

650 medici dell'Istituto, al convenzionamento con medici esterni specialisti in medicina legale o in altre branche di interesse istituzionale.

Ad un primo contingente di 310 medici esterni (determinazione commissariale n. 229 del 10 dicembre 2009), essenzialmente destinati alla realizzazione del piano straordinario di verifica e alla partecipazione alle CTU - ha fatto seguito un secondo contingente di 488 unità, (determinazione commissariale n.17 del 4 giugno 2010) per un totale di 798 medici, che dovrà garantire, in base alle risultanze dei documenti forniti dall'amministrazione, la completa copertura delle 3.534 commissioni mediche delle ASL.

Dal 2010 la funzione medico legale in materia di invalidità civile diventa espressione di una tipica attività istituzionale per i professionisti dell'Ente, costituendo tuttavia una sola parte di quella complessiva, che comprende anche gli adempimenti in materia previdenziale, come gli accertamenti e le verifiche legate alle pensioni di invalidità e inabilità.

Alla luce di quanto detto, pur nel riconoscimento che lo svolgimento di tutte le funzioni attribuite all'Istituto in materia di invalidità civile implica il necessitato ricorso a medici esterni - tra i quali i circa 200 utilizzati nel 2009 come componenti delle Commissioni mediche di verifica provinciali - ribadisce la Corte l'esigenza di una attenta riflessione sulla designazione di tali medici quali componenti delle commissioni delle ASL, e sulla sua rispondenza alla finalità della disposizione di legge, volta a garantire uniformità di giudizio e imparzialità e a prevenire eventuali frodi in materia di invalidità civile e quindi anche ad arginare il fenomeno delle false invalidità che generano l'erogazione di prestazioni indebite.

Di seguito si riportano i dati sulla spesa per i compensi ai componenti esterni delle commissioni mediche per l'accertamento dell'invalidità civile.

Compensi ai medici esterni

(euro)

Consuntivo 2008	Consuntivo 2009	Preventivo 2010	Assestato 2010
3.233.200	5.567.599	7.500.000	19.000.000

Osserva la Corte che i tempi di realizzazione e il buon esito delle iniziative in corso rimangono comunque condizionati dal grado di collaborazione dei diversi soggetti coinvolti e dai rispettivi differenziati livelli di informatizzazione.

Un adempimento ancora inattuato, ma urgente, riguarda l'aggiornamento del decreto ministeriale per la valutazione degli stati di invalidità, risalente al lontano 1992 e ormai superato.

7.4 Gli oneri per prestazioni temporanee (22.986 mln di euro) sono aumentati nel 2009 del 24,8% rispetto al 2008 (18.421 mln di euro); tale incremento costituisce la risultante algebrica di variazioni relative a diverse prestazioni di cui si segnalano le più significative:

- + 1.690 mln di euro per maggiori prestazioni anticipate dalle aziende tenute alla presentazione delle denunce;
- + 1.919 mln di euro per maggiori prestazioni economiche ai disoccupati non agricoli (mobilità, disoccupazione e relativi trattamenti per carichi familiari);
- + 422 mln di euro per maggiori prestazioni economiche erogate direttamente ai lavoratori o rimborsate alle aziende (integrazioni salariali, assegni familiari, assegni per congedi matrimoniali, indennità di malattia e maternità, ecc.);
- + 189 mln di euro per maggiori indennità di disoccupazione e trattamenti per carichi di famiglia ai dipendenti agricoli;
- + 136 mln di euro per maggiori prestazioni a sostegno del reddito a favore dei lavoratori del settore del trasporto aereo;
- + 112 mln di euro per maggiori assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore dei lavoratori delle imprese del credito.

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

Spesa per le principali prestazioni temporanee* (euro)

DESCRIZIONE	ANNO		VARIAZIONI 2008/2009
	2008	2009	
Trattamenti di famiglia	3.830.519.333,52	3.760.177.885,40	-70.341.448,12
Trattamenti di integrazione salariale - dipendenti aziende edili - dipendenti aziende lapidee- sett. industria e sett. Artigianato	181.121.021,34	315.683.180,02	134.562.158,68
Trattamenti ordinari di integrazione salariale dipendenti aziende industriali	177.340.968,61	1.422.023.876,58	1.244.682.907,97
Trattamento sostitutivo della retribuzione dipendenti imprese agricole	6.470.084,30	17.254.410,35	10.784.326,05
Trattamento di rimpatrio ai lav. Extracomunitari	76.466,72	82.453,95	5.987,23
Trattamenti ordinari di disoccupazione	3.050.930.458,33	4.198.102.430,90	1.147.171.972,57
Trattamento di fine rapporto (Fondo garanzia)	445.588.335,02	414.686.324,27	- 30.902.010,75
Trattamenti economici di malattia e maternità	4.202.846.442,65	4.202.857.962,80	11.520,15
Trattamenti di richiamo alle armi	627.269,00	629.118,38	1.849,38
TOTALE	11.895.520.379,49	14.331.497.642,65	2.435.977.263,16

