

**Doc. XVI-bis
n. 9**

RELAZIONE

DELLA

COMMISSIONE PARLAMENTARE DI CONTROLLO

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

(RELATORE Michele DE LUCA)

SU

**RICONGIUNZIONE E TOTALIZZAZIONE
DELLE POSIZIONI CONTRIBUTIVE**

PRESENTATA ALLE PRESIDENZE DELLE CAMERE IL 12 GENNAIO 2000

*ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica
e dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati*

INDICE

1. Premessa: ragioni, base giuridica e svolgimento della procedura informativa e della relazione alle Assemblee	<i>Pag.</i>	3
2. Innovazioni, sopravvenute nelle more della procedura informativa, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 5 marzo 1999	»	9
3. Considerazioni conclusive	»	11

Relazione sulla ricongiunzione e sulla totalizzazione delle posizioni contributive

(Relatore senatore Michele DE LUCA)

1. Premessa: ragioni, base giuridica e svolgimento della procedura informativa e della relazione alle Assemblee.

1.1. La mobilità professionale dei lavoratori – (anche) da un tipo di lavoro ad un altro – rappresenta una tendenza irreversibile del nostro mercato del lavoro e pare destinata a diventarne la regola. In altri termini, diventa sempre meno probabile non solo restare occupati nel medesimo posto fisso, ma anche prestare lo stesso tipo di lavoro (subordinato, para-subordinato, autonomo, libero-professionale o in qualsiasi altra forma), per l'intero arco della vita lavorativa. Ne derivano gravi problemi di coerenza del nostro sistema pensionistico con il *trend* del mercato del lavoro che è stato prospettato. Infatti l'accentuato pluralismo del nostro sistema pensionistico – in difetto di criteri e meccanismi adeguati di raccordo e comunicazione tra gestioni – rende molto difficile, talora, la salvaguardia del diritto a trattamenti pensionistici «adeguati» – alla «quantità» di lavoro complessivamente prestato – per quei lavoratori (cosiddetti «mobili»), che maturino posizioni contributive presso gestioni diverse, in dipendenza dei lavori diversi prestati. La copertura previdenziale inadeguata, che ne risulta, può rappresentare, peraltro, un serio ostacolo o, comunque, un efficace disincentivo per la stessa mobilità professionale dei lavoratori.

1.2. Invero la «ricongiunzione» – che permette la concentrazione delle diverse posizioni contributive presso la gestione che liquida la pensione in base al proprio regime – è l'unico meccanismo, di generale applicazione, per il raccordo tra gestioni pensionistiche diverse. Si applica, infatti, sia ai lavoratori dipendenti ed a quelli autonomi iscritti all'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) (artigiani, commercianti, coltivatori diretti) – ai sensi della legge 7 febbraio 1979, n. 29 – che ai liberi professionisti (ai sensi della legge 5 marzo 1990, n. 45). La «ricongiunzione» tuttavia, risulta eccessivamente onerosa per i lavoratori autonomi ed, ancor più, per i liberi professionisti, in quanto è subordinata al versamento della riserva matematica (al netto dei contributi, maggiorati di interessi, trasferiti dalle gestioni cedenti) – in misura parziale (al 50 per cento) e, rispettivamente, integrale – a carico del lavoratore interessato ed a favore della gestione di confluenza che liquida la pensione.

1.3. Non é di generale applicazione, invece, l'istituto alternativo della «totalizzazione». Senza oneri a carico del lavoratore interessato, la «totalizzazione» consente, infatti, il cumulo dei periodi assicurativi maturati presso gestioni diverse – in virtù di una *fictio iuris* – al solo fine del conseguimento dei requisiti assicurativi e contributivi per il diritto a pensione, previsti dai rispettivi regimi. Resta invece a carico di ciascuna gestione – in base al criterio del *pro rata* – soltanto una quota di pensione in proporzione dell'anzianità assicurativa e contributiva maturata presso la gestione medesima. Tuttavia non é stata, a suo tempo, esercitata la delega, di evidente portata generale, che era stata conferita al Governo (articolo 35, primo comma, lettera c), della legge 30 aprile 1969, n. 153) per «attuare il principio della pensione unica, determinandone la misura con la totalizzazione di tutti i periodi coperti da contribuzione obbligatoria, volontaria e figurativa, mediante l'applicazione del principio del *pro rata*». Di conseguenza, il «principio della totalizzazione» – mentre é previsto in linea generale dall'ordinamento comunitario, a favore dei «lavoratori migranti», sin dal Trattato istitutivo della Comunità economica europea (articolo 51, lettera a, del Trattato, in relazione agli articoli 45 e seguenti del Regolamento n. 1408/71 CEE del Consiglio del 14 giugno 1971 ed all'articolo 15 del Regolamento n. 574/72 CEE del Consiglio del 21 marzo 1972) – ha trovato applicazione, nel nostro ordinamento, soltanto nei casi eccezionali per i quali risulta espressamente previsto, in termini non sempre omogenei. Si tratta, ad esempio, del caso dei lavoratori che liquidano la pensione in una delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi con il cumulo dei contributi versati nelle medesime gestioni o nell'assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti (articolo 16 della legge 2 agosto 1990, n. 233) oppure dei dirigenti iscritti all'Istituto nazionale di previdenza per i dirigenti di aziende industriali (INPDAI), che abbiano maturato anzianità contributive presso ordinamenti previdenziali diversi (articolo 5 della legge 15 marzo 1973, n. 44), o della totalizzazione per i dirigenti dell'Ente nazionale per l'energia elettrica (ENEL) e delle aziende elettriche private (articolo 17 della legge 25 novembre 1971, n. 1079). Lo stesso principio é stato, bensì, adottato di recente in termini generali (articolo 1, comma 39, della legge 8 agosto 1995, n. 335, in relazione al decreto legislativo 30 aprile 1997, n. 184), ma risulta tuttavia espressamente limitato (articolo 1, comma 1 del citato decreto legislativo n. 184 del 1997), ai soli lavoratori – soggetti esclusivamente al metodo contributivo di calcolo della pensione (di cui al comma 19 del citato articolo 1 della legge n. 335 del 1995) – che non abbiano, peraltro, maturato il trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni alle quali sono stati iscritti. Per i liberi professionisti, tuttavia, «rientra nei poteri degli enti privatizzati gestori delle forme di previdenza obbligatorie» in loro favore lo stesso «riconoscimento» – che, comunque, non risulta finora mai adottato – del «computo dei periodi contributivi non coincidenti posseduti dal professionista presso altre forme di previdenza obbligatoria, al solo fine del conseguimento dei requisiti contributivi previsti dall'ordinamento giuridico di appartenenza per il diritto a pensione e non per la misura di quest'ulti-

