

DIREZIONE CENTRALE PER LA POLITICA
ORGANIZZATIVA
DIREZIONE CENTRALE PER LA
PREVENZIONE, L'ACCERTAMENTO E LA
REPRESSIONE DELLE OMISSIONI
CONTRIBUTIVE
DIREZIONE CENTRALE PER LA RISORSA
UMANA

Roma, 15 ottobre 1991

Circolare n. 245

*Ai Dirigenti centrali e periferici
Ai Coordinatori generali, centrali e
periferici dei Rami professionali
Ai Primari Coordinatori generali e
primari Medico legali
Ai Direttori dei Centri operativi
e, per conoscenza,
Ai Consiglieri di amministrazione
Ai Presidenti dei Comitati regionali
Ai Presidenti dei Comitati provinciali*

OGGETTO: L'organizzazione dell'attività di vigilanza.

1) Il Consiglio di Amministrazione nella seduta del 21 giugno 1991, ha approvato le linee strategiche per la lotta all'evasione e all'elusione contributiva.

Elemento caratterizzante dell'indirizzo strategico è l'individuazione di un obiettivo non più finalizzato al semplice riscontro della regolarità delle aziende o originato da interventi casuali o da segnalazioni occasionali, ma delineato in funzione delle «aree di rischio».

L'attività di vigilanza, infatti, per ottenere risultati in termini economicamente significativi deve essere indirizzata da indicatori e sensori idonei a delimitare, con approssimazione crescente, le «aree di rischio» nelle quali maggiormente si addensano i fenomeni di evasione e di elusione contributiva.

La «strategia operativa» funzionale a questo obiettivo è basata sulla realizzazione di quattro principali politiche di supporto che ne costituiscono le coordinate e possono così sintetizzarsi:

- programmazione mirata basata su un sistema di controlli incrociati;
- realizzazione di una organizzazione strutturale coerente con il processo funzionale;

- reperimento e sviluppo delle risorse;
- controllo budgettario e controllo dei comportamenti organizzativi.

Alcune linee di realizzazione di questa strategia sono state anticipate con circolare 21 del 28 gennaio 1991 (1), in particolare per quanto riguarda la metodologia ispettiva e l'utilizzo ottimale delle risorse disponibili.

Con la presente circolare vengono fornite le direttive per la generale revisione organizzativa, l'individuazione delle responsabilità direzionali ed operative, il processo di formazione e gestione del budget, i controlli dei comportamenti e dei risultati.

Altre specifiche istruzioni sono state e saranno emanate in relazione allo sviluppo in atto della rete di controlli incrociati.

2) La linea strategica adottata comporta un assetto strutturale e funzionale delle SAP fondato su una chiara definizione di competenze e responsabilità nel contesto complessivo dell'attività di riscossione contributi e di gestione dei rapporti con le aziende.

Infatti, la attivazione e lo sviluppo di iniziative coordinate e specificamente finalizzate alla individuazione di settori «a rischio» sotto il profilo dell'obbligo contributivo nei comportamenti aziendali, necessita di una struttura che con peculiare autonomia organizzativa e funzionale e avvalendosi di professionalità e risorse strumentali adeguate, assicuri rapidità, incisività ed efficacia nel perseguimento degli obiettivi strategici specificatamente assegnati.

Presso tutte le SAP dovrà essere prevista, in attuazione dell'ordinamento dei servizi approvato dal Comitato Esecutivo con deliberazione n.770 del 27 luglio 1989, una unità operativa per l'attività di «Vigilanza» — nell'ambito dell'area «contributi e vigilanza» — con competenze specifiche, differenziate rispetto a quella preposta alla riscossione contributi.

Nelle situazioni caratterizzate da condizioni di maggiore complessità gestionali ed operative, la struttura assumerà la configurazione di «ufficio» affidato alla responsabilità di un dirigente.

Questa opzione dovrà trovare attuazione necessaria nell'ambito della dotazione di dirigenti attribuiti a ciascuna Sede — presso le SAP di dimensioni «medio-grandi» e presso le Sedi provinciali delle aree metropolitane.

2.1) La linea di demarcazione fra l'azione di ciascuna delle strutture operanti sul versante delle entrate contributive è determinata dal diverso approccio alle problematiche poste, sul piano degli obblighi contributivi, dall'attività produttiva aziendale.

