

richiesto direttamente ai soggetti interessati la documentazione, pervenendo alla definizione "agli atti" di 39.535 casi.

Va tuttavia evidenziato che la percentuale di non conferme sale al 12,2% se all'attività dei CML si somma quella della CMS, che nel 2010 - contrariamente a quanto accaduto nel 2009 - ha preso in esame anche i verbali delle visite dei CML, conclusesi con conferma dei requisiti, e ha disposto ulteriori 1.512 "non conferme".

I dati forniti non hanno inoltre consentito di identificare l'entità delle non conferme dei requisiti - ovvero delle prestazioni da sospendere/revocare - che abbiano dato origine all'effettiva sospensione e successiva revoca delle prestazioni e le conseguenti dimensioni del risparmio, collegato alle minori erogazioni.

Sul fronte dell'efficacia dei controlli spicca, come peraltro nel 2009, il risultato della Campania: nel 21% dei casi - molto al di sopra della media nazionale - gli esiti degli accertamenti hanno condotto alla denegata conferma dei requisiti sanitari nel solo 80% delle visite effettuate, sul totale dei soggetti da esaminare.

Sono comunque ancora le regioni del centro-sud a far registrare la maggiore percentuale di "non conferme" e in particolare: Umbria (21%), Molise (19%), Calabria (14%), Sicilia (14%) e Sardegna (22%).

Nei primi sei mesi del 2011, l'attività di verifica straordinaria ha portato a non confermare i requisiti che danno diritto alla prestazione nel 19% dei casi esaminati, ovvero 86.191 verifiche definite, pari al 32% del campione (266.866 soggetti).

7.4 Gli oneri per prestazioni temporanee (24.310 mln di euro) - che fanno capo al centro di responsabilità "D.C. prestazioni a sostegno del reddito" - sono aumentati nel 2010 del 5,8% rispetto al 2009 (22.985 mln di euro).

Tale incremento costituisce la risultante algebrica di variazioni relative a diverse prestazioni delle quali si segnalano le più significative:

+662 mln di euro per maggiori prestazioni economiche erogate direttamente ai lavoratori o rimborsate direttamente alle aziende (integrazioni salariali, assegni familiari e relative maggiorazioni, assegni per congedi matrimoniali, indennità di malattia e maternità, indennità alle lavoratrici madri ex art.8 della legge n.903/77, indennità di anzianità ex art.2 della legge n.464/82, retribuzione ai donatori di sangue);

+334 mln di euro per maggiori prestazioni economiche ai disoccupati non agricoli (mobilità, disoccupazione e relativi trattamenti per carichi familiari);

+161 mln di euro per maggiori indennità di fine rapporto a carico del fondo di garanzia;

+118 mln di euro per maggiori assegni straordinari per il sostegno del reddito a favore dei lavoratori delle imprese del credito;

+62 mln di euro per maggiori indennità di disoccupazione e trattamenti per carichi familiari ai lavoratori dipendenti agricoli.

La seguente tabella riporta l'andamento degli oneri delle più importanti prestazioni a carico della Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti (GPT).

Spesa per le principali prestazioni temporanee*

(euro)

DESCRIZIONE	ANNO		VARIAZIONI 2009/2010
	2009	2010	
Trattamenti di famiglia	3.760.177.885,40	3.551.735.201,06	-208.442.684,34
Trattamenti di integrazione salariale - dipendenti aziende edili - dipendenti aziende lapidee sett. industria e sett. artigianato	315.683.180,02	304.952.347,54	-10.730.832,48
Trattamenti ordinari di integrazione salariale dipendenti aziende industriali	1.422.023.876,58	812.401.025,60	-609.622.850,98
Trattamento sostitutivo della retribuzione dipendenti imprese agricole	17.254.410,35	24.065.349,21	6.810.938,86
Trattamento di rimpatrio ai lav. extracomunitari	82.453,95	95.424,24	12.970,29
Trattamenti ordinari di disoccupazione	4.198.102.430,90	4.655.726.579,54	457.624.148,64
Trattamento di fine rapporto (Fondo garanzia)	414.686.324,27	584.156.079,16	169.469.754,89
Trattamenti economici di malattia e maternità	4.202.857.962,80	4.080.430.508,24	-122.427.454,56
Trattamenti di richiamo alle armi	629.118,38	526.772,29	-102.346,09
Totale	14.331.497.642,65	14.014.089.286,88	-317.408.355,77

* Fonte: Gestione prestazioni temporanee ai lavoratori dipendenti. Rendiconto dell'anno 2010 (dati economici)

Alla spesa esposta in tabella va aggiunta quella per i trattamenti della cassa integrazione straordinaria a carico del bilancio GIAS, che ammonta nel 2010 a 1.971 mln di euro, con una maggiore somma di 959 mln di euro rispetto al 2009, mentre appare in controtendenza l'andamento della Cassa integrazione ordinaria, che fa registrare una diminuzione (-609,6 mln di euro nell'industria; -10,7 mln di euro nei settori dell'edilizia e delle aziende lapidee).

