

LE NUOVE REGOLE DEL SISTEMA PREVIDENZIALE¹

REPORT ANNUALE - 2011 - ITALIA

(Marzo 2011)

Prof.ssa Loredana GIANI – Dott.ssa Giovanna FILONI

INDICE

- 1. PREMESSA**
- 2. LA RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ENTI PREVIDENZIALI**
- 3. I PARAMETRI DI ACCESSO ALLE PRESTAZIONI**
- 4. L'ISCRIZIONE ALLA GESTIONE INPS DEI LAVORATORI**

AUTONOMI

- 5. IL CASELLARIO DELL'ASSISTENZA**
- 6. IL POTERE DI RISCOSSIONE DELL'INPS: L'AVVISO DI ADDEBITO**
- 7. GLI INTERVENTI IN MATERIA DI INVALIDITA' CIVILE**

¹ I paragrafi 1, 2, 3, 4, 5 e 7 sono di L. Giani; il paragrafo 6 è di G. Filoni.

1. PREMESSA

Il sistema della sicurezza sociale è stato oggetto di un radicale ripensamento che ha portato, soprattutto negli ultimi anni, ad una riscrittura del quadro normativo di riferimento in relazione tanto alla cosiddetta disciplina amministrativa del lavoro quanto alle norme di assistenza sociale e di previdenza sociale.

Con riferimento a quest'ultimo profilo, il punto di svolta può senza dubbio essere individuato nella riforma del mercato del lavoro e delle tipologie contrattuali speciali, realizzata con il d.lgs. n. 276/2003 emanato in attuazione della l. n. 30/2003, seguito pochi anni più tardi dal Protocollo sulla previdenza, lavoro e competitività del 23 luglio 2007, poi trasposto nella l. n. 247/2007 con la quale sono state ridisegnate le linee essenziali del rapporto previdenziale.

Il processo di riforma è proseguito negli anni successivi attraverso interventi normativi tesi ad accrescere il livello di tutela dei lavoratori; ad “incoraggiare la maggiore propensione delle imprese ad assumere”; a semplificare i rapporti di lavoro anche attraverso la riforma della contrattazione collettiva; a far fronte alla crisi attraverso il potenziamento e l'estensione degli strumenti di tutela del reddito in caso di sospensione del lavoro o di disoccupazione, offrendo così sostegno al reddito anche a quelle categorie di lavoratori escluse dalle tradizionali coperture previdenziali.

L'intervento di maggiore spessore, in termini di impatto sul sistema, è stato operato con il d.l. n. 78/2010 “misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica”, convertito con la l. n. 122/2010, modificato in parte con la l. n. 183/2010 e dalla l. n. 220/2010.

Con il richiamato provvedimento sono stati modificati gli aspetti attinenti l'assetto organizzativo degli enti operanti nel sistema, ma anche la stessa organizzazione interna degli enti, nonché la loro competenza e, nel caso dell'INPS, i poteri riconosciutigli. Altre innovazioni di rilievo, che in questa sede saranno solo accennate, riguardano la rideterminazione dei parametri per l'accesso alle prestazioni previdenziali e la invalidità civile ed altri profili quali quelli relativi all'illecito penale connesso al mancato versamento

delle ritenute previdenziali dei co.co.co. ed assimilati che allo stato rimane inoperante, stante la mancanza di una circolare applicativa da parte dell'INPS.

2. LA RAZIONALIZZAZIONE DEGLI ENTI PREVIDENZIALI

Con riferimento al profilo soggettivo, con il richiamato decreto il legislatore ha inteso operare un riassetto degli enti previdenziali attraverso la soppressione di alcuni di essi al fine, dichiarato nello stesso provvedimento (art. 7), di realizzare una razionalizzazione degli enti onde raggiungere obiettivi di risparmio.

Sono stati così soppressi l'ISPEMA (Istituto di previdenza del settore marittimo) e l'ISPESL (Istituto superiore per la prevenzione e la sicurezza sul lavoro) e le rispettive funzioni sono state attribuite all'INAIL.

