

# INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



**Direzione Centrale Entrate e Recupero Crediti**  
**Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali**  
**Direzione Centrale Pensioni**  
**Direzione Centrale Organizzazione e Sistemi Informativi**  
**Coordinamento Generale Legale**

**Roma, 30/05/2017**

*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. 93**

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*

**OGGETTO:** **Sviluppo delle attività di vigilanza documentale. Prassi operative e procedure automatizzate preordinate a favorire l'individuazione di aziende che simulano l'instaurazione di rapporti di lavoro.**

**SOMMARIO:** *Con la presente circolare, l'Istituto avvia l'implementazione di nuove metodologie di controllo delle informazioni trasmesse attraverso le dichiarazioni contributive nonché di quelle disponibili nelle banche dati delle altre pubbliche amministrazioni basate sull'utilizzo di strumenti statistici*

*predittivi preordinati a favorire l'individuazione di fenomeni a rischio di irregolarità.*

*In particolare, l'attivazione di queste nuove metodologie segna il passaggio, già delineato nell'ambito della circolare n. 147 del 7 agosto 2015, da un approccio di controllo e intervento "ex post" ad un approccio preordinato a limitare l'insorgere delle condizioni che possono determinare situazioni di irregolarità o frode attraverso la definizione di un assetto sistematico di analisi delle informazioni volto a intercettare l'insorgere di comportamenti a rischio prima che si determinino i relativi effetti economici.*

*In questo quadro, con la presente circolare, viene introdotto il piano operativo – denominato "FROZEN" - preordinato a potenziare la funzione di contrasto alla simulazione di rapporti di lavoro finalizzata alla fruizione indebita di prestazioni previdenziali.*

*Indice:*

- 1. L'attività di vigilanza documentale.*
- 2. L'introduzione di nuovi presidi di contrasto e prevenzione dei fenomeni evasivi/elusivi della contribuzione.*
- 3. Il Piano operativo "FROZEN".*

## **1. L'attività di vigilanza documentale.**

Accanto allo svolgimento delle tradizionali funzioni legate alla erogazione di prestazioni e servizi previdenziali, l'Istituto ha posto in essere ulteriori e specifiche attività di controllo preordinate all'accertamento della sussistenza del rispetto delle condizioni di legge ai fini della attivazione e gestione del rapporto assicurativo del lavoratore, sviluppando metodologie di analisi volte a favorire l'individuazione di situazioni di irregolarità.

In particolare, lo sviluppo delle metodologie di analisi ha consentito di accrescere le capacità dell'Istituto di combinare in modo sempre più efficace le informazioni rivenienti dal processo di trasmissione telematica, su base mensile, dei dati retributivi e assicurativi dei lavoratori dipendenti, avviato dal Legislatore a partire dal 2005.

In questa prospettiva, si è passati dall'accertamento, anche attraverso lo strumento ispettivo, delle situazioni non in linea con i canoni normativi ad una vera e propria attività di *counseling* mirata ad orientare i comportamenti aziendali e a favorire l'adozione spontanea di prassi fondate sul rafforzamento delle condizioni di tutela previdenziale dell'assicurato.

La **circolare n. 147/2015** ha previsto, infatti che l'attività di Verifica Amministrativa, in aggiunta alla funzione "tradizionale" di controllo *ex-post* dei comportamenti aziendali, debba sviluppare una nuova serie di presidi finalizzati a contrastare e a prevenire i fenomeni elusivi della contribuzione, prima che il comportamento fraudolento si sia consolidato e, conseguentemente, abbia prodotto i suoi effetti dannosi alle entrate dell'Istituto e più in generale al sistema economico del Paese.

La piena effettività ed efficacia dei controlli *on desk* deve quindi essere conseguita attraverso l'espletamento di una serie di *check* che si articolano sulla base di due prospettive di intervento:

- la prima, finalizzata a mantenere una costante azione di controllo sul territorio in relazione a situazioni di irregolarità contributiva già poste in essere, allo scopo di garantire il mantenimento dell'efficacia deterrente dell'azione di Verifica Amministrativa (c.d. **attività di accertamento**: diretta ad accertare e quantificare la contribuzione previdenziale dovuta e non versata);
- la seconda, finalizzata a prevenire e/o contrastare con la massima tempestività possibile

le fattispecie elusive degli obblighi contributivi ancor prima che il comportamento fraudolento si sia consolidato ed abbia prodotto i suoi effetti a danno delle entrate dell'Istituto e del sistema Paese (c.d. **attività di prevenzione**: finalizzata a contribuire alla riduzione del debito pubblico).