7.4.1 L'andamento della Cassa integrazione guadagni – non solo in termini di spesa - si rivela uno strumento utile per cogliere l'andamento della crisi economica, che nell'ultimo triennio ha investito il paese e per valutare lo stato di salute del sistema produttivo.

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

La seguente tabella riassume i dati riferiti al 2010, posti a confronto con quelli del 2009 che, in piena crisi economica, avevano evidenziato notevoli incrementi, tanto in riferimento alle ore autorizzate che a quelle utilizzate.

CIG: ore autorizzate, ore utilizzate e tiraggio anni 2009-2010

Ore autorizzate**	CIG ordinaria	576.418.996	CIG ordinaria	341.810.245	-40,7%
	CIG straordinaria*	337.615.641	CIG straordinaria*	861.828.004	+155,3%
	CIG TOTALE	914.034.637	CIG TOTALE	1.203.638.249	31,7%

Ore utilizzate**	CIG ordinaria	355.636.858	CIG ordinaria	187.142.242	-47,4%
	CIG straordinaria*	242.285.007	CIG straordinaria*	403.675.577	+66,6%
	CIG TOTALE	597.921.865	CIG TOTALE	590.817.819	-1,2%

Tiraggio	CIG ordinaria	61,70%	CIG ordinaria	54,75%
	CIG straordinaria*	71,76%	CIG straordinaria*	46,84%
	CIG TOTALE	65,42%	CIG TOTALE	49,09%

*comprende anche la CIG in deroga

**ore autorizzate nel 2009 e nel 2010 utilizzate fino a gennaio 2011

La CIG ordinaria (CIGO) mostra un andamento in diminuzione sia delle ore autorizzate che di quelle utilizzate, mentre la sommatoria della CIG straordinaria (CIGS) ed in deroga (CIGD) fa registrare notevoli aumenti delle ore autorizzate (+155,3%) e di quelle utilizzate (+66,6%), a conferma del trend registrato già nei primi mesi dell'anno e delle dinamiche di spesa delle diverse tipologie di prestazioni, esposte nel precedente paragrafo 7.4.

Entrando nel dettaglio, l'incremento più rilevante (206%) riguarda le ore autorizzate di CIGD anche se, in valore assoluto, le maggiori richieste si sono avute per la CIGS (488,8 mln di euro, contro 373 mln della CIGD).

La seguente tabella ne illustra l'andamento che, solo in parte bilanciato dalla significativa diminuzione della CIGO, è da attribuire al nuovo sistema degli ammortizzatori sociali - rivolto, principalmente, ad imprese e settori produttivi che fino al 2008 erano privi di sostegno - per il quale si rinvia alla trattazione successiva.

CIG straordinaria e in deroga: ORE AUTORIZZATE ANNI 2009-2010					
	2009		2010		
	Ore autorizzate		Ore autorizzate		
CIGS	215.897.088		488.790.424		126%
CIGD	121.718.553		373.037.580		206%
Totale	337.615.641		861.828.004		155%

Nel complesso appare notevole l'incremento di ore autorizzate che, tuttavia, non ha raggiunto i livelli del 2009 (+410% per la CIG ordinaria e 195% per quella straordinaria rispetto al 2008); cala invece l'utilizzo da parte delle imprese, con conseguente diminuzione del "tiraggio".

Quest'ultimo andamento, di per sé positivo, va tuttavia letto in relazione ai dati del 2010 sui beneficiari dei trattamenti di disoccupazione e mobilità, che risultano in aumento rispettivamente del 9,6% e del 17%, con incremento dei relativi oneri.

La dinamica rilevata potrebbe, infatti, indicare che le aziende anziché sospendere il rapporto di lavoro e ricorrere alla cassa integrazione hanno direttamente licenziato i propri dipendenti.

7.4.2 Nel 2010 è proseguito l'impegno dell'Istituto nell'attuazione delle ulteriori misure, previste dal Governo in via straordinaria, 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.

Il ricorso a tali interventi in deroga è subordinato alle risorse messe a disposizione di anno in anno dalla Legge Finanziaria.

Di seguito si espongono i dati forniti dall'Istituto sui nuovi "ammortizzatori sociali", confrontandoli con il 2009, che è stato il primo anno di "applicazione".

