

# INPS

Istituto Nazionale Previdenza Sociale



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

**Roma, 09/05/2016**

*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. 76**

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:** **Ricognizione delle istruzioni operative in materia di attività di vigilanza e di procedimento ispettivo.**

**SOMMARIO:** *La presente circolare, anche in prospettiva della piena operatività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, riepiloga, ai fini della loro armonizzazione, ed aggiorna le istruzioni operative sull'attività di vigilanza e sul procedimento ispettivo, al fine di garantire uniformità di comportamento e trasparenza, sia all'interno che all'esterno dell'Istituto, a tutela dei lavoratori, della leale concorrenza tra imprese e del mercato.*

### **PREMESSA**

Le innovazioni legislative susseguitesesi nel tempo hanno inciso profondamente sull'attività degli

ispettori, ampliandone le competenze e i poteri, determinando un necessario ripensamento del ruolo ispettivo, orientato ad un'azione omogenea, efficace ed efficiente, non più rivolta al solo contrasto, ma anche alla prevenzione dei fenomeni evasivi ed elusivi.

Pertanto, la presente circolare, anche in prospettiva della piena operatività dell'Ispettorato Nazionale del Lavoro, intende riepilogare, ai fini della loro armonizzazione, e aggiornare le istruzioni operative sull'attività di vigilanza e sul procedimento ispettivo, al fine di garantire uniformità di comportamento e trasparenza, sia all'interno che all'esterno dell'Istituto, a tutela dei lavoratori, della leale concorrenza tra imprese e del mercato.

## **1. Organizzazione attività ispettiva**

Si procede a richiamare di seguito i criteri in base ai quali va organizzata l'attività ispettiva.

Ciò per ovviare al riscontrarsi, ancora oggi, di prassi gestionali non conformi a criteri di economicità, efficacia ed efficienza dell'azione amministrativa.

Si premette che affinché sia garantito lo svolgimento dei compiti propri dei funzionari ispettivi, occorre che gli stessi siano impegnati nella specifica attività di controlli esterni, propriamente afferenti ai compiti accertativi che li contraddistinguono.

Appare utile a tal fine ribadire che l'accertamento ispettivo è per eccellenza un accertamento fattuale che non può tradursi in una verifica di carattere puramente contabile-amministrativo. Ne consegue che all'ispettore, in quanto testimone privilegiato dei fatti riscontrati nel corso dell'accertamento, è demandata la valutazione di tutte le circostanze del caso concreto e delle specifiche modalità di svolgimento e di esecuzione del singolo rapporto di lavoro verificato.

È dunque necessario, come già specificato dalla circolare n.85 del 2008, che gli ispettori siano impiegati, salvo casi eccezionali, nella specifica attività di controlli esterni, limitandone la presenza negli uffici delle sedi allo stretto indispensabile.

A tal fine si ribadisce che l'intervento irrituale nelle procedure concorsuali, nei verbali della DTL o nelle pratiche che possono trovare la loro soluzione in una verifica puramente contabile-amministrativa, dovrà essere evitato salvo limitati casi di effettiva necessità.

Si rammenta, a tal proposito, che già la circolare n. 108/2012 prevedeva che "le attività di accertamento e quantificazione di imponibili contributivi non dichiarati, totalmente o parzialmente, rilevabili da atti o elementi nella disponibilità delle Sedi devono essere svolte dalla funzione verifica amministrativa, proprio per non distogliere il corpo ispettivo dal perseguimento dell'obiettivo strategico sopra indicato, che richiede quali strumenti fondamentali l'accesso in azienda ed il presidio del territorio".

### **1.1 Attestazione della presenza**

L'articolazione dell'orario di lavoro del personale appartenente al ruolo ispettivo, definito dai vigenti CCNL di comparto, deve considerare anche la peculiare attività che viene loro richiesta. Al predetto personale, qualora effettui l'attività nella sede di appartenenza, viene attribuito il modulo orario denominato "FD01" corrispondente ad un orario di servizio 7.30/20.00 ed un orario di lavoro articolato su 7.12 giornaliere, comprensive della pausa pranzo, e con attestazione tramite badge.

L'espletamento delle attività istituzionali del predetto personale effettuato al di fuori della sede di appartenenza, e previa autorizzazione rilasciata dal dirigente dell'Area manageriale "Vigilanza" di appartenenza, deve essere svolto sulla base dei vigenti istituti contrattuali quali la missione, per la cui regolamentazione di dettaglio valgono le regole dettate dalla circolare n.11/2001.

Medesime considerazioni di carattere generale vigono anche per attività ispettive svolte in orario notturno e festivo per le quali si fa ricorso allo straordinario, con l'erogazione dello stesso nella forma di ordinario, notturno e festivo, ed ai riposi compensativi di cui all'art.20 del CCNL del 14 febbraio 2001.

È di tutta evidenza che l'attività istituzionale del personale appartenente al ruolo ispettivo, effettuata al di fuori della sede, deve essere autorizzata dal dirigente dell'Area manageriale "Vigilanza" di appartenenza ai fini degli adempimenti previsti dalla procedura Sap- presenza.

