



Senato della Repubblica



Camera dei deputati

Giunte e Commissioni

XVIII LEGISLATURA

RESOCONTO STENOGRAFICO

n. 26

**COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO  
SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME  
OBBLIGATORIE DI PREVIDENZA E ASSISTENZA  
SOCIALE**

INDAGINE CONOSCITIVA SULLA FUNZIONALITÀ  
DEL SISTEMA PREVIDENZIALE OBBLIGATORIO  
E COMPLEMENTARE, NONCHÉ DEL SETTORE  
ASSISTENZIALE, CON PARTICOLARE RIFERIMENTO  
ALL'EFFICIENZA DEL SERVIZIO, ALLE PRESTAZIONI  
FORNITE E ALL'EQUILIBRIO DELLE GESTIONI

33<sup>a</sup> seduta: giovedì 29 luglio 2021

Presidenza del presidente NANNICINI

## I N D I C E

## Sulla pubblicità dei lavori

PRESIDENTE:

- NANNICINI (PD), senatore . . . . . Pag. 3

Audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza  
dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)

PRESIDENTE:

- NANNICINI (PD), senatore . . . . . Pag. 3, 10,  
11 e passim

PUGLIA (M5S), senatore . . . . . 10

LOY, Presidente CIV INPS . . . . . Pag. 4, 12

*Sigle dei Gruppi parlamentari del Senato della Repubblica: Forza Italia Berlusconi Presidente-UDC: FIBP-UDC; Fratelli d'Italia: FdI; Italia Viva-P.S.I.: IV-PSI; Lega-Salvini Premier-Partito Sardo d'Azione: L-SP-PSd'Az; MoVimento 5 Stelle: M5S; Partito Democratico: PD; Per le Autonomie (SVP-PATT, UV): Aut (SVP-PATT, UV); Misto: Misto; Misto-IDEA e CAMBIAMO: Misto-IeC; Misto-Italia dei Valori: Misto-IdV; Misto-l'Alternativa c'è-Lista del Popolo per la Costituzione: Misto-l'A.c'è-LPC; Misto-Liberi e Uguali-Ecosolidali: Misto-LeU-Eco; Misto-Movimento associativo italiani all'estero: Misto-MAIE; Misto+Europa - Azione: Misto+Eu-Az; Misto-Potere al Popolo: Misto-PaP.*

*Sigle dei Gruppi parlamentari della Camera dei deputati: MoVimento 5 Stelle: M5S; Lega-Salvini Premier: LEGA; Partito Democratico: PD; Forza Italia - Berlusconi Presidente: FI; Fratelli d'Italia: FDI; Italia VIVA: IV; Coraggio Italia: CI; Liberi e Uguali: LEU; Misto-Noi con l'Italia-Usei-Rinascimento ADC: M-NCI-USEI-R-AC; Misto: MISTO; Misto-L'Alternativa C'è: MISTO-L'A.C'È; Misto-Centro Democratico: MISTO-CD; Misto-Facciamo Eco-Federazione dei Verdi: MISTO-FE-FDV; Misto-Minoranze Linguistiche: MISTO-MIN.LING.; Misto-Azione+Europa-Radicali Italiani: MISTO-A+E-RI; Misto-Maie-Psi: MISTO-MAIE-PSI.*

*Interviene il presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dottor Guglielmo Loy.*

*I lavori hanno inizio alle ore 13,50.*

*(Si approva il processo verbale della seduta precedente).*

#### **Sulla pubblicità dei lavori**

PRESIDENTE. Comunico che, ai sensi dell'articolo 33, comma 4, del Regolamento del Senato, è stata richiesta l'attivazione dell'impianto audiovisivo, con contestuale registrazione audio, e che la Presidenza del Senato ha fatto preventivamente conoscere il proprio assenso. I lavori della Commissione, che saranno oggetto di registrazione, potranno essere quindi seguiti dall'esterno sulla *web-TV* della Camera.

Avverto che dell'audizione odierna verranno redatti e pubblicati il Resoconto sommario e il Resoconto stenografico.

Se non vi sono osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

#### *PROCEDURE INFORMATIVE*

#### **Audizione del Presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS)**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca il seguito dell'indagine conoscitiva sulla funzionalità del sistema previdenziale obbligatorio e complementare, nonché del settore assistenziale, con particolare riferimento all'efficienza del servizio, alle prestazioni fornite e all'equilibrio delle gestioni, sospesa nella seduta del 22 luglio.

È oggi in programma l'audizione del presidente del Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS), dottor Guglielmo Loy, che saluto e ringrazio per la sua disponibilità a partecipare ai lavori della Commissione.

Il presidente Loy è chiamato in questa sede a fornire il suo autorevole contributo sul tema della funzionalità del sistema previdenziale obbligatorio e complementare, nonché del settore assistenziale, con particolare riferimento all'efficienza del servizio, alle prestazioni fornite e all'equilibrio delle gestioni, come da mandato della nostra Commissione.

Passando nello specifico ai temi concordati, chiediamo al presidente Loy di fornirci una sua valutazione dell'attuazione dell'impianto delle misure di sostegno adottate in risposta alla crisi sanitaria da Covid-19 e del-

l'impatto sull'equilibrio tra contributi e prestazioni previdenziali, nonché una riflessione di più ampio respiro sulle prospettive di riforma del sistema previdenziale e assistenziale, anche alla luce degli insegnamenti derivanti dalla crisi sulla gestione INPS e di questo enorme *stress test* vissuto dal nostro sistema di *welfare*.