* Fonte: Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti. Rendiconto dell'anno 2009 (dati economici)

Evidenti appaiono gli effetti prodotti, per tutto il 2009, dalla crisi economica che si riflettono soprattutto nell'aumento dei trattamenti ordinari di integrazione salariale (+74,3%, rispetto al 2008, nei settori edilizia e aziende lapidee; +701,8% nell'industria) e di disoccupazione (+37,6% rispetto al 2008).

Alla spesa esposta in tabella va aggiunta quella per i trattamenti della cassa integrazione straordinaria a carico del bilancio GIAS, che ammonta nel 2009 a 1.013 mln di euro, con una maggiore somma di 560 mln di euro rispetto al 2008.

Tra gli indici di gestione sono stati confermati nel 2009 gli obiettivi fissati nel 2008 per la liquidazione di tutte le prestazioni entro 120 e 30 giorni, fatta eccezione per quello sulla disoccupazione ordinaria entro 30 giorni, innalzato al 90% (10 punti percentuali in più), in virtù del superamento del limite fissato nell'anno precedente.

La tabella seguente riassume, per le principali prestazioni, il grado di perseguimento dei parametri stabiliti.

INDICATORE	OBIETTIVO 2009	CONSUNTIVO	
		2008	2009
Tempo soglia liquidazione DSO entro 30 giorni	90%	83,65%	82,98%
Tempo soglia liquidazione DSO entro 120 giorni	100%	98,87%	98,96%
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 30 giorni	80%	75,83%	75,26%
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 120 giorni	100%	98,05%	98,57%
Tempo soglia liquidazione DS agricola entro 120 giorni	100%	96,36%	98,67%
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 30 giorni	30%	27,56%	37,93%
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 120 giorni	100%	74,78%	82,34%

Dati: Verifica di budget al 31.12.2009 – Centro di responsabilità prestazioni a sostegno del reddito

Il raggiungimento degli obiettivi - peraltro in un contesto di sensibile aumento del carico di lavoro complessivo di successiva esplicazione - si conferma, in linea generale, sul livello del 2008, fatta eccezione per un lieve peggioramento relativo alla Disoccupazione ordinaria e alla Disoccupazione requisiti ridotti entro 30 giorni, mentre vengono in evidenza i notevoli miglioramenti per quanto attiene la liquidazione delle indennità di malattia.

Quest'ultimo risultato deriva essenzialmente dall'estensione del progetto di liquidazione delle prestazioni con flusso mensilizzato Uniemens (inizialmente previsto per il pagamento della disoccupazione ordinaria e della mobilità) al pagamento delle indennità di malattia e maternità ai lavoratori dipendenti a tempo pieno.

Tale modalità automatizzata, ulteriormente estesa nei primi mesi del 2009 a dipendenti part-time, ha consentito di eliminare alcuni adempimenti in carico tanto ai datori di lavoro che ai lavoratori, quali la compilazione della modulistica e la presentazione presso le sedi dell'Istituto.

Per quanto riguarda l'area delle prestazioni di malattia, risultano recentemente definiti i presupposti dell'invio telematico dei certificati di malattia da parte dei medici del Servizio sanitario nazionale (SSN), con l'adozione dell'apposito decreto del Ministero della Salute in data 26.02.2010, di attuazione dell'art. 8 del DPCM del 26 marzo 2008.

A conclusione di un lungo percorso normativo il Legislatore, ispirandosi ai principi di sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione nell'azione amministrativa (Codice dell'amministrazione digitale) ha, infatti stabilito il collegamento in rete dei medici curanti, nonché la trasmissione telematica delle certificazioni di malattia all'Inps, per i lavoratori del settore privato.

