

PRESCRIZIONE DEI CONTRIBUTI DEI DIPENDENTI PUBBLICI: INQUADRAMENTO GENERALE, CHIARIMENTI E NOVITA' NORMATIVE

Domenico De Fazio (Dirigente Inps)

Le opinioni espresse nell'articolo sono personali e non sono riconducibili all'amministrazione di appartenenza

Articolo pubblicato su "Informazione previdenziale – Rivista dell'Avvocatura INPS – n.1-2 gennaio-dicembre 2018

1. Obbligo contributivo nel lavoro pubblico, prescrizione e norme di tutela

"Per il trattamento di quiescenza in favore dei dipendenti di ruolo dello Stato non esiste una particolare gestione. Vi si provvede con le normali entrate e le spese relative fanno carico sul bilancio dello Stato, distinte alla voce <debito vitalizio>.

Per il trattamento di quiescenza in favore dei dipendenti degli enti locali esistono tre speciali Casse di previdenza per le pensioni in favore, rispettivamente, degl'impiegati, dei salariati e dei sanitari, gestiti dagl'Istituti di previdenza amministrati dalla Cassa depositi e prestiti"¹.

Questa citazione di un manuale della fine degli Anni '50 del secolo scorso permette di fissare subito una storica distinzione tra i due principali ambiti previdenziali del lavoro pubblico nonché un primo elemento importante per affrontare il dibattito emerso dopo l'adozione della circolare Inps n.169/2017 sulla prescrizione dei contributi dei dipendenti pubblici e il rinvio della sua effettiva applicazione al 1° gennaio 2019:

- da un lato, ci sono i dipendenti degli enti locali e del comparto Sanità, storicamente legati ad un rapporto previdenziale con le apposite Casse gestite dagli Istituti di previdenza dell'ex Ministero del Tesoro;
- dall'altro lato, ci sono i dipendenti statali di ruolo, privi di una autonoma Cassa fino all'istituzione, ex art.2 c.1 legge 335/1995, della Gestione separata TPS presso l'Inpdap a partire dal gennaio 1996².

L'inesistenza per i dipendenti "statali" di un ente previdenziale diverso dal proprio datore di lavoro ha determinato per lungo tempo l'assenza del classico rapporto "trilaterale" tra datore di lavoro-dipendente-ente previdenziale, da cui derivano normalmente:

- l'obbligo contributivo - da assolvere entro termini previsti dalle norme - e i poteri di accertamento e riscossione dell'Istituto di previdenza, con conseguenti esigenze e obblighi di una corretta tenuta dei conti individuali degli assicurati e dei conti aziendali in funzione del "*buon andamento*" della gestione dell'ente previdenziale;
- l'automaticità delle prestazioni in favore dei lavoratori dipendenti (art.2116 c.c.) e il limite a tale tutela rappresentato dal regime della prescrizione, in funzione della certezza del diritto e dell'equilibrio delle gestioni pensionistiche³;
- l'operatività di norme di salvaguardia nel caso di prescrizione della contribuzione:
 - art.13 legge n.1338/1962 che prevede la costituzione della rendita vitalizia per i dipendenti da soggetti privati⁴;

¹ *Corso di diritto della previdenza sociale*, G. Cannella, Giuffrè, 1959.

² La Circolare Inps n.169/2017, al punto 2, ricorda che "...per i dipendenti dello Stato non esisteva, sino al 31 dicembre 1995, una gestione separata... affidata ad un Istituto di previdenza, tanto che le prestazioni previdenziali erano gestite direttamente dalle singole amministrazioni statali";

³ *Diritto della previdenza sociale*, M. Cinelli, Giappichelli, 2013, p.241.

⁴ La norma prevede la possibilità di chiedere all'Inps la costituzione della rendita vitalizia (riscatto) se il datore di lavoro ha omesso il versamento obbligatorio di contributi che non possono più essere versati con le normali modalità e che non possono più essere richiesti dall'Inps essendo intervenuta la prescrizione di legge. I contributi omessi possono essere accreditati solo dopo il pagamento di un onere di riscatto - da parte del datore di lavoro o del lavoratore stesso nel caso più ricorrente che il datore non accetti di farsene carico - e sono utili per il diritto e la misura di tutte le pensioni. Alla domanda occorre allegare documentazione di data certa che provi l'effettiva esistenza del rapporto di lavoro.