Presidente Loy, la ringrazio di nuovo per la sua presenza e le do la parola per la relazione introduttiva.

*LOY.* Signor Presidente, ringrazio lei e tutta la Commissione bicamerale che ha, a nostro avviso, una funzione importante di verifica sull'andamento dell'attività legata ai sistemi previdenziali e assistenziali.

Ho consegnato poco fa una relazione più formale, integrata da numerosi dati relativi alle tematiche che ci sono state poste e che proverò ad illustrare in maniera più discorsiva con qualche considerazione che forse non troverete nel testo.

Vorrei esporre innanzitutto una brevissima informativa su cosa è il Consiglio di indirizzo e vigilanza dell'INPS, istituito già da diversi anni a norma di legge e confermato, non da ultimo, dal decreto n. 4 del 2019 che, come ricorderete, ha reinserito tra gli organi dell'Istituto anche il consiglio di amministrazione.

Il Consiglio di indirizzo e vigilanza è composto da 22 componenti, espressioni delle parti sociali, sia lavoratori che organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro, e vi partecipano anche come componenti effettivi i rappresentanti delle Regioni e del Ministero del lavoro. Il presidente è eletto con un mandato normativo tra i rappresentanti dei lavoratori e io ho l'onore di presiedere tale organo per questa consiliatura che si concluderà peraltro alla fine dell'anno.

Faccio solo un accenno alle funzioni primarie principali del Consiglio di indirizzo e vigilanza perché molti elementi sono contenuti nella mia relazione scritta.

Innanzitutto, il Consiglio approva la relazione programmatica, l'atto di indirizzo strategico sul quale poi l'Istituto dovrà sviluppare la propria attività operativa di programmazione a breve termine e gestionale, e indica le strategie cui accennerò successivamente. Svolge inoltre una funzione importante nell'approvazione in via definitiva dei bilanci consuntivi e preventivi dell'Istituto, atti per i quali il voto del Consiglio di indirizzo e vigilanza è vincolante.

Partirei proprio dalla funzione relativa al bilancio consuntivo – quello 2020 è stato approvato poche settimane fa – perché le analisi sull'andamento delle prestazioni, anche in epoca Covid, mostrano un ribaltamento molto chiaro. A tal proposito, rilevo che abbiamo integrato la relazione alla deliberazione con una serie di tabelle e di dati utili a comprendere anche le tematiche che ci sono state poste.

Intendo innanzitutto illustrare il quadro generale che inevitabilmente può condizionare anche in questa sede il dibattito sulla tenuta del sistema pensionistico o, meglio ancora, sulle possibilità o opportunità di modifica

delle regole di accesso pensionistico in un quadro di sostenibilità del sistema.

È ovvio che la pandemia ha fortemente condizionato tutto il Paese e inevitabilmente anche l'INPS e il suo bilancio, tant'è che nel rendiconto emerge una serie di criticità, in parte naturalmente prevedibili, a partire dal disavanzo di circa 7 miliardi che, rispetto al 2019, è un dato molto significativo.

Le entrate sono cresciute per il trasferimento della fiscalità generale, così come ovviamente sono cresciute ancor di più le uscite per prestazioni istituzionali. In sostanza, il calo dei contributi è pari a circa 11 miliardi. I contributi sono versati in maniera significativa da imprese e lavoratori e ammontano a circa 220 miliardi nell'anno della pandemia e mediamente a 230-235 miliardi in una situazione più ordinaria. Ricordo solo che questo importo è superiore all'incasso di tutta l'Irpef che si versa nel Paese, quindi la massa contributiva è grande ed è caricata, appunto, su imprese e lavoratori e non è un caso che nell'INPS ci sia un organo, nel caso specifico il CIV, che cerca di rappresentarli al meglio per garantire l'efficienza del sistema e assicurare che l'investimento che compiono imprese e lavoratori sia ben riposto.

La pandemia, lo ripeto, ha fatto calare i contributi per circa 11 miliardi mentre sono aumentate le spese soprattutto di natura assistenziale e di protezione sociale e sono aumentate di pochissimo le spese legate al sistema previdenziale in senso stretto. Sono naturalmente aumentate, per i provvedimenti adottati per contrastare gli effetti della pandemia, le entrate da fiscalità generale che nel 2020 sono arrivate a 144 miliardi, denotando una crescita significativa. Speriamo che questi trasferimenti, soprattutto per i *bonus* e gli ammortizzatori sociali (ma non solo), diminuiscano perché ciò significherebbe non solo che c'è una riduzione dell'impatto negativo della pandemia ma anche che è in atto una ripresa significativa dal punto di vista economico.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, il bilancio dell'Istituto ha impegnato non solo i trasferimenti dallo Stato ma anche oltre 18 miliardi del bilancio proprio. Crediamo sia giusto che il legislatore osservi con molta attenzione quanto l'INPS spende con il bilancio proprio, in gran parte derivante dai contributi, anche se i segnali mostrano, per fortuna, per il 2021 un'inversione di tendenza in termini di incassi contributivi che al 30 giugno ammontano a circa 99 miliardi, con un aumento di poco più di 7 miliardi rispetto al 2020, ammontare naturalmente ancora inferiore di qualche miliardo rispetto all'ultimo anno pre-crisi (2019). Si segnala quindi una vivacità del sistema economico e produttivo che crediamo vada osservata con attenzione. Nel documento è anche indicato il dettaglio relativo alla provenienza di questi contributi: aziende, lavoro autonomo e gestione separata in particolare. Sono dati che credo vadano esaminati con attenzione perché sono un elemento importante del dibattito generale relativo ai sistemi di protezione sociale, così come all'andamento della spesa pensionistica e ai possibili interventi su cui mi soffermerò rapidamente in seguito.

