

XI COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro pubblico e privato)

S O M M A R I O

INTERROGAZIONI:

5-04430 Gnechchi: Problematiche relative alla ricongiunzione di contributi presso l'INPS ..	148
ALLEGATO 1 (Testo della risposta)	152
5-05950 Bellanova: Sulle risorse utilizzate dalle regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga	150
ALLEGATO 2 (Testo della risposta)	154

INTERROGAZIONI

Giovedì 16 febbraio 2012. — Presidenza del vicepresidente Luigi BOBBA. — Intervengono il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, Elsa Fornero, e il viceministro del lavoro e delle politiche sociali, Michel Martone.

La seduta comincia alle 9.05.

5-04430 Gnechchi: Problematiche relative alla ricongiunzione di contributi presso l'INPS.

Il ministro Elsa FORNERO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 1*), formulando talune ulteriori considerazioni sull'argomento oggetto dell'interrogazione in titolo. Nonostante sia pienamente consapevole che le misure assunte in materia siano suscettibili di pregiudicare la posizione previdenziale di determinati soggetti rispetto ad altre categorie di lavoratori, ritiene doveroso sottolineare che a queste ultime sono stati riconosciuti in passato trattamenti più favorevoli sulla base dell'applicazione di criteri privilegiati e non

corrispondenti a logiche di equità e giusta contribuzione. Ritiene utile, pertanto, avere posto fine a tali forme di beneficio, rendendo uniforme per tutti i lavoratori la disciplina sulle ricongiunzioni, valorizzando il principio secondo il quale ciascun lavoratore ha diritto a percepire un trattamento corrispondente a tutti i contributi versati, a prescindere dalla durata dei periodi di tale contribuzione. Ricorda, in proposito, che le più recenti misure assunte dal Governo in carica hanno riguardato, oltre alla generalizzazione del metodo contributivo per tutti i lavoratori, anche l'eliminazione del limite dei tre anni per l'ammissibilità della totalizzazione dei contributi, al fine di favorire un miglior raccordo tra prestazione previdenziale e onere contributivo sostenuto, che sia basato su criteri di maggiore equità generazionale.

Fa, quindi, notare che la questione dell'onerosità della ricongiunzione si pone soprattutto per i casi di trasferimenti di posizioni contributive tra fondi pensionistici che funzionano secondo regole previdenziali differenti, laddove il fondo chiamato a liquidare la pensione finale, sulla base di tali regole, riconosca un tratta-

mento di maggior favore per i lavoratori, richiedendo, pertanto, il pagamento di un onere corrispondente al miglioramento della prestazione pensionistica complessiva. Osserva, altresì, che l'onerosità della ricongiunzione così introdotta appare corretta e razionale anche sotto il profilo attuariale, come dimostrano le stime fornite dall'INPS in proposito — che sono riportate nell'annesso al testo della risposta — secondo le quali, in caso di eventuale reintroduzione del principio di gratuità della ricongiunzione, risulterebbe un quadro di impegno finanziario insostenibile e troppo gravoso, pari a 378 milioni di euro per l'anno corrente, che — in misura costantemente crescente — diventerebbe di 1.470 milioni di euro a regime, a decorrere dall'anno 2015.

Ritiene, in conclusione, che in un periodo di grave crisi economica come quello attuale a tutti è richiesto uno sforzo maggiore nel sostenere sacrifici e oneri, osservando che la situazione di privilegio goduta da taluni nel periodo storico antecedente non può essere presa a riferimento da altri che ne sono oggi esclusi per lamentare l'esistenza di disparità di trattamento — non esistenti nel caso di specie, a meno che non le si voglia raffrontare a privilegi passati — che il Governo, al contrario, vuole seriamente eliminare, in coerenza con il rispetto di principi di giustizia generazionale.

