ROMA 18/11/2026
ENA260001086852U

RELAZIONE ALLA XI COMMISSIONE (LAVORO PUBBLICO E PRIVATO) DELLA CAMERA DEI DEPUTATI

# Il fenomeno dei cosiddetti "silenti" nel sistema previdenziale Enasarco: dimensione effettiva, natura della contribuzione, principi di solidarietà e prospettive di tutela

## Sommario

1. Natura integrativa del sistema previdenziale Enasarco ..... 2
2. La natura del sistema previdenziale: ripartizione e metodo contributivo ..... 2
3. Perché la contribuzione previdenziale non equivale a un deposito individuale ..... 3
4. Il fondamento costituzionale della previdenza e della solidarietà ..... 4
5. La necessità di ricondurre il dibattito alla realtà previdenziale ..... 5
6. I requisiti anagrafici e contributivi che delimitano i silenti ..... 5
7. La dimensione del fenomeno secondo il bilancio tecnico attuariale ..... 6
8. Il rapporto tra silenti e sostenibilità del sistema ..... 9
9. Il problema sociale esiste, ma deve essere correttamente identificato ..... 9
10. Le possibili direttrici di approfondimento ..... 10
11. Il ruolo delle Casse privatizzate e la responsabilità della sostenibilità ..... 10
12. Conclusioni sulla delimitazione del fenomeno e sulle prospettive di tutela ..... 11

## 1. Natura integrativa del sistema previdenziale Enasarco

La Fondazione Enasarco assicura agli agenti e rappresentanti di commercio, operanti nell'ambito dei rapporti di agenzia disciplinati dagli articoli 1742-1752 del Codice civile, le prestazioni previdenziali di vecchiaia, inabilità, invalidità e superstiti, nonché la rendita pensionistica, al ricorrere dei requisiti anagrafici e contributivi stabiliti dal Regolamento delle Attività Istituzionali, approvato dai Ministeri vigilanti nel quadro normativo delineato dal decreto legislativo 30 giugno 1994, n. 509, e dalla legge 2 febbraio 1973, n. 12.

Ai sensi dell'articolo 29 della legge 22 luglio 1966, n. 613, il trattamento previdenziale erogato dalla Fondazione Enasarco ha natura integrativa rispetto al trattamento pensionistico obbligatorio assicurato dall'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO) per gli esercenti attività commerciali, gestita dall'INPS.

La previdenza Enasarco è, pertanto, una forma di tutela previdenziale obbligatoria, aggiuntiva rispetto a quella assicurata dal sistema pensionistico generale, alla quale gli iscritti sono tenuti a partecipare in ragione dell'attività professionale esercitata.

Tale caratterizzazione assume particolare rilievo ai fini della comprensione sia dei meccanismi di finanziamento e funzionamento della Fondazione, sia delle ragioni per le quali alla contribuzione Enasarco non trovano applicazione gli ordinari istituti di coordinamento tra gestioni previdenziali, quali la totalizzazione dei periodi assicurativi, disciplinata dal decreto legislativo 2 febbraio 2006, n. 42 e il cumulo contributivo previsto dalla legge 11 dicembre 2016, n. 232, nell'ambito della disciplina introdotta dalla legge 24 dicembre 2012, n. 228.

Tali strumenti consentono, alle condizioni stabilite dalla legge, di valorizzare la contribuzione accreditata presso differenti gestioni previdenziali ai fini del conseguimento di un trattamento pensionistico. Nel caso di Enasarco, tuttavia, la contribuzione ha natura integrativa rispetto a quella obbligatoriamente dovuta all'INPS in relazione alla medesima attività professionale.

Ne deriva che i periodi di iscrizione e contribuzione alle due gestioni risultano, ordinariamente, coincidenti, poiché riferiti allo svolgimento della stessa attività lavorativa, ferma restando la possibilità di irregolarità o omissioni contributive presso una delle gestioni.

La contemporanea contribuzione ai due enti non determina, pertanto, un'anzianità contributiva cumulabile tra INPS ed Enasarco, ma dà luogo a due distinti rapporti previdenziali, ciascuno disciplinato dalle proprie regole e finalizzato all'erogazione delle rispettive prestazioni.

## 2. La natura del sistema previdenziale: ripartizione e metodo contributivo

La corretta comprensione della problematica dei cosiddetti *silenti Enasarco* richiede, preliminarmente, di chiarire la natura e i principi di funzionamento del sistema previdenziale della Fondazione, distinguendo il meccanismo di finanziamento delle prestazioni dai criteri utilizzati per determinarne l'importo.