Non possiamo però sottovalutare il peso che ha avuto l'anno 2020 in termini di disavanzo del bilancio patrimoniale che presenta un esercizio negativo di 25 miliardi, con un peggioramento di oltre 17 miliardi rispetto al 2019, dato che crediamo vada tenuto sotto osservazione, pur senza alcun allarmismo.

Nel documento è indicata anche l'articolazione dei singoli bilanci (all'interno dell'Istituto vi sono quelli che tecnicamente vengono chiamati bilanci): il bilancio dell'INPS è composto, infatti, da più bilanci che per motivi anche storici derivano dalla gestione pubblica e dall'articolazione delle gestioni private tra lavoro dipendente, lavoro autonomo, artigiani, commercianti e coltivatori diretti. La composizione di questi bilanci necessita di un'analisi molto meticolosa e distinta per singola area. Ovviamente alcune aree sono di forte criticità (penso a quella del lavoro pubblico, in particolare degli enti locali), così come altre aree sono in estrema difficoltà. Alcune sono del tutto fisiologiche, ad esempio nel caso dell'agricoltura e dei coltivatori diretti: è evidente che in questi settori nel tempo c'è stata una riduzione storica di contribuenti, pur a parità di ricchezza prodotta, il che significa che il sistema si basa su una specie di piramide rovesciata – meno contribuenti e più pensionati – che fa scattare, come è giusto che sia, il sistema di solidarietà, ovvero di travaso dai singoli bilanci per garantire il pagamento delle prestazioni a quei lavoratori che hanno operato in settori che oggi vedono meno occupazione pur – ripeto – a parità di ricchezza prodotta o addirittura a ricchezza superiore grazie alla digitalizzazione, alla meccanizzazione e a tutto quanto ha investito i sistemi economici e produttivi.

Devo però lanciare un segnale di allarme e di forte preoccupazione. Con il decreto-legge n. 99, convertito dalla legge n. 106 del 2021, il legislatore ha sostanzialmente obbligato l'Istituto a caricarsi dei costi di alcune prestazioni Covid, in particolare quelli legati alla cassa integrazione (troverete il dettaglio nella relazione). Il risultato finale è che l'Istituto è stato caricato di circa due miliardi e mezzo di uscite aggiuntive; semplificando, l'INPS in pratica si è sostituito allo Stato per il pagamento di alcune prestazioni. Queste risorse vanno a erodere in parte quelle che possiamo sintetizzare come le due casseforti principali dell'Istituto in termini di bilancio: la gestione delle prestazioni temporanee (sostanzialmente la cassa integrazione, soprattutto quella ordinaria) e il fondo dei lavoratori della gestione separata (i collaboratori), che hanno un attivo storico consistente che ha sempre permesso quella solidarietà cui accennavo in precedenza.

Anche in questo caso invito il legislatore ad osservare i dati con attenzione perché queste scelte incidono fortemente sulla sostenibilità futura.

Immagino che conosciate già i dati relativi agli ammortizzatori sociali 2020; avrete ascoltato la relazione del presidente Tridico. Ai dati storicamente ormai noti aggiungo solo due considerazioni. Innanzitutto, permane un forte tasso di non utilizzo delle ore autorizzate che permetterà probabilmente un risparmio in termini di spesa. Si pensava infatti che

con l'era Covid questa patologia, cioè l'usanza di richiedere molte ore e utilizzarne una quota parte – il 50 o il 40 per cento – dovesse scemare; in realtà questo non è avvenuto, le aziende hanno fatto richieste molto prudentziali e l'utilizzo reale poi è stato minore. Inoltre, quelle criticità che sono state denunciate e purtroppo vissute da molti lavoratori e molte imprese, nel tempo si sono sicuramente ridotte: c'è stato un efficientamento del sistema anche se permangono criticità in alcune aree territoriali, soprattutto per alcune prestazioni come il fondo integrazione salariale che sconta ancora dei ritardi. I processi di digitalizzazione hanno certamente migliorato la situazione, ma la criticità non è risolta perché il principio generale del pagamento al lavoratore è rimasto lo stesso, si paga cioè a consuntivo e quindi il lavoratore dovrà comunque aspettare un mese e mezzo nel migliore dei casi e quattro o cinque mesi nel peggiore, quindi mediamente due mesi e mezzo per percepire la prestazione riferita al mese in cui è avvenuta la sospensione dal lavoro.

Segnalo infine un dato relativo al mese di giugno: sono stati richiesti 530 milioni di ore. È un dato sorprendente per alcuni aspetti, molto elevato, che addirittura supera quello del giugno 2020. Potrebbero esserci due cause a motivarlo: alcune aree settoriali sono ancora in forte difficoltà (soprattutto il terziario, ma non solo); inoltre si registra un rallentamento dell'autorizzazione nei mesi precedenti per mancanza di risorse: il rubinetto, evidentemente, non riusciva a erogare più acqua, erano cioè finiti i soldi, e abbiamo dovuto aspettare una decretazione successiva. Questo è un problema perché per quei lavoratori uno o due mesi di ritardo che si aggiungono a quelli fisiologici rappresentano un problema molto serio.