- art.31 legge n.610/1952 per i dipendenti pubblici degli enti locali e della sanità: nei casi in cui si accerti che il versamento dei contributi dovuti abbia avuto inizio "...da data posteriore a quella dalla quale ricorreva la obbligatorietà della iscrizione..., la sistemazione dell'iscrizione con recupero dei relativi contributi...viene limitata soltanto ai servizi prestati nell'ultimo decennio immediatamente anteriore alla data di inizio dell'avvenuto versamento dei contributi. La liquidazione del trattamento di quiescenza si effettua tenendo presente l'intero servizio utile, comprendendo anche gli eventuali servizi di obbligatoria iscrizione non assistiti dal versamento dei contributi o dalla predetta sistemazione⁵";
- art.7 della Direttiva comunitaria n.987/1980, secondo cui "Gli Stati membri adottano le misure necessarie per garantire che il mancato pagamento...di contributi obbligatori dovuti dal datore di lavoro...non ledà i diritti alle prestazioni dei lavoratori subordinati...nella misura in cui i contributi siano stati trattenuti sui salari versati".

Queste tre norme trovano applicazione nei casi in cui matura la prescrizione della contribuzione⁶, che decorre, ex art.2935 c.c., dal momento in cui l'ente previdenziale può esigere il pagamento ("La prescrizione comincia a decorrere dal giorno in cui il diritto può essere fatto valere").

Dall'esigenza di un *dies a quo* per la decorrenza della prescrizione, si deduce che la stessa si può applicare solo laddove vi sia un obbligo di versamento effettivo della contribuzione, assistito da precise scadenze di legge. Nel caso dei dipendenti "statali", l'effettivo versamento della contribuzione e le relative scadenze mensili⁷ sono stati previsti solo con l'istituzione, dal 1996, della Cassa TPS presso l'Inpdap.

Quindi, fino all'istituzione di questa Cassa, i contributi dei dipendenti pubblici statali, in assenza di un termine per il versamento effettivo della contribuzione da cui far decorrere i termini di prescrizione, non potrebbero comunque dirsi soggetti ad alcun regime di prescrizione; a partire dal 1996, invece, tale regime è "tecnicamente" applicabile e, come diretta conseguenza, diventano attivabili anche i citati istituti di salvaguardia (art.13 legge 1338/1962 e art.31 legge 610/1952)⁸.

Per questo motivo, la circolare Inps n.169/2017 prevede: "appare...ragionevole e conforme a una interpretazione dinamica e sistematica delle norme...ritenere che ai dipendenti pubblici iscritti alla CTPS si applichino le regole previste dall'art. 31 della legge n. 610/1952, ossia che in caso di prescrizione dell'obbligo di versamento della contribuzione previdenziale, il datore di lavoro sia tenuto a sostenere l'onere del trattamento di quiescenza per i periodi di servizio in cui è intervenuta la prescrizione medesima, con obbligo di versamento della relativa provvista, calcolata sulla base dei criteri di computo della rendita vitalizia ex articolo 13 della legge n. 1338/1962"⁹.

⁵ Nel caso di prescrizione dei contributi, il meccanismo previsto dall'art.31 legge 610/1952 prevede che le amministrazioni datriche di lavoro siano tenute a sostenere l'onere del trattamento di quiescenza spettante per i periodi prescritti, secondo un calcolo della c.d. riserva matematica, ex art.13 legge n.1338/1962, che mira a realizzare lo stesso effetto che avrebbero avuto i contributi prescritti. Tale provvista può essere oggetto di recupero, anche coattivo, da parte dell'Inps.

⁶ Altre norme di salvaguardia del lavoratore in assenza di maturazione della prescrizione sono:

- l'art.3 legge 335/1995, secondo cui la denuncia "semplice" del lavoratore di omissioni contributive comporta lo slittamento della prescrizione da 5 a 10 anni;
- l'art. 27 comma 2 R.d.L. 636/1939, modificato da art.40 legge 153/1969 e art.23 ter legge 485/1972, che, prevedendo una denuncia "rinforzata" del lavoratore prima della maturazione della prescrizione con "documenti di data certa" che comprovano l'esistenza del rapporto di lavoro, legittima l'ente previdenziale all'accreditto contributivo già in via amministrativa;

⁷ Il temine per il versamento contributivo, come nella generalità dei casi, è il 16 del mese successivo a quello a cui si riferisce la contribuzione.

