

# COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

SULL'ATTIVITÀ DEGLI ENTI GESTORI DI FORME OBBLIGATORIE  
DI PREVIDENZA E ASSISTENZA SOCIALE

---

PROCEDURA INFORMATIVA  
SULLA RICONGIUNZIONE E SULLA TOTALIZZAZIONE DELLE  
POSIZIONI CONTRIBUTIVE IN RELAZIONE ALLA MOBILITÀ  
PROFESSIONALE DEI LAVORATORI E, IN PARTICOLARE,  
AI CASI DI PASSAGGIO DAL LAVORO SUBORDINATO A  
QUELLO AUTONOMO E VICEVERSA

40° Resoconto stenografico

SEDUTA DI MARTEDÌ 20 LUGLIO 1999

---

**Presidenza del Presidente senatore DE LUCA Michele**

---

## INDICE

### **Audizione del Sottosegretario di Stato al lavoro e alla previdenza sociale, dottor Morese**

DE LUCA Michele, <i>Presidente</i> . . . . .	Pag. 3, 5, 7		MORESE, Sottosegretario di Stato al lavoro e alla previdenza sociale. . . . .	Pag. 4, 7
--	--------------	--	--	-----------

*Interviene il sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale Raffaele Morese.*

*I lavori hanno inizio alle ore 14,10.*

#### *SULLA PUBBLICITÀ DEI LAVORI*

PRESIDENTE. Informo la Commissione che della seduta odierna verrà redatto e pubblicato, oltre al resoconto sommario, anche il resoconto stenografico.

Inoltre ritengo opportuno disporre l'attivazione dell'impianto audiovisivo, in modo da consentire la speciale forma di pubblicità della seduta per la quale è stato preventivamente acquisito l'assenso presidenziale. Poiché non si fanno osservazioni, tale forma di pubblicità è dunque adottata per il prosieguo dei lavori.

#### *PROCEDURA INFORMATIVA*

**Sulla ricongiunzione e sulla totalizzazione delle posizioni contributive in relazione alla mobilità professionale dei lavoratori e, in particolare, ai casi di passaggio dal lavoro subordinato a quello autonomo e viceversa: audizione del sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale, dottor Raffaele Morese**

PRESIDENTE. L'ordine del giorno reca l'audizione del sottosegretario per il lavoro e la previdenza sociale, dottor Raffaele Morese.

Ricordo brevemente al Sottosegretario che la procedura informativa in atto trae origine dalla considerazione che ogni lavoratore è presumibilmente destinato a cambiare molti lavori nella sua vita e che, nonostante che questa mobilità professionale si rivelerà in futuro sempre più frequente, il sistema pensionistico non è adeguato a questo fenomeno perchè non consente, in maniera agevole, di utilizzare tutti i contributi che sono stati versati alle varie gestioni a cui il singolo lavoratore è stato iscritto. Ciò accade in particolare nel passaggio dal lavoro subordinato al lavoro professionale autonomo, in quanto il costo della ricongiunzione è estremamente rilevante.

La nostra indagine era già stata avviata quando è intervenuta la Corte costituzionale che, con la sentenza n. 61 del 1999, ha affermato che la totalizzazione come alternativa alla ricongiunzione è un dovere quando il soggetto non ha maturato in nessuna gestione il diritto alla pensione.

Nel corso della nostra indagine abbiamo incontrato molti soggetti: parti sociali, enti previdenziali ed enti privatizzati. Vorremmo sapere ora quale sia la posizione del Governo sul problema in generale e, in particolare, se, a seguito della sentenza della Corte costituzionale prima cita-

ta, sono state assunte specifiche iniziative di studio allo scopo di apprestare misure idonee a rispondere ai rilievi espressi in quella sentenza.

Bisogna ricordare che la Corte ha ritenuto che sia necessario introdurre l'obbligo della totalizzazione, sia pure nel caso particolare in cui in nessuna gestione si sia maturato appunto il diritto alla pensione, ma ha poi lasciato alla discrezionalità del legislatore la scelta della tipologia della totalizzazione. Nel momento in cui si affronterà il problema, potrebbe essere opportuno prevedere una disciplina della totalizzazione che la configuri come istituto di carattere generale, applicabile tutte le volte che un soggetto abbia più spezzoni contributivi presso diverse gestioni ed intende utilizzarli integralmente senza perderne alcuno.

