



**Direzione Centrale Organizzazione**

**Direzione Centrale Vigilanza Prevenzione e Contrasto all'Economia Sommersa**

**Direzione Centrale Entrate**

**Direzione Centrale Pianificazione e Controllo di Gestione**

**Direzione Centrale Risorse Umane**

**Roma, 31/08/2012**

*Ai Dirigenti centrali e periferici  
Ai Responsabili delle Agenzie  
Ai Coordinatori generali, centrali e  
periferici dei Rami professionali  
Al Coordinatore generale Medico legale e  
Dirigenti Medici*

**Circolare n. 108**

e, per conoscenza,

*Al Presidente  
Al Presidente e ai Componenti del 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*

Allegati n.1

**OGGETTO: nuovo assetto organizzativo dell'Area vigilanza.**

**SOMMARIO:**

1. *Premessa*
2. *Nuovo assetto organizzativo*
  - 2.1 *Direzione Regionale*
  - 2.2 *Direzione Provinciale/Filiale di Coordinamento*
    - 2.2.1 *Unità Organizzativa "Vigilanza Ispettiva"*
    - 2.2.2 *Nucleo Ispettivo*

### 3. Indicazioni operative

#### 3.1 Programmazione, gestione e controllo della vigilanza

#### 3.2 Gestione del Verbale Unico

## 1. Premessa

Le innovazioni legislative apportate dalla Legge n. 183/2010, c.d. "Collegato lavoro" - con specifico riferimento alle "nuove misure contro il lavoro sommerso" (art. 4) e all' "accesso ispettivo, potere di diffida e verbalizzazione unica" (art. 33) – hanno inciso profondamente sulle modalità operative legate all'attività ispettiva dell'Istituto.

In particolare l'art.33 ha precisato le modalità di verifica e di verbalizzazione, prevedendo la procedimentalizzazione della attività ispettiva, i cui passaggi sono ora caratterizzati, sia nella fase della verbalizzazione di primo accesso che in quella di conclusione della verifica ispettiva, da contenuti obbligatori ed inderogabili, dettati dalla norma.

Ulteriore innovazione normativa, con evidenti ripercussioni sull'attività di vigilanza, consiste nella modifica del sistema di calcolo delle sanzioni civili sui contributi evasi per lavoro nero e, nei casi di accertato "lavoro sommerso", nell'attribuzione della competenza ad irrogare la c.d. *maxisanzione* agli ispettori dell'Istituto (art. 4), in passato spettante esclusivamente ai funzionari ispettivi del Ministero del Lavoro.

Tenuto conto delle profonde modifiche intervenute nel tessuto normativo si rendono necessari interventi di adeguamento degli assetti organizzativi ed operativi dell'area vigilanza, finalizzati all'individuazione dei centri di responsabilità e dei compiti delle diverse figure professionali adibite all'attività ispettiva.

## 2. Nuovo assetto organizzativo

La Determinazione commissariale n. 140 del 29 dicembre 2008, nel ridisegnare gli assetti organizzativi dell'Istituto, ha previsto che le Direzioni regionali assumano il ruolo di governo delle risorse assegnate, con responsabilità complessiva della gestione e dei risultati conseguiti, assicurando, oltre alla *governance* dei processi istituzionali, anche il coordinamento dell'attività di vigilanza svolta a livello provinciale e la verifica dei relativi risultati, collaborando con la Direzione centrale Prevenzione e Contrasto dell'Economia Sommersa all'individuazione delle strategie per un'efficace lotta all'evasione ed elusione contributiva ed alla formulazione del relativo budget.

Nel nuovo contesto organizzativo le Direzioni provinciali gestiscono le attività di ispezione e vigilanza, in coerenza con le linee guida definite a livello di Direzione regionale, garantendo un'efficace lotta all'evasione ed all'elusione contributiva.

