

La tabella seguente riepiloga i risultati delle visite mediche di controllo (VMC) effettuate nel 2012.

VMC totali	VMC disposte d'ufficio			VMC richieste dall'azienda		
	Totale	Concluse con riduzione	% con riduzione su totale VMC	Totale	Concluse con riduzione	% con riduzione su totale VMC
1.212.533	917.306	83.184	9,07%	295.227	16.199	5,49%

7.5 Il 2012 ha visto l'avvio dell'integrazione di INPDAP ed ENPALS nell'INPS; in termini di uscite per prestazioni istituzionali - ammontanti nel complesso a 295.742 mln di euro - quelle dei due enti assommano rispettivamente a 63.020 mln e a 852 mln.

La totalità delle prestazioni temporanee sale a 34.255 mln, con un incremento di 9.902 mln di euro rispetto al 2011, imputabile in gran parte alle gestioni ex INPDAP e, in particolare, alle indennità di fine servizio e di buonuscita per 6.125 mln di euro; al trattamento di fine rapporto per 222 mln di euro e alle prestazioni di natura sociale - a carico della gestione prestazioni creditizie e sociali - per 157 mln.

Nei successivi paragrafi si illustrano sinteticamente i risultati dell'attività istituzionale riferita ai suddetti enti, nella fase di integrazione.

7.5.1 Nel 2012 il volume della produzione delle pensioni della gestione pubblica è risultato pari 109.807 nuove liquidazioni, in crescita dell'8,6% rispetto all'anno precedente. Quelle dirette rappresentano il 74,9% del totale e di esse oltre il 74% è stato liquidato secondo il principio di garantire continuità tra reddito da lavoro e reddito da pensione, nell'ambito del progetto "pensione subito".

La tabella seguente illustra le pensioni della Gestione dipendenti pubblici in essere al 31 dicembre 2012.

Categoria	Numero	%	Importo medio annuo (euro)
Dirette	2.171.663	77,2	25.001
Indirette	145.162	5,2	11.964
Reversibili	495.886	17,6	13.862
Totale	2.812.711	100	22.365

Fonte: INPS - Rendiconto 2012 Gestione speciale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica, già iscritti al soppresso Inpdap

La dimensione numerica mostra un sensibile incremento (+28.001 trattamenti rispetto ai 2.784.710 del 2011) quale sintomo evidente della dinamica espansiva, aggravata dal livello dell'importo medio annuo più che doppio rispetto alla gestione privata ed in aumento rispetto all'anno precedente (22.365 euro l'importo medio nel 2012 rispetto ai 21.848 euro del 2011).

Per quanto attiene l'ambito delle prestazioni temporanee, il livello produttivo dei trattamenti di fine servizio risulta ampiamente inferiore al 2011 (181.139 contro 300.070) anche per effetto del blocco alla liquidazione imposto dalla Legge 148/2011; in parallelo diminuiscono i trattamenti di fine servizio, nella misura del 12,5%.

Le prestazioni creditizie e sociali fanno registrare l'aumento delle erogazioni per piccoli prestiti (30%) e per quelli pluriennali (12%), mentre, in riferimento al progetto welfare, si assiste all'ampliamento ed al consolidamento delle prestazioni in favore di giovani ed anziani.

Di seguito si riepilogano gli impegni riferiti a quest'ultima tipologia di prestazioni.

Prestazione	Impegno (euro)
Soggiorni valore vacanza	70.000.000
Soggiorni senior	3.000.000
Borse di studio	15.000.000
Master certificated	14.985.000
Home care premium	39.000.000

Fonte: INPS - Verifica trimestrale al 31 dicembre 2012

7.5.2 Nella Gestione lavoratori dello spettacolo le pensioni liquidate nel corso del 2012 sono risultate oltre 2.300, per un totale di 55.841 prestazioni vigenti al 31 dicembre 2012, come riepilogato nella successiva tabella.

Categoria	Numero	%	Importo medio annuo (euro)
Vecchiaia	37.185	66,6	18.503
Invalità	2.572	4,6	10.558
Superstite	16.084	28,8	9.526
Totale	55.841	100	15.552

Fonte: INPS - Rendiconto 2012 - Gestione speciale di previdenza per i lavoratori dello spettacolo, già iscritti al soppresso Enpals

Il raffronto con il 2011 (57.235 trattamenti in essere) evidenzia un decremento nel numero delle prestazioni (-1.394), che mostrano un importo medio annuo più basso rispetto alla gestione pubblica.