Il sistema previdenziale Enasarco è strutturato secondo il **principio della ripartizione**, fondato sulla solidarietà intergenerazionale. In tale modello, i contributi versati in relazione agli agenti in attività concorrono al finanziamento delle prestazioni pensionistiche erogate, nel medesimo periodo, agli iscritti che ne hanno maturato il diritto.

La ripartizione costituisce, pertanto, un meccanismo di finanziamento del sistema previdenziale, mentre il **metodo contributivo** rappresenta un criterio di calcolo delle prestazioni pensionistiche, che ne determina l'importo sulla base di un montante contributivo individuale, rivalutato secondo le regole previste dalla disciplina applicabile e trasformato in rendita mediante appositi coefficienti.

I due concetti operano su piani distinti e non devono essere confusi. Anche in un sistema nel quale le pensioni siano interamente determinate con il metodo contributivo, infatti, il finanziamento può continuare ad avvenire secondo il principio della ripartizione, senza che ciò comporti la costituzione di patrimoni individuali corrispondenti ai contributi versati.

In tale contesto, le posizioni contributive degli iscritti assumono **natura essenzialmente contabile e virtuale**: esse registrano la contribuzione riferibile a ciascun assicurato e costituiscono il riferimento per la verifica dell'anzianità contributiva e per la determinazione della futura prestazione pensionistica, secondo le regole applicabili, ma non rappresentano conti finanziari individuali nei quali siano materialmente accantonate somme di esclusiva pertinenza dell'iscritto.

Ne consegue che il patrimonio della Fondazione non è costituito dalla sommatoria di risparmi previdenziali individualmente accumulati, bensì dal complesso delle risorse patrimoniali formatesi nel corso della sua attività, destinate a concorrere alla sostenibilità del sistema e alla continuità nell'erogazione delle prestazioni.

Tale patrimonio svolge una funzione essenziale di **salvaguardia del patto intergenerazionale**, contribuendo all'equilibrio tra gli obblighi previdenziali e risorse disponibili. In questa prospettiva si colloca anche la riserva legale prevista dall'articolo 1, comma 4, lettera c), del decreto legislativo n. 509 del 1994, da leggere congiuntamente all'articolo 59, comma 20, della legge n. 449 del 1997, che riferisce le cinque annualità alle pensioni in essere, secondo la disciplina di adeguamento ivi prevista.

Il patto intergenerazionale costituisce, dunque, il fondamento economico e solidaristico del sistema: le generazioni attive contribuiscono al finanziamento delle prestazioni delle generazioni già pensionate, nella prospettiva che il medesimo meccanismo continui a operare nel tempo, secondo condizioni di equilibrio e sostenibilità.

### 3. Perché la contribuzione previdenziale non equivale a un deposito individuale

Dalla natura del sistema a ripartizione discende una conseguenza fondamentale ai fini dell'inquadramento della questione dei *silenti* Enasarco: <u>la contribuzione previdenziale obbligatoria non equivale alla costituzione di un deposito individuale né determina, di per sé, un diritto alla restituzione delle somme versate.</u>

Nel dibattito pubblico si tende talvolta ad assimilare i contributi previdenziali a una forma di risparmio personale, dalla quale dovrebbe necessariamente derivare, in alternativa al riconoscimento della pensione, il diritto alla restituzione integrale degli importi corrisposti.

Tale impostazione non riflette, tuttavia, la natura giuridica e la funzione economico-sociale della previdenza obbligatoria, che si configura come un sistema collettivo di protezione, fondato su principi assicurativi, mutualistici e solidaristici.

La contribuzione non è destinata esclusivamente a finanziare la futura pensione del singolo iscritto, ma concorre alla copertura di una pluralità di rischi previdenziali, tra cui la vecchiaia, l'invalidità, l'inabilità e la morte dell'assicurato, con le conseguenti tutele riconosciute ai superstiti.

Non sussiste, pertanto, una necessaria corrispondenza tra l'ammontare nominale dei contributi individualmente versati e il valore complessivo delle prestazioni che ciascun assicurato potrà percepire. La durata della vita del pensionato, il verificarsi di eventi invalidanti e l'eventuale insorgenza di diritti pensionistici in favore dei superstiti, possono infatti determinare prestazioni

di valore complessivo anche significativamente diverso rispetto alla contribuzione riferibile al singolo assicurato.