Particolare attenzione deve essere posta alla rendicontazione dell'attività effettuata fuori sede avendo cura di riportare nella predetta procedura gli effettivi orari di lavoro prestati, validati

dal dirigente dell'Area manageriale "Vigilanza" di appartenenza. Su tale aspetto si evidenzia che resta in capo al predetto dirigente il rispetto dei vincoli del riposo settimanale e giornaliero dettato dal D.Lgs n.66/2003

## **1.2 Segnalazione e Assegnazione degli accertamenti ispettivi**

Relativamente alle modalità organizzative, vale sempre il principio generale in virtù del quale le ispezioni vanno condotte necessariamente in coppia, nella fase di primo accesso, nonché nelle fasi successive dell'accertamento, compresa la redazione e sottoscrizione del verbale, garanzia questa sia per i verbalizzanti che per i soggetti sottoposti a verifica. Ai fini della valutazione della congruità delle risorse ispettive da impiegare, occorre tener debitamente conto delle dimensioni dell'azienda da ispezionare, della sua articolazione nel territorio e delle sue caratteristiche generali, oltre che dei carichi di lavoro di ciascun ispettore impegnato nell'attività.

A seconda della tipologia di accertamento ipotizzato, il primo accesso ispettivo potrà essere espletato, a seguito di opportuna valutazione, anche da un più ampio numero di funzionari ispettivi, tale da garantire la necessaria tempestività nell'identificazione dei lavoratori presenti, ovviando al possibile allontanamento di quest'ultimi dal luogo di lavoro e fatta salva comunque la possibilità che il prosieguo dell'accertamento, per tutti i riscontri successivi e per l'esame della documentazione, rimanga in capo agli ispettori assegnatari.

La asserita consistenza della forza ispettiva da impegnare nel primo accesso riveste particolare importanza in relazione soprattutto all'«effetto sorpresa» tipico del procedimento ispettivo, di fondamentale rilevanza soprattutto nella sua fase iniziale.

Resta ferma la possibilità di valutare, qualora le circostanze ambientali lo richiedano e/o si profilino le dovute esigenze accertative, il coinvolgimento della forza pubblica, oltre che a tutela della sicurezza personale degli ispettori, anche della compiuta realizzazione dell'accertamento.

In coerenza con l'indirizzo prevalentemente programmatico dell'attività ispettiva e nell'ottica di razionalizzarne l'organizzazione, la fase di assegnazione delle pratiche dovrà avvenire attraverso la formulazione, con cadenza mensile, di un "programma", a cura del Responsabile Area manageriale "Vigilanza" o, laddove non istituita, "Controllo Flussi e Vigilanza" nel cui ambito opera la U. O. Vigilanza Ispettiva.

Tale programma è la concreta applicazione delle direttive emanate dalla Direzione Centrale VPCES, attraverso linee di indirizzo e specifiche liste di attività, attivate sul territorio con il coordinamento delle Aree manageriali Vigilanza delle Direzioni regionali.

Le indicazioni del programma sono da considerarsi formale disposizione a cui il personale ispettivo deve attenersi, nel rispetto altresì dell'obbligo di assoluta riservatezza.

Nei casi in cui si profili la necessità di procedere ad accertamenti *in itinere* diversi da quelli assegnati con il suddetto programma, lo stesso potrà subire modifiche per iniziativa del Responsabile Area Manageriale "Vigilanza" o, laddove non istituita, "Controllo Flussi e Vigilanza", fatta salva comunque l'ipotesi in cui dette modifiche avvengano su segnalazione dello stesso ispettore che dovrà darne comunicazione.

Sulla base del programma mensile assegnato saranno effettuati i necessari provvedimenti autorizzativi. In fase di esecuzione è rimessa alla valutazione dell'ispettore, nell'ambito del programma assegnatogli, la scelta dei luoghi e dei tempi nei quali effettuare o proseguire l'accertamento, e ciò anche per assicurare "l'effetto sorpresa" che è fondamentale per l'efficacia dell'intervento. Pertanto l'ispettore dovrà tenere strettamente riservata ogni notizia relativa al programma e dovrà mensilmente relazionare sull'attività svolta con le modalità di cui alla circolare n.85/2008.

## **1.3 Predisposizione del fascicolo ispettivo**

Prima di dar seguito all'accesso presso il soggetto destinatario della verifica, sarà necessario procedere alla fase di predisposizione della attività stessa, con modalità specifiche a seconda

della diversa tipologia di intervento da effettuare e delle ragioni che l'hanno determinata. Tale fase è finalizzata a raccogliere le informazioni necessarie e la documentazione utile per l'avvio dell'accertamento stesso.

Al riguardo, preme evidenziare la particolare valenza ai fini istruttori del supporto dell'applicativo **Piattaforma per l'Attività di Vigilanza**, che consente di ottenere una sintesi di tutte le informazioni disponibili all'Istituto relativamente a un dato soggetto (persona fisica o giuridica), nonché di individuare tutte le eventuali relazioni esistenti con altri soggetti ad esso collegati. Ulteriori informazioni possono essere acquisite attraverso la consultazione di banche dati esterne quali, a mero titolo esemplificativo, Puntofisco, SIAN, SISTER, tramite le necessarie abilitazioni o con la collaborazione dei funzionari amministrativi eventualmente già autorizzati.

La fase di preparazione dell'attività ispettiva rileva in particolar modo nei casi di ispezioni su richiesta di intervento, per i quali occorrerà operare affinché la verifica risulti più circostanziata e dettagliata possibile, previo riscontro dei caratteri di attendibilità dei fatti esposti e di concreta possibilità di provare quanto oggetto di denuncia.