D'altro canto, la stessa ricongiunzione, che certamente rappresenta una soluzione molto più favorevole al lavoratore perchè consente di considerare la sua intera vita lavorativa come se fosse stato iscritto costantemente all'ultima gestione, deve essere valutata attentamente perchè, anche se la Corte non l'ha dichiarata incostituzionale, lo ha fatto soltanto perchè la sua configurazione rientra nella discrezionalità del legislatore. Ridefinendo l'istituto, si potrebbe quindi anche considerare una nuova disciplina della ricongiunzione che ripartisca in maniera più equa l'onere relativo.

Si tratta di temi problematici non tanto per l'aspetto equitativo, perchè su questo piano nessuno nega l'esigenza di trovare un sistema che consenta di unificare le diverse posizioni contributive, quanto per l'aspetto finanziario. Proprio per questo abbiamo proceduto all'audizione del Ragioniere generale dello Stato, il quale ha promesso alla Commissione di fornire i necessari dati quantitativi in ordine al costo dell'operazione.

Credo di avere citato tutte le ragioni che ci hanno indotto alle nostre riflessioni e le tematiche emerse dalle audizioni finora svolte, perciò lascio la parola al sottosegretario Morese, che ringrazio per la partecipazione a questa audizione.

*MORESE, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Signor Presidente, desidero ricordare che la Corte ha deliberato, il 5 marzo di quest'anno, e che già il 17 marzo il ministro Bassolino ha avuto modo di fornire una prima risposta ad un'interrogazione parlamentare in merito presentata alla Camera dall'onorevole Delbono; in quella occasione il Ministro definì l'argomento, cito testualmente, «legittimo e del tutto giusto», riservandosi di vagliare diverse ipotesi di soluzioni.

Confermo che consideriamo la questione sia legittima che giusta, specie in considerazione della coesistenza di due fattori: l'aumento della mobilità fra diversi lavori e l'elevazione del minimo degli anni fino a 20, e anche oltre, per i fondi professionali. A fronte di una mobilità sempre più diffusa e di una elevazione di questo genere, è chiaro che la questione coinvolge un numero sempre crescente di persone. È vero che la progressiva introduzione del sistema contributivo tende ad attenuare il problema, ma si tratta di un fenomeno

di lungo periodo, dato che, anche per tutti coloro per i quali vige il sistema contributivo, il calcolo avviene sempre *pro quota*.

D'altra parte, è noto che ad artigiani, commercianti e coltivatori diretti viene già applicato il sistema della totalizzazione e quindi esiste un precedente. Il problema è la dimensione dell'estensione di tale sistema, che implica la necessità di fare emergere tutte le situazioni «silenti» (come sono definite normalmente), il che comporta un onere in più per i sistemi previdenziali.

Desidero comunque ricordare che il decreto legislativo n. 184 del 1997 consente già la facoltà ai fondi professionali di operare una totalizzazione unilaterale, su base facoltativa; da un'indagine condotta risulta, però, che nessuna gestione ha utilizzato tale facoltà perchè l'interesse dei fondi è, ovviamente, quello di trattenere i contributi silenti. Solo una norma a carattere obbligatorio potrebbe in qualche modo assicurare un esito positivo alle indicazioni della Corte costituzionale. Stiamo vagliando le opportunità in tal senso, per verificare se possa essere individuata una soluzione nella prossima manovra finanziaria.

Ovviamente, si possono ipotizzare diverse soluzioni ed in questo momento non siamo in grado di affermare quale sia la migliore: fra l'altro, trattandosi di una scelta che dovrà essere valida *erga omnes*, è bene che sia frutto di concertazione. Si potrebbe, ad esempio, generalizzare il sistema di totalizzazione previsto per i fondi professionali, che è limitato al calcolo del numero degli anni, oppure si potrebbe ipotizzare che la totalizzazione valga solo per le pensioni di vecchiaia, considerando le pensioni di anzianità come un evento non di norma.