Inoltre, siffatta modalità di invio della certificazione di malattia è stata estesa al pubblico impiego - come disposto dall'art.69 del D.Lgs.150/2009, che inserisce l'art.55 septies nel D.Lgs. 165/2001 - e il Dipartimento della funzione pubblica e il Dipartimento della digitalizzazione della Pubblica amministrazione e dell'innovazione tecnologica, con la circolare n.1 del 19.03.2010, hanno fornito le relative istruzioni operative.

Dal canto suo l'Istituto ha provveduto con apposita circolare (n.60 del 16 aprile 2010) a definire gli aspetti organizzativi e, a partire dal 3 aprile 2010 - data di entrata in vigore della nuova normativa - i medici dipendenti del SSN o in regime di convenzione, sono tenuti a trasmettere all'Inps, per il tramite del SAC (Sistema di Accoglienza Centrale), il certificato di malattia del lavoratore rilasciandone copia cartacea all'interessato.

L'avvio di tale innovazione - oltre ad avere incontrato alcune resistenze da parte dei medici del SSN contrari all'obbligatorietà dell'invio - sta procedendo lentamente a causa dei differenziati gradi di informatizzazione dei servizi sanitari a livello regionale; secondo dati recenti, dei 62.727 medici di famiglia solo il 35% è già abilitato al servizio, percentuale a cui va aggiunto il 25% degli altri medici del SSN (che ammontano in totale a circa 125mila).

Dal 3 aprile 2010 al successivo mese di luglio risultano spediti poco più di 148mila certificati on-line a fronte dei circa 50 milioni di certificati di malattia che ogni anno arrivano all'Inps, mentre ammontano a 246 mila i Pin inviati dall'Istituto alle Regioni, che dovranno provvedere a smistarli alle Asl le quali, a loro volta, li assegneranno ai medici presenti sul territorio.

7.4.1 Per quanto attiene alle surroghe, va segnalato che nel 2009 sono cambiate le modalità di rilevazione dell'efficacia dell'azione dell'Istituto, attraverso un diverso calcolo della percentuale dei questionari inviati, non più sulla base dei certificati utili al controllo, bensì di quelli acquisiti e della percentuale di azioni amministrative di surroga attivate in riferimento al totale dei questionari restituiti e non più di quelli inviati.

Di seguito si riportano i risultati conseguiti che, in virtù delle diverse modalità di rilevazione, non risultano comparabili con i dati del 2008.

INDICATORE	OBIETTIVO 2009	CONSUNTIVO 2009
Questionari di surroga inviati su certificati acquisiti	5%	4,49%
Azioni amm.ve di surroga sul totale dei questionari restituiti utili	100%	91,95%

Il confronto con gli anni precedenti – sulla base dei dati riportati nella seguente tabella – è invece consentito per gli importi recuperati, sia in via amministrativa che legale, in esito all'attivazione delle azioni surrogatorie, con riferimento tanto alle indennità di malattia che alle prestazioni di invalidità e inabilità.

(in euro)

Recupero indennità di malattia e prestazioni invalidità e inabilità			
	2007	2008	2009
Totale complessivo	39.661.342,00	44.498.116,90	49.668.586,16

Dati contabili di cassa comprensivi di interessi, rivalutazione monetaria, onorari e spese amministrative.

Fonte: Progetto nazionale "Gestione surrogazione verso terzi" – Relazione attività svolta nell'anno 2009.

Del totale recuperato nel 2009 l'importo maggiore, pari a 38.138.056,22 euro, riguarda l'erogazione di indennità di malattia mentre l'ulteriore ammontare più consistente, pari a 7.103.375,46 euro, concerne le prestazioni di invalidità/inabilità; la parte rimanente è relativa alla rivalutazione monetaria, agli interessi legali e agli onorari.

I risultati appaiono incoraggianti (+11,6% degli importi recuperati rispetto al 2008), soprattutto in considerazione delle specifiche criticità, dipendendo l'attivazione dell'azione surrogatoria dalla collaborazione di una pluralità di soggetti tra cui, *in primis*, gli assicurati e le compagnie di assicurazione.

In riferimento alla prima categoria si rileva come il 40,5% dei questionari inviati agli utenti non viene restituito, senza che ciò comporti sanzioni; nel caso delle compagnie di assicurazione, emerge il rispetto non sempre puntuale del dettato normativo, che impone la verifica del diritto alle prestazioni da parte di enti previdenziali prima della liquidazione del danno, la successiva comunicazione all'Istituto e l'accantonamento della somma idonea a coprire il corrispettivo delle prestazioni erogate o da erogare.