Nello stesso provvedimento è stata poi disposta, per le medesime motivazioni, la soppressione dell'IPOST (Istituto postelegrafonici), con trasferimento delle funzioni previdenziali ed assistenziali in favore dei lavoratori delle poste all'INPS (art. 7, c. 3); dell'ENAM, (Ente di assistenza magistrale), con attribuzione delle funzioni all'INPDAP (art. 7, c. 3 *bis*); dell'IAS (Istituto affari sociali) al quale subentra l'ISFOL (Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori) la cui struttura, secondo le modifiche apportate in sede di conversione, rimane inalterata e sarà utilizzata anche per lo svolgimento delle attività di ricerca e supporto dell'elaborazione delle politiche sociali (art. 7, c. 15); dell'ENAPPSMSAD (Ente nazionale di assistenza e previdenza per scultori, musicisti, scrittori ed autori drammatici) che va a confluire nell'ENPALS (Ente nazionale di previdenza e assistenza per i lavoratori dello spettacolo) (art. 7, c. 16) presso il quale è stato istituito un apposito fondo di assistenza e previdenza con separata evidenza contabile.

Risponde alla medesima filosofia anche la soppressione delle Commissioni mediche di verifica operanti nell'ambito del Ministero dell'economia e delle finanze per il controllo dell'invalidità civile (art. 7, c. 25), alle quali subentrano quelle presenti nei capoluoghi di regione e nelle Province autonome che, previa sottoscrizione di protocolli di intesa tra MEF

e Regioni, potranno avvalersi a titolo gratuito delle ASL o delle strutture sanitarie del Ministero della difesa operanti sul territorio.

Le modifiche dell'assetto organizzativo non riguardano soltanto il novero degli enti previdenziali ma anche la loro stessa organizzazione, e non solo in termini di dotazioni organiche, incrementate con il personale degli enti soppressi. E' infatti prevista la soppressione del Consiglio di amministrazione degli enti previdenziali le cui funzioni, nello schema delineato dall'art. 7, c. 7, vengono attribuite al Presidente dell'ente.

3. I PARAMETRI DI ACCESSO ALE PRESTAZIONI

Avuto riguardo ai parametri per l'accesso alle prestazioni, sono stati rideterminati i criteri per l'accertamento del diritto a prestazioni previdenziali ed assistenziali legate al reddito contemplati dalla l. n. 14/2009 di conversione del d.l. n. 207/2008. Se da un lato viene confermato che in caso di prima liquidazione di una prestazione il reddito di riferimento deve essere quello dell'anno in corso, dichiarato in via presuntiva secondo quanto prescritto all'art. 35, c. 9, della disciplina richiamata; negli altri casi, invece, si dovrà fare riferimento al reddito conseguito nell'anno solare precedente; mentre per le prestazioni per le quali sussiste un obbligo di comunicazione al Casellario centrale dei pensionati rilevano i redditi conseguiti nello stesso anno, secondo quanto prescritto dall'art. 35, co. 2, della richiamata normativa nel testo modificato dall'art. 13, c. 6, del d.l. n. 78/2010.

Inoltre è previsto che i beneficiari delle prestazioni collegate al reddito comunichino all'amministrazione finanziaria la situazione reddituale che va ad incidere sulle prestazioni in godimento, in difetto essi debbono comunicare i dati reddituali agli enti previdenziali eroganti la prestazione. In assenza delle prescritte comunicazioni, al comma 10 *bis* dell'art. 35 della l. n. 14/2009, introdotto dall'art. 13, c. 6, del d.l. n. 78/2010, è prevista la sospensione della prestazione nel corso dell'anno successivo a quello in cui la dichiarazione doveva essere resa, o addirittura la revoca della medesima nelle ipotesi in cui,

nei 60 gg. successivi alla comunicazione della sospensione, l'interessato non faccia pervenire la dovuta comunicazione, con conseguente recupero delle somme erogate nel corso dell'anno.

Sono stati poi riscritti i parametri per l'accesso ai trattamenti pensionistici tanto per il settore privato quanto per quello pubblico. Fermi restando i requisiti anagrafici e contributivi per il diritto alla pensione previsti nella vigente normativa, per tutti coloro i quali maturino i suddetti requisiti nel 2011, e per quei lavoratori dipendenti che alla data del 30 giugno 2010 non avevano in corso il periodo di preavviso (art. 12, c. 4) sono state rideterminate le c.d. finestre di uscita che, tra l'altro, non sono più fisse, venendo a dipendere dalla effettiva maturazione dei requisiti.

