

## **“Esempi pratici per facilitare la verifica della regolarità dell'appaltatore: casi concreti di irregolarità riscontrate negli ultimi 5 anni a Piacenza”**

*a cura di Gianni Bernardini, Ispettore dell'INPS*

- 1) Premessa
- 2) 5 anni di verifiche nel settore
- 3) L'obbligo solidale
- 4) A proposito del DURC
- 5) Casi comuni di elusione ed evasione contributiva
- 6) La Visura della Camera di Commercio
- 7) Alcune verifiche opportune
- 8) Altri casi verificati di irregolarità/fiscale/contributiva
- 9) Possibili clausole contrattuali che permettono di controllare la correttezza dell'impresa appaltatrice

### **1) Premessa.**

In questi anni il settore della logistica, con annesso trasporto e facchinaggio, ha avuto a Piacenza e Provincia un'espansione notevole, che offre lavoro a migliaia di persone e risulta ancora in continua crescita, se si considerano i recenti nuovi insediamenti di cui hanno parlato in questi giorni gli organi di informazione. E' un settore, ma non l'unico, nel quale sono presenti piccole e grandi cooperative, vecchie e nuove, piacentine e non, che lavorano in appalto e si contendono un mercato che richiede grande flessibilità e un basso costo del lavoro.

Dopo alcuni anni di calma apparente, nel 2011 si sono verificati i primi veri conflitti sindacali e sono arrivati all'attenzione dell'opinione pubblica locale problemi che fino a ieri erano noti soltanto agli addetti ai lavori, come il mancato rispetto dei contratti collettivi, come la concorrenza sleale che si avvale di meccanismi di elusione ed evasione fiscale e contributiva premeditata.

Il mio compito di oggi è quello di illustrare casi concreti derivanti dall'esperienza di anni di controlli, più o meno approfonditi, effettuati negli anni, in particolare con la collaborazione di altri colleghi dell'INAIL, dell'INPS del Nucleo Carabinieri e della D.P.L. Purtroppo, come molti sanno, è ancora in corso un processo che vede come imputati l'ex direttore della D.P.L. e un imprenditore che gestiva un grosso giro di cooperative che hanno operato per anni in questo settore a Piacenza e in buona parte del nord Italia, mentre altri imprenditori e sindacalisti hanno già patteggiato la loro pena.

### **2) 5 anni di verifiche nel settore**

Nel settore della logistica in provincia di Piacenza sono stati effettuati oltre 100 accertamenti ispettivi negli ultimi 5 anni, con un'altissima percentuale di irregolarità, con una contestazione di contributi evasi che si aggira attorno ai 5 milioni di euro, mentre altrettanti sono i contributi che risultavano dichiarati ma non pagati (cosiddetti DM insoluti). In entrambi i casi si è proceduto a contestare l'addebito anche alle imprese committenti in qualità di obbligati in solido, riuscendo così a recuperare parte delle omissioni contestate e a far allontanare dal nostro territorio o a far chiudere diverse cooperative che operavano illegalmente. Il fenomeno di evasione/elusione contributiva accertata non ha paragoni con nessun altro settore economico a Piacenza, sia in termini di quantità economiche complessive che di numero di lavoratori coinvolti e spesso (ma non sempre) vittime di questo meccanismo.

E' opportuno riconoscere un dato di fatto: le cooperative locali esistenti da diversi anni e aderenti alle centrali cooperative sono imprese che intendono restare a lungo sul mercato e, generalmente, presentano tassi inferiori o marginali di irregolarità, mentre tante cooperative provenienti da altre regioni, spesso costituite ad hoc per vincere un appalto e subentrare a chi c'era prima, presentano tassi di irregolarità vicini al 100% e sono spesso causa di cattive sorprese per i committenti, i quali credevano forse di aver fatto un affare ma a volte hanno ricevuto verbali ispettivi con addebiti consistenti in qualità di obbligati solidali, dopo aver pagato tutte le fatture dovute per il servizio appaltato.

Si tratta spesso di false cooperative, con prestanome in qualità di legali rappresentanti, che hanno l'obiettivo di operare per uno o due anni, dopo di che il loro consorzio di riferimento le sostituisce, cambiando ragione sociale e denominazione e ponendole in liquidazione. In questi casi diventa quasi impossibile recuperare i crediti anche per l'esattoria e per i lavoratori, quindi non resta che rivolgersi agli obbligati in solido.