In questo secondo settore – tenuto presente che la mancata attivazione dell'azione surrogatoria implica l'erogazione di una prestazione non dovuta con eventuale responsabilità di carattere erariale – possono risultare misure utili: implementare la collaborazione, in parte già in atto, con l'ANIA e con l'ISVAP, per consentire uno scambio costante delle informazioni contenute nelle rispettive banche dati; intensificare le comunicazioni tra le sedi dell'Istituto e le imprese assicuratrici; rendere effettiva l'indicazione nei certificati di malattia, da parte dei medici, della responsabilità di terzi nei casi di infermità che comporta incapacità lavorativa.

7.4.2 L'obiettivo di produzione, fissato per le prestazioni a sostegno del reddito per il 2009, risulta raggiunto e superato, mostrando ulteriori progressi rispetto al 2008, come emerge dalla seguente tabella.

PRODUZIONE OMOGENEIZZATA				
CONSUNTIVO 2008	OBIETTIVO 2009	CONSUNTIVO 2009	VAR % SU CONSUNTIVO 2008	VAR % SU OBIETTIVO 2009
2.414.791	3.037.442	3.172.789	+31,37%	+4,44%

Dati: consuntivo di produzione dell'anno 2009.

Nel corso del 2009 la dinamica della domanda ha risentito appieno degli effetti della crisi economica, traducendosi nell'aumento del pervenuto per quasi tutte le prestazioni a sostegno del reddito, ad eccezione della Disoccupazione agricola con requisiti ridotti e dei trattamenti speciali in agricoltura che si rivelano in controtendenza.

Gli aumenti più significativi, nella domanda di prestazioni legate alla cessazione del rapporto di lavoro, si registrano per la Disoccupazione ordinaria (+60,7%), la Disoccupazione agricola (+100,7%) e l'indennità di mobilità (+35,2%); discorso a parte riguarda la domanda di Cassa integrazione che sale di un +72,8% ed i pagamenti diretti di integrazione salariale per i lavoratori non agricoli che si dilatano ad un +304,4%.

I dati forniti dall'Istituto indicano - nonostante il notevole aumento del carico di lavoro - la sostanziale conferma dell'indice di giacenza, per la gran parte dei prodotti, collegata alle misure approntate dall'amministrazione, già a partire dal 2008, per fronteggiare l'emergenza venutasi a creare a seguito della crisi economica nel settore delle prestazioni a sostegno del reddito, in particolare attraverso lo spostamento delle risorse umane dai c.d. processi abilitanti a quelli produttivi.

Sul fronte delle prestazioni erogate, specularmente all'aumento della domanda, si assiste ad un incremento della spesa, che sale di 1.147 mln di euro, per il pagamento dei trattamenti di disoccupazione ordinaria, mentre per la cassa integrazione mostra un aumento di 1.379 mln di euro.

Le ore di cassa integrazione autorizzate nel 2009 evidenziano un aumento del 410%, rispetto al 2008, per la cassa integrazione guadagni ordinaria (576.465.359) e del 195% per quella straordinaria (338.122.063), confermando la tendenza che già si era mostrata nei primi mesi dell'anno; risulta in incremento la CIG straordinaria anche nel primo semestre del 2010 (+ 25%), mentre appare in controtendenza la CIG ordinaria (- 63% delle ore autorizzate).

Meno preoccupanti si mostrano i dati sul "tiraggio" – ovvero il rapporto tra le ore utilizzate dalle aziende rispetto a quelle autorizzate – che mostrano un trend in diminuzione: 60,24% per la CIG ordinaria rispetto al 68,25% del 2008 e 72,37% per la CIG straordinaria e in deroga rispetto all' 84,43% del 2008.

7.4.3 Il 2009 ha visto l'INPS impegnato nell'attuazione delle ulteriori 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), per fronteggiare la crisi economica iniziata nella seconda metà del 2008.

Di seguito si espongono i dati forniti dall'Istituto sui nuovi "ammortizzatori sociali", riferiti ad un anno di "applicazione".

Disoccupazione ordinaria lavoratori sospesi Anno 2009

Numero domande	Indennità (comprensiva quota ANF)*
47.426	66.345.997,70

*assegno nucleo familiare

Per l'erogazione di tale prestazione l'Istituto ha provveduto alla stipula di 16 convenzioni con Enti Bilaterali nel corso del 2009, cui se ne sono aggiunte ulteriori 23 stipulate con altrettanti Enti, nei primi sei mesi del 2010.