8 – La vigilanza

8.1 Nel corso del 2012, l'attività di vigilanza è stata rivolta a contrastare i fenomeni di illegalità tipici dell'economia sommersa che, per loro natura - oltre a creare concorrenza sleale e rischi di espulsione dal mercato delle aziende corrette, soprattutto in un contesto di recessione - arrecano grave danno all'economia nazionale, pregiudicando una crescita equilibrata e sostenibile e gravando sul finanziamento contributivo del sistema previdenziale.

La programmazione delle attività non ha potuto prescindere dalla considerazione degli effetti socio-economici della crisi sul tessuto produttivo e dalle novità normative introdotte negli ultimi anni, dapprima con il c.d. "Collegato lavoro" - che ha fortemente influenzato il raggiungimento degli obiettivi 2011 tanto da determinare la necessità di una loro revisione al ribasso in corso d'anno, come rilevato nel Referto 2011 - e successivamente con la Riforma Fornero.

Il Piano di vigilanza 2012, nel prendere atto delle differenziate incidenze della recessione nelle diverse realtà geografiche del Paese, ha previsto un maggiore coinvolgimento delle strutture territoriali in grado di meglio individuare i fenomeni più rilevanti verso cui indirizzare le verifiche ispettive, che si affiancano ai settori a maggior rischio di evasione/elusione individuati a livello centrale.

In particolare sono state individuate le seguenti aree di intervento: aziende con dipendenti (edilizia, grandi centri commerciali, trasporto merci, servizi alla persona, lavoro a chiamata, distacchi nei Paesi non comunitari e società cooperative), lavoratori autonomi (titolari, soci, coadiuvanti familiari, artigiani e agricoltori) e agricoltura (rapporti di lavoro fittizi e erogazione indebita di prestazioni).

Tra gli obiettivi 2012 - fissati tenendo conto dei risultati conseguiti nel 2011 e del dimensionamento del rapporto tra forza media/presenza media degli ispettori per singola Direzione provinciale - è stata inserita una serie di azioni integrate, programmate insieme alla Direzione centrale entrate (Area verifica amministrativa) e realizzate in sinergia con altre Amministrazioni, di cui si dirà nel seguito.

8.2 I risultati dell'azione di vigilanza 2012 sono riassunti nella tabella seguente.

Accertamenti ispettivi	80.387
Lavoratori in nero ed irregolari	69.387
Rapporti di lavoro "fittizi" annullati in agricoltura	71.786
Accertato lordo (euro)	1.099.995.748

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012

I dati esposti appaiono in deciso miglioramento - pur considerando la caduta del 2011 rispetto al 2010 - con l'aumento del numero di accertamenti ispettivi (+9%), delle irregolarità riscontrate (+22%) e dell'accertato lordo (+12%), evidenziando altresì il superamento degli obiettivi programmati.

Per quanto riguarda le singole aree di intervento, la tabella successiva indica la ripartizione degli accessi ispettivi e la percentuale di irregolarità riscontrata.

	Aziende DM/ Aziende agricole	Lavoratori autonomi	Gestione separata/Altro	Totale
Accertamenti ispettivi	46.126	29.469	4.792	80.387
% sul totale degli accertamenti	57%	37%	6%	100%
% di irregolarità	80%	67%	/	/

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012

L'area aziende si conferma quale settore caratterizzato dal maggior numero di irregolarità, con valori che, sostanzialmente, si assestano su quelli dell'anno precedente (78,8%), mentre cala la percentuale di quelle rilevate nell'ambito dei lavoratori autonomi (74,3% nel 2011).

La predominanza dell'evasione nell'area aziende risulta confermata dai valori dell'accertato complessivo di circa 1.100 mln di euro, dei quali 902 mln sono ascrivibili alle aziende DM; sempre nella stessa area, l'ammontare degli importi riscossi - fornito per la prima volta - è di 292 mln di euro, pari al 32%.

L'elevata incidenza delle inadempienze riscontrate sui controlli eseguiti, se può in parte derivare da una più accurata selezione degli interventi - tanto più necessaria quanto più appaiono scarse le risorse da mettere in campo - costituisce tuttavia anche conferma sintomatica di una vasta area di evasione - avvalorata dalla modesta percentuale delle ispezioni (circa il 3%) rispetto alle aziende esistenti censite presso gli istituti previdenziali (1,6 mln) - che viene stimata nell'ordine di decine di miliardi di euro.

Risultati soddisfacenti vengono segnalati in agricoltura - area tra le più critiche individuate nel piano 2012 - grazie alla incisiva azione svolta nelle regioni del Mezzogiorno (Sicilia, Calabria, Puglia, Basilicata e Campania) al fine di individuare l'indebita percezione di prestazioni previdenziali legata al fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi, che ha visto la cancellazione di 71.786 rapporti e la realizzazione di un risparmio stimato in oltre 215 mln di euro.