Si evidenzia l'importanza di promuovere e realizzare incontri periodici, quale momento di coinvolgimento diretto degli operatori e strumento di socializzazione dei risultati, nonché misurazione dell'efficacia dell'azione sul campo e della validità stessa dei programmi.

## 2. Accesso ispettivo

Alla fase di assegnazione e preparazione dell'ispezione segue quella dell'accesso ispettivo presso il soggetto da sottoporre a verifica, da effettuarsi nei corrispondenti luoghi di lavoro secondo i **modi** e i **tempi** consentiti dalla legge ai sensi del vigente art. 13, comma 1, D. Lgs. n. 124/2004, così come riformulato dall'articolo 33 della L. n. 183/2010.

Ai fini dell'esercizio del potere di ispezione, gli ispettori possono accedere ai locali delle aziende, agli stabilimenti, ai laboratori, ai cantieri e a qualsiasi altro luogo di lavoro come negozi, esercizi pubblici, studi professionali e ai locali nei quali viene svolta un'attività lavorativa assoggettabile alle norme di legge sull'assicurazione sociale (art. 3, comma 1, lett. a, D. L. n. 463/1983, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 638/1983).

L'estrema delicatezza ed importanza di tale fase dell'accertamento ispettivo rileva soprattutto in rapporto agli effetti che ne possono conseguire sul piano probatorio per il prosieguo dell'accertamento, nonché per la sostenibilità delle relative contestazioni in sede di eventuale contenzioso amministrativo e giudiziario.

Al riguardo, si ribadisce che tale accesso va condotto secondo i principi di collaborazione e rispetto che devono caratterizzare i rapporti tra personale ispettivo e soggetto ispezionato, in modo tale da recare la minore turbativa possibile allo svolgimento dell'attività lavorativa in corso, ferme restando le finalità e le esigenze proprie dell'accertamento stesso.

All'atto dell'accesso, il personale ispettivo ha l'**obbligo di qualificarsi** oltre che nei confronti del datore di lavoro o di chi ne fa le veci, anche nei confronti del personale presente sul luogo di lavoro e di ogni altro soggetto di cui all'art. 3, comma 1, lett. b, del citato D. L. n. 463/1983, con cui occorra interloquire ai fini dell'accertamento.

In osservanza al suddetto obbligo, occorre esibire il tesserino di riconoscimento rilasciato dall'Istituto per l'esercizio delle specifiche funzioni ispettive, in mancanza del quale l'accesso non potrà aver luogo. Peraltro la sua mancata esibizione legittima il datore di lavoro ad opporsi all'effettuazione dell'accesso ispettivo, ferma restando la validità degli atti già compiuti.

Il personale ispettivo è tenuto a conferire, laddove possibile, con il datore di lavoro e/o suo rappresentante, informandolo dello svolgimento della verifica e della facoltà di farsi assistere nel corso dell'accertamento da un professionista abilitato ai sensi dell'art. 1 della Legge n. 12/1979, nonché di rilasciare dichiarazioni.

L'assenza del professionista non è comunque ostativa alla prosecuzione dell'attività ispettiva, né inficia in alcun modo la sua validità.

Ove si renda necessario, gli ispettori sono tenuti altresì ad informare il soggetto sottoposto ad ispezione o un suo rappresentante, dei poteri attribuiti dalla legge agli organi di vigilanza per l'esercizio delle funzioni ispettive, nonché del potere di sanzionare ex art 3, comma 3, del

medesimo D. L. n. 463/1983, eventuali comportamenti omissivi o commissivi diretti ad impedire l'esercizio dell'attività di vigilanza o comportamenti da cui si deduca in modo inequivocabile la volontà di ostacolare la stessa.

Nell'eventualità in cui nell'immediatezza dell'accesso non risulti presente il datore di lavoro o un suo rappresentante, resta ferma comunque l'opportunità che lo stesso venga informato dell'accertamento in corso non appena possibile.

In tale ipotesi, nel prevalente rispetto del principio di collaborazione che connota il comportamento del personale ispettivo, qualora se ne ravvisino le opportune condizioni, sarà possibile assecondare la richiesta di attendere l'arrivo del datore di lavoro, purché l'attesa sia ragionevole e non abbia evidenti intenti dilatori.

Nelle more, **occorrerà comunque procedere all'identificazione dei lavoratori, alla rilevazione delle presenze e all'acquisizione delle dichiarazioni degli stessi** in considerazione della particolare importanza che, nella fase iniziale dell'accertamento, riveste il **fattore sorpresa** e della necessaria tempestività con cui alcuni adempimenti debbano essere effettuati al fine di garantire il buon esito dello stesso.

Qualora il soggetto ispezionato si avvalga di consulenza esterna, gli ispettori devono verificare che il professionista sia in possesso di abilitazione ai sensi dell'art. 1 di cui alla Legge n. 12/1979, annotando nel verbale di primo accesso gli estremi della prevista iscrizione. Per i professionisti diversi dai consulenti del lavoro, il personale ispettivo è tenuto a verificare, in particolare, che sia stata effettuata la comunicazione dell'esercizio dell'attività svolta alla competente Direzione Territoriale del Lavoro.

Conseguentemente, nel caso in cui emergano gli estremi dell'esercizio abusivo della professione, i funzionari ispettivi non devono consentire al soggetto privo di abilitazione di assistere all'ispezione in corso e devono provvedere, appena possibile, a darne comunicazione alle autorità competenti.