ma» (ai sensi dell'articolo 1, comma 5, del citato decreto legislativo n. 184 del 1997). Resta da sottolineare, peraltro, che la stessa disposizione (articolo 1, comma 5, del decreto legislativo n. 184 del 1997, citato) – in quanto contempla esplicitamente soltanto i liberi professionisti – non sembra riguardare i giornalisti, sebbene questi siano parimenti iscritti ad un ente previdenziale privatizzato (Istituto nazionale di previdenza dei giornalisti italiani-INPGI). Evidente risulta, quindi, l'esigenza imprescindibile – diffusamente avvertita e, comunque, testimoniata dalle stesse iniziative legislative, in materia, di parlamentari sia della maggioranza che dell'opposizione¹ – di innovazioni normative volte alla salvaguardia del diritto a trattamenti pensionistici *adequati* – al lavoro complessivamente prestato, appunto – per tutti i *lavoratori mobili*, che siano stati iscritti a gestioni pensionistiche diverse in dipendenza della prestazione di tipi diversi di lavoro (subordinato, parasubordinato, autonomo, libero professionale o in qualsiasi altra forma). Si tratta, in altri termini, di consentire a tutti i lavoratori l'agevole utilizzazione dell'intera anzianità assicurativa e contributiva – sebbene sia stata maturata presso gestioni diverse – ai fini del diritto e della misura del trattamento pensionistico.

1.4. Proprio allo scopo di acquisire elementi utili per la elaborazione di indirizzi – in funzione delle innovazioni normative prospettate – la Commissione ha avviato una procedura informativa su *«Ricongiunzione e 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»*. La norma istitutiva (articolo 56 della legge 9 marzo 1989, n. 88) attribuisce, infatti, alla Commissione stessa la competenza a *«vigilare»*, tra l'altro, sulla *«operatività»* delle leggi in materia previdenziale e sulla *«coerenza del sistema con le linee di sviluppo dell'economia nazionale»* (comma 2, lettera c). Rientrano, quindi, in tale competenza i problemi di *coerenza* tra normativa previdenziale – in materia di *ricongiunzione*, appunto, e *totalizzazione* – e le linee di tendenza del mercato del lavoro, come le prospettive di riforma nella stessa materia.

1.5. Nell'ambito della procedura informativa, sono stati ascoltati: il dottor Prospero Mobilio e il dottor Giuseppe Innocenti, rispettivamente Presidente e Vice Presidente dell'Associazione degli enti privatizzati previdenziali (AdEPP) (seduta del 3 febbraio 1999); il dottor Fabio Trizzino, Direttore generale dell'INPS; il dottor Rocco Familiari, Presidente dell'Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (INPDAP); l'ingegner Maurizio Bufalini, Presidente dell'INPDAP (seduta del 16 giugno 1999); il dottor William Zanoni della Confederazio-

¹ Quali: atti Camera n. 988, d'iniziativa del deputato Poli Bortone; n. 1554, d'iniziativa dei deputati Copercini ed altri; n. 3694 d'iniziativa del deputato Carli; n. 6325 d'iniziativa del deputato Del Bono; n. 6294 d'iniziativa dei deputati Pagliarini ed altri; atti Senato n. 3786 d'iniziativa dei senatori Daniele Galdi e Battafarano; n. 3928 d'iniziativa dei senatori Bornacin ed altri.