Con riferimento alla pensione di vecchiaia (con il requisito anagrafico di 65 anni per gli uomini e 60 per le lavoratrici del settore privato, mentre per quelle del settore pubblico valgono le età più elevate stabilite dal d.l. n. 78/2009, convertito con la legge n. 102/2009) il diritto alla decorrenza del trattamento pensionistico si consegue, per i lavoratori dipendenti (iscritti all'AGO e alle forme di previdenza sostitutive e integrative), trascorsi 12 mesi dalla data di maturazione dei requisiti, che salgono a 18 mesi per i lavoratori autonomi.

Le medesime finestre sono state previste anche per coloro i quali accedono al pensionamento di vecchiaia contributiva secondo il sistema delle quote ed alla pensione di anzianità².

² Ipotesi derogatorie alla disciplina generale sono contemplate ai commi 4 e 5 dell'art. 12.

4. L'ISCRIZIONE ALLA GESTIONE INPS DEI LAVORATORI AUTONOMI

Un'ulteriore novità riguarda l'iscrizione alla gestione INPS dei lavoratori autonomi.

Come noto si tratta di una questione - quella della doppia iscrizione assicurativa per lo svolgimento di varie attività autonome assoggettabili a diverse forme di assicurazione obbligatoria I.V.S. - sulla quale hanno già avuto modo di pronunciarsi le S.U. della suprema Corte che, nella sentenza 12 febbraio 2010, n. 3240, componendo un contrasto di giurisprudenza, hanno statuito, in tema di tutela assicurativa del socio di società a responsabilità limitata che eserciti attività commerciale o di terziario avanzato nell'ambito della medesima e, contemporaneamente, svolga attività di amministratore anche unico, l'applicazione della regola dell'iscrizione nell'assicurazione prevista per l'attività alla quale dedichi personalmente la propria opera professionale in misura prevalente. Ad avviso dei giudici, infatti, la scelta dell'iscrizione nella gestione di cui all'art. 2, c. 26, della l. n. 335/1995 o nella gestione degli esercenti attività commerciali (ex art. 1, c. 203, l. n. 662/1996) spetta all'INPS, secondo il carattere di prevalenza, e la contribuzione si commisura esclusivamente sulla base dei redditi percepiti dall'attività prevalente e con le regole vigenti nella gestione di competenza.

L'intervento normativo contiene una interpretazione autentica del comma 208 dell'art. 1 della l. n. 662/96 precisando che "le attività autonome, per le quali opera il principio di assoggettamento all'assicurazione prevista per l'attività prevalente, sono quelle esercitate in forma di impresa dai commercianti, dagli artigiani e dai coltivatori diretti" (art. 12, c. 11).

Per tali attività opera l'assicurazione nelle corrispondenti gestioni INPS, con esclusione dei rapporti di lavoro per i quali è obbligatoria l'iscrizione alla gestione separata.

5. IL CASELLARIO DELL'ASSISTENZA

Un rilievo particolare, nel quadro della riforma, assumono alcune disposizioni tese a razionalizzare, attraverso un potenziamento dei poteri riconosciuti all'INPS, il sistema delle prestazioni assistenziali erogate su tutto il territorio nazionale.

Rileva, ad esempio, l'articolo 13 che prevede la costituzione presso l'INPS del c.d. Casellario dell'assistenza, con funzione di raccolta, conservazione e gestione dei dati dei redditi e di altre informazioni relative ai soggetti aventi titolo alla prestazione di natura assistenziale; una banca dati unitaria e generale delle prestazioni assistenziali erogate su tutto il territorio nazionale per la cui costituzione sono coinvolti, oltre all'INPS, anche le amministrazioni dello Stato, gli enti locali, le organizzazioni no profit, nonché gli organi gestori di forme di previdenza ed assistenza obbligatorie i quali devono trasmettere obbligatoriamente in via telematica al Casellario i dati e le informazioni relative a tutte le posizioni risultanti nei propri archivi e banche dati secondo criteri e modalità di trasmissione stabilite dall'INPS.