Ad ogni modo, il documento che vi ho consegnato contiene molti dati, così come quelli relativi alle prestazioni sociali. Ovviamente l'era Covid in particolare ha alimentato le prestazioni di contrasto alla povertà. Sono rimaste in campo naturalmente tutte le prestazioni sociali che conosciamo, dall'integrazione al minimo alle pensioni sociali, all'invalidità civile, però certamente i primi dati del 2021 indicano una forte richiesta di reddito di cittadinanza e pensione di cittadinanza che già nel mese di giugno raggiunge i dati del 2020.

In tale ambito l'INPS svolge una funzione di vigilanza di un sistema oggettivamente fluido che è stato molto centralizzato e che ha deresponsabilizzato le sedi territoriali. Questo è un bene da una parte ma rappresenta anche un difetto dall'altra, anche se crediamo che sia insito nella prestazione che è stata regolata dal legislatore. È una prestazione di natura economica (che la scelta sia giusta o sbagliata non è compito mio sindacarlo in questo momento) che è staccata dalla fase dell'inclusione attiva. Il fatto stesso che sia centralizzata e non sia affidata alle sedi territoriali dell'Istituto per efficientare il sistema indica che tale prestazione è completamente scissa dal collegamento con altre attività, soprattutto di altre istituzioni: penso ai Comuni, alle Regioni o per certi aspetti al volontariato, al cosiddetto accompagnamento della presa in carico dei nuclei familiari o delle persone in grave difficoltà che richiedono il reddito di cittadinanza. Questa è una considerazione che mi sento di fare senza entrare nell'agone

del dibattito politico sul reddito di cittadinanza, però è chiaro che va indicato che c'è una scissione di fatto tra l'erogazione della prestazione economica e quella relativa alle altre attività a sostegno delle persone che la richiedono.

Vogliamo segnalare in questa occasione due criticità che incidono in generale sull'attività dell'Istituto, la prima delle quali è relativa al contenzioso amministrativo e giudiziario (nel documento trovate le relative tabelle). Lanciamo un grido d'allarme: il tasso di litigiosità nel nostro Paese è noto e investe anche il contenzioso amministrativo. Il risultato finale è che per soccombenze di natura giudiziaria l'Istituto spende oltre 200 milioni l'anno, circa il 10 per cento delle disponibilità di bilancio per le spese di gestione. Approfitto di questa audizione per segnalarlo perché ciò investe prestazioni che sono collegate all'emergenza Covid che può essere relativa alla cassa integrazione o alla riclassificazione delle aziende in termini di codice Ateco o di invalidità civile. Quindi crediamo che sia giusto osservarla anche in una fase emergenziale, o speriamo post-emergenziale.

Vi invitiamo inoltre ad osservare con attenzione una seconda criticità, che segnaliamo con maggiore dettaglio nel documento – arriverò poi alle conclusioni finali – relativa all'invalidità civile di cui, ahimè, si parla troppo poco. I numeri sono preoccupanti (mi tengo basso nell'aggettivazione): 700.000 domande sono in attesa di verifica sanitaria.

Il sistema dell'invalidità civile è un sistema doppio: molte Regioni hanno la responsabilità della prima visita attraverso le ASL, altre Regioni sono convenzionate con l'INPS. Ovviamente noi facciamo riferimento alle seconde perché sono quelle di competenza dell'Istituto. Se avete tempo, potete esaminare i dati nella relativa tabella riportata nel documento: gli arretrati, le giacenze presenti sono decine se non centinaia di migliaia. Ci sono centinaia di migliaia di cittadini e cittadine che aspettano mesi e mesi per la prima visita e, conseguentemente, per l'esito, che può portare o meno all'erogazione della prestazione. Anche se non è questa la sede, vi rivolgo un appello affinché anche la vostra Commissione possa analizzare questa tematica, di cui si parla poco (noi siamo a disposizione per valutarla insieme) ma che investe la vita di centinaia di migliaia di persone e le loro famiglie – sono soprattutto anziani ma non solo – che meritano di avere un sistema più efficiente.

Faccio un accenno rapidissimo, perché ha investito anche la questione delle prestazioni Covid, alla necessità di una maggiore efficienza, efficacia e trasparenza nella comunicazione tra Istituto e utenti. Noi pensiamo che la digitalizzazione e il rapporto diretto – soprattutto attraverso le nuove tecnologie – tra Istituto e utente sia importante ma non può essere l'unico canale per dare risposte alle persone. Non tutti hanno gli strumenti, non tutti hanno un alto tasso di conoscenze digitali; non è pensabile che per avere un'informazione sulla propria condizione, che può essere quella pensionistica o quella dell'ammortizzatore o quella di un'altra prestazione, si debba per forza accedere tramite un'app o tramite lo SPID. È chiara la consapevolezza che in prospettiva tale modalità sarà sempre più

estesa, ma oggi ci sono milioni di persone che non possono o non vogliono utilizzare questa strumentazione. In questo contesto l'Istituto dovrà comunque garantire un accesso all'informazione libero e facile o comunque facilitato, in modo tale da mettere tutti sullo stesso piano, fino a che non ci sarà una norma che obbliga tutti ad avere lo SPID, un *tablet*, uno *smartphone* o una casella di posta elettronica per conoscere il valore della propria pensione o della cassa integrazione.

