

**Ai gentili clienti**  
**Loro sedi**

## **Via ai controlli: l'INPS illustra la procedura e le ipotesi**

### **Premessa**

L'INPS, con la **circolare n. 76 del 09.05.2016**, ha fornito precisazioni relativamente alle **verifiche ed ai controlli da effettuare nel corso del 2016**. Tra le ipotesi che saranno oggetto di specifica verifica da parte dell'INPS si segnala:

- la **spettanza dello sgravio** contributivo previsto dalla legge di stabilità;
- la **verifica degli elementi posti a compensazione dei contributi**, per combattere il fenomeno delle false compensazioni;
- la **regolarità dei voucher per il lavoro accessorio**.

### **L'accesso ispettivo**

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.

### **OSSERVA**

Al riguardo, l'INPS 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 **opporvi 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**.

#### **OSSERVA**

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.**

**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.**

### **Le dichiarazioni**

Secondo quanto chiarito dall'INPS, 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.**

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.**

#### **OSSERVA**

Di conseguenza, 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**.

Quindi, 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.

#### **OSSERVA**

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.

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**.

#### **OSSERVA**

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.

#### **Verbale di primo accesso e accessi successivi**

Una volta concluse le attività di verifica espletate nel corso del primo accesso, il personale ispettivo deve **predisporre e rilasciare 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, 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 intenti al lavoro **risulterà di fondamentale importanza in ordine alla verifica del rispetto della disciplina concernente la regolare costituzione del rapporto di lavoro**.

#### **OSSERVA**

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**, l'INPS 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 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.**

#### **OSSERVA**

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.**

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.**

### **Verbale unico di accertamento e notificazione**

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.**

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**. 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.**

#### **OSSERVA**

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, 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 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**.

***Lo Studio rimane a disposizione per ogni ulteriore chiarimento e approfondimento di Vostro interesse.***

Cordiali saluti

**DOTTORESSA ANNA FAVERO**