6. IL POTERE DI RISCOSSIONE DELL'INPS: L'AVVISO DI ADDEBITO

Di grande momento, nel quadro della riforma, è il potenziamento dei processi di riscossione di tutti i crediti dell'INPS accertati dal 1° gennaio 2011 - anche se per periodi antecedenti al 2011, ivi compresi quelli risultanti dagli accertamenti e quelli derivanti a titolo di sanzioni, somme aggiuntive e interessi - che saranno, a decorrere proprio dal 1° gennaio 2011, fondati su un nuovo strumento, avente valore di titolo esecutivo, denominato "avviso d'addebito".

La norma rientra tra le disposizioni finalizzate a ridurre fortemente, anche con riferimento agli omessi versamenti periodici (da parte delle aziende e lavoratori autonomi), i tempi intercorrenti tra l'insorgenza del credito rilevato dell'Istituto e il momento in cui

l'agente della riscossione possa avviare, secondo la disciplina della riscossione mediante ruoli, l'attività di recupero.

Per le attività svolte fino al 31 dicembre 2010 il sistema di riscossione rimarrà affidato al ruolo, cioè all'elenco di debitori che l'ente creditore forma e consegna al concessionario della riscossione (oggi Agente della riscossione) e che, riprodotto nella cartella di pagamento, viene reso esecutivo dall'ente creditore, e costituisce, così, titolo esecutivo per la riscossione dei tributi a mezzo del concessionario, che è pertanto legittimato ad agire sui beni del debitore (titolo esecutivo collettivo).

Dal 1° gennaio 2011 le somme periodiche omesse dai datori di lavoro e lavoratori autonomi e le somme accertate tramite verbali ispettivi o d'ufficio saranno richieste mediante notifica di un "avviso di addebito" con valore di titolo esecutivo e non più tramite cartella di pagamento.

L'avviso sarà notificato, in via prioritaria, tramite posta elettronica certificata, ovvero, previa convenzione tra comune e INPS, dai messi comunali o dagli agenti della polizia municipale, ovvero a mezzo di raccomandata A.R.

L'avviso di addebito che l'INPS notificherà direttamente al contribuente dovrà obbligatoriamente contenere, a pena di nullità, tutti gli elementi utili alla esatta individuazione della pretesa, come precisato anche nella circolare n. 168 dell'INPS del 30.12.2010, tanto avuto riguardo ai profili soggettivi, riguardanti il debitore e lo stesso creditore (es. sede INPS competente), quanto a quelli oggettivi, sì da identificare la pretesa anche da un profilo temporale. Inoltre essa deve contenere la formale messa in mora del contribuente.

Il comma 14 dell'art. 30 ha disposto che tutti i riferimenti contenuti in norme vigenti al ruolo, alle somme iscritte a ruolo e alla cartella di pagamento si intendono effettuati, ai fini del recupero delle somme dovute a qualsiasi titolo all'INPS, al titolo esecutivo emesso dallo stesso istituto (avviso di addebito).

In deroga alla disciplina sui ruoli (d.lgs. 46/1999), con la determina del Presidente INPS n. 72 del 30 luglio 2010 sono state definite le modalità e i termini di consegna dell'avviso all'agente della riscossione.

L'avviso deve essere inviato all'Agente della riscossione contestualmente all'invio al contribuente mediante trasmissione telematica secondo il protocollo tecnico concordato con Equitalia S.p.a.

- La consegna dell'avviso viene effettuata con cadenza mensile:

- entro il giorno 25, per i crediti per i quali la scadenza per la formazione dell'avviso si colloca tra il 1° e il giorno 15 del mese;

- entro il giorno 10, per i crediti per i quali la scadenza per la formazione dell'avviso si colloca tra il 16 e il 31 del mese precedente.

Per migliorare l'azione di recupero, se necessario, potranno essere definite ulteriori modalità telematiche per il trasferimento delle informazioni in possesso dell'INPS e Equitalia S.p.a.