Nel corso del 2012 l'Istituto ha implementato le azioni integrate in collaborazione con l'Agenzia delle entrate e con i Comuni; in riferimento a questi ultimi è stata predisposta la bozza di convenzione relativa alle c.d. "segnalazioni qualificate" -

trasmessa alla Conferenza Unificata a dicembre 2012 - per consentire ai Comuni di partecipare all'accertamento fiscale e contributivo, segnalando comportamenti evasivi/elusivi.

Riscontri positivi vengono evidenziati nella vigilanza svolta sulla base di liste elaborate dall'Agenzia delle entrate, sebbene dall'alto numero di ispezioni negative (oltre il 30% in rapporto alle aziende selezionate) emerga la necessità di definire opportune strategie di intelligence e di valutare in modo condiviso i criteri di analisi, per incrementare il numero di successi.

8.3 La funzione di verifica amministrativa - ampiamente illustrata nei precedenti referti e pienamente coerente con il nuovo modello organizzativo, in particolare con il disegno dell'Area flussi - si prefigge, attraverso un controllo sostanziale e costante delle denunce contributive, di aumentare nel contribuente la percezione della presenza dell'Istituto e la propensione a porre in essere comportamenti sempre più conformi alle disposizioni normative (come avviene con l'attività di "tutoraggio" delle grandi aziende) e di realizzare azioni finalizzate ad un risultato economicamente rilevante, in termini di accertato/riscosso.

Tale funzione, che costituisce uno dei cardini per potenziare la gestione della vigilanza, ha visto nel 2012 la prosecuzione di alcune attività sperimentali avviate nel 2011 con un consistente allargamento della platea dei soggetti sottoposti a controllo; il perfezionamento della metodologia di analisi utilizzata e della strumentazione a supporto dell'attività - che si avvale di specifiche procedure informatiche - ha inoltre consentito agli operatori delle strutture territoriali di porre in atto controlli più selettivi nei settori di grande rilevanza economica e a maggior rischio di evasione/omissione.

Dall'analisi dei risultati delle attività svolte nel 2012, emerge che l'importo complessivamente accertato è di oltre 43 mln di euro.

Le attività di tutoraggio hanno coinvolto 2.835 grandi aziende operanti con il sistema UniEmens - individuate in base al parametro della contribuzione media lorda mensile denunciata nel corso del 2009 superiore a 300.000 euro - per un totale di interventi conclusi pari a 3.641 (a volte ripetuti in alcune aziende); nelle aziende agricole sono stati coinvolti 2.750 soggetti - individuati sulla base del numero complessivo di giornate denunciate nel 2009, pari o superiore a 3.500 - per un totale di 1.334 interventi conclusi.

Le aziende risultate pienamente regolari sono il 47% delle UniEmens e il 59% di quelle agricole; per le restanti è stata attivata la procedura del contraddittorio, che ha dato gli esiti rappresentati nelle tabelle seguenti.

Esito tutoraggio aziende UniEmens

Accer. concluso con inademp.	%	Accer. concluso senza inademp.	%	Accer. contestato dall'azienda	%	Accer. concluso con sistemazione flussi	%	Accer. concluso con segnalazione alla vigilanza	%
650	33,7	816	42,3	24	1,2	428	22,2	12	0,6

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012

Esito tutoraggio aziende agricole

Accer. concluso con inademp.	%	Accer. concluso senza inademp.	%	Accer. contestato dall'azienda	%	Accer. concluso con sistemazione flussi	%	Accer. concluso con segnalazione alla vigilanza	%
105	13,4	313	40,1	30	3,8	151	19,3	182	23,3

Fonte: INPS - Direzione centrale entrate - Piano della verifica amministrativa 2013

Nel corso del 2012 è proseguita, inoltre, l'attività di controllo delle principali prestazioni previdenziali, sgravi e riduzioni contributive poste a conguaglio dai datori di lavoro.

In base a indici di rischio specificamente elaborati e dall'analisi dei dati relativi ai lavoratori e ai datori di lavoro presenti negli archivi dell'Istituto e di altre Amministrazioni, sono state individuate situazioni di non congruità da sottoporre a verifica; il rilascio di apposite procedure informatiche ne ha consentito la procedimentalizzazione.

In particolare la verifica degli importi conguagliati a titolo di assegni al nucleo familiare (ANF) - che si avvale di una procedura che consente la gestione automatizzata di tali controlli - ha riguardato 19.902 aziende (1.056 nel 2011) e 41.661 percettori.