ne generale italiana del lavoro (CGIL); il dottor Elio Corrente della Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL); il dottor Piero Lauriola dell'Unione italiana del lavoro (UIL); il dottor Corrado Mannucci, Segretario generale aggiunto dell'Unione generale del lavoro (UGL); il dottor Carlo Bottiglieri, il professor Maurizio Cinelli e l'avvocato Anna Campilli dell'Associazione RING (Rapporti inter generazionali) (seduta del 22 giugno 1999); il dottor Andrea Monorchio, Ragioniere generale dello Stato e il dottor Francesco Massicci (seduta del 23 giugno); l'avvocato Luigi Pellaggi e il dottor Elio Schettino della Confederazione generale dell'industria italiana; il dottor Giacomo Curatolo della Confederazione generale italiana dell'artigianato; il dottor Luigi Armentano della Confederazione generale dell'agricoltura italiana; il dottor Alessandro Vecchiotti della Confederazione generale italiana del commercio; il dottor Michele De Sossi della Confederazione autonoma sindacati artigiani (CASA) (seduta del 7 luglio 1999); il dottor Giuseppe Jogna, consigliere dell'AdEPP; il dottor Giorgio Cappelli della Confederazione italiana esercenti attività commerciali e turistiche (seduta del 15 luglio 1999); il dottor Raffaele Morese, Sottosegretario di Stato al lavoro e alla previdenza sociale (seduta del 20 luglio 1999); il dottor Andrea Monorchio, Ragioniere generale dello Stato e il dottor Francesco Massicci (seduta del 13 ottobre 1999); il dottor Alberto Meconcelli e il dottor Andrea Simi, rispettivamente Presidente e Direttore generale della Cassa nazionale di previdenza e assistenza a favore dei dottori commercialisti e il dottor Michele Proietti, dirigente del servizio vigilanza della Cassa Forense in rappresentanza dell'AdEPP (seduta del 27 ottobre 1999).

1.6. La Commissione ha inteso così sviluppare, attraverso le audizioni, un fecondo confronto con soggetti – a vario titolo interessati al problema in esame – allo scopo di trovare soluzioni idonee al problema medesimo, che sappiano coniugare equità e sostenibilità economico-finanziaria. Nel corso della prima audizione dei rappresentanti dell'AdEPP – che si è svolta nella seduta del 3 febbraio – è infatti emersa, essenzialmente, la preoccupazione per l'impatto economico-finanziario che l'applicazione generalizzata dell'istituto della totalizzazione potrebbe comportare sugli enti previdenziali privatizzati. Parimenti – dall'audizione dei rappresentanti di organizzazioni sindacali dei datori di lavoro (nella seduta del 7 luglio 1999) – è emersa, tra l'altro, la preoccupazione per eventuali squilibri delle gestioni previdenziali interessate – in dipendenza di innovazioni legislative nella soggetta materia – e la prospettazione del problema se i costi della *ricongiunzione* debbano considerarsi di natura previdenziale oppure – essendo volti a favorire la mobilità dei lavoratori – abbiano natura assistenziale. In tale prospettiva, gli stessi enti privatizzati – dopo avere incaricato della valutazione, circa l'impatto finanziario prospettato, una apposita «*Commissione intercasce*» (senza approdare ad alcun utile risultato, a quanto consta) – hanno proposto, in audizioni ed interventi successivi, di limitare la *totalizzazione* al solo caso in cui l'assicurato non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali sia stato iscritto – in coerenza con le indicazioni della sentenza

della Corte costituzionale n. 61 del 5 marzo 1999, intervenuta dopo la prima audizione – nonché di calcolare il trattamento, che sia dovuto in dipendenza della *totalizzazione* dei contributi, in base al criterio contributivo – essendo questo il criterio in vigore (ai sensi della citata legge n. 335 del 1995) alla data di pubblicazione della stessa sentenza della Corte costituzionale, asseritamente irretroattiva, e dell'innovazione normativa deputata ad attuarne il monito – senza trascurare la possibilità di rinviare alla potestà statutaria e regolamentare dei singoli enti, per l'adozione di quella innovazione normativa, sia pure sulla base di chiari ed univoci principi e criteri direttivi enunciati dalla legge.

La sentenza della Corte costituzionale nella soggetta materia, appena ricordata, non ha definitivamente risolto, tuttavia, il problema al nostro esame – pur imponendone una impostazione parzialmente diversa – ed ha perciò resa necessaria la prosecuzione della procedura informativa appena avviata (vedi *infra*).

1.7. Nell'audizione dei vertici dei maggiori enti pubblici di previdenza (INPS, INPDAP, INPDAI) – che si è svolta nella seduta del 16 giugno 1999 – è emerso, tra l'altro, che l'onerosità della ricongiunzione va ricondotta a ragioni storiche ormai superate. Ne risultava, infatti, posto l'accento sulla solidarietà tra iscritti al medesimo ente previdenziale (*solidarietà endocategoriale*), mentre venivano trascurate – con la *solidarietà generale* – le esigenze che al sistema pensionistico sono ora poste, per quanto si è detto, dalla mobilità dei lavoratori. Il superamento di quelle ragioni storiche impone, quindi, la riconsiderazione dell'istituto proprio sotto il profilo dell'onerosità. All'eccessivo onere finanziario – che la *ricongiunzione* impone al lavoratore – è chiamato quindi ad ovviare il legislatore, pur tenendo conto che, in prospettiva, il processo di *omogeneizzazione* tra regimi pensionistici – avviato dalla riforma (legge n. 335 del 1995) – pare destinato ad attenuare le differenze tra l'ipotesi della ricongiunzione, appunto, e quella della *totalizzazione*, che non comporta oneri per il lavoratore. La stessa *totalizzazione*, tuttavia, comporta – per le gestioni alle quali si applichi – costi aggiuntivi, derivanti dalla mancata *sterilizzazione* dei contributi (cosiddetti *silenti*), che – non raggiungendo il requisito contributivo minimo – sarebbero improduttivi di qualsiasi effetto ai fini del conseguimento del diritto a pensione. Nell'individuazione del modello di *totalizzazione*, poi, può essere d'ausilio – si è da taluno sostenuto – la ricordata disciplina comunitaria in materia (articolo 51, lettera *a*), del Trattato istitutivo Cee in relazione agli articoli 45 e seguenti del Regolamento CEE n. 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971 ed all'articolo 15 del Regolamento CEE n. 574/72 del Consiglio del 21 marzo 1972).

