

DIREZIONE CENTRALE PER LA PREVENZIONE,
L'ACCERTAMENTO E LA REPRESSIONE
DELLE OMISSIONI CONTRIBUTIVE

Roma, 28 gennaio 1991

Circolare n. 21

Allegato

*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: Attività di vigilanza. Indirizzi funzionali e criteri operativi.

1. LA REVISIONE DEL PROCESSO FUNZIONALE

L'esigenza di una revisione dell'attuale processo funzionale dell'attività di vigilanza discende dai cambiamenti intervenuti negli assetti esterni e nell'organizzazione interna dell'Istituto.

1.1. I presupposti del cambiamento

1.1.1. All'esterno si sono venuti affermando mutamenti sostanziali nelle strutture della produzione con una forte spinta verso il terziario e con un'accelerazione marcata del turn-over delle aziende sul mercato; a questo fattore — che già di per se stesso comporta la necessità di una riconsiderazione dei canoni tradizionali della vigilanza — si aggiunge un ulteriore elemento anomalo, vale a dire il ricorso a forme di collaborazione professionale o societaria con finalità elusive della normativa che disciplina il rapporto di lavoro dipendente. Anche se superfluo, va sottolineata l'incidenza negativa che tali fattori assumono non solo in termini di minori entrate correnti ma anche, in prospettiva, in termini di progressiva riduzione delle risorse finanziarie dell'Istituto.

1.1.2. A questi dati, che si riconnettono a situazioni di ordine socio-economico, si affiancano spinte evolutive nell'organizzazione del settore della vigilanza che hanno come riferimento una visione «aperta» dei sistemi informativi delle amministrazioni, orientata verso l'instaurazione di una «rete» comune in grado di assicurare un costante interscambio di dati.

Da qui la necessità di ripensare l'attività di vigilanza in termini di programmazione e di azioni mirate, partendo dalla individuazione delle aree a rischio così come emergono dalle risultanze dei controlli incrociati. Questa linea innovativa si traduce, in definitiva, in una razionalizzazione delle risorse e in un più favorevole rapporto accertamenti/recuperi, con l'abbandono delle iniziative fondate sulla casualità e sul contingente.

1.2. *I nuovi indirizzi: controlli incrociati e budget*

Sulla base di questi presupposti va dunque impostato e progressivamente verificato e perfezionato un nuovo modello funzionale che colleghi, con linee coerenti e sinergiche, centro e periferia.

1.2.1. In questo quadro, a livello centrale sono concepite e portate avanti tutte le iniziative finalizzate alla individuazione delle aree a rischio mediante lo scambio di informazioni con le banche dati di altre amministrazioni ed aziende.

Assumono, in questo contesto, una preminente importanza gli scambi di informazioni con l'Amministrazione finanziaria intesi ad accertare il reddito dichiarato al Fisco che costituisce altresì imponibile ai fini contributivi, così come particolare rilevanza assume l'attivazione dei collegamenti con le Camere di Commercio, sulla base delle modalità operative stabilite nel recente decreto interministeriale che disciplina la materia. Per una compiuta conoscenza della materia, va tenuto presente che il D.L. n. 338/1990 all'art. 3, comma 11, ha disposto che non costituisce violazione del segreto d'ufficio lo scambio di informazioni tra INPS e Amministrazione finanziaria, ai fini delle verifiche sulla correttezza dei comportamenti dei soggetti tenuti all'adempimento degli obblighi contributivi e fiscali. Questa disposizione consente di rimuovere le difficoltà che hanno impedito sino ad oggi di utilizzare al meglio le informazioni degli archivi fiscali per i controlli incrociati.

Sempre nel contesto dei confronti con i dati elaborati di altri Enti e Amministrazioni, costituisce un termine essenziale di riferimento il monte salari elaborato dall'ISTAT ai fini della contabilità nazionale per la verifica degli scostamenti con il monte salari che risulta all'Istituto, così come l'anagrafe degli utenti SIP ed ENEL offre elementi di indagine particolarmente interessanti per controllare il turn-over delle attività.

Tutte queste iniziative, attuali o in via di attuazione, sono mirate alla definizione delle aree di evasione, in modo da offrire alle Sedi, tramite opportune disaggregazioni a livello locale, una serie di obiettivi primari sui quali impostare l'attività di vigilanza.

1.2.2. Il complesso delle informazioni che scaturiscono dai collegamenti tra banche dati, ancorché ricco ed articolato, non è peraltro esaustivo perché non consente di evidenziare e sottoporre a controllo i fenomeni di elusione e di mancato assoggettamento a contribuzione di alcune forme retributive (benefits, rimborsi spese, polizze particolari ecc.). A questo specifico fine

dovranno, pertanto, essere istituzionalizzati scambi di esperienze tra operatori centrali e periferici in modo da accrescere il livello di conoscenza dei problemi e l'efficacia degli interventi. In parallelo, la Direzione Generale, ove ne ravvisi la necessità, potrà sottoporre ad osservazione e controllo fenomeni significativi di evasione e di elusione tramite un team ispettivo particolarmente qualificato, per realizzare una mappa organica, e non solo episodica, di tali fenomeni.