Le principali irregolarità rilevate - da precisare nelle relative dimensioni - consistono nell'errata attribuzione della classe di reddito, che determina un importo sovrastimato, nella mancanza del requisito reddituale o nella doppia erogazione nell'ambito dello stesso nucleo.

I controlli sulle indennità di malattia hanno interessato circa 21.255 aziende (1.000 nel 2011) e quelli sulla maternità obbligatoria oltre 17.000; anche questi casi, tuttavia, richiedono una adeguata specificazione dei dati relativi alle irregolarità riscontrate.

Quale aspetto positivo emerge il notevole ampliamento dei soggetti e delle prestazioni sottoposte a verifica.

Innovazione del 2012, rispetto all'anno precedente, è la verifica del corretto versamento mensile delle quote di TFR al c.d. Fondo di Tesoreria - cui sono tenuti i datori di lavoro del settore privato con più di 50 addetti alle proprie dipendenze - relativamente ai lavoratori che abbiano deciso di non destinare il proprio TFR alla previdenza complementare.

Le aziende sottoposte a verifica sono state 10.988, i risultati di tale attività hanno consentito di accertare importi pari a 30,6 mln di euro.

Nel corso del 2012 è proseguita l'operazione Pegaso, che prevede il controllo e il recupero della contribuzione virtuale in edilizia - in conseguenza del diniego, totale o parziale, della richiesta di CIG - e la sistemazione delle posizioni assicurative dei lavoratori interessati.

Quali esiti della specifica azione svolta sulle domande CIG vengono evidenziati (al 31.12.2012) 263.934 casi di diffide di cui 170.570 definite con addebito, per un totale accertato di 56,8 mln di euro.

8.3.1 Nel corso del 2012 è proseguita l'attività di verifica denominata Poseidone, originata dallo scambio e confronto dei dati presenti negli archivi dell'INPS, dell'Agenzia delle Entrate e negli elenchi di Infocamere.

L'operazione ha coinvolto due categorie di soggetti: i soci di società semplici, per i quali dalla dichiarazione reddituale è emerso l'obbligo di iscrizione alla gestione commercianti e i liberi professionisti che hanno dichiarato redditi derivanti dall'esercizio di arti e professioni.

Nei confronti di questi ultimi si è proceduto a verificare l'obbligo di iscrizione alla Gestione separata nei casi in cui sussiste quello di contribuzione alle casse professionali, ma senza carattere di esclusività.

Tale obbligo - a seguito di richieste di chiarimenti e approfondimenti - è stato definitivamente escluso per i soggetti già pensionati per cui, nel caso di svolgimento di attività professionale, resta fermo l'obbligo di versamento alla Cassa di appartenenza (D.L. 98/2011, art.18, co. 11 e ss.) e per i commercialisti che avevano a suo tempo ottenuto il rimborso della contribuzione versata.

Nelle tabelle seguenti si riepilogano i risultati delle operazioni Poseidone al 31 dicembre 2012.

Commercianti		
Anno di competenza	Soggetti iscritti	Importi richiesti (in euro)
Ditte individuali 2005-2009	4.560	123.301.287
Soci 2005	15.215	316.908.011
Soci 2006	13.336	228.186.170
Soci 2007	11.530	228.186.170
Soci 2008	7.242	43.219.879

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012

Professionisti		
Anno di competenza	Soggetti iscritti	Importi richiesti (in euro)
2004	10.781	53.479.228
2005	12.464	77.037.635
2005 casse	12.859	60.813.563
2006	10.824	56.905.244
2006 casse	10.058	38.533.434
2007	7.998	52.412.320
2008	8.872	59.165.486
Totale	73.856	398.346.910

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012

8.3.2 Conclusivamente può rilevarsi il peso sempre maggiore che l'attività di verifica amministrativa ha assunto nel 2012, anche nel suo ruolo di impulso alle tipiche azioni di vigilanza.

Gli esiti delle attività ispettive definite a seguito di segnalazioni effettuate dalla Verifica amministrativa, evidenziano infatti un importo di accertato medio per singolo accesso pari a 8.307 euro, che sale a 11.736 euro, considerando i casi conclusi con addebito, e tenendo conto che l'azione svolta non si limita a esaminare le incongruenze segnalate, ma si estende all'intera situazione del soggetto contribuente.

Le risultanze sin qui ottenute suggeriscono di rafforzare le sinergie tra la Vigilanza e le Entrate contributive, per affinare gli indici di rischio e migliorare la qualità degli accessi ispettivi.

In tale ottica assume valenza positiva l'estensione dell'attività di tutoraggio - prevista nel Piano della verifica amministrativa 2013 - alle aziende con molte evidenze e/o che presentano grandi morosità, ai crediti c.d. sofferenti nonché alle Pubbliche amministrazioni, in particolare a quelle per le quali risulta un saldo negativo tra dovuto e versato ovvero grandi importi versati senza l'invio delle denunce relative ai collaboratori.

