

Roma, 25 Febbraio 2009

Direzione Generale  
Ai Dirigenti centrali e periferici  
Ai Direttori delle Agenzie  
Ai Coordinatori generali, centrali e periferici dei Rami professionali  
Al Coordinatore generale Medico legale e Dirigenti Medici

Circolare n. 27

e, per conoscenza,  
Al Commissario Straordinario  
Al Presidente e ai Componenti il Consiglio di  
Indirizzo e Vigilanza Al Presidente e ai Componenti del Collegio dei  
Sindaci Al Magistrato della Corte dei Conti delegato  
all'esercizio del controllo Ai Presidenti dei Comitati amministratori  
di fondi, gestioni e casse Al Presidente della Commissione centrale  
per l'accertamento e la riscossione  
dei contributi agricoli unificati Ai Presidenti dei Comitati regionali Ai Presidenti dei Comitati  
provinciali

**OGGETTO:** Anno 2009 : attività di vigilanza, linee di intervento.

**SOMMARIO:** Premessa

Quadro di riferimento Qualificazione degli interventi ispettivi Iniziative "centrali" di vigilanza Aree di intervento:

1. Aziende etniche
2. Soggetti titolari di partita Iva senza versamenti
3. Associati in partecipazione
4. Edilizia
5. Agricoltura

6. Somministrazione fraudolenta di manodopera
7. Società cooperative
8. Attività stagionali
9. Scoperture gestione separata ex L. 335/95
10. Cliniche private, centri fisioterapici e centri veterinari

### **Premessa.**

In coerenza con la direttiva del Ministro Sacconi del 18.9.2008 e con le linee guida per la programmazione strategica dell'attività di vigilanza per il 2009, delineate dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, si indicano le azioni di vigilanza attraverso le quali l'Istituto dovrà qualificare la propria funzione sociale di garante dei diritti previdenziali dei lavoratori e della regolarità di concorrenza fra i soggetti economici «abbandonando ogni impostazione di carattere formale, attenta più che altro alla regolarità procedimentale degli adempimenti lavoristici, a favore di un'azione di contrasto dei fenomeni di irregolarità che sul piano sostanziale rappresentano una lesione dei livelli di tutela delle condizioni dei lavoratori».

La direttiva del Ministro, in particolare, indica agli ispettori non i settori di intervento, ma il quadro dei compiti e delle modalità di accertamento che devono esplicitarsi in una nuova logica del servizio e di collaborazione con gli imprenditori, i lavoratori e le loro associazioni e/o consulenti, suggerendo l'adozione di una filosofia di azione «diretta essenzialmente a prevenire gli abusi e a sanzionare i fenomeni di irregolarità sostanziale» e l'abbandono di «ogni residua impostazione di carattere puramente formale e burocratico, che intralcia inutilmente l'efficienza del sistema produttivo senza portare alcun minimo contributo concreto alla tutela della persona che lavora».

L'obiettivo finale è, perciò, quello della tutela del lavoratore ma anche quello dell'efficienza del sistema produttivo che può essere, falsato, da aziende che ricorrono al lavoro sommerso o all'uso distorto di fattispecie contrattuali.

Quadro di riferimento.

L'attuale sistema produttivo è investito, come è noto, da una profonda crisi economica che ha travalicato i confini nazionali, connotandosi come una emergenza mondiale.

Di tale situazione non si può non tener conto anche nell'ambito delle azioni da intraprendere nella vigilanza, le quali potrebbero se, non opportunamente indirizzate, aumentare il disagio e le difficoltà dei soggetti imprenditoriali.

E' pertanto fondamentale, nell'ambito dei controlli da effettuare, saper distinguere quelle situazioni di irregolarità dovute essenzialmente ad errori di carattere formale che non ledono i diritti dei lavoratori, o a non sufficiente conoscenza delle numerose opportunità offerte dalla normativa vigente, da quei comportamenti aziendali che sono messi in atto al solo scopo di trarre vantaggio economico, attraverso l'utilizzo del lavoro nero attuando una concorrenza sleale nel mercato e privando il lavoratore delle tutele previdenziali previste dalle norme.