## 2.1 Potere di accertamento - Acquisizione delle dichiarazioni

Ai funzionari ispettivi compete un complesso di poteri autoritativi che comprende, oltre al potere di ispezione e di accesso, quello di accertamento consistente nell'attività di osservazione, di ricerca di notizie e prove per verificare l'esistenza dei presupposti del rapporto assicurativo, dell'obbligazione contributiva e delle prestazioni, garantendo la corretta applicazione delle norme che regolamentano la materia.

L'esercizio del potere di accertamento consente di raccogliere ed acquisire elementi oggettivi e probanti, utili alla contestazione delle violazioni contributive, attraverso l'emanazione di un provvedimento atto a produrre effetti costitutivi, modificativi ed estintivi di situazioni giuridiche.

Tali poteri trovano la loro origine, prima della legge delega n. 30/2003 e del successivo D. Lgs n. 124/2004, nelle leggi n. 1305/1952 e L. 157/1981 di ratifica delle Convenzioni di Ginevra dell'11 luglio 1947 e del 25 giugno 1969, in materia di regole sulle modalità di esercizio del potere ispettivo.

Tali fonti di diritto internazionale, acquisite al nostro ordinamento, si completano, per i profili più prettamente previdenziali, con l'art. 19 del D.P.R. 30 giugno 1965 n. 1124, con l'art. 2 L. 24 ottobre 1966 n. 934 e con l'art. 3 del D.L. 12 settembre n. 463 conv. con modif. L. 11 novembre 1983 n. 638.

In tale contesto di riferimento appare di tutta evidenza la delicatezza e rilevanza della fase della raccolta delle fonti di prova che costituisce attività fondamentale per il buon esito dell'accertamento. In tal senso, rileva specificamente la fase di acquisizione delle dichiarazioni che concorrono a formare la valutazione dell'ispettore sui fatti oggetto di accertamento.

Si ricorda che i verbali redatti dai funzionari ispettivi, i quali nell'esercizio delle proprie funzioni rivestono la qualifica di pubblici ufficiali, fanno piena prova, fino a querela di falso, unicamente dei fatti attestati nel verbale di accertamento come avvenuti alla presenza del pubblico ufficiale o da lui compiuti, mentre la fede privilegiata non si estende alla verità sostanziale delle dichiarazioni raccolte dal verbalizzante.

Conseguentemente, poiché il verbale fa fede dell'avvenuta acquisizione delle dichiarazioni, ma non della veridicità intrinseca delle stesse, è necessario che le dichiarazioni acquisite in sede

ispettiva siano riscontrate con elementi oggettivi risultanti dalla documentazione esaminata o comunque da altre dichiarazioni rese da lavoratori o da terzi, al fine ultimo di non vanificarne l'efficacia probatoria in sede di eventuale contenzioso amministrativo e/o giudiziario circa le risultanze stesse dell'accertamento.

Invero le sole dichiarazioni del lavoratore al quale si riferiscono gli esiti dell'accertamento non costituiscono prova per sé sola, ma elemento indiziario, liberamente valutabile dall'autorità amministrativa e/o giudiziaria chiamata a decidere in sede di contenzioso.

Le dichiarazioni dei lavoratori devono essere raccolte, di norma, nel corso del primo accesso ispettivo, in stretto collegamento con l'identificazione delle persone trovate intente al lavoro e con la rilevazione delle modalità di impiego delle stesse.

Resta comunque salva la possibilità di eseguire successivi sopralluoghi *ad hoc*, qualora se ne ravvisi l'opportunità in relazione alla tipologia degli accertamenti (sede legale dell'impresa distinta dall'unità produttiva, attività lavorativa organizzata in turni, pluralità di unità locali).

Il personale ispettivo può valutare l'opportunità di acquisire, previo consenso, le dichiarazioni dei lavoratori al di fuori del posto di lavoro, affinché le stesse siano esenti da condizionamenti di sorta.

Durante l'acquisizione delle dichiarazioni non è ammessa la presenza del datore di lavoro o di altra persona che comunque lo rappresenti (responsabile del personale, consulente, etc.). È evidente, infatti, come simili circostanze possano incidere sull'autonomia del dichiarante svilendo l'esito stesso dell'indagine ispettiva, dati gli inevitabili riflessi di natura psicologica derivanti dalla presenza della parte datoriale.

Inoltre, se ritenuto utile ai fini dell'accertamento, possono essere acquisite anche le dichiarazioni di coloro che in passato abbiano prestato attività lavorativa presso il medesimo soggetto sottoposto a controllo.

Gli ispettori hanno altresì facoltà di assumere dichiarazioni da parte degli organismi rappresentativi dei lavoratori, ove costituiti (Rappresentanze Sindacali Aziendali, Rappresentanze Sindacali Unitarie, Commissione per le Pari Opportunità, Comitato Unico di Garanzia, Rappresentante dei Lavoratori per la Sicurezza).

In relazione alle caratteristiche dell'impresa oggetto di ispezione, possono partecipare all'attività di raccolta delle dichiarazioni un numero maggiore di ispettori rispetto a quelli a cui è stata assegnata la pratica e che cureranno il prosieguo e la definizione della verifica. Tale circostanza deve risultare dal verbale conclusivo dell'accertamento.