Disoccupazione ordinaria lavoratori sospesi/licenziati

2009		2010	
Numero domande	Indennità + quota ANF* (euro)	Numero domande	Indennità + quota ANF* (euro)
47.426	66.345.997,70	30.301	29.731.728,34

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito – verifica di budget al 31 dicembre 2010

*assegno nucleo familiare

Per l'erogazione delle prestazioni sopra descritte, l'Istituto ha provveduto alla stipula di 31 nuove convenzioni con Enti Bilaterali, che vanno ad aggiungersi alle 16 concluse nel corso del 2009.

In riferimento ai dati esposti nelle seguenti tabelle, rimangono validi i rilievi formulati nel precedente referto, in particolare, sulla restrittività dei requisiti richiesti, che riduce la platea dei potenziali fruitori e determina l'alto numero di domande respinte; conviene comunque ricordare che la legge finanziaria 2010 ha aumentato la misura percentuale dell'indennità, passata dal 20% al 30%.

Indennità una tantum a favore dei co.co.pro. (20%)**Periodo 1.1.2009 - 31.12.2010**

Numero domande acquisite	Respinte	Liquidate	Da definire	Importo (in euro)
16.445	13.198	3.080	167	5.082.719,72

Indennità una tantum a favore dei co.co.pro. (30%)**Periodo 1.1.2010 - 31.12.2010**

Numero domande acquisite	Respinte	Liquidate	Da definire	Importo (in euro)
10.956	6.728	3.915	313	11.301.817,74

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito - verifica di budget al 31 dicembre 2010

Le seguenti tabelle riportano i dati concernenti gli "interinali".

Indennità una tantum a favore dei lavoratori somministrati**Anno 2009**

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

Indennità una tantum a favore dei lavoratori somministrati**Periodo 1.1.2009 - 31.12.2010**

Numero domande pervenute	In istruttoria	Liquidate	Da definire	Respinte	Importo (in euro)
18.857	824	16.945	82	1.006	22.028.500

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito - verifica di budget al 31 dicembre 2010

Le successive tabelle, infine, evidenziano 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

CIG in deroga pagamento diretto**Anno 2010**

Domande pervenute		Domande pagate		Domande giacenti (attesa mod. SR41 dall'azienda)		Domande giacenti (attesa autorizzazione regionale)	
Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori	Domande	Lavoratori
182.660	1.453.361	131.609	357.059	8.374	692.364	42.677	403.938

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 necessarie per provvedere al pagamento, previa verifica della disponibilità dei fondi.

Nel 2010 si è concluso il biennio di applicazione della L. n.33/2009 che ha autorizzato l'Istituto - in via eccezionale ed in virtù della difficile congiuntura economica - al pagamento diretto della CIG in deroga, prima dell'adozione del provvedimento di autorizzazione da parte delle Regioni, sulla base delle domande presentate direttamente da parte del datore di lavoro.

Per garantire la gestione ed erogazione degli ammortizzatori sociali in deroga, sono state attivate numerose sinergie con altri Enti ed Istituzioni a vari livelli coinvolti; in particolare sono state stipulate 20 convezioni con le Regioni, a seguito di apposito tavolo tecnico insediato con il Ministero del lavoro, per individuare le economie sulle somme stanziare negli anni 2009 e 2010.

Inoltre, al fine di consentire l'esplicazione delle politiche attive del lavoro, finalizzate alla erogazione delle indennità straordinarie introdotte, è attiva - dal mese di giugno 2009 - la Banca Dati Percettori che contiene gli elenchi di tutti i lavoratori fruitori di prestazioni a sostegno del reddito.

Tale strumento, oltre a permettere il monitoraggio e la rendicontazione della spesa, garantisce la gestione del mercato del lavoro da parte di tutti i soggetti pubblici e privati coinvolti (Regioni, Centri per l'impiego, Agenzie private per il lavoro) ed un più efficace coordinamento istituzionale, attraverso l'interscambio dei dati.

Nel corso del 2010 la Banca Dati Percettori è stata implementata con nuove funzionalità e costituisce il Sistema Informativo delle Prestazioni a sostegno del reddito (SIP), che consente - tra l'altro - di rendere effettiva la sanzione della decadenza dal diritto a fruire la prestazione, identificando i soggetti che non hanno reso la dichiarazione di disponibilità all'impiego o che hanno rifiutato un'offerta di riqualificazione o di lavoro congruo.

Quest'ultima misura - sollecitata dalla Corte, per una compiuta attuazione del disposto normativo - richiede un attento monitoraggio, che assicuri una incisiva azione di controllo ed eviti rischi di abusi e prestazioni indebite.

7.4.3 La difficile congiuntura economica e le misure adottate dal Governo per farvi fronte, hanno determinato, nell'ultimo biennio, un notevole aumento dei carichi di lavoro nell'area delle prestazioni a sostegno del reddito, fronteggiato in modo efficiente ed efficace, secondo i dati forniti dall'Istituto.