La circolare n. 37 del 4 marzo 2009 ha rappresentato i nuovi organigrammi delle Direzioni regionali, prevedendo un'area manageriale denominata "Prevenzione e Contrasto all'economia sommersa ed al lavoro irregolare" all'interno della quale insiste una funzione denominata "Governo attività di vigilanza" attribuita alla responsabilità di un funzionario.

La Direzione regionale è il soggetto titolare del governo complessivo e della responsabilità dell'attività ispettiva, attuata attraverso le fasi della programmazione, del monitoraggio e della verifica dei risultati.

Relativamente alle Direzioni provinciali, cui è demandata, per gli ambiti territoriali di propria competenza, la realizzazione del piano operativo attraverso la gestione delle risorse e la verifica dell'efficacia degli interventi e dei comportamenti, il nuovo modello organizzativo si è sviluppato in modo da identificare una funzione di accertamento e verifica amministrativa a supporto della fase di vigilanza ispettiva e di una funzione a presidio delle attività di gestione del credito.

La circolare n. 102 del 12 agosto 2009 ha previsto presso ciascuna Direzione l'area manageriale "Flussi assicurativi, contributivi e conti individuali e aziendali, prevenzione e contrasto economia sommersa e lavoro irregolare".

Con la successiva circolare n. 48 dell'11 marzo 2011, relativa alla nuova articolazione delle funzioni dell'Area "Flussi assicurativi, contributivi e conti individuali e aziendali, prevenzione e contrasto economia sommersa e lavoro irregolare", è stato previsto un ulteriore sviluppo organizzativo dell'Area Flussi, attraverso l'istituzione, al suo interno, di una "Unità di coordinamento operativo", con il compito di presidiare, attraverso un coordinamento unitario, le dimensioni fisiologiche e patologiche delle attività di monitoraggio, controllo e analisi connesse alla gestione dei flussi informativi e contributivi dell'Istituto e alla gestione delle altre fonti di informazione esterne e garantire un'azione proattiva in grado di intercettare i comportamenti distorsivi del Soggetto Contribuente.

La sperimentazione del modello proposto con la Circolare n. 48/2011 ha permesso di individuare ulteriori margini di miglioramento nell'organizzazione dell'Area "Flussi".

Con la circolare n. 113/2011 l'Area "Flussi" ha visto evolvere i propri compiti realizzando un concreto "controllo" dei flussi assicurativi, contributivi e dei conti individuali ed è divenuta Area "Controllo flussi assicurativi, contributivi e conti individuali e aziendali, prevenzione e contrasto economia sommersa e lavoro irregolare", assumendo come principale compito quello di rendere disponibili alle linee di prodotto/servizio un patrimonio informativo completo ed aggiornato per l'erogazione in tempo reale dei servizi e delle connesse attività di informazione e consulenza, e di armonizzare l'attività di verifica amministrativa con l'azione ispettiva.

L'attività di Vigilanza Ispettiva è stata dislocata anche nelle Filiali di Coordinamento dell'Area Romana e Napoletana e, anche in tali strutture, la Verifica amministrativa rappresenta la chiave integrativa della operatività della Vigilanza Ispettiva, che è chiamata ad operare in coerenza con gli obiettivi posti dalla Direzione Regionale e dalle campagne nazionali di prevenzione e contrasto all'economia sommersa.

Con la circolare 113/2011, inoltre, al fine di garantire un impulso capillare nelle attività di analisi sui comportamenti irregolari delle aziende, si è confermata ed attivata nelle Agenzie complesse la funzione di Verifica Amministrativa.

Gli esiti delle attività di verifica amministrativa concorrono insieme agli altri canali informativi rappresentati dalle altre strutture organizzative interne e, soprattutto, dalla rete territoriale dei partner istituzionali (Enti locali, forze dell'ordine, uffici ispettivi in materia di lavoro o sicurezza, ecc.) a dare impulso all'operatività della Vigilanza Ispettiva, il cui coordinamento, esercitato secondo le linee guida descritte nel successivo punto 3.1., rimane confermato nella responsabilità del Dirigente dell'Area Controllo flussi, al quale il Responsabile di Agenzia complessa, in cui è presente tale funzione, garantisce la corretta e tempestiva trasmissione delle anomalie riscontrate.