In sede di acquisizione delle dichiarazioni, il personale ispettivo, in ossequio al principio di lealtà e correttezza, deve aver cura di rivolgere le domande in modo chiaro e comprensibile, avuto riguardo anche al livello di istruzione dell'intervistato, nonché al grado di conoscenza della lingua italiana nelle ipotesi di lavoratori stranieri.

Le dichiarazioni raccolte devono essere riportate in modo chiaro e leggibile nel verbale di acquisizione di dichiarazione, di cui il personale verbalizzante deve dare lettura al dichiarante, affinché questi ne confermi il contenuto ovvero rilevi eventuali correzioni e quindi lo sottoscriva. Eventuali rifiuti a fornire informazioni o a sottoscrivere dichiarazioni devono essere riportati nel verbale medesimo, indicando le relative motivazioni qualora espresse.

Ove funzionale alle esigenze dell'accertamento, le dichiarazioni possono essere rese anche direttamente dai dichiaranti con un atto scritto, a forma libera, recante la sottoscrizione.

Si rappresenta che nell'ottica dell'economicità dell'azione amministrativa, ai fini dell'audizione dei lavoratori residenti fuori provincia o fuori regione, si potrà ricorrere alla collaborazione dei colleghi delle Sedi territoriali più prossime, previ gli opportuni contatti e l'invio delle relative istruzioni.

Nel rispetto delle disposizioni regolamentari dell'Istituto, al personale ispettivo non è consentito rilasciare copia delle dichiarazioni al lavoratore dichiarante né tantomeno al soggetto ispezionato. In caso di richiesta in tal senso, gli ispettori devono informare i richiedenti che l'eventuale accesso alle dichiarazioni potrà avvenire previa presentazione di apposita istanza alla sede INPS competente, nelle forme e nei limiti stabiliti dal "Regolamento per la disciplina del diritto di accesso a norma della Legge 7 agosto 1990 n. 241 e s.m.i.", di cui alla circolare n. 4/2013, al termine del procedimento amministrativo.

## **2.2 Esame e acquisizione della documentazione**

L'esame della documentazione rappresenta una fase altrettanto rilevante dell'indagine ispettiva in quanto consente di verificare la congruità dell'assetto aziendale riscontrato con quanto risulta dalle denunce effettuate all'Istituto, nonché da altre denunce e/o registrazioni obbligatorie.

Nell'ottica di un maggior impulso all'attività di *Intelligence* della Direzione Centrale VPCES, assumerà sempre più rilievo l'acquisizione anche di tutte quelle informazioni utili a definire il soggetto sottoposto a verifica nel suo complesso.

Gli ispettori provvederanno ad esaminare la documentazione presente sul luogo di lavoro, nonché a chiedere al datore di lavoro di esibire la documentazione conservata in altra sede.

In relazione alla mole, alle caratteristiche e alla collocazione della documentazione da esaminare, la verifica della stessa può essere effettuata presso la sede (uffici, unità locali, etc.) del soggetto ispezionato, presso le sedi degli intermediari abilitati ove funzionale alle esigenze dell'accertamento, ovvero presso gli uffici del personale ispettivo procedente.

Ferma restando l'opportunità di verificare tutta la documentazione utile ad un esame obiettivo della situazione aziendale e dei fatti oggetto di accertamento, il personale ispettivo deve acquisire e conservare agli atti solo la documentazione necessaria a comprovare la pretesa contributiva e gli eventuali illeciti amministrativi.

### 3. Verbalizzazione ispettiva

L'articolo 13 del D. Lgs. n. 124/2004, così come riformulato dall'art. 33 della Legge n. 183/2010, ha dettato disposizioni che regolamentano la c.d. proceduralizzazione dell'attività ispettiva, prescrivendo l'obbligatorietà della verbalizzazione sia nella fase iniziale che conclusiva dell'accertamento e i relativi contenuti inderogabili.

#### 3.1 Il verbale di primo accesso

Una volta concluse le attività di verifica espletate nel corso del primo accesso, il personale ispettivo deve **predisporre e rilasciare, ai sensi del citato art. 13, comma 1, apposito verbale di primo accesso** al datore di lavoro o a chi ne fa le veci o, in loro assenza, ai soggetti aventi titolo a riceverlo a norma del codice di procedura civile (artt. 137 e ss.), ivi compreso il professionista delegato.

Qualora il datore di lavoro o i soggetti sopra richiamati si rifiutino di ricevere il verbale ovvero non siano presenti al termine dell'accesso ispettivo, gli ispettori devono riportare puntualmente in calce all'atto le circostanze che hanno impedito la consegna immediata del verbale procedendo successivamente alla notifica dello stesso a mezzo raccomandata A/R.

In conformità ai contenuti prescritti dal medesimo comma 1 dell'art. 13, D. Lgs. n. 124/2014, il verbale di primo accesso dovrà contenere l'identificazione delle persone trovate intente al lavoro e la descrizione puntuale delle modalità del loro impiego, nonché ogni utile notizia circa l'effettiva attività lavorativa svolta.

In particolare, l'identificazione puntuale e specifica di tutti i lavoratori trovati intente al lavoro risulterà di fondamentale importanza in ordine alla verifica del rispetto della disciplina concernente la regolare costituzione del rapporto di lavoro.

Qualora la verifica ispettiva afferisca invece alla qualificazione del rapporto di lavoro, ovvero abbia ad oggetto riscontri di carattere esclusivamente contributivo, il personale ispettivo potrà procedere all'identificazione *per relationem* mediante rinvio alle generalità del personale risultante dalle registrazioni sul Libro Unico del Lavoro o attraverso i dati rilevati dalle comunicazioni effettuate con il modello UNILAV da parte del soggetto contribuente.