Evidentemente c'è una grave carenza nella legislazione, perché risulta fin troppo facile fare impresa fingendosi cooperativa, contando sul fatto che in due anni è probabile non ricevere controlli in quasi tutto il paese. Questo permette a imprenditori spregiudicati di incassare gli utili e di lasciare debiti consistenti nei confronti del fisco, dell'INPS e dell'INAIL.

A questo si aggiunga che i soci lavoratori che cambiano di volta in volta la cooperativa di appartenenza si ritrovano sempre a partire dal livello d'inquadramento più basso, senza alcuna anzianità di servizio, spesso senza T.F.R. e senza poter mai dividere gli eventuali utili, già "scomparsi" perché i bilanci non vengono nemmeno redatti e approvati.

### **3) L'obbligo solidale**

L'art. 29 del Decreto Legislativo 276/2003, modificato dal Decreto Legislativo 6 ottobre 2004 n° 251/2004 e ancora dall'art. 1, comma 911 della Legge 296/2006, prevede che l'impresa committente è tenuta al pagamento delle somme per contributi previdenziali INPS, per premi INAIL e per sanzioni civili che risultano essere a debito del datore di lavoro (cooperativa) per i lavoratori impegnati nell'appalto.

L'obbligo solidale può essere contestato dagli enti impositori entro 2 anni dal termine dell'appalto, ciò significa semplicemente che la legge impone al committente di rispondere delle omissioni compiute dall'appaltatore e quindi ci sono due scelte possibili:

- 1) Vigilare sui comportamenti dell'appaltatore e corrispondere un compenso ragionevole che permetta di coprire almeno il costo del lavoro e della sicurezza;
- 2) Puntare al massimo ribasso sapendo di rischiare di incorrere nei controlli con tutte le conseguenze del caso, compresa l'ipotesi di dover rispondere di eventuale concorso in reati commessi in violazione delle norme sul lavoro o di natura fiscale.

#### **4) A proposito del DURC**

Il Durc è un documento che attesta semplicemente che l'impresa è in regola con i versamenti dovuti agli enti previdenziali, ma le somme dovute sono quelle dichiarate dalla stessa e naturalmente, in caso di verifica ispettiva, è possibile che le somme dovute/accertate si rivelino di gran lunga differenti.

In primo luogo è necessario richiedere il DURC a tutte le imprese che effettivamente impiegano lavoratori nell'appalto o subappalto; in alcuni casi infatti è capitato di scoprire che veniva richiesto il DURC del Consorzio (che magari ha soltanto due impiegati addetti) e non della cooperativa che operava con 50 o con più di 200 soci lavoratori. In diversi casi è capitato di trovare fra i documenti esaminati un DURC rilasciato all'inizio dell'appalto e mai più rinnovato, e a volte ci siamo sentiti dire che il documento non arrivava per le lentezze burocratiche o per colpa dell'esattoria a causa di vecchie cartelle o contenziosi che non avevano nulla a che vedere con quell'appalto. In generale queste sono sempre risultate scuse che sono state regolarmente smentite con una rapida verifica, quindi si può concludere che quando un appaltatore non è in grado di presentare un DURC regolare in tempi brevi è un segnale d'allarme per il committente.

In alcuni casi sono stati presentati DURC di altre imprese o di altri rami d'azienda, oppure documenti falsificati, a volte in modo grossolano. Per questo motivo, nei casi dubbi, consiglio di esaminare bene il documento e di rivolgersi all'INPS per verificare se lo stesso è autentico.

#### **5) Casi comuni di elusione ed evasione contributiva**

Ci sono molti casi in cui il DURC è regolare soltanto perché non c'è stata ancora una verifica ispettiva. Come dicevo prima il DURC attesta che sono state pagate le somme dichiarate, ma spesso le somme dichiarate non corrispondono affatto a quelle effettivamente dovute. Il caso più frequente che abbiamo spesso riscontrato è quello di corrispondere ai lavoratori parte dello stipendio a titolo di trasferta o diaria esente, riducendo drasticamente l'imponibile contributivo e fiscale e registrando a libro paga un numero di ore lavorate inferiore a quelle effettive. In alcuni casi vengono addirittura elaborati due fogli paga distinti: uno per le sole trasferte e uno con la retribuzione imponibile e le ore di lavoro registrate.