### **Qualificazione degli interventi ispettivi.**

A fronte del quadro illustrato, pertanto, gli interventi ispettivi dovranno essere qualificati da:

- accessi brevi “finalizzati a rendere percepibile sul territorio la presenza dell’organo di vigilanza, nonché a promuovere la legalità e ad incoraggiare l’emersione”;
- accessi mirati indirizzati sostanzialmente verso “fenomeni di rilevante impatto economico – sociale” quali la lotta al lavoro nero e alla economia sommersa, la lotta alle prestazioni indebite conseguenti ad esempio alla denuncia dei rapporti fittizi in agricoltura, la reale somministrazione fraudolenta di manodopera, la lotta all’utilizzo fraudolento di manodopera straniera;
- Interventi di tipo “informativo - prevenzionale” ad esempio per quelle situazioni dove una non perfetta conoscenza delle diverse opportunità contrattuali offerte dalla normativa vigente in generale e dalla legge “Biagi” in particolare, porta a ricorrere a forme contrattuali che male si attagliano alle specifiche esigenze lavorative.

Iniziative “centrali” di vigilanza.

La vigilanza nel 2009, finalizzata come anzidetto, alla lotta al lavoro nero, al contrasto dell’evasione ed elusione contributiva sarà particolarmente caratterizzata da un maggior ricorso ad iniziative straordinarie direttamente coordinate dalla Direzione Generale, che terrà conto, sia in termini qualitativi che quantitativi, delle proposte provenienti dalle strutture periferiche dell’Istituto.

I risultati conseguiti negli ultimi anni hanno infatti confermato la validità della strategia che, accanto alla vigilanza “ordinaria”, vede la Direzione Generale come polo di riferimento per iniziative mirate di ampio respiro che si rendono ancora più necessarie dopo l’accordo sottoscritto recentemente con l’Agenzia delle Entrate.

A dette iniziative si dovranno aggiungere le azioni sinergiche concordate con la Direzione Generale per l’attività ispettiva del Ministero del Lavoro, tutte comunque preventivamente valutate in Cabina di regia nazionale e, sempre preventivamente e insieme alle relative istruzioni, portate dalla scrivente a conoscenza delle strutture regionali INPS.

Nel corso del 2009 si concluderà il concorso per nuovi ispettori di vigilanza, naturali destinatari di formazione e valida prospettiva di rinnovamento e potenziamento, con la quale si potrà supplire alla carenza sempre più rilevante della risorsa umana specializzata, per effetto dei pensionamenti.

Dette assunzioni saranno accompagnate da una necessaria formazione e dall’impiego di risorse economiche, strumentali ed informatiche che ne permetteranno l’operatività in tempi brevi.

### **Aree di intervento.**

Le principali aree di interesse su cui avviare l’azione 2009 degli interventi ispettivi sono date da:

#### **1. AZIENDE ETNICHE.**

Nel 2009 dovrà essere privilegiata l’azione di vigilanza nei confronti delle realtà economiche gestite da minoranze etniche o organizzate con l’impiego di lavoratori appartenenti alle citate minoranze, operanti spesso, al di fuori di qualunque regolamentazione di carattere lavoristico, previdenziale e fiscale e che realizzano non di rado vere e proprie forme di sfruttamento della manodopera impegnata.

Tale azione appare sempre più necessaria:

? in considerazione della proposta di direttiva, in corso di recepimento da parte delle Comunità europea, che all'art. 15, dedicato alle ispezioni, sancisce che gli Stati membri sono tenuti a garantire che ogni anno almeno il 10% delle imprese stabilite sul loro territorio siano oggetto di ispezione, al fine del controllo e della tutela dei cittadini di paesi terzi in posizione irregolare e basate su un'analisi di rischio che tenga conto di fattori quali i settori in cui operano le imprese ed eventuali precedenti violazioni;

? ma soprattutto perché l'evoluzione multi-etnica che la nostra società ha assunto negli ultimi anni ha profondamente modificato il tessuto produttivo di molte realtà locali ed ha influito sulla caratterizzazione del "sommerso", tenuto conto anche che alcune comunità sono state capaci di sviluppare un'attività produttiva estremamente competitiva e non di rado totalmente sommersa.

## 2. SOGGETTI TITOLARI DI PARTITA IVA SENZA VERSAMENTI CONTRIBUTIVI.

Nella recente convenzione con l'agenzia delle Entrate è stato previsto che la stessa debba fornire all'Istituto le informazioni relative all'inizio e fine attività per i soggetti titolari di partita IVA. I controlli incrociati sono in corso e, a breve, sarà cura della Direzione Generale fornire periodicamente alle sedi elenchi di titolari di partita IVA di varia natura, che pur avendone teoricamente l'obbligo per il settore merceologico di appartenenza e per i livelli di fatturato, non risultino iscritti ad alcuna gestione previdenziale dell'INPS.