⁸ La circolare Inps n.169/2017 prevede che "...dalla data di costituzione della CTPS anche ai dipendenti pubblici ad essa iscritti è ragionevole ritenere che si applichi il regime previsto dall'art.31 della legge 610 del 1952" di salvaguardia rispetto alla possibile maturazione della prescrizione, fermo restando l'univoco termine prescrizionale quinquennale per il recupero della contribuzione da parte dell'ente previdenziale.

⁹ Per quanto riguarda gli insegnanti delle scuole primarie paritarie e gli insegnanti degli asili eretti in enti morali nonché delle scuole dell'infanzia comunali, tutti iscritti alla Cassa Pensioni Insegnanti (CPI), come già precisato dalla circolare

In considerazione di quanto previsto dall'art.3 d.P.R. n.1092/1973 (le retribuzioni spettanti ai dipendenti statali "...sono assoggettate a ritenuta in Conto Entrate Tesoro..."), si applica anche il citato art.7 della Direttiva CEE n.897/1980 sulla tutela minima nel caso di ritenute contributive comunque effettuate sulla busta paga.

Ne consegue la assoluta correttezza della previsione della circolare n.169/2017, nella parte in cui afferma che la contribuzione dei dipendenti statali è oggi assoggettata al termine quinquennale di prescrizione fissato dall'art.3 cc.9-10 della legge n.335/1995.

2. Peculiarità regime previdenziale del lavoro statale

Una volta chiarito che il versamento effettivo dei contributi dei dipendenti statali è un'acquisizione della seconda metà degli Anni '90 (art.2 c.2 legge 335: "le Amministrazioni statali sono tenute al versamento di una contribuzione, rapportata alla base imponibile, per un'aliquota di finanziamento...complessivamente pari a 32 punti percentuali, di cui 8,20 punti a carico del dipendente"), cerchiamo di chiarire altre peculiarità di tale ambito previdenziale che incidono anche sulla piena applicabilità del regime di prescrizione della contribuzione.

Un elemento molto sottovalutato è la presenza di un regime di "competenze ripartite" tra ex Inpdap/Inps e Ministeri sulle prestazioni e le attività di natura previdenziale, a causa di quanto ha statuito l'art.2 c.3 della legge n.335/1995: le amministrazioni centrali, "in attesa della definizione dell'assetto organizzatorio" della CTPS in Inpdap, "continuano ad espletare in regime convenzionale le attività connesse alla liquidazione dei trattamenti di quiescenza dei dipendenti dello Stato".

I dipendenti statali hanno continuato a presentare agli uffici ministeriali le domande di riscatto, ricongiunzione, computo e altri accrediti contributivi (servizio militare, maternità, prosecuzione volontaria ecc.) fino all'agosto 2000, nel caso del Ministero dell'Istruzione¹⁰, e fino al settembre 2005 per la gran parte delle residue amministrazioni centrali (per l'elenco completo delle date di subentro dell'Inpdap vedere allegato A circolare Inpdap n.16/2011).

La definizione di tali richieste c.d. ante subentro, non soggette a termini di prescrizione, è rimasta di competenza dei vari Ministeri e ancora oggi riguarda centinaia di migliaia di pratiche giacenti presso i vari archivi dei Ministeri, determinando una situazione che pregiudica l'aggiornamento completo dei conti assicurativi dei dipendenti statali.

Per quanto riguarda, invece, la liquidazione delle pensioni, la competenza è passata progressivamente all'Inpdap ma, in realtà, la certificazione del diritto a pensione è rimasta in capo ai Ministeri per lungo tempo. Questi ultimi elaboravano un documento riepilogativo (c.d. modello PA 04 con ricostruzione completa della carriera giuridica e delle retribuzioni corrisposte al dipendente) sulla base del quale l'Inpdap, da una parte, ricostruiva la posizione assicurativa dei pensionandi ed elaborava i calcoli della pensione e, dall'altra, procedeva ad eventuali recuperi contributivi nel caso di dati non in linea con quanto inviato nei flussi contributivi e di versamento.