Il caso più divertente che è capitato però è stato quello di vedere in alcuni fogli paga 10 giornate di lavoro e 15 di trasferta nello stesso mese, questo significa che chi elaborava i fogli paga non eseguiva semplicemente le indicazioni sulla base dei dati forniti dal cliente, ma era consapevolmente complice di violazioni fiscali e contributive, se non addirittura del reato previsto dall'art. 116 della legge 388/2000: **“quando il datore di lavoro, al fine di non versare in tutto o in parte contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza ed assistenza obbligatorie, omette una o più registrazioni o denunce obbligatorie, ovvero esegue una o più denunce obbligatorie in tutto o in parte non conformi al vero”**. La legge prevede la reclusione fino a due anni quando dal fatto deriva l'omesso versamento di contributi e premi previsti dalle leggi sulla previdenza ed assistenza obbligatorie per un importo mensile non inferiore al maggiore importo fra cinque milioni (€ 2.582,28) ed il cinquanta per cento dei contributi complessivamente dovuti.

Per altre aziende non piacentine che è capitato di controllare si è visto come alcuni consulenti scommettono sulla lentezza delle amministrazioni pubbliche e riescono ad avere un DURC regolare:

a) Poiché l'autodenuncia all'INAIL viene fatta annualmente (ma per le cooperative di facchinaggio dovrebbe essere trimestrale), una nuova cooperativa dichiara all'INAIL di Milano o di Roma di avere 3 soci-lavoratori e quindi paga per tre, dopo pochi giorni ne assume 300 a Piacenza e va avanti così fino a quando qualcuno non controlla.

b) Poiché alcune aziende operano in diverse province ma possono avere un'unica posizione INPS, anche se elaborano e consegnano a tutti i fogli paga, a volte trasmettono all'INPS mensilmente soltanto i dati di una parte dei lavoratori a rotazione, fino a quando qualcuno non viene a chiedere come mai gli mancano dei mesi nell'estratto conto pur avendo ricevuto le sue regolari buste paga.

Ci sono casi in cui si dichiarano contratti part-time anziché a tempo pieno e, in questi casi parte della retribuzione si paga in nero. Alcuni autisti di una cooperativa torinese che lavoravano in appalto a Piacenza si sono rivolti alla DPL per il mancato pagamento di parte della retribuzione e del TFR, da un esame della posizione complessiva della cooperativa, che pagava regolarmente i contributi, è risultato che la stessa aveva circa 200 autisti, tutti con orario part-time, da cui si poteva desumere che l'impresa doveva avere a disposizione soltanto 100 camion e gli autisti facevano i turni, oppure che non si utilizzavano a pieno i mezzi a disposizione...

L'utilizzo dei contratti a progetto a Piacenza negli appalti è stato poco utilizzato, ma in altre parti del paese avviene ancora spesso, d'altra parte a Piacenza un paio di sentenze hanno chiarito già da qualche anno l'orientamento in proposito e non sono frequenti nemmeno richieste di certificazione di contratti di natura dubbia. Resta il fatto che una cooperativa che utilizzasse contratti a progetto per appalti di facchinaggio potrebbe avrebbe il DURC regolare fino a quando non viene messa in discussione la natura di quei rapporti di lavoro. E' evidente che in questo caso il risparmio sul costo del lavoro sarebbe notevole, non solo perché non c'è contratto di riferimento, ma non ci sarebbero nemmeno ferie retribuite, tredicesima, TFR ecc...

Ci tengo a segnalare comunque che il tribunale di Bergamo, con una sentenza già confermata in appello, ha stabilito la nullità di contratti a progetto “certificati dalla commissione Tiraboschi” in un appalto di trasposto e consegna di pacchi.