Analogamente per quanto concerne l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, si evidenzia che nei casi in cui le dimensioni del soggetto ispezionato siano tali da non consentire di intervistare tutto il personale impiegato, l'accertamento potrà essere svolto attraverso l'acquisizione di un numero limitato di dichiarazioni sulla base di un campione significativo di personale, da cui sia possibile dedurre con sufficiente chiarezza ed uniformità le modalità di espletamento delle prestazioni riferibili all'insieme stesso della forza lavoro. I criteri di selezione di detto campione dovranno essere esplicitati in sede di verbalizzazione, come nel caso ad esempio di attività di tipo seriale e ripetitivo, rispetto alle quali il campione consente di

risalire alle modalità di svolgimento delle prestazioni dell'intero organico aziendale impiegato. Ulteriori elementi costitutivi del verbale di primo accesso, prescritti normativamente dal predetto comma 1, sono la specificazione delle attività compiute dal personale ispettivo e l'esposizione delle eventuali dichiarazioni rilasciate dal datore di lavoro, dal professionista che lo assiste o dalla persona presente all'ispezione.

In proposito, l'ispettore, nel verbale medesimo, deve dare atto di avere informato il datore di lavoro sia della possibilità di farsi assistere da un professionista abilitato ai sensi della Legge n. 12/1979, che di rilasciare dichiarazioni, dando conto dell'eventuale mancato esercizio delle predette facoltà.

Nel medesimo verbale, il personale ispettivo deve formulare ogni richiesta, anche documentale, utile al proseguimento dell'istruttoria finalizzata all'accertamento degli illeciti. Laddove le suddette richieste rimangano inevase, l'ispettore potrà procedere ad una reiterazione delle stesse e solo nel caso in cui si verifichi l'ulteriore inosservanza, potrà ritenersi configurata la fattispecie dell'impedimento all'esercizio dei poteri ispettivi sanzionabile ai sensi dell'art. 3, comma 3, del D.L. n. 463/1983.

Si rileva che anche in caso di riscontrata cessazione dell'attività del contribuente sottoposto a verifica occorrerà comunque procedere alla notifica della comunicazione di avvio dell'accertamento ispettivo a mezzo posta.

### **3.2. Accessi successivi**

Nei casi in cui l'accertamento si riveli complesso e prolungato nel tempo e si rendano necessari ulteriori sopralluoghi rispetto al primo accesso per l'esame della documentazione o per l'acquisizione delle dichiarazioni dei lavoratori, ovvero si palesino ulteriori esigenze informative, il personale ispettivo formula le necessarie richieste di informazione e/o documentazione, anche in forma scritta al soggetto ispezionato o a persona appositamente delegata con l'espresso avvertimento che l'accertamento è ancora in corso.

### **3.3 Il verbale unico di accertamento e notificazione**

A seguito delle modifiche apportate all'art. 13 del D.Lgs. n. 124/2004 per effetto dell'art. 33 della Legge n. 183/2010, con il verbale conclusivo dell'accertamento ispettivo si procede alla constatazione e alla notificazione di tutti gli illeciti riscontrati dagli organi di vigilanza.

In tale provvedimento, che in ogni caso deve contenere il richiamo al verbale di primo accesso, gli ispettori devono provvedere a contestare tutte le violazioni di propria competenza rilevate nel corso dell'accertamento, unitamente ai relativi importi per contributi, sanzioni civili e/o amministrative, corredando il tutto con la specifica illustrazione di ogni elemento utile a garantire una cognizione precisa e circostanziata dei fatti accertati e ad assicurare il diritto di difesa del destinatario.

In particolare, il comma 4 dell'art. 13 sopra citato stabilisce, alla lett. a, che il verbale unico di accertamento e notificazione deve contenere gli esiti dettagliati dell'accertamento, con indicazione puntuale delle fonti di prova degli illeciti rilevati.

Ciò attiene propriamente al profilo della motivazione del provvedimento, che rileva in ossequio al generale principio di cui all'art. 3 della Legge n. 241/1990, secondo cui ogni provvedimento amministrativo deve essere motivato, individuando i presupposti di fatto e le ragioni giuridiche che hanno determinato la decisione in relazione alle risultanze dell'istruttoria.

In particolare, preme sottolineare la necessità, laddove possibile, che il contenuto delle dichiarazioni raccolte dai lavoratori, in quanto non dotate di valenza probatoria preconstituita, sia confermato da altri elementi documentali di carattere formale e/o informale o da quanto risulta da ulteriori dichiarazioni rilasciate da altri lavoratori o da terzi. Di quest'ultime, le c.d. dichiarazioni incrociate, va dato atto nell'ambito del profilo motivatorio del provvedimento.

Si ricorda in ogni caso che, a tutela della riservatezza dei lavoratori, il riportare nella motivazione del provvedimento parte del contenuto delle dichiarazioni raccolte da quest'ultimi, in quanto spontanee, non deve implicare alcun riferimento alle generalità di coloro che le hanno rilasciate, né tantomeno deve rendere riconoscibile il dichiarante.

Per una corretta qualificazione dei rapporti di lavoro accertati, sarà opportuno acquisire agli atti anche ogni documentazione aziendale che possa essere utile a comprovare le effettive



modalità di svolgimento della prestazione lavorativa.