Va inoltre annotato che, per il controllo prestazioni, il Piano prevede di proseguire nelle azioni già intraprese e di ampliare l'attività ad ulteriori fattispecie, di seguito indicate a titolo esemplificativo: gestione delle domande di incentivo per l'assunzione dei lavoratori disoccupati; controllo del contributo addizionale dovuto dalle aziende a seguito del pagamento diretto ai lavoratori del trattamento CIG.

8.4 Il 2012 è stato l'anno che ha visto l'INPS subentrare nelle funzioni dei soppressi INPDAP ed ENPALS, anche nel settore della vigilanza.

Per garantire la continuità all'attività svolta dall'ENPALS nel settore dello sport e dello spettacolo, nel mese di marzo 2012, il Direttore generale ha fornito gli indirizzi operativi e – per garantire un'ottimale integrazione degli ispettori ENPALS nel nuovo contesto aziendale – sono stati effettuati percorsi formativi volti a condividere ed omogeneizzare le conoscenze in materia di vigilanza.

I risultati dell'attività ispettiva relativa ai settori sport e spettacolo sono riportati nella tabella seguente.

Numero di ispezioni	573
Lavoratori in nero ed irregolari	8.876
Accertato lordo (euro)	24.163.402

Fonte: INPS - Rapporto annuale 2012

Il Piano della vigilanza 2013 – ancora una volta adottato tardivamente (det. 114 del 9 maggio 2013) rispetto all'esigenza di garantire un regolare avvio dell'attività – individua quali settori di intervento l'agricoltura, l'edilizia e il terziario e, in particolare, la ristorazione, l'attività turistico-alberghiera e il commercio al dettaglio.

In questi ambiti, oltre a contrastare il fenomeno dei rapporti di lavoro fittizi – che non riguarda più solo l'agricoltura, ma si sta diffondendo in altre attività (quali i servizi di pulizia, facchinaggio, ecc.) – l'azione viene focalizzata sul corretto utilizzo di forme contrattuali atipiche o flessibili che, negli ultimi anni, trovano sempre maggiore espansione nelle regioni del Centro-Nord, quali possibili alternative al lavoro totalmente in nero, ma che in realtà dissimulano rapporti di lavoro di tipo subordinato.

Nel Piano 2013 i singoli obiettivi non sono stati articolati in modo dettagliato, ma si prevede genericamente un incremento del 3% dell'accertato lordo, anche in riferimento ai volumi dell'accertato riconosciuto (circa 27 mln di euro nel 2012, il 64% in più del 2011).

Particolare attenzione merita, infine, l'avvio programmato del progetto "Monitoraggio lavoratori in nero" che si prefigge - incrociando le diverse banche dati di cui l'Istituto dispone - di monitorare tanto il comportamento delle aziende risultate irregolari durante gli accessi ispettivi, ai fini della regolarizzazione della posizione dei lavoratori, quanto le fasi successive all'avvenuta emersione.

Dal quadro sin qui descritto emerge una significativa evoluzione dell'attività di vigilanza che - per fronteggiare la limitatezza delle risorse umane (passate da 1.494 a 1.488, nonostante l'immissione in servizio di nuovo personale nel corso del 2010) - rafforza l'utilizzo e l'incrocio delle banche dati interne ed esterne, sviluppando metodologie di *intelligence* dirette a mantenere su livelli adeguati gli standard di qualità, in termini di efficienza ed efficacia dell'azione (comprovati dall'aumento tanto del coefficiente ispettivo mensile medio, quanto dei coefficienti relativi al lavoro nero e all'accertato per ispezione).

Fondamentale sarà, nel 2013, anche l'estensione dell'attività ispettiva alle Pubbliche Amministrazioni, finalizzata ad accertare il rapporto debito/credito ed al recupero contributivo delle inadempienze riscontrate nella gestione ex INPDAP.

Resta comunque ancora insoddisfatta l'esigenza di approntare le adeguate procedure che consentano di acquisire i dati relativi agli importi riscossi a seguito di accertamento ispettivo.

9 - Il contenzioso

9.1 Nel 2012 si assiste all'ulteriore considerevole riduzione dei giudizi complessivamente avviati (da 252.148 a 202.820 pari a -19,6%) e, segnatamente, nell'invalidità civile (da 144.628 a 110.582 pari a -23,5%) - in cui l'Inps ha piena legittimazione passiva dal 1° aprile 2007 - ove le vertenze scendono dal 57,4% al 54,5% nell'incidenza sul totale, pur considerando l'inferiore dato globale e il minore calo delle materie previdenziali.