Sono ricomprese nelle funzioni della struttura preposta alla riscossione contributi tutte le attività che attengono al controllo dei comportamenti aziendali nei loro aspetti «fisiologici»: in particolare, le diverse fasi di iscrizione e gestione dell'anagrafe aziendale, la verifica delle denunce contributive con le conseguenti azioni correttive e di indirizzo, la gestione delle richieste di regolarizzazione quando non assumono le caratteristiche di denuncia di fenomeni di evasioni contributive e, quindi, in quanto tale, elemento utile per attivare l'azione di vigilanza.

(1) V. «Atti ufficiali» 1991, pag. 194.

Restano, inoltre, all'interno di una distinta e specifica struttura «recupero crediti» — in linea con la indicazione della circolare n.32 del 10 gennaio 1989 (2) — la fase di trasmissione al legale delle partite creditorie nei confronti delle aziende, nonché la trattazione delle domande di rateazione.

L'azione della unità operativa o ufficio di vigilanza è, invece, direttamente preordinata alla individuazione delle situazioni di evasione ed elusione contributiva nell'ambito delle aree di rischio configurate dalla rete dei controlli incrociati e dalla conoscenza ed analisi dell'andamento produttivo per settori merceologici, oltrechè dalle indicazioni provenienti dall'ufficio riscossione contributi, in particolare sulle scoperture contributive.

La struttura di vigilanza (Ufficio o Unità operativa) dovrà essere dotata oltre che di personale dei profili di ispettore e funzionario di vigilanza, di unità di altri profili, professionalizzate nella conoscenza dei comportamenti aziendali, che supportino l'attività del corpo ispettivo.

Gli stessi cureranno anche gli adempimenti relativi alla compilazione della documentazione a corredo dei verbali ispettivi.

3) Connessa alla revisione organizzativa è la definizione delle sfere di responsabilità ai vari livelli in ordine alle strategie da attuare e agli obiettivi da conseguire.

Ferma restando la responsabilità primaria e generale del Direttore della Sede in relazione alle sue competenze istituzionali nella messa a disposizione delle risorse e nella valutazione dell'andamento e dei risultati conseguiti, si può individuare, sul versante delle entrate contributive, una congiunta responsabilità di produzione dei funzionari preposti alle strutture dell'area.

Infatti le strutture «riscossione contributi» e le strutture «vigilanza» perseguono, sia pure — come detto — con azioni differenziate, l'obiettivo unitario di assicurare il versamento dei contributi, nei termini e nelle quantità di legge.

Sotto il profilo, invece, della gestione organizzativa e funzionale, la responsabilità specifica appartiene al capo dell'ufficio o dell'unità operativa di vigilanza che ha la responsabilità della individuazione e definizione degli elementi di base della azione di vigilanza programmata e dell'attivazione delle iniziative necessarie per il conseguimento dei risultati preventivati.

A tal fine dovrà assicurare il pieno coordinamento fra nucleo amministrativo e quello ispettivo e, per quanto riguarda quest'ultimo, sviluppare una costante azione di indirizzo e orientamento.

Si richiama, al riguardo, quanto già indicato nella circolare 21 del 28 gennaio 1991 circa i criteri di programmazione con particolare riferimento alla prescrizione di riunioni periodiche per socializzare le esperienze maturate da tutti gli addetti. I Dirigenti delle Sedi regionali vigileranno sull'osservanza rigorosa di questa direttiva.

(2) V. «Atti ufficiali» 1989, pag. 321.

4) Il nuovo indirizzo della azione di vigilanza trova espressione non soltanto nell'assetto organizzativo delle singole SAP, ma anche nello sviluppo di una azione coordinata ed integrata a livello territoriale.

4.1) L'attività di lotta all'evasione contributiva deve caratterizzare tutte le SAP, con conseguente decentramento — da realizzare con effetto immediato — delle competenze nelle aree metropolitane che ancora presentano situazioni di accentramento.

Ciò consente di disporre di strutture strettamente collegate alla realtà economica del territorio di competenza delle singole SAP.