Altri sistemi per abbattere l'importo delle somme dovute che si sono riscontrati a Piacenza sono quelli che permettono di usufruire di agevolazioni contributive o conguagliare false prestazioni anticipate per conto dell'INPS. Mentre fino ad alcuni anni fa alcune imprese con sede legale nel mezzogiorno e con la posizione INPS centralizzata, conguagliavano nei modelli DM10 le agevolazioni per il sud anche quando assumevano personale per lavori al nord, negli ultimi anni le cooperative "apri e chiudi", che magari fanno capo allo stesso consorzio, assumono il personale appena licenziato dalla precedente cooperativa per continuare a lavorare nello stesso appalto, cercando di usufruire delle agevolazioni previste dalla Legge 407 per l'assunzione di persone che si trovano nelle liste di mobilità. Anche in questi casi viene contestata la legittimità dell'operazione e vengono recuperate le agevolazioni, con richiesta di pagamento che si estende agli obbligati solidali.

Ma fra i casi più strani devo segnalare quello di una cooperativa che ha operato a Piacenza per circa un anno con un numero di addetti che andava da 50 a 80, che ogni mese pagava il suo DM10 di circa 5000/10.000 euro (una somma che può andar bene per un'impresa che occupa da 10 a 20 dipendenti. Il risultato si otteneva ponendo a conguaglio ogni mese da 20.000 a 40.000 euro alla voce assegni familiari. C'è voluto poco a verificare che quei dipendenti non avevano 10/12 figli a testa e che quel consulente del lavoro usava abitualmente quel trucco con le imprese sue clienti, da Napoli a Milano.

Anche il mancato rispetto del CCNL costituisce un sistema irregolare di abbattimento del costo del lavoro. Spesso questo si può verificare con un inquadramento in un livello inferiore a quello spettante, con il mancato riconoscimento delle maggiorazioni per turni, straordinari, festivi, ma anche con il mancato adeguamento previsto dalle ex coop. DPR 602, e infine con un eccessivo numero di permessi non retribuiti o recuperi che dovrebbero compensare i maggiori orari prestati in altri periodi.

## **6) La Visura della Camera di Commercio**

Un piccolo controllo ai dati denunciati alla Camera di Commercio ci deve permettere di capire innanzitutto se l'impresa è di nuova o vecchia costituzione, se risulta attiva o inattiva, se è presente in più unità locali e quale tipo di attività dichiara (è capitato più volte di verificare che cooperative di facchinaggio risultavano svolgere altre attività di servizi...).

E' importante inoltre verificare chi è il legale rappresentante e, aggiungerei, è importante conoscerlo di persona, almeno per rendersi conto se è l'effettivo amministratore o soltanto un prestanome. E' bene ricordare che il consorzio che spesso tratta e firma per il contratto d'appalto non è l'impresa che concretamente opera in azienda, quindi è bene conoscere direttamente con chi si ha a che fare e regolarsi di conseguenza. Con una piccola ricerca nelle banche dati della Camera di Commercio è inoltre possibile verificare le altre cariche rivestite e i precedenti incarichi dei soggetti che saranno responsabili dell'appalto affidato.

## 7) Alcune verifiche opportune

E' buona cosa per il committente verificare gli ultimi bilanci della cooperativa (le finte cooperative non approvano i bilanci e chiudono nel giro di due anni), ma è bene verificare anche la tenuta del libro soci e delle assemblee, nonché verificare l'organizzazione gerarchica della stessa, perché l'eventuale contestazione che portasse a considerare la finta cooperativa come una mera fornitrice di manodopera, farebbe ricadere sull'impresa committente una serie di conseguenze che vanno ben oltre l'obbligo solidale.

E' importante sapere quale contratto collettivo intende applicare la cooperativa e segnalo a riguardo che il contratto UNCI-CONFESAL, che prevede retribuzioni di gran lunga inferiori a quello sottoscritto da CGIL-CISL-UIL è stato disapplicato dal Tribunale di Torino perché: **“pur nel pieno rispetto della pluralità sindacale (art. 39 Cost.) la libera e legittima stipulazione di contrattazione collettiva non può avvenire in contrasto con il diritto del singolo di percepire la giusta retribuzione ai sensi dell'art. 36 Cost.**

Nel caso di specie, il giudice ha valutato la sussistenza di una grave violazione dell'articolo costituzionale, trovandosi di fronte all'applicazione di un CCNL che, a parità di settore merceologico, a parità di attività svolta (prestazioni analoghe legge 142/01) evidenziava un differenziale salariale del 35% in negativo.