Come emerge dalla tabella sottostante, in parallelo è notevolmente migliorato il trend globale delle giacenze, anche per l'invalidità civile, che costituisce tuttavia il 45% del dato complessivo (43,7% nel 2011).

Periodo	Giacenza totale	% differenza da anno precedente	Giacenza sulla invalidità civile	% differenza da anno precedente
2007	799.924	10,1%	348.689	13,6%
2008	769.037	-3,9%	341.318	-2,1%
2009	822.959	7,0%	359.098	5,2%
2010	843.436	2,5%	362.642	1,0%
2011	745.971	-11,6%	325.926	-10,1%
2012	628.910	-15,7%	283.304	-13,1%

Nella omogenea diminuzione delle controversie pendenti, spicca la contrazione nel contenzioso previdenziale (-17,7%), effetto della combinazione di diversi fattori, tra cui le iniziative assunte a Foggia e nelle altre sedi critiche, per le quali si fa rinvio al successivo paragrafo 9.2.

L'analisi della composita definizione dei giudizi, in complessivo calo (-8,6%), mostra sia la consistente crescita delle sentenze favorevoli sia la ulteriore riduzione delle sfavorevoli, come emerge dalla seguente tabella.

anno	giudizi definiti	% differenza da anno precedente	con sentenza favorevole	% differenza da anno precedente	con sentenza sfavorevole	% differenza da anno precedente
2007	231.991	-18,6%	98.433	11,6%	107.286	9,9%
2008	319.769	37,8%	126.542	28,6%	143.462	33,7%
2009	296.412	-7,3%	142.222	12,4%	113.968	-20,6%
2010	318.471	7,4%	148.779	4,6%	107.747	-5,5%
2011	349.595	9,8%	144.402	-2,9%	92.837	-13,8%
2012	319.397	-8,6%	172.982	19,8%	88.092	-5,1%

Con riferimento all'incidenza delle sentenze sulla chiusura dei giudizi, conviene peraltro ancora evidenziare l'inclusione di fenomeni come la fisiologica cessata materia del contendere, nonché interventi di normalizzazione quali i "provvedimenti diversi" e cioè la definizione d'ufficio da parte di alcune strutture amministrative, il cui numero complessivo si attesta su 21.662 pratiche, in discesa sul totale dal 24,1% al 6,8%.

Riguardo all'efficacia dell'azione legale, prosegue il miglioramento degli esiti favorevoli all'Istituto in rapporto alle sentenze definite, che raggiunge il 66,3%.

Resta prevalente la vittoria nelle sentenze dell'invalidità civile, con una incidenza del 63,1% sulle sentenze favorevoli (50,8% nel 2011), pur nel lieve peggioramento della soccombenza, pari al 58,8% sulle sentenze sfavorevoli (57,4% nel 2011).

Migliorano, rispetto all'anno precedente, i dati in materia di contribuzione da previdenza agricola, nella quale la prevalente soccombenza sulle vittorie si attesta sul 67,9% (dall'81,4%) e le sentenze sfavorevoli diminuiscono del 36,9%, nonostante la crescita del 5,4% dei nuovi giudizi avviati - pressochè esclusivamente da parte avversa (-54% nel 2011) - e dello 0,8% nella giacenza (-7,3% nel 2011).

Quale effetto della flessione del pervenuto, le costituzioni in giudizio diminuiscono del 14,6% (10,2% nel 2011), e segnatamente del 13,4% in materia di invalidità civile (7,1% nel 2011).

In tale ultimo ambito, ai funzionari amministrativi - il cui rafforzamento numerico ha costituito una delle azioni più significative volte a ridurre il contenzioso specifico - è stata assegnata anche la trattazione dei giudizi di appello instauratisi anteriormente al 1° gennaio 2012 (art.16, co. 9, D.L. 5/2012), con una incidenza del 71% sui carichi di lavoro e dell'86,2% sulle costituzioni in giudizio.

Sempre in tema di invalidità civile, andranno verificati gli effetti attesi sia dall'assorbimento del contenzioso di primo grado, per i giudizi di merito successivi all'accertamento preventivo del requisito sanitario introdotto dall'art.38, co.1, D.L. 98/2011, che dallo svuotamento di quello di secondo, in esito alla inappellabilità delle sentenze di merito disposta dall'art.27, co.1, della Legge 183/2011.