A seguito della sperimentazione del sopra descritto modello dell'Area Controllo flussi, considerata l'importanza e la complessità dell'attività di Vigilanza a seguito delle innovazioni legislative di cui in premessa, è emersa la necessità di prevedere che la funzione "vigilanza ispettiva" sia presidiata da una specifica Unità organizzativa, attribuita alla responsabilità di un funzionario ispettivo.

Con la presente circolare vengono definiti nel dettaglio compiti e ruoli delle strutture territoriali nell'ambito in questione, e specifiche indicazioni operative.

## **2.1 Direzione regionale**

La Direzione regionale, come sopra detto, ha la responsabilità complessiva della gestione e dei risultati conseguiti anche nell'ambito dell'attività di vigilanza ed assume, pertanto, particolare rilievo il momento della programmazione e della pianificazione dell'azione ispettiva, cui deve

necessariamente seguire un costante monitoraggio dei risultati del piano ed un'attenta verifica dell'efficacia delle iniziative programmate, per individuare tempestivamente i fattori di correzione necessari.

Alla Direzione regionale compete il governo di tutte le attività di vigilanza, per far fronte alle esigenze di flessibilità ed adeguatezza della forza ispettiva, imposte da fenomeni elusivi ed evasivi degli obblighi contributivi che si caratterizzano sempre più per mobilità territoriale e concentrazione temporale.

La Direzione regionale assolve a tali compiti attraverso l'area manageriale "Prevenzione e Contrasto all'economia sommersa e lavoro irregolare" al cui interno opera la funzione "Governo attività di vigilanza" attribuita alla responsabilità di un funzionario amministrativo, con la finalità di garantire una programmazione efficace con gli obiettivi di piano e il monitoraggio dell'attività svolta nel territorio di competenza.

## **2.2 Direzione provinciale/Filiale di coordinamento**

Il modello organizzativo della Direzione provinciale/Filiale di coordinamento descritto dalla circolare n. 48/2011 rispecchia i compiti, di natura più strettamente operativa, affidati alle singole strutture e in particolare l'attuazione e la realizzazione del piano operativo dell'attività di vigilanza, la gestione del budget di spesa, la verifica dei comportamenti ispettivi, nonché la misurazione dell'efficacia delle relative azioni e l'attività di reporting alla Direzione regionale.

### **2.2.1 Unità Organizzativa "Vigilanza Ispettiva"**

Presso tutte le Direzioni provinciali e le Filiali di coordinamento dell'Area romana è istituita una Unità organizzativa denominata "Vigilanza ispettiva" nell'ambito dell'Area Controllo flussi; presso le filiali di coordinamento dell'Area Napoletana l'Unità organizzativa è collocata in staff al Direttore.

La responsabilità della suddetta UO, per la particolare complessità del settore in questione che richiede una professionalità di elevata specializzazione, è affidata ad un funzionario ispettivo.

Il responsabile dell'Unità Organizzativa "Vigilanza ispettiva" (che, comunque, continuerà ad espletare attività ispettiva) nell'ambito della programmazione, gestione e controllo della suddetta attività, svolge le seguenti funzioni:

- collabora con il dirigente preposto all'Area Controllo flussi per l'individuazione delle aree e dei settori di attività verso i quali indirizzare l'azione ispettiva e la distribuzione dei carichi di lavoro;
- gestisce i rapporti con le altre Unità Organizzative/Linee di prodotto servizio di Sede;
- su delega del dirigente, partecipa ad incontri o riunioni di lavoro fissati con gli altri Enti/Istituzioni con funzioni di vigilanza;
- segnala ai funzionari ispettivi le novità normative e le disposizioni interne, rilevanti per l'attività di vigilanza, anche mediante riunioni periodiche;
- effettua la rendicontazione periodica al dirigente.