1.2.3. A livello locale, sulla base degli inputs e degli elementi forniti dalla Direzione Generale, dovrà essere impostata un'azione coerente e incisiva. Le Sedi dovranno quindi gestire su nuove basi e con nuove procedure l'attività di vigilanza.

Punto di partenza per questa innovazione è il budget, inteso non solo come obiettivo quantitativo (che pure costituisce, in quanto tale, un elemento di forte diversificazione rispetto al preesistente sistema impostato prevalentemente sul numero degli accertamenti) ma anche come elemento per un'azione qualificata in termini di lotta all'evasione.

Il conseguimento degli obiettivi di budget, che si collocano a livelli crescenti in relazione all'evoluzione del quadro macro-economico del Paese, comporta un nuovo disegno dell'attività di vigilanza, sia per quanto riguarda il momento organizzativo che quello procedurale. In particolare debbono essere reconsiderati, per renderli coerenti con l'esigenza di un'attività ispettiva più incisiva ed efficace:

- la programmazione delle attività;
- il raccordo tra il settore ispettivo e l'area R.C.;

1.3. *La programmazione delle attività e la vigilanza mirata*

Fermo rimanendo che è compito delle Commissioni Provinciali per il Coordinamento dell'attività di vigilanza, istituite presso l'Ispettorato del Lavoro, evitare che si creino inutili sovrapposizioni nell'azione ispettiva degli Enti Previdenziali, va posta particolare attenzione all'attività di programmazione riferita alla vigilanza di pertinenza dell'Istituto. La volontà di accentuare l'azione contro l'evasione e l'elusione contributiva, ribadita anche a livello di Organi Centrali, trova uno dei più significativi punti di riferimento appunto in tale momento che consente di «mirare» la vigilanza nella direzione delle aree a rischio. Non può essere sottaciuto, a questo proposito, il dato allarmante che emerge dalle rilevazioni statistiche, che evidenziano un'altissima percentuale (circa il 60%) di accertamenti «negativi», vale a dire senza rilievi sulla regolarità della posizione delle aziende. Tale circostanza è un indice evidente di carenza di programmazione, tanto più grave ove si consideri che la scarsità delle risorse rispetto alla platea dei soggetti da ispezionare non consente di disperdere le esigue forze disponibili in azioni che non portano all'evidenziazione di evasioni o di omissioni.

Queste considerazioni acquistano maggiore valenza con riferimento, come detto, al nuovo modello di valutazione dell'efficienza e della produttività incentrato sul budget di Sede che include, ovviamente, anche il settore della vigilanza. Da qui la necessità di individuare con estrema precisione, per il conseguimento degli obiettivi fissati, i settori e le aree a rischio, evitando iniziative dispersive o improduttive.

1.3.1. È necessario, in questa nuova ottica, che le Sedi contemperino le esigenze operative immediate con gli obiettivi prioritari che emergono dalle rilevazioni e dall'incrocio dei dati elaborati a livello centrale. In concreto, dovranno attenersi alle seguenti linee operative:

- per individuare situazioni a rischio da sottoporre a controllo è importante fare riferimento alle risultanze della lista delle scoperture;
- programmazione delle azioni ispettive, articolata su base mensile e mirata al conseguimento degli obiettivi prioritari individuati dalla Direzione Generale (aree e categorie che presentano elevato rischio di evasione);
- la programmazione dovrà altresì tenere conto, nel rispetto di tali priorità, dei fenomeni di evasione e di elusione che verranno individuati a livello locale, sulla base degli elementi di valutazione e di conoscenza acquisiti dagli operatori, in primo luogo dagli ispettori di vigilanza, oltre che dell'esigenza di ottemperare alle segnalazioni di maggiore urgenza e rilevanza;
- a questi fini saranno tenute riunioni periodiche, con frequenza almeno quindicinale, per socializzare le esperienze maturate da tutti gli addetti del settore (Capo reparto, ispettori di vigilanza, accertatori di reparto);
- sulla base di tutti gli elementi indicati saranno assunte le iniziative necessarie a garantire l'acquisizione degli obiettivi quali-quantitativi indicati nel budget di Sede;
- ove si riscontrino fenomeni di evasione che interessino più province, il dirigente regionale provvederà alla costituzione di un'apposita task-force in modo da garantire omogeneità di comportamenti e di iniziative nell'ambito della Regione.

1.3.2. Per dare coerenza all'azione sul territorio e ad evitare interventi non utili, le linee di programmazione e di successiva attuazione saranno puntualizzate nell'ambito del Comitato dei Direttori previsto dalla circolare n. 165 del 17 luglio 1990 (1).

Sotto un altro profilo, l'accentuato impegno dell'Istituto in questo settore, comporta un'opera di sensibilizzazione — da parte dei dirigenti delle SAP — degli Organi dell'Ispettorato del lavoro, affinché l'attività di vigilanza coordinata sia resa compatibile con i programmi e le finalità dell'INPS, nello spirito anche delle disposizioni innovative contenute nella legge n. 88/1989 (2) in materia di autonomia dell'Ente.

