Audizione presso la XI Commissione – Lavoro pubblico e privato della Camera dei deputati

Esame delle risoluzioni abbinate 7-00409 Rizzetto e 7-00411 Carotenuto sulla problematica degli «iscritti silenti» della Fondazione Enasarco

del 28 ottobre 2026

Signor Presidente, onorevoli deputate e deputati,

la CGIL ringrazia la Commissione per l'opportunità di intervenire su una questione che coinvolge una platea molto ampia di lavoratrici e lavoratori e che attende da tempo una risposta strutturale.

La condizione dei cosiddetti iscritti silenti Enasarco riguarda persone che hanno svolto un'attività lavorativa e versato contributi obbligatori senza raggiungere i requisiti per conseguire una prestazione pensionistica della Fondazione.

È una questione che investe l'effettività della tutela previdenziale, l'adeguatezza delle regole rispetto ai cambiamenti del lavoro e la fiducia delle persone nel sistema al quale sono obbligate a contribuire.

Per la CGIL, l'obiettivo deve essere assicurare una valorizzazione previdenziale dei versamenti obbligatori, anche quando il percorso professionale si interrompe o cambia. Tale obiettivo va perseguito nel rispetto della solidarietà tra gli assicurati e degli equilibri di lungo periodo della gestione.

1. La dimensione del fenomeno

Le risoluzioni richiamano i dati del bilancio tecnico della Fondazione al 31 dicembre 2023, riportati nella risposta del Ministero del lavoro del 25 marzo 2026: 111.123 posizioni con meno di cinque anni di contribuzione e 80.798 nella fascia contributiva tra cinque e venti anni, per complessive 191.921 posizioni indicate come prive di prestazione.

Vengono inoltre richiamati 437.412 iscritti inattivi che, ricorrendone le condizioni, potrebbero ancora accedere alla prosecuzione volontaria.

Queste platee devono essere mantenute distinte: l'inattività non coincide automaticamente con la definitiva impossibilità di conseguire una pensione. I numeri riportati evidenziano comunque una questione strutturale, che richiede una risposta normativa.

Chiediamo una ricognizione aggiornata delle posizioni, distinta per genere, età, data della prima iscrizione, anzianità contributiva, ammontare dei versamenti, possibilità di prosecuzione volontaria e diritto alle diverse prestazioni. Occorre conoscere anche la situazione di chi ha già raggiunto l'età pensionabile e dei superstiti.

La ricognizione deve consentire di quantificare gli interventi e verificarne gli effetti, accompagnando il percorso di riforma entro tempi definiti.

2. La specificità di Enasarco e la responsabilità connessa alla contribuzione obbligatoria

La previdenza Enasarco ha natura integrativa obbligatoria ed è distinta dalla previdenza di base presso l'INPS. Gli agenti e rappresentanti di commercio sono quindi assoggettati a versamenti destinati a trattamenti autonomi, con requisiti propri.

È una specificità da considerare nella costruzione delle soluzioni. Il carattere integrativo della prestazione, tuttavia, non attenua la rilevanza sociale della contribuzione, alla quale il lavoratore non può liberamente sottrarsi.

L'obbligatorietà richiede regole capaci di assicurare una tutela anche a chi non riesce a mantenere per decenni la medesima attività. Un sistema costruito su carriere lunghe e continuative deve confrontarsi con un mercato del lavoro caratterizzato da perdita dei mandati, riduzioni di reddito, interruzioni e cambiamenti professionali.

Il rischio della discontinuità lavorativa non può essere sostenuto esclusivamente dalla persona, fino a lasciare senza valorizzazione pensionistica i contributi versati.

3. Il quadro giurisprudenziale rende necessario l'intervento legislativo

La Corte di cassazione, con le sentenze n. 8887 del 4 maggio 2016 e n. 23349 del 27 settembre 2018, ha escluso l'applicabilità alla contribuzione Enasarco della totalizzazione disciplinata dal decreto legislativo n. 42 del 2006.

L'orientamento si fonda sulla natura integrativa della tutela Enasarco rispetto a quella INPS e sulla coincidenza dei periodi assicurativi derivante dal parallelo obbligo di iscrizione.

Queste pronunce chiariscono i limiti degli strumenti vigenti. Per superarli occorre una scelta del legislatore che tenga conto della particolare configurazione delle due assicurazioni.

Sul piano dei principi, merita di essere richiamata la sentenza della Corte costituzionale n. 61 del 1999, che ha affrontato la tutela delle posizioni contributive frazionate tra diverse gestioni alla luce degli articoli 2, 3 e 38 della Costituzione. Si tratta di una decisione riferita a una disciplina diversa, che non riconosce direttamente un diritto ai silenti Enasarco, ma offre un riferimento significativo per una riforma orientata all'effettività della protezione previdenziale.