Infine, per quanto riguarda l'andamento pensionistico, i dati ci dicono che nel 2021 c'è una certa stabilità nell'accesso alla pensione e anche sulle modalità (pensione anticipata o pensione di vecchiaia). Il quadro è quello di una tenuta sostanziale, in particolare del fondo pensioni lavoratori dipendenti. È chiaro che i fattori che portano alla maggiore o minore sostenibilità sono anche endogeni – il numero degli occupati e il numero dei contribuenti – e ovviamente tale sostenibilità si lega al tasso di crescita del Paese, con un impatto sulla quantità e sulla qualità del lavoro.

La prima considerazione, in questo quadro di sostanziale stabilità, è che vi è la possibilità di attuare una serie di interventi in base alle decisioni che potranno essere prese. Aggiungo anche – e lo dico senza vena polemica – che quando parla l'INPS di pensioni l'effetto sulle persone è immediato; quindi consigliereei molta cautela da parte degli altri organi dell'Istituto nel pronunciarsi su ipotesi avveniristiche relative a nuove modalità di accesso pensionistico, perché si creerebbe immediatamente un impatto e una rincorsa a prendere decisioni, proprio perché è l'INPS l'ente erogatore delle pensioni. Sarebbe quindi saggio e opportuno lasciare al legislatore e – aggiungo – alle parti sociali la decisione su come e dove intervenire, e se sia opportuno farlo, per modificare un sistema che certamente merita di essere tenuto sotto controllo per l'evidente rischio di quello che è definito «scalone».

Le modalità di maggiore flessibilità andranno valutate compatibilmente alle condizioni economiche del Paese. Crediamo che anche dall'emergenza Covid emerga un dato che invitiamo a osservare, che è anche il nesso – non per tutti e non in maniera automatica – con una possibile revisione delle modalità di accesso alla pensione. Si tratta, quindi, di una pensione più flessibile per un certo numero di soggetti, che tenga conto anche dei processi di riconversione e di ristrutturazione che sono avvenuti e stanno avvenendo nel Paese. In sostanza, pensiamo che una quota importante delle modifiche possibili debba tener conto anche dell'area più prossima degli ammortizzatori sociali (lavoratori svantaggiati, aziende in crisi, e altro ancora). L'invito è a tenere in qualche modo insieme i due ambiti per rendere possibile un graduale intervento flessibile al fine di superare le rigidità della legge Fornero. Tutto ciò in un quadro del sistema economico e produttivo comunque in profonda evoluzione che ha e avrà sacche di crisi ancora significative, ma anche importanti aree di crescita dal punto di vista della competitività di una certa serie di segmenti produttivi e aziendali significativi. Non crediamo che ci debba essere una norma rigida uguale per tutti, ma si dovrebbe tenere conto della profonda diversificazione esistente.

Aggiungo un accenno alle spese di gestione interna dell'Istituto. Ricordo sempre che l'INPS eroga notevoli risorse allo Stato per il contributo alla riduzione del debito pubblico – oltre 700 milioni – che ovviamente vengono tagliate da altre attività.

Infine, chiedo che la voce che ho cercato di rappresentare, cioè quella dei contribuenti principali dell'Istituto (230 miliardi l'anno), quindi imprese e lavoratori, sia riconosciuta come un valore importante nella gestione di un ente così atipico, di una pubblica amministrazione così atipica, che alla gestione della fiscalità generale somma una quota molto più importante e significativa che proviene dal sacrificio di imprese e lavoratori per garantire un presente e un futuro pensionistico e una natura protettiva sul lavoro.

PRESIDENTE. Grazie per il suo intervento, presidente Loy.

I colleghi che intendono partecipare al dibattito hanno ora facoltà di intervenire.

PUGLIA (M5S). Signor Presidente, ringrazio il presidente Loy per la sua esposizione. Ascoltando la relazione mi sono venute in mente alcune domande in merito agli ammortizzatori sociali legati alla pandemia, all'aspetto organizzativo del contenzioso e, infine, alla dematerializzazione dei documenti.

Si è molto parlato di forti ritardi – soprattutto nel periodo iniziale – nell'erogazione delle prestazioni di sostegno al reddito, quindi degli ammortizzatori sociali, nell'emergenza da Covid, ma a mio avviso l'INPS ha gestito bene la situazione. Rispetto al dettato normativo che faceva confluire una normativa storica, quella sulla cassa integrazione, all'interno di una situazione emergenziale in cui bisognava dare una risposta rapida e veloce, e rispetto agli strumenti scelti – ahimè, anch'io come legislatore ho una certa responsabilità nelle decisioni assunte – credo che il sistema utilizzato non fosse adatto per affrontare la situazione. Vorrei sapere che cosa pensa il presidente Loy in merito a questo argomento.

Suppongo poi che in quel periodo ci sia stata un'interlocuzione tra Governo e INPS in merito al funzionamento del sistema informatico al quale era forse necessario apportare delle modifiche. Vorrei sapere se il servizio informatico ha fatto pervenire osservazioni, tracciando delle linee tecniche che sarebbe stato opportuno utilizzare, mentre il Governo e il legislatore hanno preferito adottare un sistema che poi si è rivelato abbastanza lento. Peraltro, io ho avuto la possibilità di verificare i passaggi necessari per dichiarare la cassa integrazione, gestirla, dichiararla nuovamente e poi confermarla, passaggi che a maggio sono stati ridotti con l'Uniemens-Cig. Rimane comunque il dubbio se il servizio informatico si sia espresso – e le chiedo se magari ha informazioni in merito – magari proponendo modifiche al sistema già in adozione o l'utilizzo di un altro sistema.