9.2 La rilevata netta contrazione del contenzioso previdenziale trova principale spiegazione nelle iniziative straordinarie assunte in materia di agricoltura nella sede di Foggia – che hanno dato luogo ad alcuni importanti risultati operativi ricordati nei precedenti referti – e nelle ulteriori sedi individuate in relazione al volume degli affari giudiziari trattati (Bari, Caserta, Catania, Lecce, Messina, Napoli, Roma, Reggio Calabria e Taranto).

Riguardo a Foggia, i procedimenti giurisdizionali avviati (13.797), quasi interamente da parte avversa (13.133), compongono ben il 15% del totale nazionale e le connesse costituzioni in giudizio (29.872) il 32%, mentre la giacenza (84.355) – diminuita del 25% circa – rappresenta ancora il 24% del dato nazionale.

Nella medesima sede i procedimenti giurisdizionali conclusi (42.327) – tra i quali si segnala il 70% dei giudizi definiti in applicazione dell'art. 38, co.1, lett.a), D.L. 98/2011 nelle prestazioni a sostegno del reddito – formano il 25,5% del totale nazionale e l'Istituto evidenzia che l'efficacia dell'azione legale è pari all' 82%, mentre il dato nazionale si attesta al 70%.

Nelle altre sedi individuate, l'estensione delle misure scelte per fronteggiare il contenzioso previdenziale – auspicate anche dalla Corte – hanno ridotto la giacenza (145.661) del 15%, che resta tuttavia il 42% dell'intera nazionale.

Fanno eccezione - ancorché con aumenti modesti - Messina (5%) e Catania (4%), mentre appaiono significativi i decrementi di Bari (26%), Taranto (21%) e Napoli (21%).

Come accennato nel precedente referto, le sedi critiche sono state oggetto di apposite iniziative di audit nel corso del 2011; i successivi interventi, ripetuti a fine 2012 nelle stesse sedi, hanno sostanzialmente evidenziato la concentrazione sul contenzioso corrente rispetto a quello più risalente e una adozione incompleta delle azioni di miglioramento, tanto da necessitare di ulteriori specifici accessi (Napoli, Messina e Lecce).

9.3 Come indicato nei precedenti referti, la seria situazione di criticità del contenzioso ha indotto a definire nel 2009 le linee di intervento finalizzate al suo contenimento e ridimensionamento, sia sul versante amministrativo che giudiziario.

La sperimentazione di un nuovo modello organizzativo e funzionale dell'Avvocatura - depauperata nella presenza degli avvocati di ruolo dalla progressiva scopertura della dotazione organica - è stata testata per un triennio sulla base di una diversa competenza distrettuale.

Con l'obiettivo più volte indicato dal CIV - di deflazionare il contenzioso giudiziario attraverso una rapida definizione del ricorso in fase amministrativa - il presidio del contenzioso è stato realizzato mediante interventi integrati e dettagliatamente declinati a livello di sedi di produzione sull'intero territorio nazionale per normalizzare il flusso operativo del contenzioso amministrativo prevedendo il monitoraggio delle giacenze, la pulizia degli archivi e un maggior ricorso all'autotutela (circolare 29/2013).

La disciplina operativa dell'autotutela - indebolita a fine 2008 dalla soppressione della struttura dedicata e dal contestuale frazionamento di parte delle competenze in tre Direzioni centrali (Organizzazione, Entrate e Sistemi informativi e tecnologici) - riveste preminente importanza per il presidio descritto.

Nell'applicazione del regolamento vigente dal 2006, e per il suo monitoraggio risultano implementate nuove funzionalità della procedura WEB - sollecitate dalla Corte - con la finalità di fornire, alle unità organizzative territoriali di gestione dei ricorsi, lo strumento idoneo alla coordinata gestione complessiva del contenzioso, predisponendo fascicoli elettronici e prevenendo la formazione di giacenze.

Quanto al potenziamento dell'azione sotto l'aspetto giudiziario, le linee di intervento hanno stabilito - sempre in via sperimentale e per un triennio - il ricorso ad avvocati domiciliatari esterni all'Ente, per svolgere attività procuratoria e di sostituzione in udienza, procedendo peraltro ad un esteso ampliamento, non limitato alle sole aree critiche, ma allargato all'intero territorio nazionale e fondato sul carico dei giudizi.

La spesa di 9 milioni di euro, iscritta nelle previsioni iniziali del 2009, si è tradotta in uno stanziamento di 15 mln di euro nella corrispondente prima nota di variazione, a fronte di un risparmio stimato - a regime - di oltre 30 mln di euro all'anno, che si aggiungerebbe all'obiettivo prioritario, della riduzione del contenzioso.