1.8. Dall'audizione di rappresentanti delle Confederazioni sindacali dei lavoratori e dell'Associazione RING (seduta del 22 giugno 1999), è emerso, tra l'altro, un diffuso consenso per la *totalizzazione* – quale istituto di generale applicazione – come per la conservazione della ricongiunzione – onerosa per il lavoratore – in funzione ed in proporzione dei maggiori vantaggi, rispetto alla *totalizzazione*, che per l'assicurato derivi-

no dalla concentrazione dei contributi presso la gestione che liquida la pensione in base al proprio regime. Quale istituto di generale applicazione, la *totalizzazione* é destinata a trovare applicazione non solo a tutti gli enti pubblici – ma anche agli enti *privatizzati* – di previdenza, essendo entrambi parimenti obbligati a garantire la pubblica funzione previdenziale (di cui all'articolo 38, commi secondo e quarto, della Costituzione). Peraltro l'onerosità della ricongiunzione – pur risultando funzionale e proporzionata alla prospettata *massimizzazione* dei benefici per il lavoratore assicurato – non giustifica, tuttavia, l'attuale commisurazione dell'onere per il lavoratore alla riserva matematica (al netto dei contributi, maggiorati di interessi, trasferiti dalle gestioni cedenti) – nel suo intero ammontare oppure al 50 per cento – per i liberi professionisti e, rispettivamente, per i lavoratori autonomi. Dalle stesse audizioni é emersa, altresì, la preferenza per il modello di *totalizzazione* - attualmente previsto per artigiani, commercianti, coltivatori diretti ed altri iscritti alle gestioni speciali per lavoratori autonomi (di cui all'articolo 16 della legge n. 233 del 1990, citato) – del quale si è proposta, quindi, la generale applicazione.

1.9. Mentre il Ragioniere generale dello Stato ha, tra l'altro, prospettato l'impatto finanziario di *ricongiunzione* e *totalizzazione* – con riferimento sia al criterio retributivo che a quello contributivo di calcolo della pensione – e ne ha ipotizzato la quantificazione rispettiva, il rappresentante del Governo – dopo avere riconosciuto che la questione al nostro esame é «*legittima e giusta*» – ha, tra l'altro, ricordato che esiste già nel nostro ordinamento un *precedente* di soluzione – rappresentato, appunto, dalla *totalizzazione* per artigiani, commercianti, coltivatori diretti ed altri iscritti alle gestioni speciali per lavoratori autonomi (di cui all'articolo 16 legge n. 233 del 1990, citato) – ed ha contestualmente precisato che una norma, sostanzialmente conforme al *precedente*, ma di carattere generale – che sia vincolante anche per gli enti previdenziali privatizzati, in coerenza con le indicazioni della Corte costituzionale (nella sentenza n. 61 del 1999) – potrebbe essere introdotta nel nostro ordinamento (in ipotesi nella stessa manovra finanziaria), previa concertazione con le parti sociali, escludendone eventualmente le pensioni di anzianità.

1.10. Elementi di conoscenza e di valutazione, acquisiti nel corso della procedura informativa, hanno concorso ad occupare il dibattito che – a seguito della presentazione ed illustrazione di uno schema di relazione da parte del Presidente – si é svolto in Commissione, nelle sedute del 9 e del 15 dicembre 1999 e dell'11 gennaio 2000. All'esito del dibattito, la Commissione ha quindi approvato la Relazione, da presentare al Parlamento, ai sensi dell'articolo 50, comma 1, del Regolamento del Senato della Repubblica e dell'articolo 143, comma 1, del Regolamento della Camera dei deputati.

2. Innovazioni, sopravvenute nelle more della procedura informativa, a seguito della sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 5 marzo 1999.

2.1. Nelle more della procedura informativa, é intervenuta la sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 5 marzo 1999 (*Gazzetta Ufficiale*, 1° serie speciale, 10 marzo 1999, n. 10) che ha, tra l'altro, dichiarato l'illegittimità costituzionale degli articoli 1 e 2 della legge 5 marzo 1990, n. 45 (Norme per la ricongiunzione dei periodi assicurativi ai fini previdenziali per i liberi professionisti), «nella parte in cui non prevedono, in favore dell'assicurato che non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali é, o é stato, iscritto, in alternativa alla ricongiunzione, il diritto di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi nei limiti e secondo i principi indicati in motivazione».