Si conferma, infatti, nel 2010 il positivo andamento dei servizi offerti, in aumento del 22,9% nei volumi di produzione - come emerge dalla seguente tabella - che acquista maggior valenza se si considera l'incremento del valore obiettivo rispetto a quello fissato nel 2009.

PRODUZIONE OMOGENEIZZATA				
consuntivo 2009	obiettivo 2010	consuntivo 2010	var % su consuntivo 2009	var % su obiettivo 2010
3.172.789	3.378.572	3.889.994	+22,9%	+15,4%

Dati: Centro di responsabilità Direzione Centrale Prestazioni a sostegno del reddito - verifica di budget al 31 dicembre 2010

In parallelo andamento risulta altresì l'indice di produttività dell'area che, oltre ad essere accresciuto rispetto al 2009 - passando da 82,23 a 94,14 - ha fatto registrare un miglioramento del +14,2% rispetto al valore obiettivo programmato, grazie al numero di risorse umane impiegate nel processo prestazioni a sostegno del reddito, salito del 2,4% e corrispondente al 18,8% di tutti i dipendenti delle aree professionali.

La liquidazione delle prestazioni con flusso mensilizzato "Uniemens" - inizialmente prevista per il pagamento della disoccupazione ordinaria e della mobilità ed estesa nel 2009 alle prestazioni di malattia e maternità dei dipendenti - è stata ulteriormente potenziata, includendo la disoccupazione non agricola con requisiti ridotti.

Queste iniziative hanno consentito di migliorare ulteriormente il raggiungimento degli obiettivi di gestione e i tempi di erogazione dei servizi.

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

INDICATORE	OBIETTIVO 2010	CONSUNTIVO	
		2009	2010
Tempo soglia liquidazione DSO entro 30 giorni	90%	82,98%	93,81%
Tempo soglia liquidazione DSO entro 120 giorni	100%	98,96%	99,49%
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 30 giorni	90%	75,26%	91,61%
Tempo soglia liquidazione DS RR entro 120 giorni	100%	98,57%	99,45%
Tempo soglia liquidazione DS agricola entro 120 giorni	100%	98,67%	99,06%
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 30 giorni	70%	37,93%	52,08%
Tempo soglia liquidazione Indennità malattia entro 120 giorni	100%	82,34%	86,61%

Dati: Centro di responsabilità prestazioni a sostegno del reddito - verifica di budget al 31.12.2010

L'obiettivo di liquidazione entro 120 giorni appare vicino per quasi tutte le prestazioni; ulteriori sforzi sono peraltro richiesti all'area delle indennità di malattia che pure ha fatto riscontrare notevoli miglioramenti nell'ultimo biennio.

Per quanto riguarda tale ultima area, nel 2010, sono stati definiti i presupposti dell'invio telematico dei certificati 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.

Dal canto suo l'Istituto ha provveduto con apposita circolare (n.60 del 16 aprile 2010) a preordinare 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.

Recentemente, al fine di estendere i servizi resi disponibili dal sistema per la trasmissione telematica dei certificati, è stato siglato un Protocollo di Intesa con il Dipartimento per la digitalizzazione della PA e l'innovazione tecnologica per rendere possibile ai medici del SSN - laddove non sussistano le condizioni di copertura internet a banda larga - l'invio dei dati anche attraverso la rete di telefonia mobile GSM o tramite apposito call center, già operativo nell'infrastruttura prevista per la gestione dell'invalidità civile.

Per quanto attiene alle surroghe, di seguito si riportano i risultati conseguiti - in termini di raggiungimento degli obiettivi di gestione - comparandoli con i dati del 2009.

INDICATORE	CONSUNTIVO 2009	OBIETTIVO 2010	CONSUNTIVO 2010
Questionari di surroga inviati su certificati acquisiti	4,49%	5%	5,35%
Azioni amm.ve di surroga sul totale dei questionari restituiti utili	91,95%	100%	98,68%

Novità rilevante del 2010 è la predisposizione e successiva stipula, nei primi mesi del 2011, della convenzione tra l'Istituto e l'ANIA per favorire l'esercizio delle azioni surrogatorie e di rivalsa e la liquidazione dei sinistri, che consente di avere uno scambio costante delle informazioni contenute nelle rispettive banche dati e di intensificare le comunicazioni tra le sedi dell'Istituto stesso e le imprese assicuratrici, al fine di prevenire eventuali comportamenti colposi o dolosi da parte dell'assicurato che potrebbero compromettere l'esercizio del diritto di surroga da parte dell'Istituto.

