioni	Totale costi (e+f+g)	Avanzo (+) Disavanzo (-) (d - h )
<b>GPT</b>	<b>7.328</b>	<b>944</b>		<b>8.272</b>	<b>3.862</b>	<b>252</b>	<b>3.426</b>	<b>7.540</b>	<b>732</b>
1) Trattamenti di integrazione salariale ai dipendenti da aziende edili	687	59		746	173	11	86	270	476
2) Trattamenti di integrazione salariale ai dipendenti aziende lapidee - settore industria	28	2		30	7	0	3	10	20
3) Trattamenti di integrazione salariale ai dipendenti aziende lapidee - settore artigianato	3	0		3	1	0	0	1	2
4) Trattamenti ordinari di integrazione salariale ai dipendenti da aziende industriali	2.208	187		2.395	177	19	139	335	2.060
5) Trattamento sostitutivo della retribuzione ai dipendenti da imprese agricole	37	3		40	6	0		6	34
6) Trattamenti ordinari di disoccupazione	3.783	455		4.238	3.051	194	3.198	6.443	-2.205
7) Trattamenti di fine rapporto (Fondo di garanzia)	580	238		818	446	28	0	474	344
8) Finanziamento fondo di garanzia per omessi o insufficienti contributi datoriali alla previdenza complementare	2	0		2	0	0	0	0	2
9) Trattamenti di richiamo alle armi	0	0		0	1	0	0	1	-1
<b>GIAS (oneri mantenimento del salario)</b>	<b>1.685</b>	<b>98</b>	<b>2.983</b>	<b>4.766</b>	<b>2.811</b>	<b>427</b>	<b>1.149</b>	<b>4.387</b>	<b>379</b>
10) Trattamenti di Cassa Integrazione Straordinaria e connesso TFR	1.041	26	362	1.429	507	156	387	1.050	379
11) Oneri per la sussidiazione del reddito	0	0	20	20	0	20	0	20	0
12) Trattamenti di mobilità	524	54	1.233	1.811	882	250	679	1.811	0
13) Trattamenti di disoccupazione	120	16	1.247	1.383	1.299	1	83	1.383	0
14) Altri trattamenti di disoccupazione	0	2	120	122	122	0	0	122	0
15) Altre indennità	0	0	1	1	1	0	0	1	0
<b>GIAS (oneri per sgravi ed altre agevolazioni)</b>		<b>19</b>	<b>7.742</b>	<b>7.761</b>	<b>0</b>	<b>1.327</b>	<b>5.979</b>	<b>7.306</b>	<b>455</b>
16) Sgravi contributivi		19	1.382	1.401	0	1.307	0	1.307	94
17) Sottocontribuzioni		0	6.298	6.298	0	0	5.937	5.937	361
18) Trasferimenti passivi		0	62	62	0	20	42	62	0
<b>Totale</b>	<b>9.013</b>	<b>1.061</b>	<b>10.725</b>	<b>20.799</b>	<b>6.673</b>	<b>2.006</b>	<b>10.554</b>	<b>19.233</b>	<b>1.566</b>
<b>Totale al netto "Altre entrate" e "Altre uscite"</b>				<b>19.738</b>				<b>17.227</b>	<b>2.511</b>

Nel versante dei ricavi emergono tre fonti di alimentazione, che generano una entrata complessiva di 20.799 mln di euro, formata da contributi del settore produttivo per 9.013 mln di euro, trasferimenti dello Stato per 10.725 mln di euro e altre entrate per 1.061 mln di euro.

I contributi del settore produttivo derivano dalle aliquote di finanziamento delle singole assicurazioni individuate come appartenenti all'aggregato - cassa integrazione guadagni nelle varie articolazioni, mobilità, disoccupazione e trattamenti di fine rapporto - aliquote che presentano, tra l'altro, un panorama estremamente disomogeneo, in quanto correlate alle caratteristiche soggettive del datore di lavoro e del lavoratore e alla successione di episodiche e frammentate disposizioni legislative.

Dei 9.013 mln di euro di contributi complessivi, 1.685 mln di euro riguardano quelli a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, iscritti nel bilancio GIAS ai sensi del ricordato art.37 della legge n.88 del 1989, ma destinati al finanziamento dei trattamenti di cassa integrazione straordinaria e di disoccupazione diversi dall'ordinaria, nonché di mobilità, riconducibili alla previsione onnicomprensiva del precedente art.24 della stessa legge.