Lo stanziamento rimodulato è stato mantenuto in tutti i successivi preventivi, ma il rendiconto 2009 registra un impegno complessivo di circa 4.000 euro, quello 2010 di quasi 730.000 euro, e soltanto quello 2011 di 1.334.819 euro e l'ultimo 2012 di

1.541.565, comprovando le notevoli difficoltà di avvio e attuazione delle iniziative programmate.

L'ultimo dato 2011 evidenzia l'affidamento di incarichi per complessivi 2.013 sostituti di udienza e 1.081 domiciliatari, questi ultimi assegnati quasi prevalentemente nelle regioni critiche di Sicilia (553), Lazio (359), Campania (90) e Calabria (45); per la Puglia, si ricorda la sospensione in via amministrativa, temporanea e cautelativa, della lista nel Tribunale di Foggia, in collegamento alle specifiche iniziative avviate dall'Istituto e illustrate nei precedenti referti della Corte.

Per quanto riguarda la pratica forense presso l'Avvocatura INPS, anch'essa inclusa nelle misure di intervento, sono state pubblicate le graduatorie relative al concorso 2012, che individua 266 posti disponibili (15% per la Sicilia, 14% per la Campania, 9% per Roma).

Sulle misure poste in essere dall'Istituto nel versante giudiziario, va tuttavia ribadita l'esigenza che si proceda ad una attenta e obiettiva analisi dei costi e benefici, a conclusione del previsto triennio sperimentale.

Giova altresì nuovamente sottolineare sul punto che – in ogni caso – tenuto conto della immutata natura provvisoria ed eccezionale dei provvedimenti adottati, è indispensabile evitare che la loro protrazione si possa tradurre nella esternalizzazione di una cospicua parte di competenze dell'Istituto e nella seria compromissione del ruolo professionale dell'area legale, regolato e riconosciuto da apposite norme primarie e, in particolare nell'articolo 16 della Legge 88/1989.

Conviene infine evidenziare che, nelle Relazioni programmatiche, a partire dalla 2010-2012, il CIV segnala la necessità di predisporre un piano organico di interventi – con l'evidenziazione degli strumenti, delle innovazioni gestionali, dei costi, dei risultati attesi e dei tempi – mirato alla riduzione strutturale del contenzioso amministrativo e giudiziario e alla eliminazione delle criticità presenti a livello territoriale, da estendere anche a quello proprio di INPDAP ed ENPALS.

9.4 Nel 2012 è proseguita la esternalizzazione del patrocinio legale nei giudizi – riguardanti prevalentemente i legali dell'INPS, con coinvolgimento diretto dell'Avvocatura interna – già segnalata nei precedenti referti a partire dal 2008.

Il numero degli affidamenti ammonta a 5 (15 nel 2011), con una spesa impegnata pari a 105.520 euro (133.000 nel 2011).

In adesione alle osservazioni del controllo per l'adeguamento alla normativa specifica e alla giurisprudenza maggioritaria – che inquadrano la rappresentanza e

difesa in giudizio da parte di avvocati esterni nella categoria 21 "servizi legali" contemplata nell'all. IIB del codice dei contratti pubblici e implicano l'osservanza dell'articolo 20 del codice stesso e dei principi generali di derivazione comunitaria quali la trasparenza, l'imparzialità, la pubblicità e il rispetto della libera concorrenza - è stata attivata, nel giugno 2012, la "Sezione professionisti legali" dell'Albo fornitori sul sito istituzionale, contenente un elenco di avvocati cui conferire incarichi, suddiviso nei rami di attività del diritto civile e commerciale, amministrativo, lavoro, penale e tributario.

Soltanto a luglio 2011 era stato adottato il Regolamento per il conferimento di incarichi legali di rappresentanza e difesa in giudizio che la Corte aveva ripetutamente sollecitato, sottolineando l'urgenza della predeterminazione di criteri confermativi della transitorietà e straordinarietà di apporti esterni - strettamente condizionati al presupposto della impossibilità oggettiva di servirsi della Avvocatura interna - e riguardanti anche le modalità di scelta dei professionisti.

In proposito, conviene richiamare la recente pronuncia delle Sezioni Unite civili della Cassazione n. 4283 del 21 febbraio 2013, che afferma la sindacabilità dell'esercizio del potere discrezionale - da parte della Corte dei conti - nella conformità alla legge formale e sostanziale che regola l'attività e l'organizzazione amministrativa.

Spetta quindi alla Corte il controllo, oltre che del perseguimento delle finalità istituzionali dell'ente, anche della giuridicità sostanziale e cioè della "osservanza dei criteri di razionalità, nel senso di correttezza e adeguatezza dell'agire, logicità e proporzionalità tra costi affrontati e obiettivi conseguiti, costituenti al contempo indici di misura del potere amministrativo e confini del sindacato giurisdizionale".