1.4. *Il raccordo tra il settore Ispettivo e l'area R.C.*

Il secondo versante sul quale va portata l'attenzione è, come detto, quello della più razionale organizzazione degli adempimenti e di una migliore puntualizzazione dei rapporti tra i settori di lavoro interessati all'area dei contributi. Infatti l'obiettivo della semplificazione e dell'ottimizzazione dell'attività di vigilanza si consegue anche attraverso un raccordo più funzionale tra il settore ispettivo e quello della riscossione contributi.

Pertanto sulla base di quanto già da tempo stabilito con delibera del Consiglio d'Amministrazione n. 178 del 19 ottobre 1973 (3) e della conseguente circolare applicativa del 16 novembre 1973, n. 23541/O., 50945/C e V (4),

(1) V. «Atti ufficiali» 1990, pag. 1972.

(2) V. «Atti ufficiali» 1989, pag. 422.

(3) V. «Atti ufficiali» 1973, pag. 2541.

(4) V. «Atti ufficiali» 1973, pag. 2781.

e confermato poi anche con lettera circolare n. 27/11/50443 del 28 novembre 1982, gli ispettori di vigilanza, anche nell'attività esterna non devono essere utilizzati per controlli, compiti e funzioni che possono essere svolti dalle procedure automatizzate o attraverso un'attenta attività amministrativa che comprenda anche l'utilizzo degli accertatori di reparto.

In tale ambito, un valido supporto all'attività ispettiva è senz'altro costituito dalla verifica amministrativa della lista delle scoperture contributive, emesse dalla nuova versione del programma 543.

Le notizie che tale procedura è attualmente in grado di fornire (v. msg. n. 4292 del 10 maggio 1990 e msg. n. 22305 del 27 giugno 1990) facilitano notevolmente le operazioni di raffronto con dati provenienti dagli altri archivi automatizzati e costituiscono un importante sensore per l'individuazione di un primo elenco di aziende presumibilmente inadempienti verso cui potrebbe essere indirizzata, con sufficiente probabilità di recupero, l'attività ispettiva.

1.4.1. Sempre nell'ottica di una più razionale utilizzazione della risorsa ispettiva, e in coerenza con quanto detto precedentemente a proposito della programmazione delle attività, si ritiene importante sottolineare che gli accertamenti ispettivi su segnalazione devono avere carattere del tutto sussidiario e vanno effettuati solo in presenza di una preventiva attività istruttoria che dia garanzie sulla esistenza di irregolarità non sanabili o non sanate attraverso i normali canali amministrativi.

Tale esigenza suggerisce alle SAP un ricorso sistematico agli accertatori di Reparto per tutti quegli accertamenti non direttamente connessi all'attività ispettiva propriamente intesa. A questo proposito va precisato, per maggior chiarezza, che per «accertamenti di reparto» si intendono — in generale — tutti quegli interventi svolti all'esterno degli uffici e finalizzati all'acquisizione di elementi di valutazione o di conoscenza necessari per la definizione di procedimenti amministrativi che senza tali elementi non potrebbero essere portati a conclusione. Essi non si concludono con la stesura di un verbale di accertamento.

2. LA METODOLOGIA ISPETTIVA

La revisione funzionale delineata al punto 1 deve essere strettamente correlata ad una messa a punto della metodologia ispettiva, esigenza, questa, che è emersa anche in occasione degli incontri guidati di interscambio su specifici temi dell'attività di vigilanza, tenuti presso il Centro Didattico di Siena in concomitanza con i corsi riservati agli ispettori di vigilanza. In particolare è stata rilevata una generalizzata disomogeneità di comportamento da parte degli operatori nelle varie fasi che concretizzano l'attività di vigilanza ispettiva.

Per ovviare a queste difformità si ritiene necessario puntualizzare alcuni aspetti di tale attività, basati sui principi a suo tempo fissati con la circ. 51047 R.C.V. ed altri, del 13 maggio 1986 (5), in modo da pervenire a linee comportamentali uniformi su tutto il territorio nazionale.

(5) V. «Atti ufficiali» 1986, pag. 1303.

2.1. *L'organizzazione interna*

2.1.1. Al fine di uniformare il più possibile i criteri adottati dalle Sedi per l'assegnazione delle pratiche di vigilanza, adempimento molto spesso lasciato alla casualità, si precisa che tale assegnazione deve essere disposta rispettando, in linea di massima, i seguenti criteri:

- perseguire un equilibrio nei carichi di lavoro;
- in caso di urgenza conferire l'incarico all'ispettore che nella circostanza può operare nel modo più sollecito;
- tenere conto della zona in cui sta già operando l'ispettore.

I criteri esposti devono essere valutati globalmente dal dirigente responsabile che è tenuto ad operare la scelta.

2.1.2. Attesa la generalizzata carenza della forza ispettiva e l'accentuato impegno che discende dalla realizzazione del budget di Sede, assume carattere prioritario la razionalizzazione dell'uso delle risorse e delle procedure. In primo luogo dovrà essere evitata l'utilizzazione degli Ispettori in compiti diversi dalla vigilanza esterna. Al riguardo si richiama quanto detto al precedente punto 1.4 a proposito del raccordo fra settore ispettivo e area R.C.. Sempre in questa ottica, i fascicoli di ispezione devono pervenire al funzionario incaricato dell'ispezione corredati di dati aggiornati sullo stato degli atti e degli adempimenti relativi all'oggetto specifico dell'accertamento e ai normali adempimenti contributivi riguardanti il periodo non prescritto, o, qualora sia già stata effettuata un'ispezione, dalla data di quest'ultima in poi.