Marialuisa GNECCHI (PD), dopo aver ringraziato il Ministro per avere assicurato la propria presenza in Commissione per la risposta a una interrogazione che investe un tema di estrema sensibilità sociale, osserva preliminarmente che il suo gruppo ha condiviso la scelta del Governo — peraltro in linea con l'azione avviata sul punto dal Governo Prodi — di rendere omogeneo per tutti i lavoratori il regime contributivo *pro rata* a partire dal 1° gennaio 2012, nel segno della valorizzazione di qualsiasi forma di contribuzione a prescindere dall'arco temporale preso a riferimento e in un'ottica di maggiore solidarietà tra le generazioni. Ritiene, tuttavia, che le posizioni assunte dall'Esecu-

tivo in carica sulla materia della ricongiunzione siano suscettibili di determinare forti ingiustizie tra lavoratori e vadano modificate: manifesta, al riguardo, la disponibilità del suo gruppo a confrontarsi sulla questione senza pregiudizi di sorta o schematismi ideologici.

Ricorda, infatti, che la scelta di rimuovere la possibilità di ricongiungere gratuitamente i contributi versati è stata assunta dal precedente Governo Berlusconi, nel tentativo di scoraggiare la prematura uscita dal lavoro delle donne del pubblico impiego (così come testimoniano atti di indirizzo presentati da esponenti del centrodestra durante l'esame in Assemblea di provvedimenti in materia), in conformità alle misure assunte dal medesimo Governo in tema di innalzamento dell'età pensionabile delle dipendenti pubbliche; tuttavia, le iniziative governative sul punto si sono progressivamente allontanate dalla *ratio* fondante di tali misure, dal momento che esse sono state estese arbitrariamente ad altre categorie di lavoratori, dando luogo a palesi forme di iniquità. Ritiene, pertanto, che alla base di tale decisione vi sia stato un errore di interpretazione giuridica nonché una sottovalutazione degli effetti che tali misure avrebbero potuto produrre, come peraltro hanno riconosciuto rappresentanti del precedente Governo, in risposta ad atti di sindacato ispettivo presentati in Commissione (si dichiarò, in un'occasione, l'intenzione di porre rimedio a tale situazione, attesa anche la « neutralità finanziaria » di un eventuale intervento riparatore in tale ambito), nonché in sede di espressione del parere sulla mozione approvata all'unanimità dall'Assemblea della Camera nel luglio 2011.

Pur riconoscendo che la ricongiunzione dei contributi verso un fondo esclusivo o sostitutivo ai fini dell'erogazione di una pensione migliore non possa che essere onerosa (come è sempre stato ed è attualmente, giustificandosi l'onere di ricongiunzione con il trattamento più favorevole garantito nel fondo esclusivo o sostitutivo), fa notare che in precedenza essa era gratuita anche laddove i lavoratori sceglievano di costituire (e non di ricongiungere)

gratuitamente la posizione assicurativa presso l'INPS, accontentandosi di un trattamento tendenzialmente inferiore (con eccezione degli operai e dei turnisti elettrici e telefonici). Osserva, infatti, che ricongiungere gratuitamente verso il regime generale dell'INPS facendo confluire gratuitamente la propria (altrimenti sterile) contribuzione, significa aspirare ad avere lo stesso trattamento riconosciuto ai lavoratori dipendenti, non un trattamento migliore o disomogeneo, ovvero significa, a suo avviso, cercare di avere — giustamente — un'unica pensione.

Fa notare, peraltro, che l'onere della contribuzione si giustifica unicamente con il vantaggio pensionistico che deriva dalla ricongiunzione e si determina facendo la differenza tra due pensioni con e senza la contribuzione ricongiunta; osserva, quindi, che, se da tale operazione non deriva una differenza pensionistica (così come avvenuto in passato per i lavoratori che hanno scelto un trattamento potenzialmente inferiore rispetto a quello che avrebbe ottenuto nel fondo esclusivo o sostitutivo), l'onere di ricongiunzione è pari a zero e quest'ultima è assolutamente gratuita, facendo altresì presente che le aliquote contributive differenti non hanno mai inciso sull'onere di ricongiunzione. Sottolinea, quindi, che il Ministro ha omesso di precisare che si sta chiedendo un onere di ricongiunzione anche a lavoratori che hanno fatto sempre lo stesso lavoro dipendente, pagando le medesime aliquote dei lavoratori dipendenti sulla medesima retribuzione pensionabile: l'ingiusta differenza si produce proprio ai danni di chi, pur avendo sempre svolto un lavoro dipendente, si trova ad avere la contribuzione divisa tra due o più assicurazioni, per scelte aziendali e più raramente per scelte individuali.