Particolare cura va riposta nella raccolta degli elementi probatori a sostegno dell'annullamento di rapporti di lavoro dipendente, agricoli e non agricoli, costituiti fittiziamente al solo scopo di percepire prestazioni indebite, dal momento che accertamenti di natura induttiva o improntati sull'analisi del comportamento aziendale nel suo complesso, senza precisi riferimenti al singolo rapporto annullato, sono difficilmente sostenibili in sede di contenzioso (vedi circolare n. 126/2009). In tale ambito, le circostanze eventualmente riferite dai lavoratori in sede di dichiarazione, vanno accuratamente analizzate al fine di evidenziare e descrivere eventuali incongruità riscontrate.

La stessa cura dovrà esser assicurata nella fotografia degli assetti societari e familiari che hanno dato luogo alla costituzione di posizioni assicurative tra componenti dello stesso nucleo familiare in contrasto con il principio della gratuità di tali prestazioni di lavoro e del relativo onere della prova contraria.

Affinché sia garantita una idonea difesa delle ragioni dell'Istituto nelle sedi opportune, occorre pertanto che le violazioni civilistiche ed amministrative contestate siano adeguatamente provate.

Nei casi caratterizzati da particolare complessità, è ipotizzabile l'acquisizione di un'ulteriore dichiarazione del datore di lavoro prima della chiusura dell'accertamento, cioè nel momento in cui è già chiaro lo scenario conclusivo dell'ispezione, con il duplice scopo di rafforzare le tesi enunciate nel verbale e di dare la possibilità all'impresa di chiarire eventuali incongruenze individuate dall'ispettore, nell'ottica di valorizzare l'aspetto collaborativo dell'attività di vigilanza.

Nei casi in cui sia accertata la commissione di illeciti amministrativi, con il verbale unico di accertamento e di notificazione, il trasgressore e l'eventuale obbligato in solido vengono informati di tutte le contestazioni mosse nei loro confronti, nonché delle eventuali diffide a regolarizzare di cui ai punti *b*, *c* e *d*, del comma 4 del citato art. 13, nel rispetto del principio di ragionevolezza e di trasparenza dell'azione amministrativa.

Per consentire un'adeguata tutela del diritto di difesa del soggetto ispezionato, il verbale unico di accertamento e notificazione dovrà contenere, come stabilito dalla lett. *e*, del medesimo comma 4, l'indicazione degli strumenti di difesa e degli organi ai quali proporre ricorso, con specificazione dei termini di impugnazione.

Qualora al termine dell'attività di verifica, il personale ispettivo non abbia rilevato alcuna irregolarità, lo stesso redige e notifica apposito verbale di constatata regolarità ai sensi dell'art. 3, comma 20, della Legge n. 335/1995.

### **3.3.1 La notifica del verbale**

La notifica del verbale, in quanto inerente agli adempimenti conclusivi del procedimento ispettivo, è essenziale per assicurare la certezza delle situazioni giuridiche accertate nel medesimo provvedimento. Il suo perfezionamento richiede pertanto cura delle forme e dei termini previsti dalla legge.

Riguardo alle modalità di notifica, si rileva l'importanza di procedere alla notifica *a mani* del destinatario del verbale, metodo che garantisce la certezza e la determinatezza dell'adempimento.

Laddove ciò non sia possibile, nelle more della definizione delle modalità tecniche di notifica del verbale a mezzo Posta Elettronica Certificata, occorrerà procedere con la consueta modalità di notifica per posta.

Riguardo ai termini di notifica, si rileva che il termine di 90 giorni di cui all'art. 14 della Legge n. 689/1981, decorre dal momento in cui si è concluso l'accertamento. Tale termine coincide con quello dell'acquisizione di tutti i dati e dei riferimenti di carattere oggettivo e soggettivo necessari per la definizione dell'accertamento, comprendendo anche i tempi tecnici ragionevolmente utili e necessari per l'analisi, l'elaborazione e la verifica degli elementi formati e raccolti. Ciò in quanto l'accertamento non si sostanzia nella generica ed approssimativa percezione del fatto nella sua materialità, ma si realizza con il compimento di tutte le indagini necessarie al fine della piena conoscenza e della congrua determinazione della pena pecuniaria.

Quanto al momento di perfezionamento della notifica, conformemente a quanto previsto dal

nostro ordinamento processuale, lo stesso rileva distintamente a seconda che si tratti del soggetto notificante o del destinatario. Ne consegue che i 90 giorni di cui al comma 2 dell'art. 14 della citata Legge n. 689/1981, entro i quali devono essere notificati tutti gli illeciti mediante verbale unico di accertamento decorreranno per il soggetto notificante, nei casi di notifica a mezzo posta, dalla data di spedizione della raccomandata; per il soggetto destinatario invece la notifica si avrà per perfezionata dalla data di ricezione della raccomandata contenente la contestazione degli illeciti.

Quanto ai soggetti c.d. irreperibili ex art. 140 c.p.c., la notifica potrà dirsi perfezionata con il ricevimento della raccomandata contenente l'avviso di deposito o, comunque, decorsi 10 giorni dalla spedizione della medesima.

Sul punto, si rinvia al messaggio Hermes 07/05/2015. 0003129 che distingue fra irreperibilità assoluta e relativa.