4. Estendere la rendita agli iscritti anteriori al 2012

La rendita contributiva Enasarco, operativa dal 2024 per gli iscritti dal 1° gennaio 2012 con almeno cinque anni di contribuzione e 67 anni di età, rappresenta una risposta parziale al problema dei contributi senza prestazione. Rimangono esclusi gli iscritti anteriori al 2012 e le posizioni inferiori a cinque anni.

Questa esclusione va valutata anche alla luce dell'evoluzione del sistema pensionistico italiano. La riforma Dini, legge n. 335 del 1995, ha posto al centro del calcolo contributivo il rapporto tra contribuzione e prestazione, prevedendo già nell'impianto originario l'accesso alla pensione con almeno cinque anni di contribuzione effettiva, alle condizioni anagrafiche ed economiche allora stabilite. Nel sistema pubblico tale possibilità resta prevista per i lavoratori interamente contributivi: nel 2026, a 71 anni, cinque anni di contribuzione effettiva consentono di accedere alla pensione indipendentemente dall'importo maturato.

Si determina così un paradosso: uno stesso lavoratore può maturare il diritto alla pensione pubblica e non ricevere alcuna pensione dalla previdenza integrativa alla quale è stato obbligato a contribuire. È il caso, ad esempio, di chi abbia iniziato a versare sia all'INPS sia a Enasarco tra il 1996 e il 2011 e abbia maturato in entrambe le gestioni almeno cinque anni, senza raggiungere i requisiti per la pensione ordinaria Enasarco: nel sistema pubblico può accedere alla prestazione contributiva all'età prevista, mentre in Enasarco rimane escluso dalla rendita per la data della prima iscrizione. Una contraddizione particolarmente evidente proprio perché la previdenza Enasarco ha natura integrativa e obbligatoria.

La diversità degli ordinamenti non comporta un'automatica estensione delle regole pubbliche, ma rende necessario un intervento che superi questa frattura. La data di prima iscrizione non può continuare a costituire uno sbarramento assoluto alla valorizzazione previdenziale dei contributi obbligatori. Chiediamo pertanto di estendere la rendita agli iscritti anteriori al 2012, attraverso una disciplina transitoria che definisca platea, decorrenze e modalità di riconoscimento, sulla base di una valutazione attuariale trasparente. La sostenibilità deve orientare le modalità dell'estensione, senza tradursi nel rinvio indefinito della tutela.

Occorre inoltre riesaminare la riduzione del 2% per ciascun punto mancante alla quota 92, oggi applicata a una prestazione già calcolata con il metodo contributivo. Va verificata e motivata la necessità di questa ulteriore penalizzazione, considerando che il calcolo contributivo commisura già la prestazione alla contribuzione riconosciuta e all'età di accesso.

Per le posizioni inferiori a cinque anni serve una soluzione specifica: limitarsi a estendere la rendita attuale lascerebbe irrisolta una parte del problema. Chiediamo di individuare forme di prestazione proporzionate alla contribuzione accreditata, valutando, per gli importi più contenuti, anche modalità di liquidazione alternative alla rendita periodica e assicurando adeguate garanzie per i superstiti.

L'obiettivo della riforma deve essere recuperare le esclusioni pregresse e impedire che se ne producano di nuove: l'obbligo contributivo deve trovare una risposta previdenziale anche per chi ha avuto una carriera breve, discontinua o interrotta.

5. Rivedere le penalizzazioni della rendita contributiva

La disciplina vigente prevede una riduzione del 2 per cento per ciascun punto mancante al raggiungimento di quota 92, data dalla somma dell'età anagrafica e dell'anzianità contributiva.

Questa decurtazione si applica a una prestazione già calcolata con il metodo contributivo. Una contribuzione più breve o più bassa determina quindi una rendita inferiore, sulla quale interviene un'ulteriore riduzione.

Chiediamo una verifica trasparente delle ragioni attuariali di tale meccanismo, finalizzata al suo superamento o alla sua revisione. La minore durata della carriera non deve tradursi in penalizzazioni aggiuntive prive di un'adeguata giustificazione.

6. Coordinare Enasarco e INPS, distinguendo anzianità e valore dei contributi

Condividiamo l'esigenza, presente nelle risoluzioni, di individuare strumenti che consentano la valorizzazione delle contribuzioni oggi escluse dal coordinamento tra gestioni.

La soluzione deve distinguere due aspetti: l'anzianità assicurativa utile al diritto e il valore economico dei contributi versati. Quando i versamenti INPS ed Enasarco riguardano gli stessi periodi, quegli anni non possono essere conteggiati due volte come durata della carriera; entrambe le contribuzioni devono però trovare un riconoscimento previdenziale.