Alla UO Vigilanza Ispettiva sarà eventualmente assegnata, ove ritenuta necessaria, una dotazione di personale amministrativo adeguata ad un efficace presidio delle attività immediatamente successive alla conclusione delle ispezioni, con particolare riferimento alla gestione delle notifiche delle diffide e dei verbali ed alla tempestiva trasmissione dei fascicoli ispettivi completi all'UO Accertamento e gestione del credito, per l'avvio del processo di recupero del credito.

Alla UO Vigilanza Ispettiva sarà assegnato un indirizzo di posta elettronica istituzionale.

In una fase successiva saranno definiti i criteri per l'attribuzione della responsabilità di posizione organizzativa dell'UO "Vigilanza Ispettiva" tramite apposita procedura selettiva, le cui modalità saranno comunicate con successivo messaggio HERMES.

La definizione dell'indennità da riconoscere al relativo titolare è demandata al CCNI 2012.

## **2.2.2 Nucleo Ispettivo**

L'organizzazione dell'Area della vigilanza deve favorire una presenza continua e quanto più distribuita possibile delle forze ispettive sul territorio, sia in funzione di *intelligence*, che per una tempestiva azione di contrasto, principalmente per quelle attività economiche che si esauriscono in un breve lasso di tempo.

Per tale motivo, presso le Agenzie complesse individuate nell'allegato 1 alla presente circolare, viene prevista un'articolazione della funzione "Vigilanza Ispettiva" delle Direzioni provinciali/Filiali di coordinamento, denominata Nucleo Ispettivo.

Il Direttore provinciale, sentito il Direttore regionale, individuerà il referente della suddetta articolazione tra i funzionari ispettivi in servizio presso le strutture che fanno capo alla Direzione stessa, in base a criteri di professionalità e capacità organizzativa.

Il suddetto referente opererà in stretto raccordo con la UO "Vigilanza ispettiva" della sede provinciale nell'ambito del piano di attività previsto.

## **3. Indicazioni operative**

### **3.1 Programmazione, gestione e controllo della vigilanza**

L'obiettivo strategico della Direzione centrale Vigilanza, individuato nella lotta all'economia sommersa richiede, soprattutto nella fase di programmazione, un'attenta analisi del territorio sia per l'individuazione delle zone di intervento e della tipologia delle aziende a più alto tasso di evasione, che per la definizione dei settori merceologici di maggior interesse ai fini ispettivi, nonché delle diverse metodologie da utilizzare a seconda delle forme di evasione individuate.

Si ricorda al riguardo, preliminarmente, che le attività di accertamento e quantificazione di imponibili contributivi non dichiarati, totalmente o parzialmente, rilevabili da atti o elementi nella disponibilità delle Sedi devono essere svolte dalla funzione verifica amministrativa, proprio per non distogliere il corpo ispettivo dal perseguimento dell'obiettivo strategico sopra indicato, che richiede quali strumenti fondamentali l'accesso in azienda ed il presidio del territorio .

Tale è il caso, a titolo esemplificativo, dei verbali ispettivi degli ispettori del lavoro o degli altri enti previdenziali, dei verbali di accertamento dell'Agenzia delle Entrate o della Guardia di Finanza, del confronto monti retributivi, nonché, in via prioritaria, dei controlli di congruità e correttezza degli importi portati a conguaglio nelle denunce contributive.

In tale fase risulta fondamentale il ruolo delle Direzioni regionali che, sulla base di una specifica e radicata conoscenza del tessuto ambientale e delle dinamiche socio-economiche del territorio, nonché dei fenomeni di irregolarità maggiormente riscontrati nel tempo, partecipano alla predisposizione del piano dell'attività di vigilanza, implementando le liste di soggetti da sottoporre a verifica ispettiva e consentono, in tal modo, la razionalizzazione, a livello regionale, del mix dei valori obiettivo dei settori economici sui quali indirizzare l'attività ispettiva.