Indennità una tantum a favore dei co.co.pro. Anno 2009

Numero domande acquisite	Respinte	Liquidate	Da definire	Importo
10.091	8.374	1.499	218	2.535.018,51

L'alto numero di domande respinte comprova che i requisiti posti alla base dell'erogazione (iscrizione in via esclusiva 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) risultano particolarmente restrittivi, lasciando fuori dal beneficio la maggior parte dei lavoratori.

Conviene in proposito osservare che le modifiche introdotte dalla legge finanziaria 2010, se da una parte hanno aumentato la misura percentuale dell'indennità (30%), dall'altra non hanno inciso sull'allargamento della platea di

potenziali fruitori, parimente confermato dall'alto numero di domande respinte riferite ai primi mesi del 2010, come emerge dalle seguenti tabelle.

Indennità una tantum a favore dei co.co.pro.Periodo 1.1.2010 – 31.3.2010

Numero domande acquisite	Respinte	Liquidate	Da definire	Importo
876	668	4	204	14.930,00

Indennità una tantum a favore dei lavoratori somministrati

Anno 2009

Numero domande pervenute	In istruttoria	Liquidate	Da definire	Respinte	Importo
16.153	1.472	13.339	290	1.052	17.340.700

La seguente tabella evidenzia i profili di criticità riguardanti le prestazioni in deroga erogate direttamente dall'Istituto.

CIG in deroga pagamento diretto

Anno 2009

Domande pervenute		Domande pagate		Domande giacenti (attesa mod. SR41 dall'azienda)		Domande giacenti (attesa autorizzazione regionale)	
Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori
55.428	377.254	33.086	137.475	6.677	133.329	15.665	106.450

Al riguardo si ricorda che l'autorizzazione alla concessione degli ammortizzatori sociali in deroga, richiesta dalle aziende, rimane competenza propria delle Regioni, che trasmettono all'INPS le informazioni relative e necessarie per provvedere al pagamento, previa verifica della disponibilità dei fondi.

Per gli anni 2009 e 2010 l'Istituto è stato autorizzato - in via eccezionale ed in virtù della difficile congiuntura economica - ad erogare i trattamenti in deroga, prima del provvedimento di autorizzazione regionale, sulla base delle domande presentate direttamente all'Inps da parte del datore di lavoro.

A fini cautelativi, per evitare eventuali indebiti, l'Istituto ha stabilito di effettuare l'anticipazione dei trattamenti di integrazione salariale per un periodo massimo di quattro mesi dall'inizio della sospensione o riduzione dell'attività lavorativa, con

recupero presso l'azienda delle prestazioni al decorso di quattro mesi senza che sia intervenuto alcun provvedimento autorizzatorio, o in caso di reiezione del provvedimento stesso.

In virtù dell'accordo per la gestione degli ammortizzatori sociali in deroga, concluso tra lo Stato, le Regioni e le Province autonome nel febbraio 2009, alle Regioni spetta il finanziamento del 30% dell'importo erogato, mentre rimane a carico dello Stato il restante 70% ed il costo della contribuzione figurativa.

Il diritto a percepire qualsiasi trattamento di sostegno al reddito, ai sensi della legislazione vigente, è subordinato alla dichiarazione di immediata disponibilità al lavoro o a un percorso di riqualificazione professionale, con previsione della decadenza dal diritto alla prestazione, in caso di rifiuto.

Il Legislatore ha attribuito all'INPS la funzione di monitoraggio e rendicontazione della spesa, che l'Istituto ha attuato con la creazione della Banca dati percettori, posta a disposizione delle Regioni, in virtù di apposite convenzioni, nelle quali vengono regolati le modalità attuative, gestionali e i flussi informativi relativi agli ammortizzatori in deroga.

Nella predetta banca dati le Regioni fanno confluire, tramite i servizi competenti, i nominativi dei soggetti avviati ad attività formative o di reinserimento, nonché eventuali rifiuti di partecipare a corsi di formazione, allo scopo di evitare l'erogazione di prestazioni dal cui diritto il lavoratore sia decaduto.

Tra gli altri aspetti di persistente criticità dell'area prestazioni a sostegno del reddito si segnala il contenzioso – per il quale si rinvia alla specifica trattazione - che registra un aumento del 63% rispetto al 2008 dei giudizi avviati e il trend in crescita risulta confermato, nello stesso ordine di grandezza, anche in riferimento al primo trimestre del 2010.