#### **4. La gestione delle fasi successive alla conclusione dell'accertamento**

Con riferimento alle fasi successive alla conclusione dell'accertamento, si rammenta che, in generale, la competenza dell'ispettore cessa con la notifica a mani o a mezzo raccomandata del verbale contenente l'addebito contributivo. Tuttavia si ritiene utile riepilogare alcuni oneri che permangono in tale fase.

In esito al verbale contenente addebito contributivo e nelle more del definitivo rilascio della procedura *verbali web*, l'ispettore provvede a compilare le denunce contributive da trasmettere in via telematica, tramite valigetta ispettiva, alla procedura del recupero crediti.

Nel medesimo verbale l'ispettore diffida il datore di lavoro ad adempiere l'obbligo di presentazione e/o rettifica e/o annullamento dei flussi individuali EMens e/o UniEmens per garantire l'aggiornamento della posizione assicurativa dei lavoratori interessati, relativamente ai periodi di lavoro oggetto del recupero, tenendo conto, a seconda dei casi, dell'imponibile o del maggior imponibile accertato. In ogni caso l'ispettore deve corredare il verbale con un prospetto relativo alle retribuzioni individuali e agli altri dati utili ai fini dell'accreditamento della contribuzione dovuta.

In ordine alla responsabilità dell'ispettore per tutti gli atti a rilevanza esterna emessi nell'ambito dello svolgimento della funzione di vigilanza ispettiva, egli provvederà alla predisposizione di tutte le comunicazioni ad uso sia degli uffici amministrativi interni che delle altre Amministrazioni e/o soggetti interessati.

Nell'eventualità in cui si contestino illeciti diffidabili, l'ispettore deve verificare l'ottemperanza alla diffida nel termine di 45 giorni (30 per la regolarizzazione della condotta e 15 per il pagamento della sanzione amministrativa in misura c.d. ridottissima) ovvero 120 giorni in presenza di lavoratori in nero ancora in forza. In caso di inadempimento ovvero di mancato pagamento nei successivi 60 giorni della sanzione in misura ridotta, ai sensi dell'art. 16 della Legge n. 689/81, l'ispettore provvederà alla predisposizione del rapporto ex art. 17 della anzidetta legge, da trasmettere alla Direzione Territoriale del Lavoro competente.

A tal fine, l'ispettore avrà cura di corredare il rapporto di ogni documentazione necessaria a comprovare le violazioni contestate, l'avvenuta notifica e il successivo comportamento tenuto dal soggetto trasgressore e dall'eventuale obbligato solidale.

In caso di rilevazione di ipotesi di reato perseguibili d'ufficio, il personale ispettivo dovrà provvedere a riferire in merito al Direttore di Sede, corredando il tutto con ogni documentazione costituente fonte di prova del reato, ai sensi degli articoli 331 e ss. c.p.p. L'obbligo del rapporto giudiziario si considererà adempiuto per effetto stesso dell'informativa al Dirigente responsabile, che a sua volta dovrà riferire i fatti in questione all'Autorità Giudiziaria. Il personale ispettivo è tenuto altresì a comunicare, nelle medesime modalità alla Guardia di Finanza i fatti che possono configurarsi come violazioni tributarie ai sensi dell'art. 36, comma 4, del D.P.R. n. 600/1973, come modificato dall'art. 19, comma 1, lett. d, della Legge n. 413/1991.

Una volta compiuti i richiamati adempimenti successivi alla conclusione dell'accertamento, l'ispettore curerà la trasmissione del fascicolo alla U.O. Accertamento e Gestione del credito per l'avvio del recupero del credito accertato, fermo restando che nei casi in cui risulti presentato ricorso amministrativo e/o giudiziario, lo stesso ispettore potrà essere chiamato a fornire gli elementi utili ai fini della relativa istruttoria (cfr. circolare n. 108/2012).

## **5. Feedback territoriale e prevenzione**

In un contesto caratterizzato da continue evoluzioni di carattere normativo e socio-economico, è fondamentale un sistema di vigilanza capace di intercettare tempestivamente i fenomeni patologici e distorsivi del mercato e di adottare in tempo reale le relative contromisure di carattere accertativo o preventivo.

Il fine è quello di contribuire ad affermare il rispetto dei diritti previdenziali ed assicurativi e la concorrenza leale tra gli operatori economici, di rafforzare e diffondere la cultura della legalità contributiva, che passa anche attraverso l'adempimento spontaneo e corretto dell'obbligo contributivo, e favorire la trasparenza dei comportamenti aziendali fondati su una corretta e sana logica concorrenziale.

È preciso compito dell'ispettore operante sul territorio, nella sua qualità di osservatore privilegiato del mondo del lavoro, individuare le criticità emergenti, anche in piccole realtà locali e, attraverso la struttura organizzativa regionale, valutarne l'impatto potenziale in termini di estensione o di dimensione economica.

L'informazione, opportunamente filtrata e strutturata, sarà trasmessa alla Direzione Centrale VPCES che ne potrà tener conto nella formulazione delle proprie linee di indirizzo e programmi operativi, valorizzando efficacemente l'esperienza delle singole realtà territoriali a vantaggio dell'intera rete.

L'obiettivo principale è quello di consentire l'identificazione preventiva di situazioni "a rischio", evitando il verificarsi della patologia, che spesso compromette la possibilità concreta di recuperare l'evasione contributiva accertata.

Il Direttore Generale  
Cioffi