A tal riguardo, con particolare riferimento al personale della Scuola - che da solo rappresenta oltre la metà dei dipendenti statali – la competenza sulla certificazione del diritto a pensione è passata solo nel 2018 all'Inps, mentre, in generale, il modello

n.169/2017, opera un meccanismo di tutela dalla prescrizione meno stringente in quanto l'art.31 legge 610/1952 esclude espressamente dal suo campo di applicazione gli iscritti a tale Cassa. Nell'ipotesi di prescrizione dei contributi, mentre per gli iscritti alla CTPS i Ministeri hanno l'obbligo di sostenere l'onere della rendita vitalizia in favore del dipendente, per gli iscritti alla CPI, il datore di lavoro ha solo la facoltà di versare la riserva matematica; nel caso in cui non vi provveda, come già avviene per i dipendenti da soggetti privati ex art.13 legge n.1338/1962, il lavoratore potrà pagare l'onere per vedersi valorizzato il periodo sulla posizione assicurativa.

¹⁰ La delibera n.16/2005 della Corte dei Conti – Sezione centrale di controllo ("Relazione sullo stato d'avanzamento dell'attività di raccolta e trasmissione all'Inpdap dei dati previdenziali e contributivi relativi ai dipendenti statali..."), con riferimento al solo settore Scuola faceva riferimento ad una giacenza di pratiche di riscatto, computo e ricongiunzione "pari a ben 687.100 unità", numero sceso nel tempo ma che, sulla base delle più recenti indicazioni del MIUR, si attesta ancora a diverse centinaia di migliaia di domande inevase.

organizzativo basato sull'invio del c.d. PA 04 da parte dei Ministeri non risulta ancora completamente superato¹¹.

2.1. Il computo dei servizi pre-ruolo

Ulteriore peculiarità dell'ambito previdenziale statale è l'istituto del "computo dei servizi pre-ruolo" ante e post 1988 di cui agli artt.10-11-12 d.P.R. n.1092/1973, che presuppone anche un particolare regime della prescrizione dei contributi¹². Infatti, l'art.8 stabilisce comunque la riconoscibilità di "*tutti i servizi prestati in qualità di dipendenti statali*", mentre l'art.11 c.2 precisa che "*nulla è dovuto dal dipendente*".

In via generale, per i periodi di attività non di ruolo anteriori al 1° gennaio 1988 – casistica che riguarda in modo preponderante gli insegnanti supplenti e precari - per la copertura contributiva era previsto il versamento presso il Fondo pensioni lavoratori dipendenti (FPLD) dell'Inps. Per il riconoscimento di tali periodi è prevista un'apposita domanda da parte dell'interessato e la verifica del versamento effettivo all'Inps della relativa contribuzione (c.d. modello CER).

In assenza del riscontro sulla copertura contributiva (nella gran parte dei casi l'assenza di copertura riguarda brevi periodi), visto che i servizi non di ruolo fino al 1987, a causa dell'obbligo contributivo al FPLD Inps, sarebbero "assimilabili" al lavoro dipendente da privati, l'assicurato viene invitato a versare l'importo utile a "riscattare" i contributi che non risultano versati, applicando, sul punto, l'art.14 c.2 d.P.R. n.1092/1973¹³. Ciò avviene sulla base di una prassi seguita dai Ministeri, poi confermata dall'Inpdap anche con la Nota informativa n.10/2005.

Sul punto, ritengo necessario un approfondimento. A fronte della prossima operatività della normativa sulla prescrizione e dell'impossibilità di recupero da parte dell'ente previdenziale, il d.P.R. n.1092/1973 ha previsto regole, all'art.8 e all'art.11 c.2 già citati, che sembrano tutelare in modo completo il dipendente anche nel caso di mancata effettiva copertura contributiva per il periodo pre-ruolo. La sentenza del Consiglio di Stato n.2323/2002 chiarisce che la *ratio* della normativa sul computo è "*intesa ad evitare che il dipendente debba subire il pregiudizio rappresentato dalla presentazione di domanda di riscatto con oneri a suo carico per effetto dell'inadempimento dell'amministrazione rispetto all'obbligo legale di versamento dei contributi in relazione a servizi coperti dall'iscrizione all'assicurazione obbligatoria per i quali la quota di pertinenza del dipendente sia stata regolarmente trattenuta dalla busta paga*".