8 – La vigilanza

8.1 Il piano di azione dell'Istituto fa richiamo alla direttiva del Ministro del lavoro del 18.9.2008 e alle linee guida per la programmazione strategica dell'attività di vigilanza per il 2009, delineate dalla competente Direzione generale dello stesso Ministero, allo scopo di prevenire gli abusi e sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale, che ledono i diritti ed i livelli di tutela dei lavoratori, trascurando gli errori di carattere formale.

Gli ispettori dell'Istituto hanno pertanto prioritariamente perseguito i comportamenti aziendali diretti al solo fine di trarre vantaggio economico ponendo in essere atti di concorrenza sleale nel mercato, come avviene nei casi di utilizzo del lavoro nero.

Le ispezioni sono state caratterizzate da accessi brevi, per far percepire sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza e incoraggiare una condotta virtuosa da parte dei datori di lavoro, mirando a colpire fenomeni di rilevante impatto economico e sociale e concentrando l'attenzione, oltre che sul lavoro nero e sull'economia sommersa, sulla somministrazione fraudolenta di manodopera italiana e straniera e sui rapporti di lavoro fittizi in agricoltura, che generano erogazione di prestazioni indebite.

Le aree principali di accertamento hanno privilegiato specifici settori o fenomeni anomali: edilizia, agricoltura, scoperture nei versamenti alla gestione separata ex L. n.335/95, società cooperative, associati in partecipazione, attività stagionali, cliniche private, centri fisioterapici e veterinari, soggetti titolari di partita IVA senza alcun versamento contributivo.

I risultati dell'attività ispettiva 2009 sono riassunti nella tabella seguente:

Accertamenti ispettivi	100.591
Imprese irregolari	79.953
Imprese in nero e lavoratori autonomi non iscritti	19.198
Lavoratori in posizione irregolare	12.422
Lavoratori completamente in nero	60.742
Rapporti di lavoro "fittizi" annullati nell'area aziende	1.344
Rapporti di lavoro "fittizi" annullati in agricoltura	98.376

Fonte: rapporto annuale INPS 2009

Gli accessi mostrano un aumento del 4,3% - nonostante la sensibile diminuzione del personale ispettivo di cui si dirà più avanti - che si riflette nel maggiore numero sia

delle aziende irregolari (+0,9%), sia dei lavoratori completamente in nero (+16,1%), mentre registra un calo l'ammontare accertato (-2,9%), quale sintomo di minore capacità di incidere sulla ingente area di evasione ed elusione contributiva, i cui dati vengono esposti nella seguente tabella.

(milioni di euro)

Importi evasi accertati anno 2009*	
Contributi evasi	958
Risparmi a seguito di annullamento di rapporti di lavoro "fittizi"	295
Somme accessorie	249
Totale	1.502

Principale problema irrisolto rimane tuttavia la quantificazione degli importi effettivamente riscossi, che vede recenti iniziali misure specifiche nello sviluppo di un applicativo informatico volto a collegare gli importi accertati a seguito dell'emissione del verbale ispettivo - che danno vita all'accensione di un credito da parte dell'Istituto, la cui gestione compete all'area recupero crediti della D.C. Entrate - con i corrispondenti incassi.

L'applicativo consentirà di mettere in relazione i dati presenti nell'Archivio della Vigilanza, riferiti alle singole ispezioni, con i dati registrati negli archivi della D.C. Entrate, riguardanti le singole Gestioni di riferimento, distinte per tipologia di soggetti ispezionati.

8.2 Di seguito si forniscono elementi di valutazione sugli esiti dell'attività ispettiva, disaggregati per aree di intervento.

	Imprese tenute all'invio dei DM	Imprese agricole	Autonomi	Legge 335/95	Controllo Prest.ni Agricolt.	TOTALE
Ispezioni	49.709	5.548	27.950	14.466	2.918	100.591
	Imprese tenute all'invio dei DM	Imprese agricole	Autonomi	Legge 335/95	Controllo Prest.ni Agricolt.	TOTALE
Imprese irregolari	38.975	4.909	21.413	13.254	1.402	79.953
% imprese irregolari/ imprese visitate	78%	89%	77%	92%	48%	79%
Imprese in nero (Autonomi non iscritti)	3.108	210	1.224	13.254	1.402	19.198
Lavoratori in nero	41.009	1.866	13.673	4.194		60.742
Totale evaso accertato (mln di euro)	449	353	141	308	2	1.253*
% totale evaso accertato per area/ totale accertato	35,8%	28,2%	11,2%	24,6%	0,2%	100%

Fonte: Rapporto annuale INPS 2009* al netto delle somme accessorie

Dai dati esposti in tabella emerge con evidenza l'alta percentuale di irregolarità riscontrate in tutti i settori di intervento, che appare particolarmente elevata nell'ambito della gestione separata (legge n.335/95), ove il numero di imprese in nero - trattasi dei Committenti non iscritti - costituisce il 92% di quelle visitate, e il 70% del totale della categoria.