La *ratio decidendi* riposa, essenzialmente, sull'evidente esigenza di evitare che a causa dell'eccessiva onerosità della ricongiunzione – essendo questa subordinata, per quanto si é detto, al pagamento della riserva matematica (al netto dei contributi trasferiti) – risulti di fatto vanificato il diritto dell'assicurato di avvalersi dei periodi assicurativi pregressi, maturati presso gestioni diverse, al fine del conseguimento dei requisiti assicurativi, appunto, e contributivi previsti per il diritto a pensione. L'introduzione del *diritto alla totalizzazione* – per il caso che rappresenti l'unica possibilità di accesso alla prestazione pensionistica, in alternativa alla ricongiunzione eccessivamente onerosa – consente, infatti, di ovviare al prospettato rischio per l'assicurato di vedere «sterilizzata» la contribuzione versata a gestioni diverse, sebbene risulti complessivamente sufficiente ad integrare i requisiti assicurativi e contributivi per il diritto a pensione. Né rilevano, in contrario, i conseguenti «costi aggiuntivi» per le gestioni interessate – che secondo la Corte consistono, appunto, nella «mancata sterilizzazione della contribuzione insufficiente» per integrare il requisito assicurativo e contributivo minimo per il diritto a pensione (cosiddetti *contributi silenti*) – in quanto quei costi risultano funzionali «al fine di garantire il diritto alla prestazione previdenziale» (ai sensi dell'articolo 38, secondo comma, della Costituzione).

Tuttavia compete al legislatore attuare il *principio della totalizzazione* – già noto, per quanto si é detto, al nostro ordinamento interno ed a quello comunitario – al caso, contemplato dalla sentenza della Corte, del libero professionista che non abbia maturato il diritto a pensione in alcuna delle gestioni alle quali sia stato iscritto. Nell'ambito del modello rappresentato dalla totalizzazione dei periodi assicurativi, il legislatore potrà, quindi, scegliere tra una delle soluzioni che risultano già accolte dall'ordinamento – ma non possono, tuttavia, considerarsi «costituzionalmente imposte» né essere applicate al caso contemplato dalla Corte in via estensiva od analogica – oppure proporre una soluzione nuova tra le tante astrattamente ipotizzabili.

2.2. In tema di *ricongiunzione*, poi, la sentenza della Corte costituzionale (n. 61 del 1999) – per quel che qui interessa – ha dichiarato inammissi-

sibili altre questioni di legittimità costituzionale che investono – sotto profili diversi – le medesime disposizioni di legge (articoli 1 e 2 della legge 5 marzo 1990, n. 45), in quanto – *«nel disporre che l'ente cedente trasferisca alla gestione di confluenza il mero equivalente monetario dei contributi versati, maggiorato solo nella misura indicata, e che l'ente presso il quale si concentrano i periodi previdenziali riceva dal richiedente l'importo corrispondente all'intera riserva matematica necessaria per la copertura assicurativa relativa al periodo utile interessato dall'operazione, al netto del trasferimento operato»* – realizzerebbero una *«distribuzione non equilibrata ed irragionevole dei costi dell'operazione»*.

La *ratio decidendi* muove dalla premessa che gli *«squilibri denunciati»* possono, bensì, verificarsi in dipendenza di *«variabili di ordine sia normativo che fattuale»*. Infatti la riserva matematica – che il libero professionista è tenuto a versare integralmente (al netto dei contributi trasferiti), per ottenere la ricongiunzione – *«si ricava moltiplicando l'incremento teorico di pensione derivante dalla ricongiunzione per il coefficiente di capitalizzazione»* (di cui alle tabelle approvate con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, a norma dell'articolo 13, ultimo comma, della legge 12 agosto 1962, n. 1338), corrispondente all'età, al sesso ed all'anzianità contributiva determinata tenendo conto dei periodi ricongiunti. Di conseguenza, *«l'onere della ricongiunzione (...) potrà risultare ex post commisurato ad un incremento teorico di pensione – calcolato (ex ante) al momento della richiesta – eccessivo e privo di riscontro nella realtà, ove l'effettiva, e successiva, liquidazione della pensione in base al sistema retributivo sconti (...) una diminuzione del reddito negli ultimi anni dell'attività lavorativa, (mentre), in caso di aumento del reddito negli ultimi anni di attività, l'onere della ricongiunzione apparirà sostanzialmente proporzionato, quando non sottodimensionato, rispetto al reale incremento della pensione»*.

Tuttavia un intervento della Corte costituzionale – volto a configurare *«una ripartizione dei costi della ricongiunzione diversa da quella stabilita dal legislatore e regolata dagli articoli 1 e 2 legge n. 45 del 1990»* – non è consentito. Da un lato, si tratta di valutare, infatti, le tante variabili, che – per quanto si è detto – influenzano la distribuzione equilibrata di quei costi. Dall'altro, l'impossibilità di prefigurare una *«soluzione univocamente imposta dalla Costituzione»* – in uno con la *«particolare complessità del necessario bilanciamento tra i diversi interessi coinvolti (...) nel rispetto del canone di razionalità»* – preclude una *«decisione di accoglimento di tipo additivo»*, mentre una *pronuncia meramente caducatoria* della disciplina vigente nella soggetta materia – *«rendendo impossibile la ricongiunzione in favore dei liberi professionisti»* – risulterebbe vieppiù lontana dai parametri di costituzionalità invocati (articoli 3 e 38 della Costituzione).

Agevole ne risulta quindi la conclusione che possa essere soltanto il legislatore ad introdurre – previo bilanciamento tra gli interessi coinvolti, nel rispetto del canone di razionalità – ogni diversa e più equilibrata ripartizione dei costi della ricongiunzione che, per quanto si è detto, è preclusa invece alla Corte costituzionale.

2.3. La sentenza della Corte costituzionale (n. 61 del 1999) – nelle esaminate pronunce di accoglimento e di inammissibilità (non sembrano invece rilevanti, ai nostri fini, le contestuali pronunce di rigetto) – assegna al legislatore ordinario spazi d'intervento in materia di totalizzazione e ricongiunzione.