## 3. ASSOCIATI IN PARTECIPAZIONE.

Si è avuto modo di constatare che il contratto di associazione in partecipazione, qualora l'apporto dell'associato si concretizzi in una pura prestazione lavorativa, molto spesso si presta a illecite operazioni volte a dissimulare la sussistenza di rapporti di lavoro subordinati ex art. 2094 c.c., al fine di evadere i correlati obblighi previdenziali. Alla luce delle disposizioni dettate con l'art. 86 del D. Lgs 276/2003 si dovrà verificare, su apposite liste fornite dalla Direzione Generale, la validità di tali contratti, verificando se sussistano un'effettiva partecipazione agli utili ed adeguate erogazioni a favore dell'associato che lavora.

Il recente accordo con l'Agenzia delle Entrate prevede un intenso e sistematico scambio di dati teso ad evidenziare il fenomeno e a fornire gli elementi per distinguere le fattispecie correttamente o fraudolentemente poste in essere.

Seguirà a breve il messaggio operativo con liste di riferimento, suddivise per area regionale.

## 4. EDILIZIA.

Dall'esame dei dati residenti negli archivi costituiti sulla base delle denunce E-Mens appare in forte crescita il fenomeno dell'impiego, nel settore dell'edilizia, della tipologia contrattuale del "part-time", che mal si concilia con la normale attività di questo settore.

Dalle ispezioni finora effettuate, tale tipologia contrattuale appare utilizzata nella stragrande maggioranza dei casi per eludere la normativa sulla contribuzione.

Per evidenziare le aziende che potrebbero ricorrere a questo istituto per eludere gli obblighi

contributivi è stato predisposto e recentemente implementato, ad uso della vigilanza, il programma VIG - DM-EMENS che attraverso l'opzione "Edilizia" individua tutte le aziende in Italia che operano nel settore edile con la possibilità di estrarre quelle che ricorrono a tale tipologia contrattuale, tenendo conto, al fine di ottenere un campione significativo, della consistenza totale del personale occupato, delle giornate lavorative complessivamente denunciate e delle retribuzioni erogate.

## **5. AGRICOLTURA.**

1.a) Deve continuare la vigilanza finalizzata al contrasto sempre più incisivo del fenomeno illegale finalizzato alla percezione indebita di prestazioni attraverso la simulazione di fittizi rapporti di lavoro in agricoltura, fenomeno che si accompagna, praticamente sempre, alla contestuale omissione contributiva.

L'attività di contrasto, rafforzata in questi ultimi anni, ha prodotto risultati estremamente positivi ma ha anche spinto gli attori del fenomeno a spostare i tentativi in Regioni in cui la vigilanza è meno intensa; da ciò la necessità di allargare il campo di intervento per contenere e contrastare il fenomeno.

1.b) Sarà inoltre effettuata una mirata campagna di controlli sulla regolarità dell'iscrizione e sulla relativa contribuzione dei lavoratori autonomi di tale settore, compresi quei soggetti che pur avendo beneficiato di aiuti regionali o comunitari per i quali è prevista l'obbligatorietà dell'iscrizione alle gestioni INPS, non risultino iscritti nella Gestione.

1.c) Nel 2007 e 2008 è stata avviata un'operazione che ha visto per la prima volta l'Istituto, attraverso gli ispettori, impegnato nella notifica degli addebiti delle ritenute sociali - effettuate a carico dei lavoratori dipendenti agricoli - nei confronti delle aziende che ne hanno omesso il consequenziale versamento.

Si rammenta che l'art. 1 co. 1172 della legge 296/2006 (Finanziaria 2007) prevede le fattispecie, penalmente sanzionata, per questo tipo di omissione contributiva.

L'iniziativa ha prodotto notevoli risultati in termini di incasso.

E' perciò opportuno non trascurare tale iniziativa, in particolare nelle regioni del mezzogiorno, anche perché risulta che dopo i versamenti susseguenti agli accessi ispettivi le aziende abbiano a volte ripreso nella pratica omissiva.

Gli elenchi relativi alle situazioni di interesse per l'attività di vigilanza saranno individuati attraverso controlli incrociati tra gli archivi dell'Istituto e archivi esterni e saranno resi disponibili tramite apposite liste.

## **6. SOMMINISTRAZIONE FRAUDOLENTA di MANODOPERA.**

Gli appalti e subappalti, sia nel settore privato che in quello pubblico, come è confermato dalle

risultanze ispettive, sono talora caratterizzati da rilevanti fenomeni di somministrazione di manodopera illecita/fraudolenta, perpetrata da soggetti, solo in apparenza datori di lavoro, con il solo fine di eludere in tutto o in parte gli obblighi contributivi previdenziale ed assistenziali nei confronti dell'Istituto, e che coinvolgono in molti casi manodopera extracomunitaria, anche priva di permesso di soggiorno.