Il settore ispettivo, dal canto suo, può chiedere, ove lo ritenga necessario, notizie e documenti ad integrazione di quanto trasmesso.

Dette istruzioni dovranno essere applicate, una volta individuate le aziende da ispezionare, anche nel caso di accertamenti di iniziativa.

2.1.3. Per rendere più efficace l'azione ispettiva, è opportuno che l'articolazione dell'orario per lo svolgimento degli accertamenti sia il più possibile conforme agli orari delle aziende, garantendo, comunque, la presenza a turno degli ispettori, per l'acquisizione di informazioni dai lavoratori e per il riscontro della documentazione presentata in sede per il rilascio dei certificati liberatori (Vig. 13).

Per una razionale pianificazione dell'attività, è opportuno che gli ispettori, con periodicità settimanale o mensile, in occasione della predisposizione di piani individuali di lavoro, indichino, in via preventiva, l'articolazione delle presenze.

2.2. *Accessi esterni*

2.2.1. Va preliminarmente ribadita la rilevanza dell'assunzione delle informazioni dai lavoratori nel contesto dell'accertamento ispettivo.

Giova al riguardo sottolineare che tale adempimento, espressamente previsto dalle norme (v. art. 13, legge 689/81, in «Atti ufficiali», pag. 2549 e art. 3, comma 1, legge 638/83, in «Atti ufficiali», pag. 2961), è elemento fondamentale per il buon esito dell'accertamento e va, pertanto, effettuato ogni qual volta si proceda ad un accesso ispettivo.

Sotto il profilo operativo, si evidenzia l'opportunità di porlo in essere nella fase iniziale dell'ispezione e con la maggior speditezza possibile, onde evitare che possano essere esperiti interventi intesi a vanificare le finalità della visita. Per lo stesso motivo è inoltre necessario provvedere, contestualmente, alla rilevazione delle presenze.

2.2.2. Al fine di evitare l'insorgenza di possibili situazioni di conflittualità, si suggerisce, ove la delicatezza della fattispecie o motivi di opportunità lo richiedano, di effettuare l'ispezione in coppia. Tale procedura costituisce, infatti, una ottimale garanzia sia per i verbalizzanti che per i datori di lavoro. Tuttavia non si possono ignorare le difficoltà che porterebbe l'applicazione in via ordinaria di tale procedura, stanti le note carenze di organico. Le Sedi valuteranno, quindi, nelle more del completamento dell'organico, caso per caso, il comportamento da adottare.

2.2.3. Poiché si è avuto modo di constatare che non tutte le Sedi si avvalgono compiutamente delle facoltà previste dalla normativa vigente al fine di garantire che l'assunzione di informazioni dai lavoratori avvenga nel rispetto della riservatezza e della libertà di espressione, si ritiene opportuno fornire chiarimenti su alcuni aspetti fondamentali allo scopo di pervenire non solo, come detto, ad un indirizzo comportamentale univoco, ma anche al rispetto dello spirito e della lettera della legge.

A questo proposito si richiama la già citata circolare del 13 maggio 1986, n. 51047 R.C.V. che, interpretando gli artt. 13 della legge 689/81 e 3 della legge 638/83, ha chiarito che l'azione ispettiva svolta dall'Istituto rientra nella funzione di «polizia amministrativa».

Presupposto perché questa possa perseguire la precipua finalità di verificare la corretta applicazione delle norme di legge che disciplinano la materia, è che gli interventi attuativi del potere di accertamento consentano di acquisire elementi obiettivi e probanti, per la verifica del rispetto delle disposizioni che regolano l'obbligo contributivo.

A tale scopo la dichiarazione rischiesta ai lavoratori deve essere scevra da possibili condizionamenti e quindi dovrà evitarsi la presenza del datore di lavoro o di altra persona che comunque lo rappresenti; è infatti evidente, in questo caso, il rischio che l'esito dell'indagine ispettiva, per i riflessi di natura psicologica che la presenza della parte datoriale può determinare sul soggetto dichiarante, risulti condizionato da circostanze che possano incidere sull'autonomia del lavoratore.

2.2.4. Quanto sopra è supportato dalle pronunce della Corte Costituzionale che in varie occasioni ha puntualizzato la natura e l'estensione della funzione di «polizia amministrativa» da parte dell'Ispettorato del Lavoro, potere esteso ai funzionari dell'Istituto incaricati della vigilanza.