La convenzione consente, inoltre, di velocizzare l'iter di definizione delle azioni surrogatorie e la liquidazione dei sinistri da parte delle imprese assicuratrici, semplificando gli adempimenti del relativo procedimento.

8 – La vigilanza

8.1 L'attività di vigilanza dell'Istituto nel 2010 si è svolta proseguendo sulla linea tracciata nel 2009, che ha preso le mosse dalla nuova concezione della funzione così come definita dalla direttiva del Ministro del lavoro in data 18.9.2008.

L'azione di vigilanza è stata, pertanto, diretta a prevenire gli abusi e a sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale, distinguendo tra inadempienze di carattere formale, che non ledono i diritti dei lavoratori e quei comportamenti messi in atto per trarre vantaggio economico, in contrasto con le norme sulla libera concorrenza e sulle tutele previdenziali, come avviene nei casi di utilizzo delle prestazioni in "nero".

Tra quelli più sensibili, una particolare attenzione, inoltre, si è cercato di riservare a settori quali l'agricoltura e l'edilizia, dove notoriamente si concentrano i maggiori fenomeni di irregolarità.

La stesura del piano di vigilanza 2010 ha tenuto conto della ridefinizione dell'assetto organizzativo dell'azione di controllo dell'Istituto, con l'introduzione e l'avvio della funzione di accertamento e verifica amministrativa - auspicata dal CIV - finalizzata ad una maggiore interazione tra le fasi amministrative dell'area contributi e le fasi della vigilanza ispettiva in senso stretto.

Tale funzione, ampiamente trattata nel precedente referto, è stata orientata, in prima battuta, all'individuazione di soggetti che, dall'incrocio di banche dati (Data Mining), risultano ad alto rischio di evasione e verso i quali si è proceduto ad attivare specifiche azioni ispettive.

Le linee di intervento previste nel menzionato piano del 2010 - adottato peraltro ad anno già avviato (nel mese di marzo) - si sostanziano in azioni di mantenimento, nuove azioni ed azioni integrate.

Le azioni di mantenimento sono state programmate sulla base dei risultati delle attività di vigilanza del 2009 e hanno riguardato quei settori in cui si sono registrati i coefficienti più alti in termini di accertato e di lavoro nero.

Le principali aree e i settori caratterizzati da peculiari fenomeni di elusione ed evasione contributiva riguardano: le aziende con dipendenti dell'edilizia, le cooperative di servizi e le attività stagionali; i lavoratori autonomi iscrivibili alla gestione degli esercenti attività commerciali; i lavoratori agricoli autonomi, non iscritti ad alcuna gestione INPS; l'area dell'agricoltura - che continua ad essere interessata da fenomeni di irregolarità, anche di grave entità, spesso accompagnati ad attività criminali - con specifico riferimento alla percezione di prestazioni indebite a seguito della simulazione

di rapporti di lavoro del tutto fittizi; la gestione separata, con attenzione ai committenti che presentano periodi di totale scopertura.

A quelle di mantenimento si sono affiancate le nuove azioni, programmate su base regionale, che hanno riguardato quei settori in cui, a seguito dell'analisi dei dati storici dei due anni anteriori, l'azione svolta è apparsa più debole (industria tessile, produzione e lavorazione metalli, autotrasporto, servizi di pulizia e smaltimento rifiuti, servizi alle imprese, mobilifici, cantieri navali, istituti di formazione, case di cura e cliniche private, appalti di servizi infermieristici).

Infine le azioni integrate - di cui l'attività di verifica amministrativa ha costituito l'*input*, attraverso l'individuazione di soggetti ad alto rischio di evasione e l'elaborazione di liste di non congruità o di non coerenza contributiva - sono state programmate in base all'art.83, c.1 del D.L. n.112/2008 e riguardano essenzialmente l'operazione Poseidone I (fase II) e l'operazione Poseidone II, delle quali si tratterà nei paragrafi seguenti.

8.2 I risultati dell'attività ispettiva 2010 sono riassunti nella tabella seguente.

Accertamenti ispettivi	88.123
Accertamenti di irregolarità	67.955
Imprese in nero e lavoratori autonomi non iscritti	16.670
Lavoratori in posizione irregolare	12.550
Lavoratori completamente in nero	65.086
Rapporti di lavoro "fittizi" annullati nell'area aziende	4.546
Rapporti di lavoro "fittizi" annullati in agricoltura	81.548

Fonte: rapporto annuale INPS 2010

Da segnalare, nel 2010, l'aumento del numero complessivo di lavoratori irregolari (+1%) e in nero (+7%) che sono stati individuati dagli ispettori INPS, nonché l'annullamento dei rapporti di lavoro fittizi che, sebbene faccia registrare una diminuzione nell'area agricola (-17,1%), si mostra in sensibile aumento nell'area delle aziende con dipendenti (+238%).