Controllare un modello F24 pagato permette di vedere gli importi effettivamente versati all'INPS, all'INAIL e al Fisco e ci permette di capire se le somme sono ragionevolmente congrue, con riferimento ai discorsi precedenti a proposito del DURC. E' evidente che un'impresa con 100 dipendenti che prendono uno stipendio netto di circa 1.000 euro dovrebbe avere un imponibile complessivo di 130/140.000 euro circa e pagare più o meno 50.000 euro mensili all'INPS.

Controllare i fogli paga permette però di capire meglio se l'andamento è regolare, perché si può vedere se l'orario di lavoro corrisponde, se l'inquadramento è corretto, se ci sono o meno gli straordinari, le ferie pagate, oppure se ci sono compensi a titolo di “trasferte”... Per questo motivo ritengo che sarebbe utile inserire fra le clausole contrattuali la possibilità di verificare a campione questi documenti di tanto in tanto, potendoli richiedere direttamente al consulente o all'associazione che li elabora.

Le ulteriori verifiche indicate nelle slides in materia di sicurezza costituiscono semplicemente alcuni esempi che permettono comunque di capire se abbiamo a che fare con un'impresa seria o con qualcuno che cerca solo di arraffare un appalto senza rispondere agli obblighi di legge.

## 8) Altri casi verificati di irregolarità/fiscale/contributiva

Da qualche tempo si è cominciato ad utilizzare un altro modo per “risultare in regola senza pagare”. Mi riferisco al sistema delle false compensazioni fiscali/contributive, di cui vediamo un esempio nella

slide n. 8. La legge permette di compensare crediti e debiti con il modello F24, ma il presupposto è che i crediti siano veri e documentabili. Nel caso indicato (che riporta dati reali) vediamo un'impresa che deve pagare per due distinte posizioni INPS (di due diverse città) e versa 95 euro, avendo posto a compensazione un credito fiscale di 225.800 euro. Questo sistema andava avanti da mesi ed è stato segnalato alla Guardia di Finanza, perché è evidente che un'impresa il cui fatturato deriva quasi esclusivamente dal costo della manodopera e non ha grandi acquisti di materiali o macchinari, non può accumulare crediti fiscali di quella portata.

## **9) Possibili clausole contrattuali che permettono di controllare la correttezza dell'impresa appaltatrice**

Oltre agli esempi già indicati che permettono di controllare visure, F24 e fogli paga, è opportuno che il contratto d'appalto preveda una serie di clausole che permettono al committente di effettuare i controlli che ritiene utili. Ad esempio non è il caso di lasciare carta bianca ad un consorzio per il cambio delle cooperative subappaltatrici ed è importante prevedere il divieto dell'ulteriore subappalto (che a volte è stato trovato in sede di accertamento) per consentire sostituzioni di personale o periodi di punta delle lavorazioni. In questo modo il committente rischia di non sapere da un giorno all'altro quale cooperativa lavora nella sua azienda e con quale personale. E' inutile invece inserire clausole che sollevano il committente da ogni responsabilità, perché per queste cose è la legge che dispone diversamente.

Può essere utile inserire la facoltà di richiedere tutte le informazioni riguardanti i contratti di lavoro, le paghe, i tesserini di riconoscimento, le visite mediche, il rispetto degli obblighi in materia di sicurezza e formazione... Il DURC dovrebbe essere ripresentato ogni 3 mesi, ma sarà utile anche vedere qualche modello F24, qualche modello UNI-EMENS e l'autodenuncia INAIL.

E' vero che la legge prevede che sia il soggetto interessato a richiedere il DURC agli Enti e non è possibile dare a terzi tale documento, però è possibile firmare una liberatoria, ai sensi della legge sulla privacy, che permetta al committente di richiedere informazioni all'INPS sulla regolarità dell'impresa appaltatrice, prevedendo alcune domande tipo alle quali sia possibile rispondere con posta elettronica certificata.

Con questa modalità si potrebbe risolvere il problema del committente che riceverebbe le informazioni utili e potrebbe regolarsi di conseguenza, anche risolvendo il contratto d'appalto o segnalando agli organi ispettivi quanto a sua conoscenza. D'altra parte è meglio essere messi al corrente al più presto di eventuali irregolarità, perché più passa il tempo e più rischia di essere salato il conto da pagare...

15 Dicembre 2011