In quest'ultimo settore l'attività ispettiva appare particolarmente stringente, evidenziando un numero di accessi superiore a quelli previsti nel piano e risultanze positive derivanti dalla specifica operazione denominata "Poseidone".

Tale operazione, scaturita dallo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate - in virtù di apposita convenzione - ha prodotto l'iscrizione di 13.000 nuovi soggetti nella Gestione separata, che pur risultando titolari di partita IVA erano sfuggiti all'obbligo del pagamento dei contributi e di altri 7.000 nella gestione commercianti, per un totale di 20.000 nuove iscrizioni.

Il successo dell'operazione ha indotto l'Istituto e l'Agenzia delle Entrate a programmare nel 2010 l'operazione "Poseidone 2", rivolta alla verifica di 120.000 liberi professionisti non iscritti alla Gestione separata (individuati attraverso il confronto con le denunce dei redditi presentate al fisco) e 450.000 soci di società, per i quali sarà vagliata l'attività abitualmente svolta per accertare la prevalenza della tipologia di lavoro, da cui scaturisce l'iscrizione alla relativa Gestione.

Esiti favorevoli ha prodotto anche l'attività ispettiva condotta nel settore dell'agricoltura, tanto in termini di imprese irregolari individuate e di importi evasi accertati, quanto di prestazioni revocate a seguito dell'annullamento di rapporti di lavoro fittizi, nonostante l'effettuazione di un numero di accessi inferiori rispetto a quelli previsti nel piano.

Rimane pertanto rafforzata l'esigenza di intensificare l'attività di vigilanza in agricoltura per contrastare i fenomeni dell'evasione ed elusione contributiva, la pratica del lavoro fittizio e la lotta al lavoro nero, ma occorre soprattutto selezionare gli obiettivi attraverso forme preventive di "intelligence" che consentano interventi mirati ed efficaci.

Essenziale, per indirizzare l'azione degli ispettori si conferma quindi, il potenziamento dell'attività di accertamento e verifica amministrativa, auspicata dal CIV, che ha trovato recenti indicazioni operative con la circolare 23 del 16 febbraio 2010, finalizzate ad una maggiore interazione tra le fasi amministrative dell'area contributi e le fasi della vigilanza ispettiva in senso stretto.

La nuova metodologia prevede che l'attività di gestione del credito si sviluppi, oltre che nel controllo formale delle denunce aziendali, anche in un controllo di tipo sostanziale che consenta l'individuazione di situazioni anomale da sottoporre a verifica; la selezione ed esplorazione dei dati avverrà attraverso un processo di "data mining" che consentirà di individuare soggetti ad alto rischio di evasione/omissione e l'elaborazione di liste di non congruità o di non coerenza contributiva.

Dall'analisi e gestione delle liste di non congruità si potranno attivare due diverse modalità di interazione tra Istituto e soggetto contribuente: la prima consiste in una sorta di "tutoraggio", rivolto essenzialmente alle grandi aziende, per gestire tempestivamente situazioni di crisi o di difficoltà momentanea, restringendo le situazioni conflittuali; la seconda prevede la convocazione, presso le sedi dell'Istituto, dei soggetti per i quali sono emerse situazioni di irregolarità, al fine di definirle in via amministrativa.

Da questa seconda modalità potrà scaturire l'annullamento dell'accertamento, una sua riduzione oppure l'attivazione della vigilanza tradizionale, sia nei casi di

mancata presentazione dell'azienda convocata, sia allorchè si riscontrino elevati valori nelle anomalie dei dati presenti nelle liste.

L'attività di verifica amministrativa che – secondo l'Istituto - consentirà di ottimizzare l'azione di controllo evitando disallineamenti e sovrapposizioni, costituisce uno dei cardini del nuovo modello operativo per la gestione della vigilanza in INPS; si configura altresì strategica l'operazione di incrocio e analisi di dati (data mining) contenuti negli archivi, tanto interni che esterni, per migliorare la programmazione dell'attività di vigilanza, ed accrescerne efficienza ed efficacia.