Chiediamo pertanto di definire un meccanismo specifico che permetta il riconoscimento della componente Enasarco anche in assenza dei requisiti per una pensione autonoma, coordinandola con la previdenza di base e precisando gli oneri delle rispettive gestioni.

Il confronto tecnico dovrà individuare lo strumento più adeguato e disciplinare anche la condizione di chi sia già pensionato presso l'INPS.

7. Rendere sostenibile la prosecuzione volontaria

La riapertura straordinaria dei termini per la prosecuzione volontaria può offrire una possibilità utile a una parte degli interessati. Deve essere accompagnata da modalità di pagamento sostenibili e da una simulazione individuale dell'onere e della prestazione conseguibile.

La prosecuzione volontaria non può però costituire la risposta generale. La cessazione dell'attività può derivare proprio da difficoltà economiche che impediscono ulteriori versamenti.

Il riconoscimento di una tutela riferita alla contribuzione già versata deve quindi essere affrontato anche per chi non dispone delle risorse necessarie a proseguire volontariamente.

8. Garantire consapevolezza previdenziale e accesso ai diritti

Una parte essenziale del problema riguarda la conoscenza della propria posizione assicurativa.

Il lavoratore può ritenere che tutti i versamenti previdenziali obbligatori concorrano automaticamente alla maturazione della pensione, senza conoscere l'autonomia dei requisiti Enasarco e i limiti alla loro utilizzazione insieme alla contribuzione INPS.

Questa mancata consapevolezza deve essere prevenuta attraverso obblighi informativi effettivi. Chiediamo:

- una comunicazione chiara, all'iscrizione, sulla natura della contribuzione e sulle condizioni di accesso alle prestazioni;
- un'informazione periodica personalizzata sui contributi accreditati e sui requisiti mancanti;
- un avviso alla cessazione dell'ultimo mandato, con indicazione delle possibilità di tutela e dei termini per la prosecuzione volontaria;
- simulazioni comprensibili degli oneri e degli importi conseguibili;
- strumenti di accesso e interlocuzione adeguati per i patronati, nel rispetto del mandato dell'interessato.

La disponibilità delle informazioni sul sito non esaurisce questa responsabilità. Le comunicazioni devono raggiungere le persone prima che scadano i termini e consentire loro di esercitare consapevolmente i propri diritti.

9. Sostenibilità, trasparenza e controllo

La sostenibilità della Fondazione costituisce una garanzia per iscritti e pensionati. Le proposte devono quindi essere accompagnate da valutazioni attuariali aggiornate, con indicazione di platee, costi, coperture ed effetti di lungo periodo.

La consistenza patrimoniale e l'avanzo di un esercizio non dimostrano, da soli, la possibilità di finanziare nuove prestazioni permanenti. Le esigenze di equilibrio devono però essere documentate e confrontate con le diverse soluzioni, rendendo esplicite le scelte e i loro effetti distributivi.

Chiediamo inoltre piena trasparenza su investimenti, commissioni, costi di gestione, consulenze, incarichi e possibili conflitti di interesse. La funzione previdenziale di interesse pubblico richiede un esercizio rigoroso della vigilanza, nel rispetto dell'autonomia dell'ente.

Le circostanze oggetto di contestazioni devono essere accertate nelle sedi competenti. La tutela degli iscritti richiede, in ogni caso, che le risorse siano amministrate con prudenza, efficienza e coerenza con le finalità previdenziali.

10. Le richieste

Chiediamo che l'esame delle risoluzioni conduca a impegni concreti del Governo:

1. acquisire e pubblicare una ricognizione aggiornata delle posizioni silenti e inattive;
2. estendere la rendita contributiva agli iscritti anteriori al 2012;
3. introdurre una tutela per le posizioni inferiori a cinque anni e disciplinare le garanzie per i superstiti;
4. rivedere le penalizzazioni aggiuntive della rendita;
5. definire un coordinamento tra contribuzione Enasarco e previdenza di base che ne assicuri la valorizzazione;
6. riaprire i termini per la prosecuzione volontaria con modalità sostenibili;
7. introdurre obblighi di informazione previdenziale personalizzata e tempestiva;
8. rafforzare trasparenza e verificabilità della gestione.

Chi ha lavorato e versato contributi obbligatori deve poter trovare nel sistema una risposta previdenziale. È questa la finalità alla quale ricondurre le azioni da mettere in campo: tutelare i percorsi reali delle persone e impedire che il cambiamento o l'interruzione dell'attività lascino definitivamente senza riconoscimento i versamenti effettuati.

CGIL Nazionale

Area stato sociale