Si possono cioè individuare soluzioni che consentano di affrontare tale problematica con la realizzazione di uno scambio. Infatti, mentre con il sistema attuale chi rivaluta la riserva matematica ha una pensione al livello dell'ultimo fondo cui ha partecipato - onerosa, come ha detto la Corte costituzionale -, nel caso della totalizzazione è chiaro che il livello della pensione è più basso, tuttavia si recupera sicuramente l'intero periodo. Ritengo quindi che questa seconda ipotesi sia più equa della prima.

Il punto è far combinare il diritto delle persone a veder rilevata la propria posizione con le esigenze di tipo finanziario proprie dei fondi. Ciò potrebbe essere oggetto di una verifica, sia in questa sede, sia allorché si discuterà del collegato ordinamentale alla legge finanziaria, in modo tale da poter introdurre qualche ipotesi frutto di concertazione.

**PRESIDENTE.** Ringrazio il sottosegretario Morese. Il collegato ordinamentale rappresenta in pratica un luogo dove sogliono sbocciare i risultati dei nostri lavori, quindi si tratta di un'indicazione che riteniamo beneaugurante: anche il riordino degli enti è una indicazione originata dai lavori di questa Commissione e poi è rientrata nelle disposizioni previste dal collegato ordinamentale.

Desidero tuttavia puntualizzare alcuni aspetti che potranno essere utilizzati anche per le vostre riflessioni, e mi riferisco in particolare ai costi delle due operazioni, totalizzazione e ricongiunzione. Intanto scarterei la totalizzazione parziale utilizzata con riferimento alle Casse e da

queste mai utilizzata. Infatti la totalizzazione parziale consente alle Casse di considerare come utile ai fini della maturazione del diritto alla pensione l'intero periodo, anche perchè maturato presso altre gestioni. Tuttavia poi, ai fini della misura della pensione, si tiene conto soltanto dei contributi versati presso la Cassa, mentre a carico delle altre gestioni non si prevede alcun obbligo a pagare una prestazione correlata ai contributi versati.

Più corretta è l'operazione usata per le gestioni autonome gestite dall'Inps, laddove in effetti si tenta di recuperare tutti i periodi cercando di calcolare la quota di prestazione in base alle regole di ciascuna gestione. E questa potrebbe essere pensata come soluzione generalizzabile, tenendo appunto conto dei costi che consistono nel fatto che in dipendenza di questa operazione di totalizzazione si renderebbero fruttiferi a fini pensionistici i cosiddetti contributi silenti, contributi dei quali non siamo in grado di conoscere neppure approssimativamente la quantità perchè essi sono, per così dire, una rendita gratuita che arriva alle varie gestioni e che non ha alcuna giustificazione, tanto meno sul piano costituzionale. La Corte costituzionale su questo punto è stata chiara: la totalizzazione non è a costo zero perchè si perdono i contributi silenti. Ma attenzione, la Costituzione non consente di lasciar sopravvivere questa forma di rendita di posizione per chi riscuote questi contributi silenti.

Tuttavia, la totalizzazione lascia i contributi nella gestione presso cui sono stati versati e là essi maturano il diritto alla prestazione. Naturalmente non danno quel risultato ottimale che si otterrebbe ipotizzando una sorta di fittizia iscrizione per tutto il periodo ad un'unica gestione; a questo fine provvede la ricongiunzione, in forza della quale i contributi versati nelle varie gestioni vengono riversati nell'ultima di esse e considerati come se il lavoratore fosse sempre stato iscritto in quella. Qui il risultato è assai più vantaggioso; il costo è rilevantissimo perchè si deve pagare una somma che risulta decurtando dall'ammontare dei contributi, più il 4-5 per cento, l'ammontare della riserva matematica totale, per i professionisti, o del 50 per cento della stessa, per gli autonomi.