Rileva, inoltre, che esiste un problema reale per i lavoratori e le lavoratrici degli enti locali: per risparmiare, gli enti locali hanno infatti versato, fino alla legge n. 335 del 1995, nel fondo pensioni per i propri dipendenti aliquote inferiori, che adesso penalizzano molto i lavoratori e le lavoratrici che dovessero andare in pensione

con il calcolo contributivo o la totalizzazione. Fa presente, però, che il problema è fondamentalmente dell'ente pubblico che ha risparmiato e non può riflettersi sulle spalle del singolo lavoratore.

Infine, alla luce dei dati sui profili finanziari forniti dagli uffici del competente ente previdenziale, che giudica totalmente inattendibili, ritiene che sia ormai indispensabile procedere ad una audizione in Commissione del presidente dell'INPS.

Luigi BOBBA, *presidente*, nel riservarsi di rappresentare al presidente della Commissione la richiesta, testé formulata, di audizione del presidente dell'INPS, avverte di avere consentito una replica dettagliata all'onorevole Gnechi, esclusivamente nel presupposto dell'assoluta rilevanza del tema oggetto del suo interrogazione, ferma restando l'esigenza di attenersi ai termini temporali previsti dal Regolamento.

5-05950 Bellanova: Sulle risorse utilizzate dalle regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga.

Il ministro Elsa FORNERO risponde all'interrogazione in titolo nei termini riportati in allegato (*vedi allegato 2*), aggiungendo che è in fase di studio un'ampia riforma del mercato del lavoro, nell'ambito di un aperto e serio confronto tra il Governo e le parti sociali, che dovrebbe condurre, tra l'altro, a una profonda revisione degli ammortizzatori sociali, da attuare secondo logiche di ampliamento della platea dei potenziali beneficiari. Fatto notare, peraltro, che tali riforme non avranno immediata operatività, anche perché è impensabile far partire i nuovi meccanismi con immediatezza, osserva che il Governo non intende assolutamente mettere in discussione il ricorso alla cassa integrazione guadagni, anche in deroga, per l'anno corrente, considerato l'attuale, grave, periodo di crisi occupazionale e produttiva, che induce il Governo a rappresentare come un obiettivo a più lungo termine la riforma degli ammortizzatori sociali.

Teresa BELLANOVA (PD) prende atto con soddisfazione della parte aggiuntiva della risposta del Ministro, auspicando che il Governo possa elaborare, in accordo con le parti sociali, una riforma degli ammortizzatori sociali che faccia rientrare tra i beneficiari dei trattamenti di integrazione salariale, anche in deroga, le categorie di lavoratori più deboli oggi escluse: tra queste ultime cita i giovani, ai quali, a suo avviso, fino ad oggi nulla è stato restituito in termini di maggiori risorse e opportunità, nonostante i risparmi economici che si sono conseguiti ai danni dei più anziani.

Invita, altresì, il Ministro a realizzare un approfondito monitoraggio per singole regioni, volto a constatare quali realtà

risultino ancora in pendenza con pratiche inevase, al fine di valutare modalità di intervento utili ad eliminare eventuali inefficienze, che rischiano di penalizzare soprattutto i lavoratori più deboli. Fa notare, infatti, che a rendere preoccupante la situazione testé descritta non è tanto la mancanza dei trasferimenti alle regioni, quanto l'inerzia di talune di queste ultime nell'assolvimento delle procedure burocratiche necessarie all'erogazione dei trattamenti.