Diversa ne é, tuttavia, la discrezionalità e l'ampiezza dello spazio che – in relazione a ciascuna di dette materie – risulta assegnato al legislatore. Il *principio della totalizzazione*, infatti, risulta imposto dalla stessa Costituzione. Al legislatore ordinario ne risulta quindi affidata soltanto la doverosa attuazione, sia pure scegliendo discrezionalmente il modello di totalizzazione. Allo stesso legislatore compete, invece, la previsione – meramente eventuale ed ampiamente discrezionale – di una diversa e più equa ripartizione dei costi della ricongiunzione, che é preclusa invece alla Corte costituzionale.

Né il prospettato intervento del legislatore ordinario incontra il limite – imposto alla Corte costituzionale dalla «*corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato*»² – di considerare totalizzazione e ricongiunzione, appunto, con riferimento esclusivo al libero professionista che «*non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali é, o é stato, iscritto*».

In tema di *ricongiunzione*, poi, le pronunce d'inammissibilità ritengono, appunto, riservata al legislatore – previo bilanciamento tra gli interessi coinvolti, nel rispetto del canone di razionalità – ogni diversa e più equilibrata ripartizione dei costi dell'operazione che, per quanto si é detto, é preclusa invece alla Corte costituzionale.

In sostanziale coerenza con indicazioni della Corte costituzionale, sembrano orientate almeno alcune delle iniziative legislative pendenti in materia.

Dalle stesse conclusioni della Corte deve, comunque, prendere le mosse la Commissione nel disegnare utili indirizzi per l'intervento delle sedi deputate a provvedere in materia.

3. Considerazioni conclusive.

3.1. L'esaminata pronuncia d'accoglimento della Corte costituzionale – concernente la *totalizzazione* – é una decisione additiva di principio³. Infatti la dichiarazione di incostituzionalità non é accompagnata dalla manipolazione del testo in modo da creare una normativa di risulta immediatamente autoapplicabile – come nelle decisioni meramente additive – ma dalla enunciazione di un principio diretto al giudice o, come nella specie, al legislatore per l'attuazione.

² Il giudizio incidentale di costituzionalità, pur non essendo un tipico processo ad impulso di parte, è soggetto tuttavia al principio processualistico della «*corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato*», per il quale l'oggetto del giudizio della Corte è circoscritto alle sole disposizioni e norme di legge denunciate nell'ordinanza del giudice «*a quo*».

³ In tal senso vedi R. Romboli. *Nota a Corte costituzionale n. 61 del 1999*, in Foro italiano, 1999, I, 1099 ed ivi riferimenti ulteriori.

Di conseguenza, il legislatore é tenuto a dare attuazione al *principio della totalizzazione* – enunciato, appunto, dalla Corte costituzionale – ma può scegliere discrezionalmente, tuttavia, una delle soluzioni astrattamente idonee a tale scopo.

Al pari di ogni altra pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale – ivi comprese quelle additive – anche la pronuncia al nostro esame ha efficacia retroattiva⁴. Di conseguenza, il *principio della totalizzazione* – che ne risulta enunciato – dev’essere attuato dal legislatore anche per il passato – fin dal momento nel quale le disposizioni impugnate (articoli 1 e 2 della citata legge n. 45 del 1990), entrando in vigore, sono venute in contrasto con la Costituzione – fatte salve, tuttavia, le situazioni giuridiche «*esaurite*» a causa di eventi idonei a produrre tale effetto (quali: sentenze passate in giudicato, atti amministrativi non più impugnabili, prescrizioni, decadenze).

Né il legislatore può attuare quel principio entro gli stessi limiti che, per quanto si é detto, risultano stabiliti dalla pronuncia della Corte costituzionale. Intanto la «*corrispondenza tra il chiesto e il pronunciato*»⁵ – che impone quei limiti alla Corte – non riguarda ovviamente il legislatore. Inoltre risulterebbe gravemente discriminatoria la legge che – nel dare attuazione al *principio della totalizzazione* – riproponesse gli stessi limiti. Infatti, da un lato, l’eventuale riferimento della legge soltanto ai liberi professionisti comporterebbe l’esclusione – dall’attuazione dello stesso principio – per ogni altra categoria di lavoratori, ivi comprese quelle che ne sono attualmente escluse, al pari dei professionisti. Dall’altro, introdurrebbe discriminazioni – nell’ambito della stessa categoria dei liberi professionisti – se fosse accolta dalla legge la limitazione ulteriore al libero professionista, appunto, che «*non abbia maturato il diritto ad un trattamento pensionistico in alcuna delle gestioni nelle quali é, o é stato, iscritto*». Ne risulterebbe, infatti, gravemente discriminato il libero professionista – che maturi il trattamento (anche) minimo di pensione presso una delle gestioni alle quali sia stato iscritto – rispetto a quello che non abbia maturato alcun trattamento pensionistico. Solo quest’ultimo, infatti, potrebbe accedere – mediante la *totalizzazione* – ad un trattamento pensionistico proporzionato al lavoro complessivamente reso. Il primo dovrebbe invece accontentarsi del trattamento (anche) minimo – in ipotesi maturato presso una delle gestioni – e vedere «*sterilizzati*» i contributi (cosiddetti *silenti*) versati alle altre gestioni ed insufficienti a produrre qualsiasi effetto al fine della maturazione del diritto come della misura della pensione.