La necessità di sviluppare la predetta attività di prevenzione è stata altresì oggetto di particolare attenzione nell'ambito del processo di adeguamento delle linee strategiche dell'Istituto, con la valorizzazione di un approccio proattivo rispetto ai fenomeni elusivi ed evasivi del versamento della contribuzione e, più in generale, di prassi finalizzate a contrastare con la massima tempestività consentita le attività fraudolente che si registrano nel mondo del lavoro.

Detto processo prevede lo sviluppo delle attività di analisi, nonché l'adeguamento della prassi amministrativa e delle infrastrutture informatiche finalizzati a favorire la crescita delle capacità di monitoraggio e di controllo preventivo degli eventi che possono causare effetti dannosi all'Istituto ed al sistema Paese. Ci si riferisce, in particolare, ai fenomeni di errata o fraudolenta compilazione della denuncia contributiva da cui scaturisce l'indebita fruizione di:

- a) prestazioni a sostegno del reddito sulla base di rapporti di lavoro simulato;
- b) conguagli per prestazioni inesistenti (malattia, maternità, assegni al nucleo familiare, ecc.);
- c) incentivi all'occupazione di natura economica e contributiva;
- d) conguagli per erogazione del trattamento di fine rapporto per conto del Fondo di tesoreria.

Allo scopo di contrastare la diffusione dei predetti fenomeni, l'Istituto ha potenziato le risorse dedicate allo sviluppo di tecniche di analisi dei dati e di procedure informatiche automatizzate per favorire l'individuazione delle situazioni di disallineamento informativo o di incongruità contributiva.

Al riguardo, si ricordano, per la loro valenza sotto il profilo dimensionale, i programmi avviati nel 2015 allo scopo di contrastare:

- a) il fenomeno del pagamento di obbligazioni contributive attraverso l'utilizzo di crediti erariali che, sulla base dei successivi accertamenti amministrativi ed ispettivi, risultano insussistenti. Detto programma è stato sviluppato in forma sistematica a seguito dell'accordo di collaborazione siglato il 26 maggio 2015 dall'INPS e dall'Agenzia delle Entrate e si fonda sul costante raccordo operativo fra i due Enti a livello centrale e territoriale;
- b) la fruizione illegittima di incentivi ed agevolazioni contributive finalizzate ad accrescere i livelli di occupazione ovvero a favorire la diffusione di rapporti di lavoro stabili. In questo ambito l'Istituto ha sviluppato l'automazione del controllo della fruizione dell'esonero contributivo triennale introdotto dalla legge di stabilità 2015 per l'assunzione a tempo indeterminato di lavoratori che nei sei mesi precedenti non avessero svolto attività lavorative con contratto di lavoro a tempo indeterminato.

A partire dalla pubblicazione della presente circolare l'Istituto avvia l'implementazione di nuove metodologie di controllo delle informazioni trasmesse attraverso le dichiarazioni contributive nonché di quelle disponibili nelle banche dati delle altre pubbliche amministrazioni basate sull'utilizzo di strumenti statistici predittivi preordinati a favorire l'individuazione di fenomeni a rischio di irregolarità.

Considerato che l'attivazione di queste nuove metodologie di controllo è volta ad accrescere l'efficacia delle attività di contrasto ai fenomeni di illegalità e irregolarità – fenomeni che peraltro arrecano nocimento alle aziende e agli intermediari previdenziali che improntano il loro comportamento al rispetto dei canoni normativi e che rappresentano la grandissima parte del mondo del lavoro del Paese – l'Istituto confida che la consueta collaborazione, da parte dei soggetti contribuenti e dei loro intermediari previdenziali, consenta di realizzare con efficienza e rapidità lo svolgimento delle attività di accertamento in argomento.

## **2. L'introduzione di nuovi presidi di contrasto e prevenzione dei fenomeni evasivi/elusivi della contribuzione.**

Allo scopo di contrastare il fenomeno della simulazione di rapporti di lavoro finalizzata alla indebita fruizione di prestazioni previdenziali (solitamente trattamenti di sostegno al reddito nel corso di periodi di disoccupazione involontaria), l'Istituto ha adottato iniziative ed interventi riconducibili sia all'attività di accertamento, sia a quella di prevenzione.