8.3 Come accennato in precedenza, il 2009 ha visto un aumento degli accessi, passati da 96.375 a 100.591, nonostante il forte decremento della forza ispettiva verificatosi nello stesso anno: gli ispettori sono, infatti, diminuiti di oltre 100 unità (passando da 1.482 del 2008 a 1.379), con un conseguente incremento del numero di ispezioni medie pro-capite, rispetto al 2008, e quindi della produttività dell'azione di vigilanza.

La seguente tabella mostra il coefficiente ispettivo mensile netto, costituito dal rapporto tra il numero delle ispezioni e la presenza della forza ispettiva, che nel 2009 si attesta in 1.089 unità.

	2008	2009
Ispettori presenti	1.256	1.089
Ispezioni medie mensili pro-capite	6,39	7,70

Una particolare attenzione continua a destare peraltro il forte scostamento tra la forza (1.379) e la presenza (1.089) che si attesta su valori del 21% e si conferma anche nel 2010, a fronte di prevedibili cessazioni per pensionamento di circa 100 unità.

Un siffatto andamento appare fonte di grave preoccupazione – considerato anche l'alto indice di assenza - in relazione al numero di ispettori che sarà possibile impiegare nell'attività di vigilanza, data l'importanza strategica che questa funzione riveste per l'Istituto.

Al riguardo va richiamata nuovamente, quale positivo sviluppo, l'assunzione di 310 nuovi ispettori nel corso del 2010 i quali, tuttavia, dovendo sostenere un periodo di formazione ed affiancamento sul campo, diverranno operativi nel corso del 2011 e compenseranno solo in parte le uscite dei prossimi anni.

8.4 Sulla scorta dei risultati ottenuti nel 2009, è stato elaborato il piano delle attività di vigilanza 2010, i cui obiettivi prevedono un sensibile incremento dei volumi ispettivi: 110.000 ispezioni con le quali si prevede di accertare 1,6 mld di euro e di individuare circa 70.000 lavoratori in nero.

Le linee di intervento previste dal piano si articolano in azioni di mantenimento, nuove azioni ed azioni integrate.

Sia le azioni che i settori di attività proposti – individuati in base ai più elevati coefficienti di risultato degli ultimi due anni – vengono determinati attraverso un processo che vede la proposta da parte della Direzione Centrale Vigilanza ed una successiva eventuale rimodulazione da parte delle Direzioni regionali, sulla base delle particolari problematiche che investono specifici settori produttivi a livello territoriale.

Le azioni di mantenimento - individuate sulla base degli alti risultati ottenuti in termini di accertato e di lavoro nero a consuntivo 2009 - riguardano: le aziende dell'area DM, con particolare riferimento al settore dell'edilizia, alle società cooperative e alle attività stagionali; i lavoratori autonomi; l'agricoltura, soprattutto in termini di contrasto al fenomeno della percezione indebita di prestazioni e al presidio del territorio, in sinergia con il Ministero del lavoro e le forze dell'ordine, per scongiurare il ricorso al lavoro nero; la gestione separata, con particolare riguardo ai committenti con periodi di contribuzione completamente scoperti.

Le nuove azioni prevedono l'individuazione di ulteriori settori, anche di rilievo regionale, su cui concentrare l'attività di vigilanza, selezionati analizzando i dati storici degli ultimi due anni relativi al tasso di irregolarità, all'accertato medio e al numero di lavoratori in nero.

L'analisi ha permesso di individuare due categorie economiche: la prima, caratterizzata da un notevole numero di ispezioni, effettuate con elevati risultati in termini di accertato e di lavoro nero; la seconda, caratterizzata da un'azione ispettiva più debole, ma potenzialmente ad alto rischio secondo gli indicatori suddetti.

Le azioni integrate vengono programmate in relazione al nuovo modello operativo della funzione vigilanza, ricorrendo alle iniziative di accertamento e verifica amministrativa ed alle sinergie con altri Enti ed Istituzioni.

Gli obiettivi proposti nel piano di vigilanza 2010 appaiono ambiziosi, soprattutto in relazione al previsto ulteriore decremento delle risorse umane a disposizione e immediatamente operative; il loro raggiungimento dipenderà, pertanto, proprio dall'effettiva implementazione del nuovo modello introdotto e dalla definizione degli interventi di carattere organizzativo e procedurale volti ad elevare il grado di efficienza dell'azione ispettiva.