La previdenza obbligatoria si caratterizza, quindi, anche per la condivisione collettiva dei rischi. Occorre tuttavia distinguere il criterio di finanziamento dalla funzione assicurativa: anche forme previdenziali a capitalizzazione possono prevedere componenti mutualistiche e coperture collettive.

In tale quadro, il diritto alla prestazione pensionistica non discende dalla titolarità di un patrimonio individuale costituito dai contributi versati, ma dalla maturazione dei requisiti stabiliti dalla disciplina previdenziale applicabile.

Conseguentemente, il mancato raggiungimento di tali requisiti non comporta automaticamente il sorgere di un diritto alla restituzione della contribuzione, salvo che specifiche disposizioni normative o regolamentari prevedano forme di rimborso o altre modalità di valorizzazione dei contributi.

L'assenza di un diritto generalizzato alla restituzione dei contributi non costituisce, pertanto, di per sé, un'anomalia del sistema, ma una conseguenza della natura della contribuzione previdenziale obbligatoria e del modello di finanziamento sul quale essa si fonda.

Ciò non esclude, tuttavia, la possibilità di prevedere specifici strumenti di tutela per gli iscritti che, pur avendo contribuito al finanziamento del sistema, non abbiano maturato i requisiti necessari per il conseguimento di una prestazione pensionistica, purché tali interventi risultino coerenti con il quadro normativo e con gli equilibri finanziari e attuariali della gestione.

## 4. Il fondamento costituzionale della previdenza e della solidarietà

La natura solidaristica della previdenza obbligatoria trova il proprio fondamento nei principi della Costituzione, che riconosce alla tutela previdenziale una funzione di protezione sociale, distinta da quella propria dei rapporti di risparmio individuale.

In particolare, l'articolo 38 della Costituzione riconosce ai lavoratori il diritto a mezzi adeguati alle loro esigenze di vita al verificarsi degli eventi previdenzialmente protetti, mentre l'articolo 2 richiama l'adempimento dei doveri inderogabili di solidarietà politica, economica e sociale. A tali principi si affianca l'articolo 3, che sancisce il principio di eguaglianza, anche nella sua dimensione sostanziale, e costituisce un fondamentale parametro di valutazione della ragionevolezza delle scelte legislative e regolamentari.

Da questo quadro emerge come la previdenza obbligatoria non possa essere ricondotta a un rapporto meramente sinallagmatico, nel quale a ogni versamento contributivo debba necessariamente corrispondere una prestazione di valore equivalente o, in alternativa, la restituzione delle somme versate.

Il principio di solidarietà, tuttavia, non implica che le posizioni contributive individuali siano prive di rilevanza giuridica, né esclude che le condizioni di accesso alle prestazioni debbano rispettare criteri di ragionevolezza, proporzionalità ed equità.

Al contrario, proprio la funzione costituzionale della previdenza richiede che il legislatore e gli enti previdenziali, nell'ambito delle rispettive competenze, perseguano un ragionevole equilibrio tra la tutela delle aspettative e dei diritti degli iscritti, la solidarietà tra le diverse generazioni e la sostenibilità complessiva del sistema.

In tale prospettiva, la sostenibilità finanziaria e attuariale non costituisce un interesse contrapposto a quello degli assicurati, ma una condizione essenziale per garantire nel tempo l'effettività delle prestazioni previdenziali e la continuità del patto intergenerazionale.

È alla luce di questi principi che deve essere affrontata la questione dei cosiddetti *silenti Enasarco*, distinguendo il piano della disciplina giuridica vigente, che regola la maturazione dei diritti pensionistici, da quello delle eventuali scelte normative o regolamentari volte a introdurre ulteriori forme di tutela per gli iscritti che non abbiano raggiunto i requisiti richiesti.

Il riconoscimento di tali forme di tutela, infatti, non discende automaticamente dall'esistenza di contributi versati, ma può costituire oggetto di specifiche scelte di politica previdenziale, da valutare alla luce dei principi di solidarietà, ragionevolezza ed equità, nonché della necessità di preservare l'equilibrio finanziario e attuariale della Fondazione e i diritti delle generazioni presenti e future.