Luigi BOBBA, *presidente*, dichiara concluso lo svolgimento delle interrogazioni all'ordine del giorno.

La seduta termina alle 9.45.

ALLEGATO 1

**5-04430 Gnecchi: Problematiche relative alla
ricongiunzione di contributi presso l'INPS.****TESTO DELLA RISPOSTA**

L'interrogazione che passo a discutere, presentata dall'onorevole Gnecchi, concerne la questione delle ricongiunzioni onerose.

A questo proposito vorrei ricordare alla Commissione che la disciplina in materia di ricongiunzione onerosa, introdotta dal precedente Governo (con il decreto-legge n. 78 del 2010, convertito dalla legge n. 122 del 2010), aveva l'obiettivo di ridurre la frammentazione e il particolarismo delle tutele offerte alle diverse categorie di lavoratori.

L'imposizione di un onere di ricongiunzione risponde infatti a criteri di equità tra le categorie. Del resto, prima che venisse adottata la disposizione contenuta nel decreto-legge n. 78 del 2010, la ricongiunzione dei contributi a titolo gratuito era in vigore unicamente per i lavoratori che dalle cd. « Gestioni Alternative (quali INPDAP, Fondi speciali Ferrovie, Volo, Elettrici, Telefonici, ...) » intendevano passare al Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (FPLD).

Risultavano già essere a titolo oneroso, invece, tutte le ricongiunzioni dalle « Gestioni Speciali » (ossia dalle « altre » gestioni, come quelle di artigiani e commercianti, ad esempio) al FPLD e dal FPLD alle « Gestioni Alternative e Speciali ». Sussisteva quindi una disomogeneità di trattamento tra lavoratori che difficilmente poteva trovare giustificazione dal punto di vista economico o sociale.

Inoltre, le diverse gestioni previdenziali si sono storicamente contraddistinte per una grande eterogeneità nelle aliquote previdenziali, nei criteri di accesso alle prestazioni e nelle regole di calcolo delle

pensioni. L'onerosità della ricongiunzione è volta a compensare tali differenze, per garantire parità di trattamento tra lavoratori « che optano per la ricongiunzione provenendo da altre gestioni previdenziali » e « lavoratori che da sempre contribuiscono alla gestione in causa » (al FPLD, nel nostro caso).

Proprio al fine di non produrre ingiuste differenze, la totalizzazione dei contributi, che è l'alternativa alla ricongiunzione, è gratuita, ma dà origine a pensioni calcolate interamente con il metodo contributivo. Questo metodo garantisce infatti, in ossequio al principio di equità, pensioni strettamente legate ai contributi versati.

In proposito, vorrei sottolineare che la riforma del sistema previdenziale introdotta da questo Governo (di cui all'articolo 24 della legge n. 214 del 2011), ha abolito la soglia minima di 3 anni di contribuzione per vedersi riconosciuti i contributi versati ad ogni singola gestione. Ora la totalizzazione riguarda tutti i contributi versati dal lavoratore, a prescindere dagli anni di contribuzione maturati nelle diverse gestioni.

Tanto premesso, al fine di dare risposta al quesito che mi è stato rivolto, informo la Commissione che dalle rilevazioni effettuate dall'INPS risulta che negli ultimi dieci anni sono state presentate circa 150.000 domande di trasferimento gratuito dei contributi all'Assicurazione Generale Obbligatoria gestita dall'INPS (e ciò sia a titolo di ricongiunzione gratuita che per costituzione di posizione assicurativa).

Di tali domande circa 110.000 sono state definite; circa 16.000 sono state re-

spinte e poco più di 2.300 sono state « chiuse » per rinuncia da parte degli interessati.

ANNESSE ALLA RISPOSTA DEL GOVERNO

Stima degli oneri derivanti dal ripristino della normativa vigente ante legge n. 122 del 2010 in tema di ricongiunzioni e trasferimenti di posizioni assicurative.