L'annullamento dei rapporti di lavoro fittizi ha generato un risparmio per le casse dell'INPS, nella misura in cui si è tradotto in mancata erogazione di prestazioni indebite, quantificata in 245 mln di euro; la diminuzione dei rapporti di lavoro annullati in agricoltura, tuttavia, autorizza alcune perplessità sull'efficacia dell'azione svolta nello specifico settore, che andrebbe invece rafforzata.

Il tasso di irregolarità rispetto agli accertamenti effettuati si attesta al 77,1% e risulta molto al disopra della media nazionale nelle seguenti regioni: Sardegna (88,3%), Campania (87%), Marche (85,4%), Sicilia (84,8%), Basilicata (83,3%), Calabria (83%) ed Emilia Romagna (80,4%).

L'elevata incidenza delle inadempienze riscontrate sui controlli eseguiti, se può in parte collegarsi agli interventi più mirati, costituisce anche sintomo di una vasta area di evasione - confermata dalla modesta percentuale delle ispezioni (6%) in rapporto alle sole imprese iscritte (oltre 1,4 mln) - che viene stimata nell'ordine di decine di mld di euro.

Gli importi accertati vengono esposti nella seguente tabella.

(milioni di euro)

Importi evasi accertati anno 2010	
Contributi evasi	669
Risparmi a seguito di annullamento di rapporti di lavoro "fittizi"	245
Somme accessorie	208
Totale	1.122

I dati riportati non sono peraltro direttamente confrontabili con quelli del 2009 (100.591 accessi ed un importo di evasione accertato pari a 1.502 mln di euro) a causa dell'introduzione della funzione di verifica amministrativa che, assumendo la competenza delle attività inerenti la gestione separata, ha reso necessaria una rimodulazione del mix delle attività ispettive in senso stretto, rispetto alle previsioni del piano originario.

Di tale rimodulazione si è dato conto in sede di approvazione del piano per le attività di vigilanza 2011, senza che sia stato fornito alcun tipo di riscontro circa gli obiettivi rimodulati e i criteri adottati ai fini della operata ridefinizione.

Pur considerando gli originari obiettivi fissati nel piano di vigilanza 2010, prima della sua revisione e "nettizzandoli" dei valori riferiti alle ispezioni e all'importo di accertato per l'area "Gestione separata" ed "ex art.83 D.L. n.112/2008" - di competenza della verifica amministrativa - non appaiono tuttavia verificabili, nel rapporto sull'andamento produttivo, le coerenze con i valori indicati quali obiettivi finali del 2010, che risulterebbero rivisti al ribasso.

Il peggioramento degli indicatori - già previsto nel precedente referto, in esito al calo degli ispettori in servizio e ai tempi di formazione dei nuovi assunti - richiede pertanto un rinnovato impegno, per aggredire l'ampia area di evasione ed elevare il livello dell'accertato, ormai stabile da alcuni anni.

Sempre con riguardo all'accertato, principale problema aperto rimane la quantificazione degli importi effettivamente riscossi, che si conferma obiettivo irrinunciabile - come peraltro sottolineato anche dal CIV nella Relazione programmatica 2010-2012 - attraverso un costante monitoraggio delle fasi successive, per verificare la coerenza tra le somme dovute e quelle definitivamente introitate, anche ricorrendo alla elaborazione di applicativi specifici.

8.3 La funzione di accertamento e verifica amministrativa - illustrata nei precedenti paragrafi e che, secondo l'Istituto, consentirà di ottimizzare l'azione di controllo, evitando disallineamenti e sovrapposizioni - costituisce uno dei cardini per potenziare la gestione della vigilanza.

L'introduzione di tale funzione si mostra coerente con il nuovo modello organizzativo in via di perfezionamento ed in particolare con il disegno dell'Area flussi, il cui compito è quello di presidiare, in ottica di *back-office*, i flussi contributivi per garantire la correttezza e correntezza delle posizioni aziendali.

Le attività di gestione del credito si estrinsecano, pertanto, in un controllo tanto di tipo formale che sostanziale delle singole denunce aziendali, al fine di individuare situazioni anomale da sottoporre a verifica.

L'operatività a regime della funzione di verifica amministrativa potrà essere garantita con il completamento della riorganizzazione in atto.

L'Istituto, nel frattempo, ha fornito le prime istruzioni operative con la circolare n.23 del 2010, nella quale si prefigura a supporto dell'attività di verifica amministrativa l'utilizzo del "Data Mining" che, analizzando le performance aziendali, attraverso l'incrocio di banche dati interne ed esterne all'Istituto, consente di costruire specifici indici di rischio, individuare i soggetti a più alto rischio evasione/elusione ed elaborare liste di non coerenza contributiva.