In particolare la Corte, con la sentenza n. 32/1965 ha specificato che «il legislatore ha ritenuto, giustamente, che lo svolgimento di questo compito» (vigilanza sulle imprese) «richiede la collaborazione di chi risponde dinanzi alla legge dell'attività dell'impresa e perciò gli ha imposto quel comportamento positivo che forma oggetto delle norme impugnate (egli si deve prestare alle indagini condotte da funzionari ed agenti)». Inoltre, con la sentenza n. 10/1971 ha precisato che non vanno poste in essere le procedure previste per le normali istruttorie giudiziarie (preavviso e presenza della parte o di suoi rappresentanti) in quanto i procedimenti in questione hanno

carattere amministrativo e, tra l'altro, potrebbero porre il datore di lavoro «in condizione di eludere gli scopi della visita, rendendo così inefficace e sostanzialmente inoperante la funzione di vigilanza affidata all'Ispettorato».

Anche la magistratura di merito ha avuto modo di occuparsi dell'argomento, fissando alcuni principi di grande rilevanza.

In particolare va richiamata la sentenza emessa, in data 14 novembre 1988 dal Pretore di Dolo, che proprio sulla base della richiamata sentenza n. 10/71, si è così pronunciato: «Sempre che si verta in accertamento di natura non penalistica, va consentita l'assistenza del consulente alle richieste di informazioni che l'Ispettorato voglia assumere dal datore di lavoro, anche perchè in tale fase può esservi la necessità di verificare che siano stati correttamente adempiuti gli obblighi di legge delegati dal datore di lavoro al suo consulente e ad esaminare la documentazione in possesso, il più delle volte, del professionista, ma non altrettanto può dirsi ove l'Ispettorato assuma informazioni dai dipendenti del datore di lavoro. Opinare diversamente significherebbe, infatti, ammettere che l'organo fiduciario del datore di lavoro, legato a questi dal contratto di prestazione professionale e in base a ciò giustificato per interventi che faccia a favore del cliente, possa essere presente a dichiarazioni che possono essere rese anche in danno del datore e contro di lui, proprio nella fase più delicata degli accertamenti, quella cioè destinata a potere essere prodromica alla contestazione di violazioni penalmente rilevanti. E a ulteriore intelligenza della questione, può essere detto, sulla falsariga di quanto prevede la normativa processuale penalistica, che nemmeno al difensore, chiamato a rilevare interessi più rilevanti, è consentita la presenza alle deposizioni rese dai testi in istruttoria, per cui non si vede perché diversamente debba essere fatto se invece si sia in sede di accertamenti amministrativi».

2.2.5. In conclusione, da tali richiami emerge chiaramente che il titolare dell'azienda è tenuto a collaborare con i funzionari incaricati della vigilanza e a evitare comportamenti che vanifichino la funzione della vigilanza stessa, collaborazione, del resto, correttamente prestata nella normalità dei casi.

Nell'ipotesi, tuttavia, che il datore di lavoro insistesse nella richiesta di presenziare alla escussione dei lavoratori, l'ispettore di vigilanza farà presente al medesimo che il persistere nel predetto atteggiamento comporterà l'applicazione delle sanzioni amministrative di cui all'art. 3, comma 3, della legge 638/1983.

Qualora, ciò malgrado, il comportamento ostativo del datore di lavoro si ripeta, l'accertamento dovrà nuovamente essere programmato con opportuna valutazione di tempi e modalità di esecuzione.

Per completare l'argomento in trattazione, si ricorda, altresì, che l'ispettore ha facoltà di procedere a raccogliere le dichiarazioni anche al di fuori del posto di lavoro, previo consenso dell'interlocutore.

Tale intervento dovrebbe riguardare, se del caso, anche gli ex dipendenti, che potrebbero fornire notizie utili circa il comportamento aziendale in genere. Elementi atti allo scopo possono essere tratti dall'archivio automatizzato dei lavoratori. Opportuna appare, infine, l'audizione, ove possibile, degli organismi rappresentativi dei lavoratori, a sostegno delle dichiarazioni rese.

2.2.6. La disomogeneità della modulistica utilizzata dalle singole S.A.P. per la raccolta delle informazioni, e che non sempre risulta adeguata allo scopo, ed inoltre le procedure seguite nell'assunzione delle notizie, in qualche caso non rispondenti all'esigenza di acquisire validi elementi probatori, consigliano l'adozione su tutto il territorio nazionale di un unico modello che garantisca, oltre alla necessaria uniformità, anche la rispondenza all'esigenza sopra indicata.

A tal fine è stato predisposto l'unito fac-simile (v. all. 1) che, fermo restando nelle sue linee essenziali, può essere adattato alle varie fattispecie.

Nell'intento di valutare gli effetti operativi, le S.A.P. sono invitate ad utilizzare con immediatezza il citato modello, segnalando, dopo una opportuna sperimentazione, eventuali modifiche e/o integrazioni che la pratica attuazione dovesse suggerire.

Come previsto dalla già citata circolare n. 51047/86, al capitolo «potere di accertamento», la dichiarazione deve essere, di regola, redatta dall'ispettore. In tal caso dovrà essere riportata, di pugno del dichiarante, al momento dell'apposizione della firma, la formula «letto, confermato e sottoscritto»; ove la dichiarazione consti di più pagine, su ogni pagina deve essere apposta la firma del lavoratore interessato. Nulla osta, ovviamente, all'accettazione di dichiarazioni in forma libera, scritte di pugno dei dichiaranti, con i requisiti indicati nella circolare anzidetta.