## 5. La necessità di ricondurre il dibattito alla realtà previdenziale

La Fondazione Enasarco ritiene necessario offrire alla Commissione Lavoro della Camera dei deputati elementi conoscitivi e valutativi sui "silenti", individuati, ai fini della presente relazione, esclusivamente tra gli ex iscritti che abbiano compiuto almeno 67 anni, abbiano almeno un contributo riferito a un periodo antecedente al 1° gennaio 2012 e non abbiano maturato il diritto a una prestazione pensionistica Enasarco.

Il tema merita attenzione istituzionale, tanto per le sue implicazioni sociali quanto per la necessità di garantire una corretta rappresentazione del funzionamento del sistema previdenziale.

Nel dibattito pubblico vengono frequentemente richiamate cifre prossime alle 700.000 posizioni, rappresentate indistintamente, come altrettanti soggetti che avrebbero versato contributi senza ricevere una prestazione pensionistica.

Il numero dei silenti deve essere circoscritto alla popolazione che presenta congiuntamente i requisiti anagrafici e contributivi sopra indicati, previa verifica dell'assenza di un diritto pensionistico Enasarco già maturato.

Questa delimitazione individua la popolazione alla quale riferire l'analisi del fenomeno e gli eventuali interventi di tutela.

## 6. I requisiti anagrafici e contributivi che delimitano i silenti

Il compimento di almeno 67 anni e la presenza di almeno un contributo riferito a un periodo antecedente al 1° gennaio 2012 costituiscono i requisiti necessari e congiunti per delimitare la popolazione dei silenti oggetto della presente relazione.

Tale delimitazione riguarda l'individuazione della popolazione da esaminare e non modifica i requisiti per l'accesso alle prestazioni previsti dal Regolamento delle attività istituzionali.

Il raggiungimento dell'età pensionabile, infatti, non coincide automaticamente con la maturazione del diritto alla pensione, poiché il sistema Enasarco richiede il concorso di requisiti anagrafici, contributivi e, per la pensione ordinaria, di quota.

Sono pertanto considerati silenti, nel perimetro qui esaminato, gli ex iscritti di almeno 67 anni con almeno un contributo ante 2012 che non abbiano maturato i requisiti per una prestazione pensionistica Enasarco. La ricognizione delle posizioni individuali deve verificare congiuntamente tali condizioni.

Il riferimento alla contribuzione ante 2012 delimita la popolazione esaminata. Resta distinta la disciplina della rendita contributiva introdotta dal Regolamento entrato in vigore il 1° gennaio 2012 e richiedibile dal 2024: per tale prestazione il requisito temporale riguarda la prima iscrizione alla Fondazione, secondo le condizioni regolamentari applicabili.

In particolare, l'attuale assetto regolamentare contempla:

- La pensione di vecchiaia, riconosciuta agli iscritti che raggiungono i requisiti anagrafici e contributivi previsti, tra cui un'anzianità contributiva minima di venti anni.
- La rendita contributiva, ordinaria e reversibile, riservata ai nuovi iscritti dal 1° gennaio 2012 che abbiano compiuto 67 anni e maturato almeno cinque anni di anzianità contributiva, alle condizioni stabilite dal Regolamento. La prestazione è calcolata con il metodo contributivo e ridotta del 2% per ciascun punto mancante alla quota 92.

L'introduzione della rendita pensionistica rappresenta un elemento di significativa discontinuità rispetto alla disciplina precedente, in quanto consente, per le posizioni rientranti nel relativo ambito di applicazione, il riconoscimento di una prestazione anche in presenza di un'anzianità contributiva inferiore a quella ordinariamente richiesta.

Rimane, pertanto, centrale la questione delle posizioni contributive pregresse che non possono beneficiare di tale disciplina e rispetto alle quali la contribuzione versata non ha dato luogo alla maturazione di un diritto pensionistico.

È proprio in relazione a queste posizioni che si pone il tema dei "silenti Enasarco", da esaminare tenendo conto della natura integrativa della previdenza della Fondazione, delle caratteristiche del sistema a ripartizione e dell'evoluzione della disciplina regolamentare.

L'individuazione dei silenti richiede pertanto la verifica congiunta dei seguenti elementi:

1) età anagrafica pari o superiore a 67 anni alla data di riferimento della rilevazione;
2) presenza di almeno un contributo riferito a un periodo antecedente al 1° gennaio 2012;
3) mancata maturazione del diritto a una prestazione pensionistica Enasarco secondo la disciplina applicabile alla posizione individuale.

La titolarità di eventuali pensioni presso altre gestioni deve essere rilevata separatamente, ove utile alla valutazione sociale degli interventi, e non modifica il perimetro dei silenti Enasarco così definito.