Si è analizzato il quadro normativo esistente in materia di ricongiunzione e trasferimento di periodi assicurativi maturati presso diversi Fondi/Gestioni nell'ipotesi di abrogazione delle norme contenute nella legge n. 122 del 30 luglio 2010, (articolo 12 commi da 12-*septies* a 12-*undecies*) che hanno introdotto l'onerosità dei suddetti trasferimenti.

Per la valutazione si è tenuto conto che:

l'abrogazione della normativa riguarda esclusivamente i lavoratori dipendenti, sia pubblici che privati;

la stima della platea dei beneficiari è stata effettuata sulla base dei dati, relativi agli anni 2007-2009, contenuti nella procedura di controllo del processo produttivo dell'INPS, nella quale vengono rilevate le domande di ricongiunzione e trasferimento verso l'AGO dei contributi versati presso lo Stato o presso i Fondi Speciali dell'INPS (articolo 1 legge n. 29 del 1979 e articolo 1 legge n. 322 del 1958);

ulteriore elemento preso a riferimento per la determinazione della platea di beneficiari è stata la distribuzione delle pensioni INPDAP nuove liquidate per categoria e sesso degli ultimi anni, ed i relativi indicatori statistici;

gli oneri sono stati valutati in termini di periodo medio di anticipo del pensionamento in relazione al riconoscimento gratuito di periodi assicurativi, altrimenti non utilizzabili ai fini della maturazione dei requisiti;

a seguito dell'innalzamento dell'età di vecchiaia delle donne del settore pubblico (61 anni nel 2011 e 65 a partire dal 2012), è stato valutato il trasferimento delle posizioni assicurative relative alle donne dello Stato verso l'INPS, in relazione alla gratuità dell'operazione;

trattandosi di lavoratori dipendenti, si è tenuto conto del differimento di 12 mesi a decorrere dalla maturazione dei requisiti (c.d. finestra), per l'accesso alle prestazioni pensionistiche;

La stima evidenzia la seguente articolazione dell'onere nel decennio di osservazione.

Oneri derivanti dal ripristino della normativa vigente ante legge n. 122 del 2010, in tema di ricongiunzioni e trasferimenti di posizioni assicurative

(importi in milioni di euro 2012 e numeri in migliaia di unità)

Anno	Numero pensioni vigenti	Oneri per rate di pensione
2012	20	378
2013	50	665
2014	80	1.125
2015	110	1.470
2016	140	1.470
2017	170	1.470
2018	200	1.470
2019	230	1.470
2020	260	1.470
2021	290	1.470

ALLEGATO 2

5-05950 Bellanova: Sulle risorse utilizzate dalle regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga.**TESTO DELLA RISPOSTA**

L'interrogazione che passo ad illustrare concerne le risorse utilizzate dalle regioni per gli ammortizzatori sociali in deroga.

Preliminarmente ricordo che la possibilità di accedere agli ammortizzatori sociali in deroga, introdotti con la legge finanziaria per il 2009, è stata prorogata e rifinanziata annualmente con la legge di stabilità.

Per l'anno 2011, l'assegnazione di risorse è avvenuta in misura inferiore rispetto alla richiesta, in quanto l'importo richiesto dalle Regioni risultava essere quasi il doppio rispetto alle risorse disponibili. A fronte di una richiesta complessiva di assegnazione di risorse pari a 1.761.000,77 euro, infatti, sono state assegnate alle Regioni, con decreto interministeriale, a seguito di stipula di accordo governativo tra Ministero del lavoro e delle politiche sociali e Regione, risorse pari ad 937 milioni di euro (secondo la ripartizione di cui alla tabella allegata).

Con riferimento alle risorse finanziarie da assegnare per l'annualità 2012, faccio presente che la legge di stabilità per il 2012 ha incrementato il Fondo sociale per occupazione e formazione di un miliardo di euro per l'anno 2012.

Ricordo che tali risorse sono destinate a finanziare, oltre gli ammortizzatori sociali in deroga, di competenza statale e regionale, anche gli interventi previsti dalla legge di stabilità di cui all'articolo 33.