Giova, da ultimo, richiamare l'attenzione sulla circostanza che non sempre risulta acquisita la consapevolezza del valore probatorio di tali dichiarazioni nel contesto delle vertenze giudiziarie e pertanto si ribadisce l'esigenza che venga posta una cura particolare nella loro acquisizione.

2.2.7. Sotto altro profilo sono state chieste delucidazioni in ordine alla ripetizione dell'interrogatorio dei lavoratori da parte del Dirigente la Sede, nel corso della procedura per l'emissione dell'ordinanza ingiunzione e all'eventuale annullamento o modifica del verbale di accertamento a seguito della ritrattazione delle dichiarazioni rilasciate in occasione dell'accesso in ditta.

Al riguardo si precisa che una corretta interpretazione dell'art. 18 L. 689/81 non pare possa escludere, in astratto, iniziative atte a vagliare, nell'ambito del potere di autotutela della Pubblica Amministrazione, la validità del verbale di accertamento e la sussistenza dei presupposti per gli addebiti al contribuente. Ciò premesso, deve rilevarsi la delicatezza della fattispecie e le molteplici implicazioni di siffatte determinazioni che indubbiamente incidono sull'immagine dell'Istituto e che — qualora vengano assunte al di fuori di fattispecie incontestabilmente inficiate da vizi sostanziali o procedurali — rischiano di vanificare l'impegno dell'Istituto nella lotta all'evasione contributiva.

È pertanto, necessario, in presenza di contestazioni del datore di lavoro accompagnate da scritti e documenti difensivi in contrasto con le risultanze del verbale di accertamento, interpellare preventivamente l'ispettore di vigilanza che ha effettuato l'accertamento, allo scopo di avere, in occasione delle audizioni, più completi elementi di valutazione (V. msg. n. 29408 del 25 luglio 1988).

Tale coinvolgimento risulterà comunque utile, sia sotto l'aspetto dell'uniformità di comportamento dei funzionari incaricati della vigilanza, sia sotto l'aspetto di un affinamento delle tecniche di rilevazione e di esposizione di dati e notizie, a fondamento dell'accertamento ispettivo.

2.2.8. Allo scopo di dirimere alcuni dubbi prospettati da talune Sedi circa il soggetto nei confronti del quale l'ispettore è tenuto a qualificarsi, si precisa che, ai sensi del già citato comma 2, art. 3, della L. 638/83, la tessera di riconoscimento deve essere esibita a richiesta, a prescindere dal soggetto che formula la richiesta stessa.

Pertanto non necessariamente la qualificazione deve avvenire alla presenza del datore di lavoro, che spesso può anche non essere presente sul posto.

Resta ferma comunque l'opportunità che il datore di lavoro venga informato direttamente dall'ispettore, non appena possibile, dell'accertamento in corso.

2.2.9. Sempre nell'ipotesi che il datore di lavoro non sia presente nella fase iniziale dell'accertamento, pur non essendo possibile prevedere regole comportamentali standardizzate, è tuttavia opportuno che le iniziative da assumere nei casi di specie si ispirino alla indicazione di massima — che trova il suo fondamento sulla richiamata considerazione che l'attività ispettiva rientra nella funzione di polizia amministrativa alla stregua della quale può essere assecondata la richiesta di attendere l'arrivo del datore di lavoro, purché l'attesa sia ragionevole e non abbia evidenti intenti dilatori. In ogni caso, durante l'attesa è necessario che l'Ispettore proceda all'identificazione dei dipendenti, alla rilevazione delle presenze e all'acquisizione delle dichiarazioni.

2.3. Notevole importanza riveste, nella fase iniziale delle indagini, il fattore sorpresa e la conseguente tempestività con cui taluni adempimenti debbono essere effettuati per il buon esito dell'accertamento.

In via prioritaria è necessario adottare iniziative per evitare che i lavoratori si allontanino dal posto di lavoro, cosicché si deve provvedere con immediatezza all'acquisizione delle dichiarazioni dei dipendenti.

Tale adempimento va espletato, se possibile, da una coppia di ispettori; nel rinviare per questo aspetto alle considerazioni espresse in precedenza, si suggerisce la seguente linea di comportamento, che dovrà ovviamente avere il carattere della flessibilità per adattarsi alle specifiche circostanze:

a) iniziare l'accertamento con un numero di ispettori sufficiente a completare le operazioni connesse alle assunzioni di notizie ed alla rilevazione delle presenze in occasione del primo accesso; per quanto ovvio si precisa che non è necessario assumere le informazioni da tutti i dipendenti;

b) ultimata l'acquisizione delle dichiarazioni il prosieguo dell'accertamento per tutti i riscontri successivi e per l'esame di ogni altra documentazione fosse ritenuta necessaria, rimane a carico di uno o due ispettori. È ovvio che in tal caso il verbale conclusivo dell'accertamento dovrà far menzione, immediatamente nella parte descrittiva dell'esito dell'accertamento, ove ricorra il caso, della partecipazione, nella fase di raccolta delle dichiarazioni dai lavoratori, di altri funzionari appositamente incaricati utilizzando possibilmente la seguente formulazione, di cui deve essere mantenuto, comunque, l'aspetto sostanziale: «In considerazione delle caratteristiche dell'azienda ispezionata le operazioni di raccolta delle dichiarazioni dai singoli lavoratori sono state condotte anche dalle seguenti coppie di funzionari:

..... che hanno formalizzato la loro partecipazione alla predetta operazione con la redazione dei rispettivi verbali di acquisizione di dichiarazione, facenti parte del presente documento, debitamente sottoscritti»;

c) per le aziende che presentano caratteristiche particolari e questioni che richiedono elaborazioni ai fini della puntualizzazione delle omissioni, l'accertamento deve essere condotto sino al termine da una coppia di ispettori, coadiuvati — se necessario — da uno o più accertatori di reparto;

d) nel caso di azienda articolata in più unità produttive, occorre che il primo accesso venga effettuato in contemporanea presso detti luoghi, chiedendo, se necessario, l'intervento di ispettori delle S.A.P. competenti per territorio.

Infine, nel caso in cui l'ispettore ne ravvisi l'opportunità o perchè sia stato per qualche motivo vanificato l'elemento sorpresa o perchè non sia stato possibile realizzare con la dovuta tempestività gli adempimenti iniziali, l'accertamento potrà essere ripetuto in circostanze più opportune, sia in relazione al giorno che all'orario dell'accesso (giorni di paga, entrata/uscita ecc.). La ripetizione del sopralluogo è particolarmente consigliata nei confronti di aziende la cui attività lavorativa è articolata in turni.

Ove infine le circostanze ambientali lo consiglino, può essere richiesto l'intervento della forza pubblica, a tutela della sicurezza personale degli ispettori.

2.3.1. Per quanto concerne il luogo ove le indagini devono essere esperite, pur non essendo emerse rilevanti problematiche, si ritiene di dover richiamare l'attenzione su particolari attività che per loro natura presentano aspetti peculiari (aziende di impiantistica, di manutenzione, di pulizie, di facchinaggio, di trasporto, di edilizia ecc.).

In questi casi al fine di predisporre piani di intervento mirati, appare utile valutare, fra l'altro, eventuali segnalazioni che risultino pervenute istituzionalmente o occasionalmente in Sede. In particolare, utile strumento potrebbero rivelarsi le comunicazioni di contratto di appalto per le opere pubbliche o le licenze edilizie rilasciate dai Comuni, che dopo essere state fatte oggetto di riscontri amministrativi interni, principalmente finalizzati all'individuazione dell'esistenza di una posizione contributiva, vanno inviate all'ispettivo per l'effettuazione di un primo accesso inteso a raccogliere dati ed elementi per un eventuale, successivo, globale accertamento.

2.3.2. Si ritiene importante ribadire, al fine di pervenire ad una più puntuale definizione delle caratteristiche dell'accertamento ispettivo, che questo non può risolversi, in ogni caso, nella semplice visura dei libri paga e matricola in sede o anche in ditta. Nemmeno costituisce accesso ispettivo esaustivo l'esame e il riscontro puramente contabile-amministrativo delle somme a conguaglio.

Ove diverse esigenze suggerissero di condurre accertamenti finalizzati a questi soli aspetti, è necessario che ciò risulti espressamente.

L'accertamento ispettivo, perchè possa raggiungere le finalità che gli sono proprie, deve articolarsi nei seguenti momenti:

- a) accesso al posto di lavoro;
- b) identificazione delle persone presenti;

- c) acquisizione delle dichiarazioni;
- d) rilevazione delle presenze tenendo conto dei sistemi diversi in uso presso le varie aziende;
- e) riscontro di quanto sopra con i documenti di rito;
- f) esame circa l'esatta applicazione dei contratti di lavoro ai fini della verifica sia della congruità delle retribuzioni corrisposte, registrate e denunciate, sia ai fini del diritto a godere delle varie agevolazioni contributive;
- g) esame della documentazione contabile e fiscale dell'azienda finalizzata all'individuazione di emolumenti non denunciati all'Istituto per i più vari motivi.

A tal fine assume importanza il confronto con le denunce retributive presentate all'Istituto. A questo proposito si precisa che, in attesa della realizzazione di un'apposita procedura automatizzata, gli uffici devono approntare idonea documentazione con le risultanze dei confronti effettuati e con le necessarie osservazioni e richieste, da utilizzare nel corso dell'accertamento. Nella fase di avvio di tale adempimento gli ispettori, attesa la loro specifica esperienza, possono essere chiamati a collaborare per la migliore riuscita dell'operazione.

2.3.3. Va infine rilevata l'esigenza, tratta dall'esperienza maturata in sede giudiziaria, che nel caso di ispezioni articolate in più giorni, sia compilato un breve resoconto dell'attività espletata giornalmente, in modo da avere un'evidenza temporale degli adempimenti espletati in ciascun giorno. Tale resoconto sarà conservato agli atti della pratica.