Tale orientamento è ripreso anche dal parere n.36541/2010 dell'Avvocatura dello Stato-Distretto di Bari: "*tutti i servizi ante ruolo, con retribuzione soggetta ai contributi previdenziali per la quota di spettanza del lavoratore, sono computabili senza oneri aggiuntivi a carico del lavoratore stesso, indipendentemente dal versamento dell'intera quota di contributi all'ente previdenziale da parte dell'amministrazione ...*".

Quindi, in linea con quanto previsto dalla circolare 169 – cioè l'applicazione della prescrizione quinquennale ex art.3 cc.9-10 legge 335/1995 ma anche dell'art.31 legge 610/1952 nella parte che prevede il riconoscimento dei periodi prescritti in favore del dipendente statale con successivo recupero della riserva matematica a carico dell'amministrazione datrice di lavoro – dal momento della sua operatività, nel caso si riconoscano come computabili periodi "prescritti" ai sensi degli art.8-10-11 d.P.R.

¹¹ Resta in uso per i dipendenti delle Forze Armate e per le posizioni assicurative ancora non "migrate" sulla nuova procedura Passweb dell'Inps e non rientrate nei cinque c.d. lotti di lavorazione dell'operazione Estratto conto informativo.

¹² La circolare n.169, a tale riguardo, sottolinea che ai dipendenti dello Stato, dalla data di costituzione della CTPS, si applica il regime previsto dall'art. 31 della legge n.610/1952 e che a questa conclusione concorrono anche ragioni di ordine sistematico che emergono dall'analisi del d.P.R. n. 1092/1973 ed, in particolare, l'art. 8 secondo cui "*tutti i servizi prestati in qualità di dipendente statale si computano ai fini del trattamento di quiescenza, salve le disposizioni contenute nel capo successivo...*"; la circolare sottolinea che ciò "*contribuisce a prefigurare un quadro normativo in cui, a tutela dei diritti previdenziali dei lavoratori, debbano necessariamente sussistere rimedi obbligatori alla intervenuta prescrizione dei contributi previdenziali per il decorso dei termini di legge*".

¹³ Si chiede il versamento di un contributo pari al 7%, commisurato all'80% dello stipendio al momento della domanda, di poco inferiore alla ritenuta contributiva in busta paga a carico del dipendente.

1092/1973, occorrerebbe porre a carico dell'amministrazione inadempiente la riserva matematica utile a determinare l'effetto della contribuzione prescritta, escludendo il riscatto di tali periodi con onere a carico del dipendente come avvenuto finora¹⁴.

Per i servizi non di ruolo a partire dal 1° gennaio 1988, invece, è stata prevista la ritenuta in Conto Entrate Tesoro escludendo il versamento all'Inps; tali periodi pre-ruolo sono individuabili dai provvedimenti di ricostruzione delle carriere di competenza degli uffici ministeriali e sono sempre utili ai fini pensionistici, a prescindere da una domanda dell'interessato.

3. Progressivo superamento delle criticità della Gestione Pubblica in Inps

Nonostante l'istituzione dell'Inpdap, la sua evoluzione organizzativa e la successiva soppressione e incorporazione in Inps, i Ministeri hanno mantenuto per molto tempo importanti competenze in materia previdenziale. Solo nel corso dell'ultimo lustro, tali competenze si stanno progressivamente riportando nell'ambito delle attività tipiche dell'Istituto di previdenza, in conseguenza delle seguenti iniziative:

- il progressivo superamento del c.d. modello PA 04 e la maggiore valorizzazione e sistemazione dei dati contenuti nelle Denunce analitiche mensili, nei flussi Uniemens¹⁵ e in altri archivi Inps (ad es. Hydraweb) o banche dati esterne accessibili da parte degli operatori Inps (ad es. PuntoFisco per la verifica delle retribuzioni indicate nelle dichiarazioni fiscali; flussi informativi MEF-NOIPA; applicativo SIDI del MIUR; altri applicativi informatici in uso presso le PP.AA.);
- lo svolgimento di più puntuali attività di accertamento e gestione dei crediti con iniziative che vanno dal maggiore controllo delle denunce contributive post 2012 inviate dalle amministrazioni alla previsione dei flussi di variazione e regolarizzazione; dai solleciti per l'invio delle denunce mancanti all'elaborazione mensile del c.d. "estratto conto amministrazione-ECA" e allo smaltimento delle giacenze ECA per le denunce contributive dal 2005 in poi, fino al controllo dei versamenti delle rate dei piani di ammortamento dei riscatti e delle ricongiunzioni;
- l'operazione "*Estratto conto informativo dipendenti pubblici*" varato dell'Inps nel 2015 ed ancora in corso¹⁶, con messa a disposizione dell'estratto conto individuale sul sito Inps e la possibilità per gli assicurati di inviare telematicamente una "Richiesta di variazione della posizione assicurativa", allegando documenti utili¹⁷;
- l'istituzione del Polo nazionale dei Carabinieri presso la Direzione Inps di Chieti, che opera in collaborazione con il Centro Nazionale dei Servizi amministrativi dell'Arma ubicato a Chieti, per la sistemazione delle posizioni assicurative (oltre 100.000) e il pagamento delle prestazioni (circolare Inps n.131/2017);