In particolare, accanto alle tradizionali forme di controllo svolte nel corso dell'erogazione dei trattamenti previdenziali e finalizzate a rilevare gli elementi di anomalia desumibili all'atto della liquidazione della prestazione, nel corso degli ultimi anni l'Istituto ha sviluppato tecniche di analisi delle denunce contributive preordinate a rilevare, attraverso la ricognizione degli elementi informativi afferenti al rapporto di lavoro, comportamenti idonei a celare l'insorgenza di rapporti di lavoro simulato.

Nei casi in cui si è riscontrato il rischio della sussistenza di comportamenti fraudolenti, l'Istituto ha attivato gli opportuni accertamenti di natura ispettiva ed ha inibito l'utilizzo dei periodi assicurativi a rischio.

Detta attività ha consentito di individuare un ingente numero di rapporti di lavoro simulati, comunicati all'Istituto allo scopo di far conseguire prestazioni previdenziali indebite, e di attivare, laddove l'erogazione del trattamento previdenziale fosse già avvenuta, le conseguenti operazioni di recupero delle somme indebitamente percepite.

Con la presente circolare, allo scopo di potenziare il contrasto ai fenomeni di simulazione dei rapporti di lavoro, viene introdotto un nuovo piano operativo, denominato "**FROZEN**", che adotta una metodologia di controllo basata su sistemi statistici predittivi in grado di intercettare i flussi informativi a rischio prima che gli stessi vadano a popolare le basi dati e, in particolare, il conto assicurativo individuale. In particolare, i nuovi applicativi analizzano mensilmente, sulla base di un sistema integrato di indicatori di rischio, le denunce individuali, intercettando quelle che presentano profili di rischio, e ne supportano i successivi accertamenti da parte delle strutture territoriali dell'Istituto.

L'intero processo di controllo viene svolto prima che i dati vadano ad alimentare il conto assicurativo individuale, pertanto i periodi assicurativi sottoposti a verifica non sono disponibili per il riconoscimento delle prestazioni previdenziali sino all'esito del processo di controllo.

In una prima fase l'attività automatizzata di controllo riguarderà i datori di lavoro che utilizzano il flusso UniEmens, sezione <PosContributiva> (lavoratori alle dipendenze di datori di lavoro privati non agricoli). Successivamente il controllo sarà esteso alle altre tipologie di datori di lavoro, con particolare riguardo alle aziende agricole, ai committenti di assicurati iscritti alla gestione separata e ai datori di lavoro domestico.

## **3. Il Piano operativo FROZEN.**

L'esperienza fin qui maturata ha consentito di definire indicatori che favoriscono l'identificazione di comportamenti e fenomeni che prefigurano potenziali profili di rischio. Detti indicatori sono soggetti ad una sistematica e costante attività di controllo volta a valutarne, tempo per tempo, l'adeguatezza e, se del caso, ad operare gli opportuni adattamenti, anche alla luce dei cambiamenti delle variabili esterne.

In particolare, tutti i flussi UniEmens trasmessi saranno sottoposti ad una serie di controlli automatizzati, strutturati con metodologie di *data mining* che si basano su profili di rischio predefiniti e sulle risultanze dell'analisi dei dati storici dei rapporti di lavoro simulati noti all'Istituto.

Il sistema degli applicativi che supportano la gestione del piano operativo FROZEN identifica le denunce contributive che presentano profili di rischio e ne “blocca” gli effetti, con particolare riguardo all'alimentazione dei conti assicurativi individuali.

Le posizioni aziendali a cui afferiscono i predetti flussi sono soggette ad un'accurata attività di controllo da parte delle sedi territoriali dell'Istituto, che si avvarranno delle informazioni rese disponibili dalla procedura informatica, con particolare riguardo alle caratteristiche dell'azienda e della sua storia contributiva, e degli ulteriori dati reperibili attraverso la consultazione delle banche dati gestite dalle altre pubbliche amministrazioni. All'esito dei predetti controlli, da concludersi di norma entro 30 giorni dal blocco della denuncia contributiva a rischio, la sede dell'Istituto territorialmente competente provvederà a:

a) acquisire la denuncia contributiva in stato “bloccato”, laddove accerti che la posizione aziendale non presenti elementi idonei a prefigurare la sussistenza di rapporti di lavoro simulato ovvero altre irregolarità tali da impedire l'acquisizione della denuncia medesima. In tal caso la denuncia contributiva sottoposta a controllo verrà acquisita e gestita dall'istituto sulla base delle procedure gestionali ordinarie, anche con riguardo all'alimentazione dei conti assicurativi interessati;