## 7. La dimensione del fenomeno secondo il bilancio tecnico attuariale

La dimensione del fenomeno deve essere determinata con esclusivo riferimento ai soggetti di almeno 67 anni con almeno un contributo ante 2012 e senza un diritto pensionistico Enasarco maturato, alla medesima data di rilevazione.

Il bilancio tecnico della Fondazione Enasarco al 31 dicembre 2023, redatto dallo Studio C&A il 30 gennaio 2025, costituisce la fonte dei dati riportati di seguito per la popolazione dei silenti con contribuzione ante 2012 e classi di età a partire da 67 anni.

I dati dell'Allegato A qui richiamati si riferiscono al 31 dicembre 2023 e non costituiscono una rilevazione aggiornata alla data della presente relazione. Il quadro riepilogativo è limitato al perimetro dei silenti sopra definito.

| Silenti di almeno 67 anni con contribuzione ante 2012 | Numero al 31.12.2023 |
|---|---|
| Silenti con anzianità contributiva inferiore a 5 anni e contributi ante 2012 | 109.014 |
| Silenti con anzianità contributiva tra 5 e 19,75 anni e contributi ante 2012 | 80.798 |
| **Totale silenti nel perimetro considerato** | **189.812** |

La popolazione esaminata è suddivisa per classi di età a partire da 67 anni e per anzianità contributiva, mantenendo il requisito della presenza di contribuzione ante 2012.

Questa delimitazione deve essere mantenuta in ogni rappresentazione quantitativa del fenomeno e nella valutazione di eventuali misure di tutela.

Di seguito è riportato il numero dei silenti di almeno 67 anni con almeno un contributo ante 2012 e meno di cinque anni di anzianità contributiva, suddiviso per età al 31 dicembre 2023:

| Classi di età | ante 2012 |
|---|---|
| | Numero |
| **67 - 70** | 33.888 |
| **71 - 75** | 31.948 |
| **76 - 80** | 20.962 |
| **81 - 85** | 12.291 |
| **86 - 90** | 6.013 |
| **>90** | 3.912 |
| **Totale** | **109.014** |

Nel perimetro così definito, i silenti con anzianità contributiva inferiore a cinque anni sono 109.014.

Di questi, n. 65.836, corrispondenti a oltre il 60% del totale, appartengono alle classi di età comprese tra 67 e 75 anni. Tale concentrazione evidenzia come una parte prevalente della popolazione interessata sia costituita da soggetti che hanno raggiunto l'età pensionabile in un periodo relativamente recente rispetto alla data di riferimento del bilancio tecnico (2023).

La presenza di almeno un contributo ante 2012 costituisce un criterio comune alle due fasce di anzianità contributiva esaminate nella presente relazione.

La seconda fascia comprende i silenti di almeno 67 anni con almeno un contributo ante 2012 e anzianità contributiva tra 5 e 19,75 anni, distinti per classi di età:

| Classi di età | Anzianità | | | Totale |
|---|---|---|---|---|
| | 5 - 9,75 | 10 - 14,75 | 15 - 19,75 | |
| **67 - 70** | 13.294 | 6.014 | 3.237 | 22.545 |
| **71 - 75** | 13.933 | 6.245 | 3.221 | 23.399 |
| **76 - 80** | 10.556 | 4.927 | 2.028 | 17.511 |
| **81 - 85** | 6.600 | 2.918 | 723 | 10.241 |
| **86 - 90** | 3.250 | 1.203 | 150 | 4.603 |
| **>90** | 1.898 | 524 | 77 | 2.499 |
| **Totale** | **49.531** | **21.831** | **9.436** | **80.798** |

Gli iscritti con anzianità contributiva compresa nelle classi da 10 a 19,75 anni sono 31.267; di questi, 18.717 hanno un'età compresa tra 67 e 75 anni.

Questa componente della popolazione presenta un rilievo specifico nell'analisi del fenomeno, poiché riguarda soggetti che hanno partecipato al finanziamento del sistema previdenziale per periodi relativamente prolungati, pur senza aver conseguito, secondo le regole applicabili alle rispettive posizioni, il diritto a una prestazione pensionistica.

La maggiore durata della contribuzione non determina, di per sé, un diritto alla restituzione dei contributi versati né modifica la natura solidaristica del sistema a ripartizione. Essa costituisce, tuttavia, un elemento oggettivo che può assumere rilievo nella valutazione dell'opportunità e delle caratteristiche di eventuali strumenti di tutela.