¹⁴ La tesi sopra indicata è confermata dai seguenti ulteriori argomenti:

- l'art.14 c.1 lett. a) d.P.R.1092/1973 sul riscatto dei periodi, in realtà, si riferisce ai dipendenti statali non di ruolo che, a causa del superamento del limite di retribuzione previsto dall'art.38 R.D.L. n.1827/1935 - prima 800 lire a poi 1500 lire - erano totalmente esclusi dall'iscrizione all'AGO, per cui si attribuiva loro la possibilità di riscattare a proprie spese; anche nel libro "*Il Sistema pensionistico e previdenziale statale con particolare riferimento al personale della Scuola*", di A. Mocci, 2000, Marcon Gruppo editoriale), il riscatto di cui all'art.14 c.1 lett. a) viene inserito tra i "servizi statali con retribuzione superiore a lire 800 fino al 30.04.1939 e a lire 1.500 dal 01.05.1939";
- tutti gli altri casi di riscatto di cui all'art.14 riguardano soggetti per i quali non c'è l'obbligo di iscrizione all'AGO, che, invece, era previsto, fino al 1987, per i dipendenti statali non di ruolo.

¹⁵ Nel punto 4 della circolare 169 "si rammenta che...a partire dal periodo di competenza gennaio 2005, vige...l'obbligo di presentazione della denuncia mensile Analitica"; tale obbligo, dal novembre 2012, consiste nell'invio dei Flussi Uniemens mediante la valorizzazione della Lista PosPA.

¹⁶ Le posizioni assicurative interessate da questa operazione sono oltre la metà della platea totale dei dipendenti pubblici: i primi tre lotti di posizioni assicurative oggetto di sistemazione hanno riguardato i dipendenti degli enti locali e settore sanità per un totale di circa 1,3 milioni di assicurati; gli ultimi due lotti, ancora in corso di lavorazione perché varati nel 2017-2018, riguardano anche dipendenti statali, tra cui del MIUR e delle Agenzie Fiscali, nati tra il 1952 e il 1955;

¹⁷ Relativamente ai dati visualizzabili nell'estratto conto accessibile tramite il sito dell'Inps, per la generalità dei dipendenti pubblici, non sono presenti le retribuzioni percepite fino al 31/12/1992, considerando che per il calcolo della parte "retributiva" della pensione (c.d. quota A prevista dal D.Igs.n.503/1992), interessa solo l'anzianità contributiva maturata a quella data. Tale carenza, quindi, non deve destare preoccupazione o richieste di variazione.

- la previsione di nuove modalità di liquidazione delle pensioni in assenza del modello PA 04 sulla base delle risultanze consolidate dell'estratto conto previdenziale e dei dati del c.d. "ultimo miglio" (ultime retribuzioni ancora non inviate all'Inps con i flussi MEF-NOIPA) (circolari Inps nn.110/2015 e 12-54/2016);
- la previsione di recupero della competenza Inps sulle pratiche *ante subentro* ancora giacenti presso i Ministeri (determinazioni Direttore Generale INPS nn.3 e 77 del 2018 di costituzione del "Progetto ECO dipendenti pubblici"), anche sulla base delle raccomandazioni della Corte dei Conti¹⁸.