Questo assetto strutturale deve trovare — nelle province articolate in più SAP — opportuna sintesi con l'esigenza di sviluppare una azione programmatica complessiva a livello provinciale, anche in relazione al «budget» determinato su base provinciale.

Al fine di assicurare una azione organica sul territorio è indispensabile il coordinamento delle varie SAP per disporre, con tempestività e flessibilità, di risorse adeguate nelle aree che presentano di volta in volta maggiori opportunità di intervento.

L'azione delle SAP nello stesso contesto provinciale, trova il punto di collegamento e coordinamento nel Comitato dei direttori che, riassumendo e confrontando le indicazioni fornite dalle singole SAP, definirà il budget complessivo e il programma periodico degli interventi articolato nelle diverse strutture operative disponendo, a seconda delle circostanze, mobilità di risorse e collegamenti tra le diverse azioni al fine di perseguire il comune obiettivo.

Il responsabile della struttura di vigilanza della Sede provinciale assolverà — in conformità degli indirizzi del Comitato dei direttori — a compiti di coordinamento delle azioni delle SAP.

4.2) Ulteriore livello di coordinamento territoriale è costituito dalle aree regionali. Presso ogni Sede regionale ferma restando la responsabilità primaria del Dirigente regionale, il responsabile dell'ufficio cui è affidato il coordinamento delle funzioni di vigilanza svolgerà compiti di indirizzo delle azioni e verifica dei risultati, di colloquio con la Direzione Centrale PAR, di filtro e unificazione delle problematiche emergenti nelle singole SAP. Al polo regionale competono interventi in termini di coordinamento di azioni richieste dall'attuazione di una programmazione mirata dell'azione di vigilanza, con l'obiettivo di conseguimento del budget a livello regionale. A tal fine sarà utilizzato l'apporto fornito dalla specifica esperienza sul campo di funzionari di vigilanza.

In questo contesto si inquadra la utilizzazione di specifiche task-force regionali nei settori che, sulla base della analisi e valutazione dei piani di vigilanza, richiedono interventi specifici.

Al riguardo occorre precisare che il concetto di «task-force» non attiene a unità stabilmente a disposizione delle Sedi regionali; essa, infatti, si compone di unità ispettive di più SAP che vengono organizzate e coordinate dalla Sede regionale per azioni mirate da sviluppare in aree geografiche o settori preventivamente individuati.

Il formarsi delle task-forces, per obiettivi specifici comporta la configurazione propria del lavoro per progetti. Dovranno pertanto essere indivi-

duate in relazione all'obiettivo da conseguire, le risorse umane necessarie, le professionalità richieste, i tempi di realizzazione.

Questa configurazione e finalità della task-force comporta altresì una rotazione dei componenti, da realizzarsi secondo modalità che assicurino continuità organizzativa e consentano nel contempo un arricchimento professionale e una uniformità di comportamenti di tutti i funzionari operanti nell'area regionale.

4.3) Se nell'ambito regionale la task-force costituisce un valido supporto per interventi di più ampio respiro, vi sono azioni che superano le dimensioni regionali per investire l'intero territorio nazionale.

Occorre costituire, anche a livello centrale, un modulo flessibile, per una forza ispettiva di «pronto intervento» disponibile ad intervenire nei tempi, nei luoghi e secondo le modalità che le necessità del momento richiedono.

A tal fine verrà costituita una lista nazionale degli ispettori secondo i seguenti criteri:

— disponibilità ad una mobilità immediata e temporanea sull'intero territorio nazionale;

— elementi caratterizzati da adeguato livello di esperienza e dalla specializzazione delle professionalità.

I dirigenti delle SAP signaleranno i nominativi per la formazione della lista «nazionale» alla Direzione centrale P.A.R. — Ufficio accertamenti ispettivi.

5) Le nuove linee di indirizzo strategico dell'azione di vigilanza presuppongono rilevanti investimenti in termini di risorse in funzione esclusiva degli obiettivi di lotta all'evasione contributiva.

A tal fine la Direzione Generale ha in corso di elaborazione adeguate proposte agli Organi deliberanti per un consistente e risolutivo potenziamento quali-quantitativo degli addetti alle funzioni ispettive.

Ciò in aggiunta al piano di interventi specificatamente predisposto in termini di prove di selezione e di corsi di formazione.