Per la popolazione dei silenti con contribuzione ante 2012 qui considerata, pari a 189.812 soggetti, il montante contributivo determinato secondo le disposizioni regolamentari richiamate nel documento ammonta a circa 354 milioni di euro.

Di tale importo, circa 190 milioni di euro sono riferibili agli iscritti con anzianità contributiva compresa tra 10 e 19,75 anni, corrispondenti a un montante individuale medio di circa 6.000 euro.

L'eventuale confronto con la copertura sanitaria attivata dal 2025 richiede di specificare il premio annuo, la platea assicurata e la natura individuale o complessiva degli importi confrontati. In assenza di tali elementi, non è possibile desumere un rapporto economico omogeneo tra montante previdenziale e premio assicurativo.

Questi dati consentono di valutare non soltanto la consistenza numerica della popolazione interessata, ma anche la dimensione economica delle relative posizioni contributive.

È tuttavia fondamentale ribadire che il montante contributivo individuale costituisce una grandezza contabile rilevante ai fini previdenziali e non rappresenta una somma patrimonialmente accantonata, individualmente disponibile o automaticamente esigibile dall'iscritto.

Come già illustrato, nel sistema a ripartizione i contributi versati nel corso del tempo hanno concorso al finanziamento delle prestazioni previdenziali erogate dalla Fondazione, in attuazione del patto intergenerazionale che costituisce il fondamento del sistema.

Il valore complessivo dei montanti contributivi riferiti ai silenti non può, pertanto, essere interpretato come una massa finanziaria separatamente accantonata nel patrimonio della Fondazione, né come un debito immediatamente esigibile nei confronti degli interessati.

Allo stesso modo, tale valore non può essere automaticamente assunto quale misura del costo di eventuali interventi previdenziali, che dipenderebbe necessariamente dalla natura delle prestazioni ipotizzate, dai requisiti di accesso, dalle modalità di erogazione e dalla durata attesa dei relativi pagamenti.

La dimensione del fenomeno deve dunque essere valutata distinguendo chiaramente la consistenza numerica delle posizioni, il valore contabile dei montanti contributivi e l'eventuale onere finanziario e attuariale di nuove misure di tutela.

In questa prospettiva, la Fondazione ritiene opportuno che qualsiasi valutazione istituzionale muova da un aggiornamento puntuale delle posizioni individuali, sotto il profilo anagrafico, contributivo e previdenziale, al fine di individuare con precisione la popolazione effettivamente interessata e le caratteristiche delle diverse situazioni.

## 8. Il rapporto tra silenti e sostenibilità del sistema

La questione dei *silenti Enasarco* deve essere esaminata nell'ambito dei principi che regolano il funzionamento e la sostenibilità del sistema previdenziale della Fondazione, evitando di considerarla esclusivamente sotto il profilo della contribuzione individualmente versata.

Come precedentemente evidenziato, Enasarco opera secondo un sistema a ripartizione, fondato sul patto intergenerazionale, pertanto, la contribuzione versata dagli attuali silenti ha partecipato, nei rispettivi periodi di riferimento, al finanziamento complessivo del sistema, secondo le regole allora vigenti.

Ne deriva che l'eventuale introduzione di meccanismi generalizzati di restituzione dei contributi, ovvero di nuove prestazioni previdenziali, non potrebbe essere configurata come una semplice operazione di restituzione di risorse individualmente accantonate, ma costituirebbe un intervento suscettibile di generare nuovi oneri per la gestione previdenziale.

Tali oneri dovrebbero essere adeguatamente quantificati e finanziati, tenendo conto della necessità di salvaguardare gli equilibri finanziari e attuariali e di assicurare il rispetto degli obblighi già assunti nei confronti degli iscritti e dei pensionati.

La questione richiede una valutazione attuariale specifica, che tenga conto della numerosità della popolazione interessata, delle anzianità contributive, dell'età, dei montanti individuali, della mortalità attesa e delle caratteristiche delle prestazioni ipotizzate. Il bilancio tecnico al 31 dicembre 2023 evidenzia la necessità di monitorare nel tempo gli equilibri della gestione, pur rilevando condizioni di sostenibilità secondo le ipotesi adottate.

La Fondazione ritiene pertanto che qualsiasi intervento debba essere preceduto da una quantificazione puntuale degli effetti economici, patrimoniali e intergenerazionali.