3.2. Pertanto il legislatore ordinario – nel dare attuazione doverosa al *principio della totalizzazione*, che risulta costituzionalmente imposto – deve stabilirne la generale applicazione a tutti i lavoratori che intendano uti-

⁴ In tal senso é la giurisprudenza consolidata: vedi, per tutte: Corte costituzionale: sentenze nn. 94/1986, 75/1981; Cassazione civile: sentenze nn. 5577, 5500/1998, 5174, 7057/97; Cassazione penale, sentenze nn. 4828, 164/97.

⁵ Vedi riferimenti a nota 2.

lizzare a fini pensionistici – senza tuttavia ricorrere alla ricongiunzione – le contribuzioni versate alle gestioni diverse alle quali siano stati iscritti in dipendenza dei lavori, parimenti diversi, prestati nell’arco della propria vita. Oltre ad essere coerente – per quanto si è detto – con l’esaminata pronuncia di accoglimento della Corte costituzionale, la conclusione ora prospettata risulta diffusamente condivisa – come emerge (anche) all’esito della procedura informativa – e, peraltro, è sostanzialmente accolta da iniziative legislative in materia. Peraltro non va trascurato che, parimenti in termini generali, la totalizzazione era stata già accolta nel nostro ordinamento più di trent’anni fa, anche se la delega – allora conferita al Governo (articolo 35, primo comma, lettera c), della legge 30 aprile 1969, n. 153, citato) – non è stata, a suo tempo, esercitata. Quale modello di totalizzazione da generalizzare, poi, il legislatore potrebbe assumere – in coerenza con indicazioni emerse all’esito della procedura informativa (tra l’altro, dall’audizione del rappresentante del Governo) – quello già previsto dal nostro ordinamento per il caso dei lavoratori che liquidano la pensione in una delle gestioni speciali dei lavoratori autonomi con il cumulo dei contributi versati nelle medesime gestioni o nell’assicurazione generale obbligatoria dei lavoratori dipendenti (articolo 16 della legge n. 223 del 1990). In coerenza con il modello prospettato – sostanzialmente condiviso, peraltro, da iniziative legislative pendenti in materia – la *totalizzazione*, da istituire con disposizione di generale applicazione, deve consentire il cumulo dei periodi assicurativi maturati presso gestioni diverse – in virtù di una *fiction iuris* – al solo fine del conseguimento dei requisiti assicurativi e contributivi per il diritto a pensione, previsti dai rispettivi regimi. Resta invece a carico di ciascuna gestione – in base al criterio del *pro rata* – soltanto una quota di pensione in proporzione dell’anzianità assicurativa e contributiva maturata presso la gestione medesima. Né pare sostenibile – come hanno fatto i rappresentanti dell’AdEPP, in audizioni ed altri interventi – che il trattamento pensionistico, dovuto in dipendenza della *totalizzazione* dei contributi, debba essere calcolato sulla base del criterio contributivo – essendo questo il criterio in vigore (ai sensi della legge n. 335 del 1995), alla data di pubblicazione della stessa sentenza della Corte costituzionale, asseritamente irretroattiva, e quindi anche dell’innovazione normativa deputata ad attuarne il monito – senza peraltro trascurare la possibilità di rinviare alla potestà statutaria e regolamentare dei singoli enti, per l’adozione di quella innovazione normativa, sia pure sulla base di chiari ed univoci principi e criteri direttivi enunciati dalla legge. Invero l’assunto prospettato muove dai presupposti – che sembrano palesemente erronei – di negare, da un lato, la *retroattività delle pronunce di accoglimento* della Corte costituzionale⁶ e di affermare, dall’altro, la generale applicazione immediata del *criterio contributivo* di calcolo della pensione.⁷ Ma, soprattutto, non considera che la *totalizzazione* consiste,

⁶ Sulla *retroattività delle pronunce di accoglimento* della Corte costituzionale, vedi riferimento a nota 4.

⁷ Sui tempi di applicazione del *criterio contributivo* di calcolo della pensione, vedi l’articolo 1, commi 6,12 e 13, legge n. 335 del 1995 che ha introdotto quel metodo.

essenzialmente, nel garantire al *lavoratore mobile* quote – proporzionate all'anzianità (assicurativa e contributiva) maturata presso ciascuna delle gestioni alle quali sia stato iscritto, in base al criterio del *pro rata* – di pensioni calcolate in base al regime vigente alla data del pensionamento, appunto, in ciascuna delle gestioni medesime. Peraltro i costi aggiuntivi della *totalizzazione* per le gestioni interessate – che consistono, per quanto si è detto, nella «*mancata sterilizzazione*» dei cosiddetti *contributi silenti* – non possono risultare d'ostacolo all'operazione medesima, in quanto funzionali alla garanzia di un trattamento pensionistico *adeguato* al lavoro complessivamente prestato (ai sensi dell'articolo 38, secondo comma, della Costituzione). Nulla esclude, tuttavia, che – in funzione del ridimensionamento di quei costi – il legislatore possa discrezionalmente introdurre dei correttivi, purché non ne risulti il sacrificio di diritti garantiti costituzionalmente. Solo in tale prospettiva, quindi, si può collocare l'ipotesi formulata dal rappresentante del Governo – e che la Commissione si limita a registrare, a titolo meramente esemplificativo – di esclusione della *totalizzazione* al fine del conseguimento dei requisiti contributivi per l'accesso alla pensione di anzianità. Sempre in tale prospettiva vanno considerate, da un lato, le peculiari caratteristiche delle diverse gestioni e, dall'altro, l'eventuale esigenza di consentire l'adeguamento – integrale, ma graduale nel tempo – delle gestioni medesime alle norme che dovranno essere adottate in attuazione del principio di *totalizzazione*.