Si potrebbe intanto immaginare una ripartizione più equa di questo costo, giacchè non si comprende perchè mai la gestione di provenienza debba dare così poco e quella di arrivo debba pretendere così tanto. È un aspetto su cui occorrerebbe riflettere attentamente. Ma non v'è dubbio che, ferma restando la necessità di ripartire l'onere tra le gestioni interessate, si può immaginare per la ricongiunzione un onere giustificato a carico dell'interessato, il quale in dipendenza della ricongiunzione ha un valore aggiunto rispetto alla totalizzazione perchè quest'ultima gli consentirebbe di per sé l'utilizzazione totale di tutti gli spezzoni contributivi, laddove la ricongiunzione gli consentirebbe questa *fictio* del versamento in un'unica gestione con un risultato finale molto più vantaggioso.

Allora, mentre per la totalizzazione il prezzo va pagato da chi non usufruisce più dei contributi silenti, per quanto riguarda la ricongiunzione (si tratta di dati che nascono anche dalle audizioni svolte) si potrebbe pensare, da un lato, ad una giusta redistribuzione dei costi tra le gestioni e, dall'altro, ad un contributo suppletivo del lavoratore, proporzionato al

maggior vantaggio che gli deriva dalla ricongiunzione, se confrontato al risultato che gli deriva dalla totalizzazione. Sarebbe questa una soluzione probabilmente molto corretta che andrebbe poi valutata quantitativamente, come ci ripromettiamo di fare quando avremo ottenuto le informazioni da parte della Ragioneria generale dello Stato.

*MORESE, sottosegretario di Stato per il lavoro e la previdenza sociale.* Il Governo farà tesoro di quanto lei ha detto, signor Presidente.

PRESIDENTE. Ringrazio il sottosegretario Morese per la sua collaborazione e dichiaro chiusa l'audizione.

Voglio altresì ricordare che, con l'audizione del rappresentante del Ministero del lavoro e della previdenza sociale, potrebbe ritenersi conclusa la procedura informativa sulla ricongiunzione e sulla totalizzazione delle posizioni contributive.

#### COMUNICAZIONI DEL PRESIDENTE

PRESIDENTE. Ritengo necessario aggiornare i colleghi sulla questione - di cui ho già dato notizia nella seduta del 7 luglio - sollevata dai presidenti dei Civ del'Inpdap, dell'Inps e dell'Inail riguardo ai poteri da riconoscere ai medesimi Civ, in particolare sotto il profilo dell'interpretazione dell'articolo 41, comma 1 della legge n. 449 del 1997. Tale norma riconosce, si sostiene, un potere di ricognizione ai Civ che identificano quali organi collegiali con funzioni amministrative, operanti all'interno degli enti, debbano ritenersi indispensabili e quali invece, in carenza di tale requisito, debbano essere soppressi.

Il Dipartimento della funzione pubblica - questa è la grande novità - in risposta alla lettera dei presidenti dei Civ e anche a seguito di una sollecitazione da me fatta a nome della Commissione, ha ribadito, con nota dell'8 luglio, che il potere ricognitivo è proprio del Consiglio di amministrazione degli enti e non dei Civ, fermo restando che «nulla osta a un mutamento del quadro normativo in occasione dell'esercizio di delega».

Il Ministro del lavoro e della previdenza sociale e il Ministro del tesoro, pure sollecitati sulla questione da una mia lettera, non hanno ancora dato risposta.

Comunico altresì che il collega onorevole Cangemi ha proposto l'acquisizione, da parte della Commissione, della documentazione relativa alla gestione del patrimonio immobiliare dell'Inpdap. La verifica della documentazione è particolarmente sollecitata da recenti episodi, emersi sugli organi di informazione, che, ad avviso dell'onorevole Cangemi, determinano allarme sulla correttezza della gestione.

Ho dunque provveduto, in data 14 luglio, nel senso proposto dall'onorevole Cangemi, invitando il Presidente dell'Inpdap a fornire alla Commissione la documentazione richiesta e di ciò ho provveduto ad informare anche l'onorevole Cangemi.

*I lavori terminano alle ore 14,30.*