L'avviso di addebito ha per oggetto:

- le somme dovute a titolo di contributi previdenziali ed assistenziali il cui pagamento alle scadenze, mensili o periodiche, è stato omesso in misura totale o in parte; oppure sia stato effettuato in ritardo;

- i crediti accertati dagli uffici in via amministrativa o attraverso gli organi di vigilanza;

- le altre somme dovute all'INPS a qualunque titolo.

Le gestioni interessate sono:

- il fondo lavoratori dipendenti. Si tratta delle somme dovute a titolo di contributi previdenziali e assistenziali per i lavoratori subordinati. I contributi sono comunicati tramite le denunce Uniemens con cadenza mensile;

- la gestione artigiani per i lavoratori autonomi iscritti all'albo imprese artigiane. I contribuiti interessati sono le quote dovute sulla contribuzione minima. La cadenza è trimestrale;

- la gestione commercio per i lavoratori autonomi individuati dalla l. n. 613/66 e dalla l. n. 662/96;

- la gestione separata – Committenti e associanti in partecipazione. Sono i contributi dovuti per i rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e assimilati, nonché i contributi per i rapporti di associazione in partecipazione con apporto di solo lavoro. La cadenza del contributo è mensile;

- i lavoratori autonomi agricoli;

- i datori di lavoro agricolo.

7. GLI INTERVENTI IN MATERIA DI INVALIDITA' CIVILE

Un cenno, a conclusione di questa rapida panoramica su alcune delle principali innovazioni introdotte nel settore previdenziale, va fatto all'art. 10 del d.l. n. 78/2010 con il quale sono state apportate diverse modifiche alla disciplina dell'invalidità, in particolare dell'invalidità civile, al fine a ridurre il campo dei beneficiari dei trattamenti economici e contrastare il fenomeno dei falsi invalidi.

Per il perseguimento del primo obiettivo indicato, la percentuale di invalidità per il riconoscimento dell'assegno mensile per gli invalidi civili parziali è passata, a decorrere dal 1° giugno 2010 dal 74% all'85%. Alle prestazioni di invalidità civile, cecità civile, sordità civile, handicap e disabilità, nonché alle prestazioni di invalidità a carattere previdenziale erogate dall'INPS, sono estese alcune disposizioni già vigenti per altri tipi di prestazioni (art. 10, c. 2). In particolare, trova applicazione l'art. 9 d.lgs. n. 38/2000 che consente all'istituto di esercitare la rettifica per l'errore di qualsiasi natura commesso in sede di

attribuzione, erogazione o riliquidazione delle prestazioni entro il termine di 10 anni decorrente dalla data di comunicazione dell'originario provvedimento errato, salvi casi di dolo, colpa grave del soggetto interessato accertati giudizialmente.

Nella prospettiva di contrastare il fenomeno dei falsi invalidi, il legislatore ha emanato delle disposizioni tese da un lato ad intensificare le verifiche sui trattamenti di invalidità civile, con conseguente previsione del recupero delle somme corrisposte in forza di prestazioni riscosse e risultate non dovute ove si sia in presenza di una indebita percezione per dolo o colpa grave dell'interessato, in applicazione delle previsioni contenute all'art. 55, c. 5, l. n. 88/99, dall'altro ad incrementare i livelli di responsabilità dei singoli operatori. In quest'ottica si inscrivono certamente le disposizioni contenute all'art. 10, commi 2 e 3, del d.l. n. 78/2010 i quali contemplano rispettivamente l'addebito del mancato recupero delle somme indebitamente percepite al funzionario responsabile che abbia agito con dolo o colpa grave, e la responsabilità dei sanitari che abbiano falsamente attestato o certificato uno stato di malattia o di handicap. In quest'ultimo caso è previsto che il sanitario risarcisca all'ente il danno patrimoniale subito per un importo pari "al compenso corrisposto a titolo di trattamenti economici" per le summenzionate invalidità "nei periodi per i quali sia accertato il godimento da parte del relativo beneficiario, nonché il danno all'immagine subito dall'amministrazione". Azione risarcitoria che va ad aggiungersi a quelle tese ad accertare la responsabilità penale, disciplinare e per danno erariale.