Per quanto riguarda il contenzioso, dai dati risulta che effettivamente è abbastanza importante e molto spesso è anche difficile capirne precisa-

mente l'origine. Cosa potrebbe dare vita a un contenzioso così oneroso? Possono intervenire problemi di disorganizzazione o non si esaminano bene le pratiche? Ci sono problemi, ad esempio, nella predisposizione degli atti di gestione da parte dell'Istituto? Sono state forse rilevate criticità in questo senso? Allo stato attuale, questo tipo di contenzioso viene gestito sempre in forma cartacea o si è provveduto a una dematerializzazione della documentazione? L'INPS sta riuscendo a smaltire la documentazione cartacea del passato? A tale proposito, vorrei sapere se il CIV ha indicato un indirizzo anche per gli anni a venire affinché i documenti cartacei siano ormai un ricordo del passato.

PRESIDENTE. Presidente Loy, prima di darle la parola per la replica, aggiungerei qualche domanda, soffermandomi su alcuni aspetti da lei già trattati nella relazione ma sui quali le chiedo un supplemento di riflessione.

Accennando all'attivo della gestione separata lei ha giustamente fatto riferimento a un principio di solidarietà interna al sistema per cui gli andamenti dei mercati del lavoro di categorie professionali diverse richiedono forme solidaristiche di passaggio tra gestioni. Le chiedo se dal suo osservatorio risulta che ci sia un momento in cui tale solidarietà è sotto *stress* e vi sia bisogno di un po' di solidarietà esterna, perché magari alcune categorie – penso alle partite IVA della gestione separata – avrebbero bisogno di un investimento su istituti assistenziali che le rafforzino, intervenendo sulla gestione nella sua sostenibilità, rafforzando gli andamenti professionali soprattutto dei giovani che ad essa contribuiscono. Mi chiedo quindi se dal suo punto di vista questa solidarietà interna ancora regge o se ci stiamo avvicinando al momento in cui saremo costretti a pensare anche ad altre forme di solidarietà.

Il collega Puglia ha già accennato al problema del contenzioso che mi sembra un tema molto importante non solo dal punto di vista delle spese di gestione ma anche dal punto di vista delle risposte alle cittadine e ai cittadini, perché ovviamente comporta ritardi nell'erogazione di una prestazione che spetta di diritto. Le chiedo quindi ulteriori elementi, oltre a quelli accennati dal collega Puglia, relativi a questo eccesso di litigiosità. Ci può dire magari se esistono anche meccanismi organizzativi – come avviene in altre agenzie pubbliche – che favoriscono questo eccesso di litigiosità e quali sono le criticità dal suo punto di vista?

Prendiamo poi atto da questa audizione del problema delle invalidità civili, tema che ovviamente attenzioneremo. Le chiedo se tale problema, che sul piano qualitativo è senz'altro storico, si sia esasperato sul piano quantitativo nel momento in cui l'Istituto è stato assorbito dall'emergenza Covid. Quali sono le eventuali strozzature da risolvere per superarlo e per evadere le tante domande ancora in attesa di risposta?

Lei, presidente Loy, ha accennato al *digital divide* e all'importanza che la digitalizzazione dei servizi – che tutti ovviamente auspichiamo – non si traduca in un costo in termini di universalismo dei diritti. Come si può evitare questo effetto collaterale? Secondo lei, dobbiamo forse ri-

pensare il modello organizzativo territoriale dell'INPS o piuttosto è più opportuno investire su un rapporto diverso, più organico, più collaborativo con la rete dei patronati e del *welfare* di comunità?

*LOY.* Signor Presidente, vi ringrazio per l'attenzione e per la precisione dei quesiti e delle riflessioni che mi avete sottoposto.

Per quanto riguarda gli ammortizzatori sociali, uso una frase secca: strumenti ordinari in una situazione straordinaria. Questa è stata la scelta, anche comprensibile, del legislatore, a partire dal primo decreto emanato per contrastare gli effetti della pandemia che ha comportato l'estensione quantitativa degli ammortizzatori sociali in maniera giustamente indistinta, con l'utilizzo anche della cassa in deroga per i settori scoperti. Sostanzialmente è aumentata la quantità, ma la strumentazione è rimasta quella tradizionale.

Ricordo sempre che prima della pandemia le domande in giacenza del fondo di integrazione salariale, che vale tanto in termini di lavoratori e di imprese e che investe soprattutto il settore terziario, ma non solo, viaggiava con circa 200 giorni in attesa dell'autorizzazione, e stiamo parlando di poche migliaia di domande. Poi è arrivato l'uragano e quella struttura si è ritrovata a gestire un aumento delle domande di 100-150 volte. Quindi c'è stata una risposta ordinaria – importante dal punto di vista finanziario, intendiamoci – in una situazione straordinaria. Ovviamente questo ha terrorizzato – scusate il termine non elegante – l'Istituto che ha passato i primi mesi a dover gestire con strumenti ordinari una situazione straordinaria. Pertanto, sono stati necessari molti mesi affinché il sistema INPS, e naturalmente il suo sistema informatico interno, uscisse da una difficoltà inevitabile: il legislatore, infatti, aveva posto immediatamente l'esigenza di dare ristoro a milioni di persone, pagando il prezzo della mancanza di una fase fisiologica di innovazione dei programmi informatici, senza quello che possiamo definire *stress test*. Dunque, milioni di domande che sono giunte in poche settimane, in pochi mesi, hanno impattato su un sistema che ovviamente non era pronto alla gestione della crisi pandemica, così come non lo era l'intero Paese. Questo ha inevitabilmente richiesto alcuni mesi di assestamento per risolvere la patologia che si era creata.