La tutela dei silenti e la sostenibilità del sistema non devono, quindi, essere poste in termini di contrapposizione, ma ricondotte a una valutazione complessiva che tenga conto delle finalità sociali degli interventi, delle risorse necessarie per finanziarli e dell'esigenza di preservare l'equità tra le diverse generazioni di iscritti.

## 9. Il problema sociale esiste, ma deve essere correttamente identificato

La Fondazione Enasarco riconosce la dimensione sociale della questione dei silenti, nel perimetro qui definito: ex iscritti di almeno 67 anni con almeno un contributo ante 2012, senza un diritto pensionistico Enasarco maturato.

Tali situazioni richiedono un esame puntuale, che distingua l'assenza di una prestazione Enasarco dall'eventuale mancanza di qualsiasi tutela pensionistica e consenta una corretta rappresentazione del sistema.

La questione non consiste nello stabilire se ogni contributo versato debba essere restituito, quanto piuttosto nel verificare se, per determinate categorie di soggetti che abbiano raggiunto l'età pensionabile senza maturare il diritto a una prestazione, possano essere individuate forme di tutela ulteriori, coerenti con la sostenibilità del sistema.

Occorre, tuttavia, distinguere la mancata maturazione del diritto pensionistico dall'eventuale diritto alla restituzione dei contributi. Come già evidenziato, la contribuzione previdenziale obbligatoria non costituisce un deposito individuale, ma concorre al finanziamento di un sistema collettivo fondato sui principi di mutualità e solidarietà intergenerazionale. Il versamento dei contributi non determina, pertanto, un automatico diritto alla loro restituzione. Ciò non esclude la possibilità di valutare ulteriori forme di tutela previdenziale per specifiche categorie di silenti,

individuate sulla base di criteri oggettivi, quali l'età anagrafica e l'anzianità contributiva, nel rispetto dei principi costituzionali di solidarietà, ragionevolezza ed equità.

L'obiettivo non è trasformare la previdenza obbligatoria in un sistema di restituzione individuale dei contributi, ma verificare la possibilità di introdurre misure di protezione socialmente eque e finanziariamente sostenibili, salvaguardando il patto intergenerazionale e i diritti degli attuali e futuri pensionati, fermi restando la puntuale ricognizione della popolazione interessata e un'adeguata valutazione dei relativi oneri finanziari e attuariali.

## 10. Le possibili direttrici di approfondimento

La Fondazione ritiene utile sottoporre all'attenzione della Commissione alcune direttrici di approfondimento tecnico, senza anticipare valutazioni sulla loro praticabilità o sostenibilità.

*A. Ricognizione anagrafica e contributiva aggiornata*

Costruzione di una base informativa aggiornata limitata agli ex iscritti di almeno 67 anni con almeno un contributo ante 2012, con verifica dell'anzianità contributiva e dell'eventuale maturazione di un diritto pensionistico Enasarco. La ricognizione e il successivo monitoraggio continuativo dovrebbero essere supportati dall'accesso alle banche dati ANPR e INPS, secondo la previsione normativa proposta nella sezione successiva.

*B. Individuazione della popolazione priva di prestazione pensionistica Enasarco*

Verifica, all'interno del perimetro individuato, delle posizioni prive di un diritto pensionistico Enasarco maturato e delle eventuali possibilità di conseguire i requisiti secondo gli strumenti previsti dal Regolamento.

*C. Valutazione di eventuali strumenti previdenziali correttivi*

Approfondimento della riapertura normativa del termine per la prosecuzione volontaria, con contribuzione corrente e calcolo della pensione pro quota, previa quantificazione degli oneri. In assenza di copertura pubblica, il finanziamento dovrebbe essere a carico dell'iscritto, includendo l'eventuale importo aggiuntivo necessario a copertura della riserva matematica.

*D. Valutazione degli effetti sulle generazioni future*

Ogni eventuale intervento dovrà considerare non soltanto il beneficio immediato per i destinatari, ma anche gli effetti sull'equilibrio della gestione e sulle prestazioni degli attuali e futuri iscritti.

## 11. Il ruolo delle Casse privatizzate e la responsabilità della sostenibilità

La Fondazione Enasarco, quale ente previdenziale privatizzato ai sensi del decreto legislativo n. 509 del 1994, esercita una funzione previdenziale di interesse generale nell'ambito della propria autonomia.