5.1 Per quanto riguarda l'utilizzazione delle risorse va ribadito che l'azione degli ispettori e funzionari di vigilanza dovrà essere finalizzata esclusivamente a contrastare i fenomeni di evasione ed elusione contributiva, evitando dispersioni in altre attività che, inevitabilmente, inciderebbero negativamente in termini di realizzazione dell'obiettivo strategico.

Le esigenze di riscontri esterni opportuni od anche necessari ma non direttamente finalizzati alla lotta all'evasione, dovranno essere assolte facendo ricorso agli «accertatori di reparto».

Nella circolare n.21 del 28 gennaio 1991 è stata già fornita una definizione delle competenze degli «accertatori di reparto», precisando che agli stessi debbono essere affidati tutti gli interventi svolti all'esterno degli uffici, che non si concludono con un verbale di accertamento.

Al riguardo si forniscono ulteriori indicazioni in ordine alle funzioni e alle competenze specifiche di tale tipo di attività.

Va in primo luogo chiarito che l'«accertatore di reparto» non costituisce un profilo professionale specifico cui attribuire la competenza per gli accessi all'esterno richiesti dai vari settori.

L'utilizzo dell'«accertatore di reparto» rappresenta invece una modalità di espletamento degli adempimenti nell'ambito di ciascun settore operativo, al fine di completare gli atti istruttori, quando questi richiedano una effettuazione di accessi esterni.

L'incarico, pertanto, viene affidato dal responsabile del settore, di volta in volta all'unità fornita della specifica professionalità richiesta per il riscontro da effettuare.

5.2 Ferme restando le indicazioni di carattere generale di cui alla citata circolare n.21 in merito alle attività in cui le SAP debbono far ricorso agli «accertatori di reparto» si indicano — a titolo di esempio — alcune situazioni tipiche d'impiego degli accertatori di reparto:

— verifiche finalizzate all'inquadramento ai fini contributivi delle aziende, alle variazioni di ramo ed alle cessazioni di attività;

— accertamenti istruttori ai fini della sistemazione di pratiche contributive da effettuarsi presso il domicilio aziendale non esclusi quelli volti alla definizione dei ricicli, dei rettificativi da Dm 10/M, dei rimborsi a domanda (Rco) e dei modd.O1/M Var;

— accertamenti originati da esigenze di recupero di prestazioni dirette e a conguaglio;

— accertamenti di lavoro domestico o connessi alla verifica di attività di lavoro utili ai fini assicurativi;

— accertamenti finalizzati a verificare la esistenza delle condizioni di fatto e di diritto poste a fondamento di richieste di interventi delle gestioni previdenziali (CIG — CISOA — etc.) in fase di istruttoria delle relative pratiche;

— sistemazione domande di condono non adeguatamente documentate dagli interessati per quanto attiene ai periodi di riferimento.

6) La nuova strategia impostata nell'area della vigilanza richiede a supporto la conoscenza di un insieme di dati e informazioni sia al momento di indirizzare l'attività, sia successivamente in fase di controllo per verificare la rispondenza delle azioni agli obiettivi, ovvero per riprogrammare, sulla base delle esperienze maturate, l'intero ciclo operativo.

Anche nella conoscenza e utilizzo dei dati si è verificata, da qualche anno, una inversione di tendenza; da un'attenzione indirizzata esclusivamente al numero delle ispezioni effettuate, si è passati ad un'analisi qualitativa delle stesse (accertamenti positivi o negativi), per giungere ad impostare una politica di budget inteso come obiettivo fissato in termini di valori economici e direttamente collegato al sistema incentivante.

L'introduzione di una politica di budget comporta l'individuazione di diversi momenti operativi, fra loro distinti ma strettamente correlati ed interdipendenti. Tali momenti vanno individuati nella formulazione del budget, nella previsione dei comportamenti idonei all'obiettivo, nel controllo

dei risultati e nella verifica delle azioni poste in essere. Le diverse fasi, distinte temporalmente, sono reciprocamente influenzate e condizionate, in quanto il conseguimento integrale dell'obiettivo richiede un processo continuo di programmazione e verifica.

6.1 La prima fase operativa è quella di programmare l'attività di vigilanza in termini quantitativi e finanziari e su tali basi organizzare e temporizzare una serie di azioni per rendere realizzabile l'obiettivo programmato.