Quindi, se c'è una responsabilità, ebbene quella è stata del legislatore, ma è qualcosa di comprensibile, perché dalla sera alla mattina sono state fermate centinaia di migliaia di aziende, scelta che immagino non sia stata facile, ma in quella situazione andava comunque garantito un reddito. Potrei dire con il senno di poi – e in qualche caso lo abbiamo anche detto – che forse, almeno per i primi due mesi, poteva essere utilizzato uno strumento simile al *bonus* come quello erogato per i professionisti autonomi che, al di là del famoso *black out* di aprile, ha avuto un pregio in termini di efficienza, dato che ha garantito l'arrivo del ristoro il prima possibile a milioni di persone in modo assolutamente indiscriminato: il legislatore, infatti, in quel caso ha scelto di erogare il *bonus* a tutti, a prescindere dalla situazione di maggiore o minore difficoltà. È stata una

scelta politica ma forse, almeno per i primi due mesi, si poteva operare una scelta simile anche per i lavoratori posti in cassa integrazione: intanto si pagava, direttamente o attraverso l'azienda, e nel frattempo si riassestava la procedura relativa all'autorizzazione della CIG, intensificando i processi di innovazione tecnologica. Questo non è stato fatto e l'INPS ha pagato un prezzo anche in termini di immagine.

Anche noi abbiamo attaccato e criticato. Devo dire che il dialogo con gli uffici preposti alla telematizzazione e all'informatica, per riferirmi alle riflessioni del senatore Puglia, ci hanno fatto capire che non c'era alternativa: era stata fatta la scelta politica di mettere immediatamente in campo la CIG pur in assenza di certezza della fluidità del processo informatico. La storia ci dirà se era un prezzo da pagare o meno. Certamente allora molti lavoratori e molte imprese hanno avuto grande difficoltà. Certo, forse sarebbe stato opportuno un rapporto diverso tra INPS e legislatore per segnalare un possibile impatto, se non altro per non caricare sull'Istituto una responsabilità che forse prioritariamente era del legislatore.

Per rispondere sia al senatore Puglia che al senatore Nannicini in merito al tema del contenzioso, le cause sono tante e in parte sono storiche. Notoriamente la normativa italiana è piuttosto farraginoso ed è oggetto di modifiche continue e di interpretazioni anche in sede giudiziaria, e questo provoca e alimenta l'utilizzo del contenzioso.

Noi indichiamo sostanzialmente due strade e certamente una è esterna all'Istituto ed è quella della semplificazione normativa. La seconda prevede di capire come deflazionare il ricorso al contenzioso giudiziario il che, a nostro avviso, dovrebbe avvenire anche attraverso una valorizzazione di quella che nel diritto privato potremmo definire conciliazione, anche se tale non è: cioè una sede amministrativa, quindi non ancora giudiziaria, dovrebbe diventare la prima sede di discussione di un ricorso avverso la negazione di una prestazione. Questo viene incardinato nei comitati provinciali INPS e nei comitati che operano a livello nazionale. Non entro nel dettaglio, ma a nostro avviso c'è stato un indebolimento della funzione di questi comitati che in gran parte svolgevano e potrebbero svolgere una funzione di filtro tra le decisioni dell'Istituto e il presunto diritto che la persona rivendica, anche correggendo decisioni amministrative dell'Istituto stesso: infatti, se il ricorso amministrativo è dequalificato ed è sottovalutato, l'alternativa per il cittadino è andare in giudizio e se in sede giudiziaria il tasso di soccombenza dell'Istituto si attesta fra il 30 e il 50 per cento, ciò vuol dire che sussiste una patologia precedente in quanto l'Istituto non ha modificato una sua possibile decisione o non è stato indicato di modificare una sua possibile decisione, a fronte anche di un evidente rischio di sconfitta in tribunale. Poi intervengono anche altri fattori al confine della legalità presenti in aree in cui i ricorsi seriali rappresentano la norma. Interviene quindi una serie di patologie per le quali non c'è una risposta unica. Noi rivolgiamo un coraggioso invito a valorizzare la possibilità di dirimere un confronto in sede pregiudiziale, perché questo abbassa il tasso del contenzioso giudiziario, riduce i costi e coadiuva l'I-

stituito a fronte di decisioni che sono ovviamente a rischio di delegittimazione davanti al giudice.

Questo tema impatta in parte anche sull'invalidità civile. La lentezza e la poca strutturazione delle valutazioni comportano anche in questo caso un grande ricorso in sede di giudizio e il tasso di soccombenza è ancora più alto. Le cause delle difficoltà sull'indennità civile sono tante ma voglio riassumerle brevemente. Innanzitutto, lamentiamo una costante sottovalutazione della necessità di implementare le aree medico-legali interne all'Istituto: oggi i medici direttamente dipendenti sono ridotti a poche centinaia. Si è operato attraverso la scelta di un sistema convenzionale al limite del semischiavismo – non voglio usare parole forti ma è così – per centinaia e centinaia di giovani medici per i quali parlare di precarietà delle condizioni di lavoro è dire poco, il che ovviamente impatta anche sulla quantità e sulla qualità del lavoro. Quindi è necessario intervenire sul rafforzamento dell'area medico-legale. È in atto un concorso ma non è sufficiente. Penso che il legislatore debba cogliere questa occasione per individuare una terapia d'urto in termini occupazionali – e questo vale anche per il sistema sanitario nazionale – e dare maggiore certezza anche ai circa 1.000 medici che lavorano in convenzione.

