

Numero 2 / 2022

Michele Salomone

**Il protocollo operativo tra Procura e INPS
milanesi per pianificare le azioni di
contrasto alle condotte omissive del
versamento dei contributi previdenziali:
origini e aspettative**

.

Il protocollo operativo tra Procura e INPS milanesi per pianificare le azioni di contrasto alle condotte omissive del versamento dei contributi previdenziali: origini e aspettative

Michele Salomone

dirigente generale INPS

Il Protocollo siglato tra la Procura della Repubblica di Milano e la Direzione INPS del Coordinamento metropolitano di Milano ha l'obiettivo di creare una ancora maggior sinergia fra questi due uffici (già, ovviamente, in consolidata tradizionale relazione cooperativa) a contrasto dell'evasione contributiva previdenziale.

L'iniziativa nasce dall'esigenza di rafforzare l'azione preventiva di contrasto agli espedienti, sempre più sofisticati, adottati per lo più da società cooperative, anche attraverso il ricorso all'intermediazione illecita di manodopera, al fine di conseguire la sistematica omissione del pagamento dei contributi previdenziali e delle imposte fiscali, in tal modo offrendo servizi a condizioni estremamente concorrenziali, grazie all'abbattimento di questi costi "fissi"; il risultato di tali azioni illecite è – fra l'altro, come intuibile - uno squilibrio del corretto funzionamento del mercato dei servizi cui, peraltro, si accompagna spesso una negativa incidenza sulla qualità degli stessi. E' evidente quindi che l'interesse

dell'Istituto al recupero della contribuzione dovuta incrocia l'interesse pubblico più generale al corretto svolgimento dell'iniziativa economica privata e alla prevenzione e repressione dei reati correlati (false fatturazioni e false o indebite compensazioni).

A tale ultimo riguardo, non può non segnalarsi che la Cassazione, con sentenza n. 32389 del 31 agosto 2021, si è di recente pronunciata in favore della configurazione del reato di cui all'art. 10 quater del D. Lgs. 74/2000 anche con riferimento alla indebita compensazione di crediti inesistenti o non spettanti relativi ai contributi INPS, ritenendo la disposizione applicabile a tutti i pagamenti per i quali sia necessario il modello F24

Tra le pratiche elusive più diffuse, l'INPS ha rilevato quella che si concretizza nelle cosiddette "indebite" (o persino francamente false) compensazioni", magari consumate attraverso l'utilizzo improprio dell'istituto dell'accollo tributario. Sempre più frequentemente accade che soggetti debitori nei confronti dell'INPS assolvano il loro obbligo contributivo usufruendo dell'accollo da parte di terzi soggetti, che vantano o dichiarano di vantare un credito d'imposta.

Lo schema è semplice: i soggetti debitori (accollati) pagano la contribuzione INPS compensando crediti d'imposta di altri soggetti (accollanti). Tali fattispecie di accollo (con sempre maggiore frequenza) hanno rivelato anche una connotazione fraudolenta, in quanto i crediti vantati dai soggetti accollanti risultano del tutto inesistenti.

"L'istituto dell'accollo, regolato dall'art. 1273 c.c., prevede che il debitore (accollato) e un terzo (accollante) possano accordarsi affinché quest'ultimo assuma il debito che il primo ha nei confronti del creditore (accollatario), impegnandosi ad estinguerlo in sua vece. Se non è espressamente convenuta la liberazione del debitore accollato, questi rimane obbligato in solido col terzo accollante.

Lo Statuto del Contribuente (legge 27 luglio 2000, n. 212), nel disciplinare, all'art. 8, comma 2, l'istituto dell'accollo tributario, dispone che "È

ammesso l'accollo del debito d'imposta altrui senza liberazione del contribuente originario". Pertanto, nell'ambito dell'ordinamento tributario, la disciplina dell'accollo si caratterizza in modo specifico, con la previsione che il debitore originario non sia mai liberato fino a quando il pagamento non sia andato a buon fine." (così nel messaggio INPS n. 2764/2019, D. C. Entrate e Recupero Crediti)

"Dal 1° gennaio 1999, a seguito delle modifiche introdotte dal D. Lgs. n. 422/97 all'articolo 17 del D. Lgs. n. 241/97 possono avvalersi della compensazione tutti i contribuenti:

- persone fisiche titolari di partita IVA;
- persone fisiche non titolari di partita IVA;
- società di persone;
- società di capitali.

La compensazione dei crediti prevede due modalità operative:

1. la prima, c.d. "verticale": consente di porre in compensazione crediti sorti in periodi precedenti con debiti riferiti alla stessa imposta;
2. la seconda, c.d. "orizzontale": dà la facoltà di compensare debiti e crediti anche nei confronti di diversi enti impositori (Erario, Inps, Enti locali, Inail ecc.).