La Direzione centrale Vigilanza Prevenzione e Contrasto dell'economia sommersa, in collaborazione

con le Direzioni regionali, elabora il Piano dell'attività di vigilanza; i programmi così definiti vengono poi articolati in linee operative a livello di Sedi provinciali, che fissano tempi e modalità di intervento coerenti con il potenziale umano disponibile.

Il conseguimento degli obiettivi programmati richiede un attento monitoraggio dei risultati per poter definire e apportare tempestivi interventi correttivi, modificando il piano qualora gli obiettivi raggiunti risultino inferiori a quelli attesi, per contrastare cadute di efficienza.

E' necessario, pertanto, che le Sedi Regionali predispongano sistemi di monitoraggio per una verifica puntuale dell'attività ispettiva, per analizzare gli indici di efficienza e di efficacia (coefficiente ispettivo netto, coefficiente di lavoro nero, coefficiente di accertato) al fine di definire idonei interventi correttivi.

E', inoltre, indispensabile che il dirigente l'area manageriale "Controllo flussi assicurativi, contributivi e conti individuali e aziendali, prevenzione e contrasto economia sommersa e lavoro irregolare" garantisca un efficace coordinamento tra l'attività ispettiva e i processi della Sede deputati alla gestione e al recupero delle somme a debito scaturenti da verbale ispettivo al fine di:

- avviare con maggiore tempestività tutte le fasi di recupero;
- garantire tutte le fasi istruttorie di eventuali ricorsi amministrativi;
- definire eventuali domande di rateazione presentate per il pagamento degli addebiti ;
- monitorare le fasi di contenzioso legale scaturente da verbali ispettivi.

Si richiama, infine, la necessità di incontri periodici e sistematici organizzati e gestiti dall'area manageriale regionale "Prevenzione e Contrasto all'economia sommersa e lavoro irregolare" con i dirigenti ed i funzionari ispettivi responsabili del coordinamento dell'attività ispettiva sul territorio, con particolare riferimento alla condivisione dell'articolazione budget regionale e delle verifiche/analisi mensili dei risultati.

### **3.2 Gestione del Verbale Unico**

L'art. 33 della L. n. 183 del 2010 (c.d. Collegato Lavoro), come accennato in premessa, ha previsto che tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza – siano essi di natura amministrativa che civile – sono contestati e notificati con un unico documento, denominato "verbale unico di accertamento e notificazione".

Di tale atto amministrativo, nonché degli altri atti emessi nell'ambito dello svolgimento della funzione di vigilanza ispettiva a rilevanza esterna, è pienamente responsabile, sia sotto il profilo del procedimento che sotto quello del provvedimento, l'ispettore di vigilanza.

In attuazione di quanto normativamente previsto e nelle more del rilascio della nuova procedura Verbali Web, si forniscono le seguenti indicazioni operative per la gestione del c.d. "verbale unico".

Come noto, in esito al verbale con addebito contributivo, l'ispettore provvede a compilare il Mod. DM10V da trasmettere in via telematica, tramite valigetta ispettiva, alla procedura del recupero crediti.

Nel medesimo verbale l'ispettore diffida il datore di lavoro ad adempiere l'obbligo di presentazione e/o rettifica dei soli flussi individuali EMens a mezzo procedura UniEMens "aggregato", per garantire l'aggiornamento della posizione assicurativa dei lavoratori interessati. L'uso di tale procedura, non generando il DM10 virtuale, consentirà l'aggancio dei dati individuali alla modulistica DM10V già caricata sull'inadempienza.

Ad ogni buon fine, l'ispettore deve allegare al verbale un prospetto relativo alle retribuzioni individuali e agli altri dati utili ai fini dell'accreditamento della contribuzione dovuta.