Dall'altra parte, sarebbe necessario aumentare in maniera esponenziale – in questo caso sì attraverso un processo di digitalizzazione più veloce – la possibilità di verifica della sussistenza o meno delle condizioni per l'accesso all'invalidità attraverso le cosiddette visite documentali che avvengono già per malati oncologici e per altre patologie cliniche. Pensiamo che anche questa soluzione possa essere d'aiuto per evitare la presenza fisica del paziente, spesso in condizioni di grande disagio. Ringraziamo il senatore Nannicini per la volontà che ha espresso di proseguire un'analisi approfondita sul sistema dell'invalidità.

Per quanto riguarda la dematerializzazione della documentazione, sapete che è in corso una verifica su alcuni affidamenti dati tanti anni fa dall'Istituto a una certa società; è in atto un contenzioso e quindi ci troviamo in una fase complicata. Condividiamo la scelta di una spinta maggiore degli investimenti sulle ICT, le tecnologie dell'informazione e della comunicazione, e sul piano digitale; ovviamente non entriamo nel dettaglio tecnico perché si tratta di materia molto complessa, ma la scelta del legislatore di liberare l'INPS dai vincoli di spesa, anche grazie al nostro intervento, sulla spesa per l'informatica è una grande opportunità che può investire anche il sistema della dematerializzazione cartacea.

Per quanto riguarda il *digital divide*, è vero: va ridisegnato il sistema operativo dell'Istituto. Noi immaginiamo un processo che può centralizzare alcune attività attraverso il sistema informatico (mi riferisco in particolare ad alcune attività di prestazioni da pagare), che potrebbe liberare risorse sul territorio per una maggiore funzione consulenziale e un maggiore raccordo con le strutture indicate dal senatore Nannicini – patronati ed altre – che già oggi trasmettono all'Istituto il 70-80 per cento delle domande dei cittadini. Quindi è una realtà ormai insita nella funzione dell'INPS.

Sorprende, nella campagna di comunicazione dell'INPS, che si lancino, giustamente, nuovi prodotti informatici come l'*app* e lo SPID, sottovalutando però il fatto che emerge, anche dagli indici di gradimento risultanti da alcune ricerche fatte dall'Istituto, che i patronati ma anche i professionisti, consulenti e associazioni di imprese siano più graditi dagli utenti per rapportarsi con l'Istituto. Quindi, anche il tema del *digital divide* ha un collegamento profondo con la valorizzazione di queste realtà e comunque con le reti associative presenti sul territorio che sono a nostro avviso un grande valore.

Infine aggiungo una riflessione sul quadro generale. Certo, tutti sanno che la gestione separata oggi è la cassaforte. Quando comincerà ad erogare prestazioni pensionistiche in maniera significativa svolgerà la funzione per la quale è stata costituita, cioè accumulare contributi e pagare le prestazioni, e quindi non sarà più una cassaforte. Si porrà a quel punto un doppio problema, quello generale relativo alla sostenibilità del bilancio dell'Istituto, in cui la solidarietà sarà da gestire con una maggiore oculatezza, e quello relativo a quelle aree professionali, specialmente del lavoro non dipendente, che, pur dovendosi costruire un sistema solidale e mutualistico, necessitano di un significativo sostegno simile a quello previsto per le *start up*, anche con riferimento all'avvio di modelli assicurativi, previdenziali e mutualistici.

Questo si collega in particolare a quelle aree a forte lavoro discontinuo. Come sapete, è un dibattito che sta investendo il lavoro di due commissioni – quella sulla separazione, assistenza e previdenza e quella sui lavori gravosi – che attraverso la loro attività di indagine dovranno contribuire a dotare di elementi utili il decisore politico e – aggiungo io – le parti sociali nel definire il miglior modello possibile e più flessibile per l'accesso pensionistico.

È chiaro che in un sistema protettivo del mercato del lavoro che si evolve, non avremo quella linearità che ha costruito il sistema previdenziale degli anni Cinquanta, Sessanta e Settanta basato su un sistema retributivo, su una carriera magari anche a bassa retribuzione ma costante. Oggi il mondo si è rovesciato, non sono io a doverlo ricordare. Quindi, il legislatore deve avere una certa capacità adattiva a queste innovazioni, tenendo saldi alcuni principi che a nostro avviso sono ancora validi e che sono rappresentati dall'esperienza dell'INPS e, all'interno dell'INPS, anche dall'esperienza del Consiglio di indirizzo e vigilanza, esperienze che si fondano su un modello mutualistico, solidale e assicurativo che, a nostro avviso, è ancora valido, certo da aggiornare e da rafforzare, ma che garantisce quell'incrocio tra sostenibilità e diritti sociali ed economici che va salvaguardato per il più alto numero possibile di cittadine e cittadini del nostro Paese.

PRESIDENTE. Ringrazio ancora il presidente Loy per la sua disponibilità e la puntualità con cui ha portato alla nostra riflessione temi così rilevanti sui quali continueremo ovviamente ad indirizzare la nostra attività di controllo.

Voglio ricordare che la documentazione consegnata in data odierna dal presidente Loy sarà disponibile per la pubblica consultazione nella pagina *web* della Commissione.

Dichiaro conclusa l'audizione.

Rinvio il seguito dell'indagine conoscitiva ad altra seduta.

*I lavori terminano alle ore 14,50.*