I crediti potenzialmente "compensabili", non chiesti a rimborso, devono tuttavia risultare da dichiarazioni e denunce periodiche.

La compensazione orizzontale può avvenire senza nessun vincolo di priorità e riguardare:

- imposte diverse nell'ambito dello stesso ente;
- versamenti dovuti ad un ente e crediti vantati nei confronti di un altro.

Il contribuente può avvalersi del tipo di compensazione che ritiene più indicata alle sue esigenze e, conseguentemente, utilizzare gli importi a credito in compensazione con il modello F24 per il pagamento dei debiti relativi ad una diversa imposta, alle ritenute ed ai contributi.

In tali casi, il contribuente è obbligato a compilare e presentare il modello di pagamento F24 anche se, per effetto dell'eseguita compensazione, il modello stesso presenti un saldo finale uguale a zero, in quanto, in assenza della presentazione della distinta di pagamento F24, l'ente o gli enti destinatari del versamento unitario non possono venire a conoscenza delle compensazioni operate e regolare le reciproche partite di debito e credito. L'istituto della compensazione, nel corso degli anni, è stato utilizzato in maniera crescente dai contribuenti in quanto effettivo strumento di semplificazione degli adempimenti.

Pur tuttavia tale istituto, se non opportunamente monitorato e controllato, può dare luogo a un uso improprio o a un vero e proprio abuso nel suo utilizzo, consentendo il pagamento delle imposte e dei contributi mediante:

- uso indebito di crediti;
- utilizzo di crediti non spettanti ovvero inesistenti.

Il primo caso ricorre quando il credito utilizzato esiste ma non può essere portato in compensazione (ad esempio nel caso di superamento del limite previsto per ciascun anno solare ovvero quando è superiore a quello indicato nella denuncia o nella dichiarazione).

Il secondo caso si verifica quando i crediti utilizzati per il pagamento dei contributi o delle imposte non risultano da alcuna dichiarazione o denuncia.” .

Nell'ambito della Direzione di Coordinamento Metropolitano di Milano, il contrasto al fenomeno delle compensazioni indebite, nel triennio 2019-2021, ha dato risultati di rilievo.

Infatti, risultano condotti accertamenti su circa 800 soggetti aziendali, in conseguenza dei quali si è intervenuti su un'elusione contributiva ai danni del solo I.N.P.S. superiore ai 201 Mln di euro.

Di estremo significato appare, inoltre, il valore numerico delle maestranze risultate occupate nelle aziende considerate, pari a poco meno di 35.000

unità, indice importante del peso della forza lavoro potenzialmente impiegabile in ambito dei servizi, affidamenti ed appalti sia in ambito provinciale che nazionale.

In ultimo, si riporta di seguito una sintesi delle attività di accertamento documentale specifiche, concluse nel periodo 2019 – 2021, per il territorio di Milano e provincia. (nota: la rilevazione è limitata alle attività della U.O. *Vigilanza Documentale fino al 30 novembre 2021*)

Accertamenti effettuati	N. 840 soggetti aziendali	Di cui irregolari	N. 800 soggetti aziendali
		Elusione ai soli fini INPS	€ 201 MLN
		Elusione complessiva stimabile (INPS + altri Enti)	€ 342 MLN *
Dipendenti occupati nel campione	N. 37.000	Di cui impiegati nelle aziende irregolari	N. 35.000 unità **

* le analisi rivelano che la quota *genericamente* oggetto di indebita compensazione incide per il 60% del totale complessivo della delega F24 sulla sola sezione INPS

**Di estremo significato appare il valore numerico delle maestranze occupate dalle aziende irregolari, indice importante del peso della forza lavoro potenzialmente impiegabile in ambito servizi, affidamenti ed appalti sia in ambito provinciale che nazionale.

Nonostante i positivi effetti delle azioni condotte a contrasto all'uso distorto e/o fraudolento dell'istituto della compensazione, il fenomeno non si è contratto in maniera del tutto soddisfacente, tanto da indurre l'INPS di Milano – assecondato dalla funzione organizzazione della direzione generale – a dotare la propria organizzazione interna di un'Unità Organizzativa (polo crisi d'impresa, monitoraggio e gestione delle

insolvenze e procedure concorsuali), espressamente dedicata alla problematica in parola (nota 1).

Questa intuizione organizzativa ha indotto a esplorare l'ipotesi di redigere un innovativo protocollo per sancire il rafforzamento della collaborazione con la Procura della Repubblica Milanese, a sua volta, particolarmente vigile sull'argomento.

L'idea di un Protocollo è nata appunto dall'esigenza di sviluppare una inedita sinergia fra INPS di Milano (Filiale e Avvocatura) e Procura della Repubblica – anche di intesa con gli ulteriori soggetti dell'apparato pubblico tradizionalmente impegnati su questo fronte, quali l'Agenzia delle Entrate e la GdF - per la risolutiva vanificazione delle strategie esperite dalle società fraudolente, per eludere la possibilità dei recuperi.