Particolare attenzione va riservata all'aspetto riguardante, in generale, i rapporti con i consulenti del lavoro e gli altri professionisti di cui le aziende possono servirsi per l'assolvimento degli obblighi di legge connessi in vario modo al rapporto di lavoro.

L'argomento non può che essere affrontato alla luce delle norme citate in precedenza che attribuiscono all'azione ispettiva dell'Istituto la funzione di «polizia amministrativa» e impongono al datore di lavoro l'obbligo di prestare la propria collaborazione. Sulla scorta di tali presupposti l'ispettore di vigilanza, in forza del potere discrezionale a lui conferito dalla normativa vigente è autorizzato a valutare quale sia il luogo ove è più opportuno che venga proseguito e definito l'accertamento.

Quanto sopra non si pone in contrasto con il disposto legislativo che disciplina l'ordinamento della professione di consulente del lavoro di cui alla L. 11 gennaio 1979, n. 12, oggetto della circ. n. 2539 E.P.C./51 dell'11 marzo 1980 (6).

Si ricorda, altresì, che, in forza dell'art. 5, ultimo comma della predetta legge, discende l'obbligo per l'ispettore di attuare le procedure previste dalla L. n. 689/1981, qualora il consulente del lavoro, invitato — direttamente dall'ispettore o tramite raccomandata R.R. — ad esibire la documentazione in proprio possesso, non vi provveda entro i termini previsti.

Peraltra giova rilevare, in merito all'inottemperanza da parte del Consulente del lavoro all'invito rivoltagli, che l'art. 5 della citata L. n. 12/1979 prevede l'irrogazione delle sanzioni a carico di coloro che senza giustificato motivo non forniscano la documentazione richiesta. Va quindi accertata, cautelativamente, la sussistenza di oggettivi impedimenti che possono frap-

(6) V, «Atti ufficiali» 1980, pag. 741.

porsi all'adempimento di tale onere. Ciò vale, per analogia, anche per quanto riguarda la fattispecie prevista dall'art. 3, 3° comma, del D.L. n. 463/1983 convertito nella L. n. 638/1983.

Comunque nella fase conclusiva è quanto mai auspicabile che assista il legale rappresentante della ditta o altro funzionario qualificato a rappresentarlo. Se ciò fosse impossibile ovvero comporti gravi ritardi nella definizione, e sempreché la ditta sia stata già informata sull'accertamento in corso, potrà essere consentita, previa presentazione di apposita delega, la consegna del verbale al consulente del lavoro, ai sensi di quanto previsto dall'art. 2, comma 2 della citata legge 12/79.

2.3.4. Particolare attenzione richiede, infine, la identificazione del posto di lavoro nel caso di «lavoro a domicilio». In tale fattispecie l'elemento oggettivo per individuare il luogo di lavoro è quello della collocazione degli strumenti necessari per l'attività lavorativa. Resta fermo comunque che, ove sulla base delle risultanze dell'accesso presso detto luogo emergano elementi tali da far ritenere inesatta la qualificazione di lavoro a domicilio, l'ispettore potrà procedere ai necessari, conseguenti approfondimenti, anche in luoghi diversi dal domicilio del lavoratore, sempre nel rispetto di quanto precisato al cap. «potere di ispezione e di accesso» della più volte citata circolare RCV n. 51047 del 13 maggio 1986.

IL DIRETTORE GENERALE
BILLIA

N.B.: La presente circolare è stata trasmessa, in pari data, con messaggio T.P. n. 37829 per consentire l'immediata conoscenza e applicazione.

ISTITUTO NAZIONALE DELLA PREVIDENZA SOCIALE - Sede di.....

Verbale di acquisizione di dichiarazione

L'annoaddi'.....del mese diin
sottoscritt...funzionar..
 dell'INPS, Sede di.....avvalendosi dei poteri
 concessi dagli artt. 13 della legge 689/81 e art. 3 della
 legge n. 638/83 richied.. al Sig.....
 nat...aile residente
 a.....Via.....di rilasciare, in
 ordine ai punti.....dichiarazioni circostanziate
 sul rapporto interocorrente con la ditta
nei cui locali e' stato trovato
 presente in data odierna.

Il suddetto, avvertito delle conseguenze civili e penali
 previste dalla vigente legislazione per coloro che rendono
 dichiarazioni false ad un pubblico ufficiale nell'esercizio
 delle funzioni (art. 116 del R.D.L. 4.10.1935, n. 1827; art.
 23 della legge 4.4.1952, n. 218; art. 82 del T.U. 30.5.1955,
 n. 797; art. 496 C.P.) rilascia, liberamente le seguenti
 dichiarazioni:

- A) PERIODI DI LAVORO E QUALIFICA.....
-
- B) ENTITA' DEL LAVORO PRESTATO E RETRIBUZIONE.....
-
- C) STRAORDINARIO.....
-
- D) RETRIBUZIONE IN NATURA.....
-
- E) PRESTAZIONI CORRISPOSTE.....
-
- F) TRATTENUTE A CARICO DEL DIPENDENTE.....
-
- G) BUSTA PAGA E OI/M.....
-
- H) ALTRE.....
-
-

(formula di chiusura di pugno del dichiarante)

I. FUNZIONAR IL DICHIARANTE.....