L'autonomia comporta la responsabilità di garantire le prestazioni secondo la disciplina applicabile e, al contempo, di assicurare la sostenibilità finanziaria e attuariale delle obbligazioni previdenziali nel lungo periodo.

La responsabilità verso gli iscritti attuali non può essere disgiunta da quella verso le generazioni future. L'equità previdenziale deve pertanto essere considerata anche nella sua dimensione intergenerazionale. Nuove prestazioni o modifiche dei requisiti richiedono una valutazione degli effetti sui diritti e sulle aspettative tutelate degli altri partecipanti al sistema.

L'eventuale provvedimento normativo dovrebbe consentire la riapertura del termine per l'accesso alla prosecuzione volontaria della contribuzione. Il termine attuale per la presentazione

della domanda è fissato, a pena di decadenza, in due anni decorrenti dal 1° gennaio successivo alla cessazione dell'attività di agenzia, conseguente alla cessazione dell'ultimo mandato attivo. La riapertura dovrebbe permettere agli interessati di effettuare versamenti sulla base della contribuzione corrente, con determinazione della prestazione pensionistica secondo un criterio pro quota, coerente con i periodi contributivi maturati e con la disciplina applicabile alle rispettive quote.

Il provvedimento dovrebbe disciplinare espressamente la copertura degli oneri derivanti dalla misura. Qualora non fosse previsto un finanziamento a carico della finanza pubblica, l'onere necessario ad assicurare l'equilibrio finanziario e attuariale dell'intervento dovrebbe essere integralmente sostenuto dall'iscritto, mediante la contribuzione volontaria e il versamento dell'eventuale ulteriore importo risultante dal calcolo della riserva matematica, evitando duplicazioni delle somme già considerate e trasferimenti di oneri sulla collettività degli iscritti.

Per consentire la corretta individuazione e il costante aggiornamento della platea interessata, il medesimo provvedimento dovrebbe inoltre assicurare alla Fondazione Enasarco l'accesso continuativo, anche mediante interoperabilità, all'Anagrafe nazionale della popolazione residente (ANPR), per la verifica dell'esistenza in vita e dei decessi, nonché al Casellario centrale delle posizioni previdenziali attive gestito dall'INPS, per la verifica delle posizioni contributive presso le altre gestioni. L'accesso dovrebbe essere previsto nei limiti dei dati necessari alle finalità previdenziali, con modalità che ne garantiscano aggiornamento, sicurezza e tracciabilità, nel rispetto della disciplina sulla protezione dei dati personali.

## 12. Conclusioni sulla delimitazione del fenomeno e sulle prospettive di tutela

La Fondazione Enasarco ritiene che il confronto istituzionale sul fenomeno dei silenti debba muovere da tre principi.

**Il primo è l'accuratezza statistica.**

La quantificazione dei silenti deve riferirsi esclusivamente agli ex iscritti di almeno 67 anni con almeno un contributo ante 2012 che non abbiano maturato il diritto a una prestazione pensionistica Enasarco. Questi requisiti devono essere verificati alla medesima data di riferimento.

**Il secondo è la corretta qualificazione giuridica della contribuzione previdenziale.**

Un sistema a ripartizione, anche integralmente contributivo nel metodo di calcolo, non equivale a un sistema di deposito e restituzione individuale dei contributi. La previdenza costituisce una forma organizzata di protezione sociale fondata su diritti, requisiti, mutualità e solidarietà.

**Il terzo è la responsabilità verso le situazioni effettivamente meritevoli di tutela.**

La corretta rappresentazione statistica e giuridica del fenomeno non deve tradursi in indifferenza verso coloro che, avendo raggiunto l'età pensionabile, non possono accedere ad alcuna prestazione. Al contrario, una conoscenza rigorosa delle posizioni individuali permette di valutare interventi più mirati, equi e sostenibili.

La Fondazione conferma la propria disponibilità a collaborare con la Commissione e con le amministrazioni vigilanti per l'approfondimento dei dati e delle eventuali ipotesi di intervento.

La contribuzione obbligatoria concorre alla garanzia collettiva delle prestazioni riconosciute secondo regole comuni. La valutazione di ulteriori tutele richiede una precisa individuazione dei destinatari e la verifica delle risorse necessarie.

La Fondazione propone pertanto di proseguire il confronto sulla base di dati aggiornati e di scenari giuridici e attuariali comparabili, così da valutare misure mirate nel rispetto dell'equità intergenerazionale.

LA PRESIDENTE

(Patrizia De Luise)