Il Protocollo intende garantire il più tempestivo e sistematico flusso di informazioni dall'INPS alla Procura, che viene in tal modo messa in condizione di effettuare i debiti riscontri e di intervenire, laddove emergano particolari situazioni “distorte”, ben prima della dissoluzione fraudolenta dell'impresa, che elude l'azione di recupero

Alle attuali ordinarie comunicazioni di reato per omissioni contributive, si affiancheranno segnalazioni che paventano la delineazione di comportamenti sintomaticamente orientate alla consumazione di tali fattispecie delittuose, e tanto sia al fine di consentire al Pubblico Ministero, sussistendone i presupposti, di esercitare tempestivamente i poteri d'iniziativa per l'accertamento delle situazioni d'insolvenza sia al fine dell'impostazione di attività d'indagine penale adeguate alla complessità e gravità delle condotte criminose .

I flussi informativi riguarderanno specialmente

- Quanto alle società debtrici: l'impiego dei relativi dipendenti laddove esse abbiano cessato di operare e il più ampio contesto di imprese in cui esse risultino inserite, come dedotto anche dai trasferimenti dei dipendenti, dalla individuazione dei beneficiari dei servizi e dalle eventuali coincidenze tra compagini amministrative.
- Naturalmente, le predette informazioni sarebbero assistite dalle visure del Registro delle Imprese, dai bilanci, dal dettaglio sulla situazione debitoria previdenziale nonché dall'elenco delle cariche e delle partecipazioni dei relativi amministratori e degli intestatari di quote quando si trattasse di società di capitali;
- Con riguardo a procedimenti penali già aperti o ai fini dell'accertamento dell'insolvenza d'impresе nell'ambito di procedimenti per dichiarazione di fallimento: l'ammontare dei debiti previdenziali scaduti con evidenziazione, nel caso d'intervenuta rateizzazione, del mancato pagamento di rate scadute; l'elenco dei dipendenti della società in una determinata epoca o eventualmente di tutti i dipendenti con indicazione dei periodi d'impiego; l'attuale datore di lavoro dei dipendenti così individuati nei casi in cui emergano indizi di una trasferimento di fatto dell'azienda.

Tali informazioni sono trasferite nel corso di incontri tra magistrati della procura e funzionari e dirigenti dell'Istituto, pianificati con cadenza trimestrale ovvero, in caso di necessità e di urgenze relative a casi specifici, attraverso canali informatici (caselle di posta elettronica) dedicati.

Dalla disciplina di questa prassi è lecito attendersi in prima battuta, un importante incremento (nell'ordine di non meno del 70/80%) di emersione di casi e di casi quasi nella loro totalità oggetto di recuperabilità dell'evasione; in seconda battuta (a dire nell'arco di un anno)

dell'abbattimento del fenomeno a percentuali fisiologiche, stimabili nell'ordine del 15/20% dei valori attuali.

Attraverso questi flussi sistematici e preventivi delle informazioni da INPS a Procura, le attività societarie finalizzate a sottrarre le risorse sulle quali effettuare i recuperi dell'evasione contributiva accertata vedranno drasticamente ridotti i loro spazi di manovra, con la lecita aspettativa di vedere significativamente ridotta la convenienza del ricorso a una pratica evasiva tanto diffusa quanto nociva per gli enti pubblici frodati e in definitiva per l'erario nonché per le aziende sane del Paese.

(Nota 1) La nuova UO ha puntato, in particolare, sulle seguenti direttrici:

Canalizzazione strategica delle comunicazioni

Tutte le comunicazioni che pervengano alla Filiale ed alle Agenzie Complesse e territoriali (via PEC, mail o cartacee) afferenti la totalità delle procedure concorsuali (la comunicazione di dichiarazione di fallimento, di apertura del concordato preventivo, la transazione previdenziale e qualsiasi comunicazione successiva) *nonché ogni comunicazione riguardante le procedure per crisi da sovraindebitamento* sono assegnate alla U.O. che provvede a informare tutte le linee di prodotto e le U.O. interessate dalla gestione di posizioni presso altre province per la predisposizione delle istanze di insinuazione e/o comunicazioni di credito;

Aggiornamento sistematico degli archivi anagrafici

Detto aggiornamento interessa tutti gli archivi in capo a ciascuna azienda e a ciascun individuo interessato.

Ricognizione completa di tutte le esposizioni debitorie

Come per la fase precedente, vengono definite tutte le pendenze in capo ai soggetti, al fine di quantificare le somme di cui l'Istituto risulta creditore al fine di procedere, tendenzialmente, a un'unica tempestiva istanza di ammissione da presentare agli organi alla procedura concorsuale.