Il procedimento, finalizzato al recupero in via amministrativa dei contributi evasi/omessi, che viene attivato dall'analisi dei dati e dall'intercettazione delle situazioni di effettiva evasione o omissione, si esplica con due diverse modalità: un'attività di "tutoraggio" - rivolto essenzialmente alle grandi aziende, per gestire tempestivamente situazioni di crisi o di difficoltà momentanea, restringendo i casi conflittuali e promuovendo comportamenti virtuosi - e l'analisi delle liste di non congruità, che permette di individuare singoli soggetti da sottoporre a verifica, convocandoli presso le sedi.

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 allorché si riscontrino elevati valori nelle anomalie dei dati presenti nelle liste.

Per l'attività di "tutoraggio" nel 2010 sono state individuate, a livello centrale, 2.835 aziende non agricole e 2.750 aziende agricole da sottoporre a verifiche - da parte delle strutture territoriali e nel corso del primo trimestre 2011 - in ordine alle quali non si dispone ancora delle risultanze finali.

Nell'ambito dell'analisi delle liste di non congruità risultano programmate diverse azioni strutturate, in via di svolgimento.

La prima, denominata operazione Pegaso, prevede il controllo e il recupero della contribuzione virtuale in edilizia a seguito del diniego, totale o parziale, della richiesta di CIG, con la conseguente sistemazione delle posizioni assicurative dei lavoratori interessati.

Un secondo intervento riguarda la verifica delle principali prestazioni previdenziali, sgravi e riduzioni contributive poste a conguaglio dalle aziende nelle dichiarazioni mensili, per verificarne la correttezza e la congruità con l'attività aziendale; nel 2010 l'azione svolta ha avuto ad oggetto le indennità di malattia, mentre risulta in corso di predisposizione la procedura per avviare il controllo sul conguaglio degli assegni familiari.

A supporto dell'attività di verifica amministrativa è stato istituito, a fine settembre 2010 e presso la Direzione generale, un nucleo di "Intelligence centrale" con funzioni di presidio, indirizzo e coordinamento, del processo di programmazione dell'azione ispettiva e dell'attività di accertamento e verifica amministrativa.

Tale nucleo, presieduto dallo stesso Direttore generale, è composto dai direttori centrali delle Entrate contributive, della Vigilanza, del Controllo di gestione, dell'Audit e dei Sistemi informativi e tra i compiti ad esso attribuiti, spicca lo specifico riferimento agli importi accertati e quelli effettivamente riscossi.

8.3.1 Nell'ambito della verifica amministrativa rientrano anche le operazioni Poseidone, scaturite dallo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi dell'INPS e dell'Agenzia delle Entrate - in virtù di apposita convenzione - che hanno prodotto, nel 2009, l'iscrizione di 13.000 nuovi soggetti nella Gestione separata, i quali 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.

L'operazione "Poseidone 2", programmata nel 2010 sulla scia del successo della precedente, ha riguardato la 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, nei confronti dei quali si è posta attenzione sull'attività abitualmente svolta per accertare la prevalenza della tipologia di lavoro, da cui deriva l'iscrizione alla relativa Gestione.

A conclusione di quest'ultima operazione sono stati individuati 49.000 liberi professionisti e 27.500 soci di società in possesso dei requisiti di iscrizione.

Nelle tabelle seguenti si riepilogano i risultati delle operazioni Poseidone al 31 dicembre 2010.

Professionisti		
Anno di competenza	Accertato	
	Soggetti accertati	Importi (<i>in euro</i>)
2004	11.051	65.631.183
2005	10.147	46.449.228
2006	5.118	131.472.610
2007	11.266	50.701.438
Totale	37.582	294.254.459

Fonte: rapporto annuale INPS 2010

Commercianti		
Anno di competenza	Accertato	
	Soggetti iscritti	Importi (<i>in euro</i>)
Ditte individuali 2005-2009	4.646	97.970.920
Soci-soggetti individuali 2005	25.218	100.000.000

Fonte: rapporto annuale INPS 2010

Mentre per i professionisti gli accertamenti hanno riguardato anche soggetti già iscritti, nel caso dei soci e delle ditte individuali si tratta di nuove iscrizioni; il totale dei contributi evasi che sono stati accertati ammonta ad oltre 490 mln di euro.

Tanto le azioni integrate che la funzione di accertamento e verifica amministrativa, potranno ricevere ulteriore impulso se verrà data piena attuazione al Protocollo di Intesa siglato tra INPS, Ministero del Lavoro, INAIL e Agenzia delle Entrate, in base al quale ciascuna delle parti metterà a disposizione delle altre le informazioni contenute nei propri archivi relative a: dati anagrafici, dichiarativi e classificativi delle aziende sul territorio; risultati delle ispezioni e calendari delle stesse; datori di lavoro beneficiari di interventi di Cassa integrazione guadagni e istituti similari (mobilità, contratti di solidarietà); cassetto previdenziale e Durc.