A fronte di tale importante evoluzione nella gestione e nelle prassi operative, le posizioni assicurative dei dipendenti pubblici sono attualmente alimentate dai flussi contributivi delle Denunce mensili analitiche-DMA dal 2005 e dai flussi Uniemens dal 2012 nonché dai relativi flussi di variazione e correzione che possono e devono essere inviati dai datori di lavoro pubblici; per i periodi precedenti, le posizioni risultano alimentate a seguito di una serie di iniziative già intraprese dall'ex Inpdap (flussi contributivi massivi inviati ex circolari Inpdap nn.38 e 39 del 2000 e relative correzione da parte dell'Inps) nonché dagli inserimenti dei periodi da riscatto, ricongiunzione, computo e altri accrediti contributivi effettuati dall'ente previdenziale.

L'alimentazione del conto individuale viene anche effettuata, su richiesta degli uffici Inps, a seguito di specifici inserimenti di dati da parte dei datori di lavoro pubblici tramite la procedura informatica che l'Inps mette loro a disposizione ("Nuova Passweb") nonché a seguito delle "richieste di variazione" inviate direttamente dai lavoratori a seguito dell'accesso telematico al proprio estratto conto dal sito Inps.

L'utilizzo di questi diversi canali e l'avvio delle diverse iniziative citate sta progressivamente consentendo all'Inps di aggiornare le posizioni assicurative dei dipendenti pubblici durante la loro attività lavorativa e non più solo a ridosso del pensionamento. Contestualmente, l'Istituto previdenziale si sta affrancando, in buona parte, dalla necessità di ottenere una molteplicità di dati e informazioni dalle varie PP.AA., mentre queste ultime possono orientarsi molto di più sull'invio corretto dei flussi contributivi mensili.

4. La circolare Inps n.169/2017, il differimento della sua applicazione e la previsione dell'art.19 del d.L. n.4/2019

La previsione relativamente "recente" di un effettivo obbligo contributivo per i dipendenti statali, l'assetto transitorio "ripartito" delle competenze in materia previdenziale tra Ministeri e Inps che si protrae da oltre un ventennio¹⁹ superabile solo gradualmente, la presenza del "computo dei servizi pre-ruolo", ancora oggi rappresentano elementi che condizionano la possibilità di applicare *sic et simpliciter* ai dipendenti statali il regime della prescrizione della contribuzione²⁰.

¹⁸ Sempre la delibera citata della Corte dei Conti affermava che "andrà anche organicamente riesaminato l'attuale assetto che...vede attribuite...all'Inpdap le competenze pensionistiche inerenti alle sole situazioni maturate a far tempo da precisi riferimenti temporali, mentre continua a lasciare in "balia" degli interminabili tempi di azione delle Amministrazioni datrici di lavoro, la gestione delle pratiche pregresse...". "La devoluzione all'Inpdap di tutte le pratiche inerenti la materia pensionistica dei dipendenti statali, anche, cioè, di quelle pregresse oggi gestite dalle Amministrazioni statali datrici di lavoro... verrebbe a realizzare quell'esigenza insopprimibile di omogeneità...di cui si avverte attualmente la mancanza, essendo totalmente divergenti, com'è noto, i modi e i tempi di azione delle Amministrazioni statali rispetto a quelli dell'Ente previdenziale".

¹⁹ La delibera n.16/2005 della Corte dei Conti già richiamata, affermava nel 2005 che "la realizzazione di una completa banca dati delle posizioni contributive e previdenziali (per i dipendenti statali: N.d.A.)...deve finalmente consentire...all'Inpdap di pervenire all'assunzione diretta, "a regime", della fase di liquidazione delle pensioni...e degli altri istituti pensionistici, in sostituzione delle Amministrazioni datrici di lavoro, che vi hanno, sin qui, provveduto nell'ambito di una fase transitoria protrattasi oltre ogni ragionevole previsione".

La stessa delibera dà ampio conto del "travaglio" che caratterizza il regime "transitorio e ripartito" delle competenze tra Inpdap e Ministeri.

²⁰ Su tale questione, invece, non incide il regime di imprescrittibilità del diritto a pensione dei dipendenti statali di cui all'art.5 d.P.R.n.1092/1973, visto che occorre distinguere tra il diritto a pensione già maturato e il diritto agli accrediti contributivi, utili per maturare il diritto alle prestazioni previdenziali.