Da un budget fissato per la prima volta nel 1990 con criteri esclusivamente centralizzati e giustificato dall'esigenza di effettuare una rottura netta con il passato, si è passati nel 1991 alla formulazione di un budget che è stato impostato sulla base di parametri di riferimento certi, attorno ai quali lo sviluppo del confronto fra centro e periferia ha portato alla formazione di un piano concordato.

Perché un tale sistema assuma pieno significato debbono essere attuati ulteriori passaggi e perfezionamenti.

Nel piano operativo 1992 — in fase di formazione — il budget complessivo sarà specificato in sottosistemi relativi alle aziende, ai lavoratori autonomi e all'agricoltura.

L'attività nei confronti delle aziende a sua volta richiederà ulteriori specifiche a seconda delle motivazioni poste alla base dei programmi. In pratica la previsione dovrà essere segmentata a seconda che l'input derivi da incroci con il FISCO, con l'ENEL, con l'INAIL, ecc., ovvero delle liste di scoperture.

A tal fine è in corso di realizzazione un data-base nazionale per i controlli incrociati e per l'attività di vigilanza.

Le recenti convenzioni stipulate con il FISCO, l'INAIL, l'ENEL, lo SCAU e la Centrale Bilanci consentono di avere a disposizione una vastissima massa di dati da cui ricavare indicatori e, una volta effettuate le indispensabili operazioni di ordinamento, di selezione e di sintesi, sensori sulla base dei quali la Direzione Generale indirizzerà l'attività di vigilanza su settori a rischio di volta in volta individuati. Tali elementi verranno portati a conoscenza degli Ispettorati del Lavoro in sede di vigilanza coordinata a livello provinciale.

Una prima applicazione di questa metodologia è stata posta in essere per i controlli in agricoltura secondo quanto previsto dalla circ. n.213 del 9 agosto 1991. In tale area, predeterminati opportuni parametri, è lo stesso sistema informativo che individua i casi a rischio e quindi fornisce gli elementi per programmare l'attività ispettiva.

Una analoga metodologia è stata approntata nei confronti delle ditte edili sulla base dei dati sulle utenze fornite dall'ENEL, (msg.n.33682 del 25 giugno 1991) ed è in corso di ultimazione per i confronti dei monti retributivi INPS-ISTAT.

In tutti questi casi si tratta di segmenti di procedura che nel breve confluiranno nel sistema più ampio reso possibile dal completamento del data-base.

6.2 Un sistema di pianificazione che si basa su una articolazione dettagliata di previsioni e, corrispondentemente, richiede l'impostazione di modelli organizzativi flessibili ed adattabili alle diverse esigenze, necessita di

un adeguato circuito di controllo. Il sistema deve fornire dati e notizie analitiche e di sintesi per verificare la rispondenza delle azioni all'obiettivo e far emergere gli eventuali correttivi necessari a rendere conseguibili le previsioni effettuate.

In tale ottica il data-base nazionale conterrà una particolare sezione destinata a costituire un archivio dell'attività di vigilanza.

Tale sezione prevederà la memorizzazione degli accertamenti ispettivi predisposti, in corso ed, infine, di quelli realizzati con l'indicazione, per questi ultimi, dei risultati qualitativi e quantitativi rilevati.

Il data-base, inoltre, produrrà reports a contenuto statistico per i vari livelli direzionali, idonei a indirizzare l'attività ispettiva, consentendo la valutazione sia delle previsioni effettuate che dei risultati delle azioni ispettive intraprese ed attuando la programmazione «a ciclo continuo» propria di un sistema pianificatorio integrato.

Una prima impostazione di questo sistema di controllo è stata introdotta, con la circolare n. 213/91, nell'area agricola, per la quale la peculiarità del settore, ha richiesto la costituzione di uno specifico data-base che, a regime, si raccorderà logicamente con il data-base predisposto per i controlli incrociati e per la vigilanza.

6.3 In linea con l'architettura generale descritta al punto precedente si è provveduto ad impostare con il msg. n.36235 del 3 luglio 1991 un nuovo sistema di rilevazione dei dati che ha *assorbito e sostituito* tutte le precedenti rilevazioni.