Dallo scambio e dall'incrocio dei dati discende la possibilità di programmare l'attività di vigilanza in modo più efficiente ed efficace, indirizzandola su obiettivi concreti e ottimizzando, in tal modo, le risorse disponibili.

8.4 Così come già verificatosi nel 2009, anche nel 2010 si assiste ad una diminuzione del numero degli ispettori in forza, che passano da 1.380 a 1.303. (-5,6%); i dati non tengono conto dei 307 nuovi ispettori assunti, dal momento che nel 2010 non erano ancora operativi.

La diminuzione della forza ispettiva è direttamente correlata all'incremento del 10,9% del coefficiente ispettivo - dato dal rapporto tra le ispezioni ed il numero di ispettori - e all'aumento dell'efficacia ispettiva (+11,2% dell'accertato per ispettore).

Una particolare attenzione continua a destare peraltro il forte scostamento tra la forza (1.303) e la presenza degli ispettori (1.029), che si mostra in ulteriore calo (-5,5%) rispetto al 2009.

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.

Si rimanda ai risultati dell'attività ispettiva del 2011 per verificare gli effetti dell'immissione in servizio dei 307 nuovi ispettori.

Quale recente positivo sviluppo si evidenzia peraltro l'imminente assunzione di ulteriori 52 unità di personale con profilo di ispettore di vigilanza, disposta con Determinazione presidenziale n.362 del 5 agosto 2011, adottata a seguito di autorizzazione concessa con DPCM del 10 marzo 2011.

L'attività degli ispettori di vigilanza è stata interessata dalle modifiche recate all'art.13 del d.lgs. n.124/2004 e dall'art.33 della Legge n.183/2010 (c.d. "Collegato lavoro"), che riguardano le diverse fasi dell'accesso ispettivo e le modalità di redazione del verbale di primo accesso, estendono il potere di diffida anche agli ispettori e funzionari amministrativi degli istituti previdenziali e introducono il c.d. "verbale unico".

Quest'ultimo documento, in ottica di semplificazione, deve contenere in un unico esemplare la contestazione e la notificazione di tutte le tipologie di violazioni rilevate dagli organi di vigilanza ed i relativi importi sanzionatori.

8.5 La redazione del Piano della vigilanza per il 2011, parimenti ritardata rispetto all'avvio dell'anno, risulta basata sull'adozione di una metodologia nuova che, partendo dall'analisi del contesto economico di ciascuna provincia - rilevando, per ciascun macro settore di attività, i soggetti presenti sul territorio ma sconosciuti

all'INPS o inattivi - fornisce utili parametri, sulla scorta dei valori storici rilevati nel biennio 2009-2010, per determinare il numero delle ispezioni da effettuare nei diversi settori economici e orientarle verso quelli a più elevato indice di rischio evasione.

Tra i parametri utilizzati per programmare l'attività di vigilanza, oltre al numero degli ispettori in forza, al coefficiente di presenza media e al valore dell'accertato rapportato al riscosso, ne è stato aggiunto uno nuovo relativo al valore dell'accertato rapportato all'accertato "riconosciuto".

Tale grandezza - introdotta in via sperimentale per il 2011, con l'obiettivo ridurre il contenzioso e in particolare quello giudiziario e di migliorare l'efficacia dell'attività ispettiva - consiste nell'importo del debito che il soggetto sottoposto a verifica riconosce di avere nei confronti dell'Istituto, con apposita sottoscrizione nel verbale di accertamento.

La nuova modalità solleva tuttavia perplessità circa la sua praticabilità ed efficacia, sia perché il riconoscimento del debito non esclude automaticamente la possibilità di ricorrere in via amministrativa o giudiziaria, sia in quanto le violazioni contestate possono riguardare altri Enti/Amministrazioni in caso di ispezioni congiunte, sia infine per la mancanza di indicazioni sui termini e le modalità applicative.

La Corte condivide, pertanto, i rilievi formulati anche dagli organi di controllo interno dell'Ente e raccomanda il monitoraggio sull'applicazione e sugli effetti della nuova misura, per valutare - attraverso elementi conoscitivi che l'amministrazione dovrà fornire nel corso del 2011 - l'opportunità di proseguire nella stessa iniziativa, anche ai fini della predisposizione del piano dell'attività di vigilanza per il 2012, non trascurando gli eventuali riflessi giuridici ed economici sul trattamento degli ispettori.