Alle risorse stanziata dalla legge di stabilità, tuttavia, devono essere aggiunte le risorse residue degli anni precedenti.

Allo stato attuale, sono pervenute alla competente Direzione Generale del Ministero che rappresento richieste di assegnazioni di fondi, per la finalità della concessione o proroga di ammortizzatori sociali in deroga, dalle seguenti Regioni:

Lazio, per un importo pari ad Euro 220 milioni;

Marche, per un importo pari ad Euro 40 milioni;

Sicilia, per un importo pari ad Euro 60 milioni.

Da ultimo, segnalo che l'INPS procede – attraverso la cd « banca data percettori » – al costante monitoraggio dei trattamenti in deroga concessi alle aziende e ai lavoratori.

Tale monitoraggio è effettuato per ciascuna Regione e rileva sia i trattamenti effettivamente erogati alle aziende e ai lavoratori, sia i finanziamenti destinati alle singole Regioni, previo accordo delle stesse con il Ministero che rappresento.

Il monitoraggio dei dati è messo a disposizione di ogni singola Regione e dei Ministeri vigilanti.

Con riferimento ai ritardi nei pagamenti circa l'indennizzo di cassa integrazione in deroga, l'INPS ha dichiarato di procedere con tempestività al pagamento delle prestazioni, vale a dire nel momento in cui riceve i provvedimenti concessori adottati dalle Regioni e i dati necessari per la liquidazione del trattamento forniti dalle aziende (ove, per esempio, è indicato il periodo effettivo di sospensione di ogni singolo lavoratore).

È la complessità del procedimento relativo agli ammortizzatori in deroga che talvolta può generare tempi di definizione più articolati che possono essere causati dalla tempistica connessa alla adozione dei

provvedimenti concessori delle Regioni ovvero dalla ritardata esibizione all'istituto, da parte delle aziende, di elementi informativi utili per la liquidazione della prestazione.

ANNESSO ALLA RISPOSTA DEL GOVERNO

DEROGA 2011 - ASSEGNAZIONI FONDI ALLE REGIONI - (Aggiornamento al 31/12/2011)									
Anno	2011								Totale
		data accordo governativo	importo min	data accordo governativo	importo min	data addendum	importo min	importo min	
1	Abruzzo	19/04/2011	€ 20,00			10/11/2011	€ 20,00	€ 40,00	
	Abruzzo (Sisma)	19/04/2011	€ 15,00					€ 15,00	
2	Basilicata	15/06/2011	€ 24,00					€ 24,00	
3	Calabria	03/11/2011	€ 95,00					€ 95,00	
4	Campania	30/05/2011	€ 60,00			10/11/2011	€ 90,00	€ 150,00	
5	Emilia Romagna	25/05/2011	€ 30,00					€ 30,00	
6	Friuli Venezia Giulia	16/06/2011	€ 10,00					€ 10,00	
7	Lazio	07/04/2011	€ 75,00					€ 75,00	
8	Liguria	07/06/2011	€ 10,00			30/12/2011	€ 20,00	€ 30,00	
9	Lombardia	07/04/2011	€ 25,00					€ 25,00	
10	Marche	09/08/2011	€ 20,00					€ 20,00	
11	Molise	23/05/2011	€ 13,00					€ 13,00	
12	Piemonte	07/04/2011	€ 60,00					€ 60,00	
13	Puglia	08/09/2011	€ 100,00					€ 100,00	
14	Umbria							€ 0,00	
15	Sardegna	15/07/2011	€ 50,00					€ 50,00	
16	Sicilia	14/06/2011	€ 50,00			09/08/2011	€ 10,00	€ 60,00	
17	Toscana	07/04/2011	€ 50,00					€ 50,00	
18	Valle D'Aosta							€ 0,00	
19	Veneto	19/04/2011	€ 90,00					€ 90,00	
20	Provincia autonoma di Bolzano							€ 0,00	
21	Provincia autonoma di Trento							€ 0,00	
			€ 797,00				€ 0,00	€ 140,00	€ 937,00