Da tale riflessione sulle peculiarità della materia e dal "work in progress" relativo al regime transitorio di competenze tra Inps e Ministeri deriva anche la piena legittimità del differimento dell'applicazione della circolare Inps n.169/2017, prima al 1° gennaio 2019, poi al 1° gennaio 2020 (circolare Inps. n.117/2018) anche alla luce degli interventi sugli elementi peculiari sopra indicati (ad es., istituzione del "Progetto ECO dipendenti pubblici" presso l'Inps per l'acquisizione della competenza sulle c.d. pratiche ante subentro; ulteriori step dell'operazione Estratto conto informativo; sistemazione massiva dei flussi contributivi post 1996 ecc.).

Infatti, per la piena applicabilità del regime della prescrizione ai contributi dei dipendenti statali non occorrono solo i presupposti legali della riconoscibilità del rapporto previdenziale trilaterale tra Ministeri-lavoratori statali-Inps, con tutte le sue conseguenze giuridiche in termini di istituti applicabili, ma occorre anche che si siano realizzate le condizioni di natura organizzativa (gli "opportuni adeguamenti" di cui all'ultimo paragrafo del punto 4 della circolare 169) per poter affermare che il regime transitorio previsto nel 1995 possa dirsi, quanto meno in larga parte, ormai superato.

Su questa materia, da ultimo, è intervenuto direttamente anche il legislatore con l'art.19 del d.L.n.4/2019 in corso di conversione, secondo cui *"All'articolo 3 della legge 8 agosto 1995, n. 335, dopo il comma 10 è inserito il seguente: «10-bis. Per le gestioni previdenziali esclusive amministrate dall'INPS cui sono iscritti i lavoratori dipendenti delle amministrazioni pubbliche di cui al decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, i termini di prescrizione di cui ai commi 9 e 10, riferiti agli obblighi relativi alle contribuzioni di previdenza e di assistenza sociale obbligatoria afferenti ai periodi di competenza fino al 31 dicembre 2014, non si applicano fino al 31 dicembre 2021, fatti salvi gli effetti di provvedimenti giurisdizionali passati in giudicato nonché il diritto all'integrale trattamento pensionistico del lavoratore».*

In tal modo, da una parte, vi è stato un ulteriore differimento al 2022 dell'applicazione del regime ordinario della prescrizione sulla contribuzione relativa alle Casse dei dipendenti pubblici, dall'altra, si ammettono tutte le ragioni, già implicite nelle circolari Inps, che rendono opportuno e corretto un percorso progressivo di adeguamento.

5. Regime della prescrizione e richieste all'Inps di variazione della posizione assicurativa (RVPA)

I dipendenti dei datori di lavoro privati possono effettuare all'Inps due tipologie di "denunce" con effetti sul regime della prescrizione dei contributi:

- una denuncia "semplice" ex art.3 legge n.335/1995, che comporta solo lo slittamento del termine di prescrizione da 5 a 10 anni, che deve avvenire prima che il termine di 5 anni per la prescrizione sia spirato e non comporta l'accreditto contributivo ma solo l'eventuale attivazione dell'Inps per fare i recuperi contributivi; in questo caso, in assenza degli accertamenti da parte dell'Inps, trascorsi i 10 anni, la prescrizione si compie comunque;
- una "denuncia rinforzata", ex art. 27 del R.D.L. n.636/1939, modificato dall'art.40 legge n.153/1969 e dall'art.23-ter legge n.485/1972, che, se corroborata da documentazione di data certa che comprovi l'esistenza effettiva del rapporto di lavoro, determina l'accreditto da parte dell'Inps della contribuzione non prescritta, in applicazione del principio di automaticità delle prestazioni a tutela del lavoratore.

I lavoratori iscritti alle varie Casse della Gestione pubblica, se rilevano nel proprio estratto conto accessibile tramite il sito Inps *"inesattezze e/o carenze nei periodi assicurativi"* (derivanti da periodi di lavoro o da periodi riconosciuti utili a vario titolo),

a seguito della circolare Inps n.49/2014, possono inviare una richiesta di variazione della posizione assicurativa (RVPA) tramite l'apposito applicativo presente nel sito internet, anche allegando documentazione utile a corredo della richiesta (per i documenti allegabili, l'allegato 2 alla circolare n.49 contiene un elenco a titolo esemplificativo).

Alla richiesta di variazione in parola, però, finora non è stato attribuito un valore interruttivo della prescrizione dei contributi, per cui, nel contesto della progressiva armonizzazione tra le normative relative alle Casse dei dipendenti pubblici e dei dipendenti privati, è auspicabile anche tale riconoscimento.