Peraltro l'attuazione del principio della *totalizzazione* non può essere affidata alla potestà statutaria e regolamentare degli enti previdenziali privatizzati. Il *monito* della Corte costituzionale, infatti, è rivolto al legislatore e, comunque, esclude qualsiasi *discrezionalità* degli enti nell'attuazione di quel principio.

3.3. In tema di *ricongiunzione*, poi, le esaminate pronunce d'inammissibilità ritengono riservata al legislatore – previo bilanciamento tra gli interessi coinvolti, nel rispetto del canone di razionalità – ogni diversa e più equilibrata ripartizione dei costi dell'operazione che, per quanto si è detto, è preclusa invece alla Corte costituzionale.

Muovono, tuttavia, dal presupposto che le disposizioni impugnate (articoli 1 e 2 della legge n. 45 del 1990) – in quanto dispongono, appunto, che «*l'ente cedente trasferisca alla gestione di confluenza il mero equivalente monetario dei contributi versati, maggiorato solo nella misura indicata, e che l'ente presso il quale si concentrano i periodi previdenziali riceva dal richiedente l'importo corrispondente all'intera riserva matematica necessaria per la copertura assicurativa relativa al periodo utile interessato dall'operazione, al netto del trasferimento operato*» – possano realizzare, talora, una «*distribuzione non equilibrata ed irragionevole dei costi dell'operazione*». In particolare, ritengono che l'onere della *ricongiunzione* – in quanto commisurato ad un *incremento teorico di pensione*, calcolato (*ex ante*) al momento della richiesta – possa risultare *ex post* eccessivo e privo di riscontro nella realtà, «ove l'effettiva, e succes-

siva, liquidazione della pensione in base al sistema retributivo sconti (...) una diminuzione del reddito negli ultimi anni dell'attività lavorativa».

3.4. Compete, quindi, al legislatore colmare le lacune prospettate, ponendo a carico del lavoratore – anche in ossequio alle scarse indicazioni che sembrano emergere dalle pronunce della Corte costituzionale – soltanto l'onere della *ricongiunzione*, che risulti – *ex post* – funzionale e proporzionato al maggiore incremento del trattamento pensionistico, che ne derivi, rispetto a quello che può essere conseguito attraverso la *totalizzazione gratuita*.

In coerenza con la funzione comune – di concorrere, appunto, al finanziamento del trattamento pensionistico – l'onere della *ricongiunzione*, sostenuto dal lavoratore, andrebbe assoggettato al medesimo regime di *deducibilità dal reddito imponibile*, che è previsto per i contributi previdenziali (dall'articolo 10, comma 1, lettera *e*), del decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, recante *Approvazione del testo unico delle imposte sui redditi*).

L'eventuale costo ulteriore della *ricongiunzione* – ove se ne verifichi l'effettiva sussistenza – andrebbe, invece, ripartito equamente tra le gestioni interessate. Non ne può essere infatti gravato arbitrariamente – in difetto di qualsiasi vantaggio correlativo – lo stesso lavoratore interessato all'operazione.

La soluzione prospettata per il legislatore – che non incontra, per quanto si è detto, i limiti imposti alla Corte costituzionale – risulta peraltro coerente con indicazioni emerse all'esito della procedura informativa. Né si discosta, nella sostanza, dalle soluzioni accolte da alcune delle iniziative legislative in materia.

Tuttavia esigerebbe un approfondimento ulteriore volto, tra l'altro, a meglio determinare l'onere finanziario della *ricongiunzione* – che, per quanto si è detto, va posto a carico del lavoratore – nonché a stabilire, quantomeno, i criteri per verificare l'effettiva sussistenza e, in ipotesi, l'equa ripartizione tra le gestioni interessate degli eventuali costi ulteriori della stessa operazione. La Commissione si riserva di svolgere in prosieguo l'approfondimento ulteriore prospettato, che tuttavia – previo conferimento di delega al Governo – potrebbe essere utilmente demandato al legislatore delegato, sulla base dei principi e criteri direttivi enunciati.

3.5. Gli indirizzi, come sopra delineati, non intendono ovviamente vincolare – nè tantomeno, sostituire – le scelte delle sedi istituzionali deputate a provvedere in materia, nell'ambito delle rispettive competenze, ma soltanto orientare le scelte medesime, in coerenza con indicazioni, che la Commissione ha maturato all'esito di un'ampia consultazione dei soggetti, a vario titolo interessati al problema, e del dibattito che si è svolto nel proprio ambito.

Gli indirizzi sono quindi rivolti, innanzitutto, alle sedi di concertazione – siccome auspicato, peraltro, dal rappresentante del Governo – alle quali compete la delibazione preliminare dei problemi al nostro esame e la prospettazione di soluzioni adeguate. Gli stessi indirizzi sono rivolti, altresì, al Governo – al quale spetta ogni iniziativa, anche legislativa, in materia – nonché al Parlamento, deputato ad approvare eventuali iniziative legislative nella stessa materia.