Nel caso di verbali con contestazione di illeciti amministrativi, l'ispettore deve conservare agli atti copia del verbale, delle dichiarazioni dei lavoratori e di ogni ulteriore documentazione necessaria per i successivi adempimenti.

Qualora, infatti, si contestino illeciti diffidabili, l'ispettore deve verificare l'ottemperanza alla diffida

nel termine di 45 giorni (30 per la regolarizzazione e 15 per il pagamento della sanzione amministrativa in misura c.d. ridottissima). In caso di inadempimento, nonché di mancato pagamento nei successivi 60 giorni della sanzione in misura ridotta, ai sensi dell'art. 16 della L. n. 689/81, l'ispettore trasmette alla Direzione Territoriale del Lavoro il rapporto ex art. 17 della anzidetta legge.

I medesimi adempimenti devono essere posti in essere anche nel caso in cui nel verbale unico si provveda a contestare sia illeciti diffidabili che non.

Laddove siano presenti soltanto illeciti non diffidabili, l'ispettore verifica esclusivamente l'avvenuto pagamento della sanzione amministrativa in misura ridotta, ai fini dell'eventuale predisposizione del rapporto ex art.17 L. n. 689/81.

La struttura amministrativa competente, come meglio di seguito specificato, gestirà la regolarizzazione delle inadempienze contributive accertate a seconda del comportamento posto in essere dall'azienda con riferimento tanto alle modalità di pagamento scelte, quanto all'eventuale esercizio dei previsti strumenti di difesa.

Le situazioni che possono verificarsi sono le seguenti:

- *l'azienda regolarizza* (anche a seguito di dichiarazione di riconoscimento dell'esistenza dell'omissione contributiva e dell'importo dovuto a titolo di contributi e somme aggiuntive): la competenza a ricevere il pagamento delle somme complessivamente dovute è dell'U.O. Accertamento e Gestione del credito;

- *l'azienda regolarizza* (anche a seguito di dichiarazione di riconoscimento dell'esistenza dell'omissione contributiva e dell'importo dovuto a titolo di contributi e somme aggiuntive) *mediante presentazione di domanda di dilazione amministrativa*: la competenza è della LPS Soggetto Contribuente che per la definizione della predetta istanza acquisisce copia del verbale direttamente dall'ispettore;

- *l'azienda presenta ricorso al Comitato regionale per i rapporti di lavoro ex art. 17 del D. Lgs. N. 124/2004*: la Direzione Regionale del Lavoro invierà la richiesta di atti istruttori direttamente alla U.O. Accertamento e Gestione del credito;

- *l'azienda presenta ricorso agli Organi Centrali dell'INPS*: la pratica sarà ricevuta dall'U.O. Gestione Ricorsi, che ne chiederà l'istruttoria all'U.O. Accertamento e Gestione del Credito. A tale istruttoria potrà essere chiamato a collaborare l'ispettore che ha redatto il verbale impugnato;

- *l'azienda presenta memorie difensive e richiede audizione ex art. 18 della L. n. 689/1981 alla DTL*: la U.O. Accertamento e Gestione del credito gestisce le richieste di documentazione pervenute dalla DTL.

La struttura amministrativa che ha gestito la regolarizzazione ne darà tempestiva notizia all'ispettore verbalizzante.

\*\*\*\*\*

Per garantire una corretta attuazione delle disposizioni operative contenute nella presente Circolare, la Direzione Generale effettuerà attività di monitoraggio e verifica delle azioni svolte, nonché supporto e affiancamento alle Direzioni regionali e provinciali.

Le sedi potranno inviare comunicazioni e qualsiasi richiesta di informazioni e chiarimenti all'indirizzo [DCOrg@inps.it](mailto:DCOrg@inps.it)

Il Direttore Generale  
Nori

Sono presenti i seguenti allegati:

Allegato N.1

Cliccare sull'icona "ALLEGATI"



per visualizzarli.