Dei 7.328 mln di euro iscritti nel bilancio GPT, le principali componenti contributive derivano dai trattamenti ordinari di disoccupazione (3.783 mln di euro) e da quelli di integrazione salariale ordinaria ai dipendenti delle aziende industriali (2.208 mln di euro), mentre ulteriori voci significative sono costituite da analoghi trattamenti integrativi ai dipendenti di aziende edili (687 mln di euro), oltre a quelli del Fondo di garanzia TFR (580 mln di euro).

Comunque l'apporto più consistente all'entrata degli ammortizzatori sociali è costituito dai trasferimenti statali (10.725 mln di euro), iscritti nel bilancio GIAS e in gran parte concentrati nelle sottocontribuzioni (6.298 mln di euro), collegate ad esigenze di politiche occupazionali, e negli sgravi (1.382 mln di euro), connessi a esigenze di sviluppo economico.

Assumono incidenza residuale le "Altre entrate", che rappresentano voci di ricavo indicate per correttezza contabile, in quanto pertinenti alle singole gestioni, come le "entrate non classificabili in altre voci" e i "redditi e proventi finanziari".

I 944 mln di euro esposti nell'ambito delle "Altre entrate" dell'aggregato GPT sono formati da due addendi: un primo, desunto dalle "poste correttive e compensative di uscite correnti" direttamente connesse ai vari interventi e, uno ulteriore, attribuito alle singole voci interessate, attraverso un calcolo ponderato in rapporto alle corrispondenti entrate contributive.



Nel versante dei costi, gli ammortizzatori sociali includono i vari interventi che trovano corrispondenza in differenziate voci contabili, tra le quali assumono particolare rilevanza le "Prestazioni istituzionali" e i "Trasferimenti alle gestioni".

Le prestazioni istituzionali comprendono i costi per l'erogazione ai lavoratori delle indennità economiche relative alle assicurazioni direttamente interessate, mentre i trasferimenti alle gestioni riguardano le coperture figurative concernenti il Fondo lavoratori dipendenti (desumibili dalla GPT, per 3.426 mln di euro e dagli "oneri di mantenimento del salario" della GIAS, per 1.149 mln di euro) e le diverse risorse da destinare ai vari Fondi e Gestioni, a compensazione delle minori entrate riconducibili alle menzionate politiche occupazionali o di sviluppo economico.

L'analisi dei costi mostra, sempre per le prestazioni istituzionali, un totale di 6.673 mln di euro ripartiti per 3.862 mln di euro nell'aggregato GPT (di cui 3.051 mln di euro assorbiti dai trattamenti ordinari di disoccupazione e soli 177 mln di euro per i trattamenti integrativi dell'industria) e per 2.811 mln di euro nell'aggregato GIAS riferito agli oneri per il mantenimento del salario (di cui 1.299 mln di euro destinati ai trattamenti di disoccupazione diversi dall'ordinaria), per la gran parte posti a carico della fiscalità generale.

Con riguardo alle "Altre uscite", così come per le "Altre entrate", si tratta di voci riconducibili alle assicurazioni interessate e indicate per correttezza contabile, la cui attribuzione avviene anche attraverso uno stesso procedimento di ponderazione e nel cui ambito assumono preminenza gli "sgravi contributivi" per 1.307 mln di euro (colonna f numero 16), che trovano evidenza contabile tra le poste correttive e compensative di entrate correnti nel bilancio GIAS.

Con riguardo ai trasferimenti alle altre gestioni, che registrano un totale di 10.554 mln di euro, gli importi prevalenti concernono 3.198 mln di euro per trattamenti ordinari di disoccupazione (nell'aggregato GPT) e 5.937 mln di euro per sottocontribuzioni riferiti agli oneri per sgravi e altre agevolazioni (nell'aggregato GIAS).

Dal quadro globale riportato nella tabella emerge un avanzo economico finale di 1.566 mln di euro, che se sconta l'incidenza dei valori la cui imputazione specifica deriva in parte da un procedimento di ponderazione, costituisce comunque la somma algebrica di addendi che si collegano a specifiche destinazioni istituzionali, sia in entrata che in uscita.

E' utile inoltre ribadire come l'analisi verta su dati economici, attraverso i quali il peso dei residui finali attivi per aliquote contributive - quale indicatore della capacità di riscossione e corrispondente solidità del dato delle relative entrate - non trova una precisa rappresentazione contabile se non in ambito patrimoniale.