Al fine di contrastare e monitorare i soggetti che concorrono al continuo dilagare di questo fenomeno, che ormai non ha più la caratteristica della territorialità in quanto tali soggetti operano contemporaneamente su più aree e spesso riuscendo ad interessare più regioni, è stato realizzato il programma/progetto VIG-SIM che utilizzando le informazioni di tutte le verifiche già effettuate e le relazioni tra i soggetti coinvolti (datori di lavoro fittizi, committenti, lavoratori impegnati) consente il monitoraggio di tutte le aziende e le persone fisiche che sono state interessate al fenomeno in modo da predisporre preventivamente azioni di verifica mirate. Tale procedura, inoltre, consentirà alla Direzione Generale, attraverso la visibilità globale dell'intero territorio nazionale, non solo di monitorare le attività condotte sul territorio dalle sedi ma attivamente potrà coordinare le operazioni su scala extraregionale e individuare tempestivamente situazioni e soggetti ad alto rischio.

## 7. SOCIETÀ COOPERATIVE.

L'azione ispettiva per tali aziende sarà finalizzata alla verifica della corretta applicazione dei contratti collettivi da parte delle cooperative, nonché al contrasto di fenomeni elusivi degli obblighi contributivi e retributivi anche attraverso l'esame delle disposizioni di carattere lavoristico contenute nei regolamenti, in quanto la non osservanza della disciplina vigente determina una distorsione della concorrenza che compromette seriamente la capacità delle cooperative "sane" di rispondere alle sfide del mercato e di creare opportunità occupazionali. In questa materia la Direzione Generale fornirà, a breve, liste di controllo specifiche e istruzioni operative.

## 8. ATTIVITA' STAGIONALI.

Nel 2009 dovrà proseguire l'attività di contrasto del lavoro nero, particolarmente diffuso nei pubblici esercizi in genere e, in particolare nelle aziende a carattere stagionale, che, per il fatto di svolgere in alcuni periodi picchi intensi di attività, sono spesso indotte a violare le norme in materia di assunzione e regolarizzazione dei dipendenti.

Si ribadisce che sul problema del contrasto del lavoro nero insistono molto le linee guida per la programmazione strategica dell'attività di vigilanza per il 2009, delineate dalla Direzione generale per l'attività ispettiva del Ministero del Lavoro, della salute e delle politiche sociali, in cui si invitano gli organi di vigilanza «a declinare una sistematicità di accessi ispettivi "brevi", anche esclusivamente concentrati sul solo contrasto di tale fenomeno, finalizzati a rendere percepibile sul territorio la presenza dell'organo di vigilanza, nonché a promuovere la legalità e ad incoraggiare l'emersione».

9. SCOPERTURE GESTIONE SEPARATA EX L. 335/95.

Il controllo sulla regolarità dei versamenti dei contributi assicurativi e previdenziali sui soggetti contribuenti che occupano lavoratori ai sensi dell'art. 2, comma 26 della legge n. 335/95 avrà valenza prioritaria per la sua portata sociale nonché economica.

E' da tener presente che, infatti, in questa tipologia di evasione contributiva, il lavoratore si vede privato dell'unica tutela previdenziale in atto.

La rilevazione delle scoperture contributive delle aziende della "Gestione Separata" e l'elaborazione delle liste dei soggetti da visitare sarà realizzata dalla Direzione Generale che individuerà tra le aziende completamente scoperte, prioritariamente, quelle che eccedono per l'entità della scoperta e numero di parasubordinati. Le liste, inoltre, saranno raggruppate per ambito territoriale in modo da rendere agevole la gestione dell'attività di accertamento da parte delle sedi.

Gli accertamenti sulle scoperture contributive dovranno essere contabilizzati nella procedura VG00 nel modo seguente:

Modalità 0100 (Inps)

Tipologia 01 (Inps Direzione Centrale)

Origine33 ( Scoperture contributive – iniziativa straordinaria 2009)

Oggetto 00 (Altre cause).

10. CLINICHE PRIVATE, CENTRI FISIOTERAPICI E CENTRI VETERINARI.

In tali settori dovrà essere verificata la vera natura dei rapporti di lavoro, che spesso vengono inquadrati nella fattispecie del "lavoro autonomo" o "parasubordinato", verificando se presentino tutte le caratteristiche di quello subordinato.

\* \* \*

Nel corso del primo semestre dell'anno, sulla base dei riscontri operativi nel campo – segnalati allo scrivente dai Direttori Regionali – si procederà ad una taratura dei piani ed all'eventuale avvio di nuove azioni finalizzate a contrastare il lavoro nero e a favorirne l'emersione.

Il Direttore generale Crecco