La nuova rilevazione dal punto di vista qualitativo pone l'accento sul dato concernente l'esito degli accertamenti effettuati.

Una particolare analisi è stata fatta in relazione alle diverse fattispecie che in concreto si verificano in occasione delle indagini ispettive. Ciò ha consentito, per una maggiore chiarezza e per una migliore interpretazione dei dati, di introdurre casistiche più analitiche distinguendo gli accertamenti positivi con addebiti da quelli positivi senza addebiti e di restringere l'area degli accertamenti negativi ai casi in cui venga accertata nei confronti dell'azienda la completa regolarità degli adempimenti contributivi effettuati.

Riguardo all'aspetto finanziario la nuova statistica prende in esame i casi più ricorrenti di evasioni contributive, comprendendo anche quelle accertate nei confronti dei lavoratori autonomi.

Ciò consente, anche se per ora in forma limitata, di effettuare in automatico alcune prime elaborazioni e controlli sull'attività espletata.

La procedura, infatti, permette di ordinare le Sedi, a livello nazionale e per aree geografiche, a seconda dei risultati conseguiti complessivamente o per medie, di individuare particolari evasioni accertate nei confronti di aziende o di lavoratori autonomi.

Si tratta tuttavia di una situazione transitoria in attesa che venga strutturato il data-base nazionale che come già detto — consentirà elaborazioni molto più analitiche e significative. Il suo completamento consentirà di disporre, oltre che di statistiche più sofisticate come confronti per settori ispezionati fra previsioni e risultati, validità degli incroci effettuati, economicità delle azioni intraprese, anche di ulteriori indicatori che contribuiranno a misurare qualitativamente l'attività di vigilanza.

Ci si riferisce in particolare ad indici relativi al rapporto accertato-recuperato, che dovrà essere l'indicatore di maggior significato finale e alla stima dell'effetto indotto sulle entrate contributive correnti che un'azione ispettiva, se condotta in modo serio e credibile, nel tempo produce.

6.4 Contemporaneo al controllo sui dati è il controllo sui comportamenti organizzativi.

È concetto ormai diffuso nell'ambito delle teorie aziendalistiche che il controllo budgettario per sua natura quantitativo e collegato al sistema incentivante, pur costituendo un potente fattore trainante dell'attività aziendale, deve essere integrato in un più ampio contesto di controllo organizzativo diretto «ad aumentare la probabilità che le persone ed i gruppi si comportino in modi che portino al raggiungimento degli obiettivi organizzativi».

Se questo è vero sul piano generale e per il complesso delle attività dell'Istituto, è tanto più vero per quello che concerne l'attività di vigilanza.

Si tratta infatti di un'attività complessa relativamente alla quale gli indispensabili parametri di misurazione fondati sui dati numerici, per quanto perfezionati e sofisticati, non bastano da soli ad inquadrare il reale svolgimento del processo.

È necessario perciò che il controllo budgettario sia affiancato da un'azione diretta a promuovere anche i fattori di contesto culturale e psicologico per indirizzare i comportamenti verso gli obiettivi.

In questa direzione una prima indicazione è stata data dalla citata circolare n.21 del 28 gennaio 1991 — che viene integralmente confermata — e il cui scopo esplicito è stato quello di:

— creare all'interno dell'organizzazione un insieme di momenti di collegamento fra tutti gli addetti all'attività di vigilanza al fine di socializzare le esperienze maturate;

— diffondere una metodologia ispettiva non solo rispondente sotto il profilo giuridico, ma anche indirizzata alla razionalizzazione di quella che si può definire la microrganizzazione.

L'obiettivo di realizzare la coerenza dei comportamenti organizzativi investe dirigenti ed operatori e richiede ulteriori e progressivi sviluppi e approfondimenti. I momenti di incontro previsti nella citata circ. 21, non dovranno essere limitati alla sola stesura dei piani, ma estesi all'esame dei dati consuntivi.

In tale sede, considerata la flessibilità del sistema informativo, potranno essere individuati nuovi indicatori e nuovi misuratori che solo l'esperienza sul campo e la conoscenza del contesto socio-economico nell'ambito del quale le Unità funzionali operano possono far emergere.

IL DIRETTORE GENERALE
BILLIA