b) programmare, in alternativa, apposite sessioni di lavoro, con la partecipazione dei rappresentanti delle aziende sottoposte a controllo, nel corso delle quali saranno esaminati gli elementi informativi e documentali prodotti. Nel caso in cui, a causa dell'omessa collaborazione da parte dei rappresentanti dell'azienda soggetta al controllo amministrativo – vedi, ad es., la mancata partecipazione alle predette sessioni di lavoro finalizzate –, non risulti possibile effettuare una compiuta verifica in ordine alla sussistenza dei presupposti di legittimità delle informazioni contenute nella denuncia contributiva, le sedi territoriali dell'Istituto, avvalendosi della procedura informatica FROZEN, provvederanno a tenere sospesi gli effetti assicurativi della denuncia contributiva medesima e di tutte le denunce contributive successive che risulteranno trasmesse dall'azienda, dandone formale notizia all'azienda stessa. Al contempo, stante la sussistenza di profili di anomalia nei flussi UniEmens trasmessi, che non risultano superati a causa della mancanza di collaborazione da parte dell'azienda, le eventuali richieste di verifica della regolarità contributiva tramite la procedura DURC on line nel frattempo pervenute saranno definite, in base alle istruzioni fornite dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali sub art. 3 della circolare 8 giugno 2015, n. 19, con esito irregolare. Si rammenta, infatti, che, nell'ambito della citata disposizione, il predetto Ministero ha avuto modo di specificare che *“...la verifica attesterà un esito di irregolarità con riguardo alla denuncia trasmessa, che, tuttavia, alla stessa data presenti incongruenze che non risultano risolte da parte del denunciante”*. Dette misure saranno operanti fino a quando non sarà possibile effettuare, con la collaborazione dei rappresentanti dell'azienda, gli accertamenti necessari a favorire l'esito dei controlli di competenza dell'Istituto. Nei casi in cui non siano forniti i richiesti riscontri e si ravvisino elementi di particolare gravità, le sedi territoriali dell'Istituto, sempre avvalendosi delle nuove funzionalità informatiche, potranno intervenire anche sulle denunce contributive già trasmesse dalle predette aziende, sospendendone gli effetti assicurativi.

All'esito degli accertamenti condotti anche con la collaborazione dell'azienda, la sede dell'Istituto territorialmente competente provvederà a:

- acquisire la denuncia contributiva in stato “bloccato”, laddove accerti che la posizione aziendale non presenti elementi idonei a prefigurare la sussistenza di rapporti di lavoro simulato ovvero altre irregolarità tali da impedire l'acquisizione della denuncia medesima. In tal caso la denuncia contributiva sottoposta a controllo verrà acquisita e gestita dall'Istituto sulla base delle procedure gestionali ordinarie, anche con riguardo all'alimentazione dei conti assicurativi interessati;
- annullare i rapporti assicurativi contenuti nella denuncia contributiva, laddove venga accertata, attraverso l'utilizzo degli strumenti di indagine di natura amministrativa, la sussistenza di rapporti di lavoro simulati ovvero altre gravi irregolarità idonee a comportare l'adozione dell'atto di annullamento dei rapporti assicurativi contenuti nella

denuncia. In questi casi, le sedi territoriali dell'Istituto provvederanno a comunicare l'esito degli accertamenti al datore di lavoro ed ai lavoratori, effettuando, se del caso, l'informativa alla competente autorità giudiziaria;

- attivare le procedure per l'avvio dei necessari accertamenti di natura ispettiva, laddove l'esito dei controlli condotti in via amministrativa non determini risultati concludenti ai fini di cui si tratta. In questi casi, le sedi territoriali dell'Istituto forniranno alle strutture incaricate degli accertamenti ispettivi apposita relazione dalla quale emergano gli elementi raccolti nel corso dell'istruttoria corredata della documentazione a disposizione. Anche in questo caso l'acquisizione dei flussi UniEmens rimarrà in stato "bloccato" in attesa della conclusione dell'accertamento ispettivo.

Allo scopo di favorire la corretta ed uniforme attuazione sull'intero territorio nazionale del piano operativo FROZEN, la Direzione centrale entrate e recupero crediti fornirà le opportune istruzioni operative alle sedi territoriali dell'Istituto anche nell'ambito di appositi interventi di natura formativa.

Il Direttore Generale  
Gabriella Di Michele