

# Il "furto con legge" delle ricongiunzioni in uscita

di **Fabrizio Bonalda** \*

*Effetto boomerang per le nuove regole che hanno previsto la riunificazione dei contributi versati a enti pensionistici diversi a pagamento. Con le modifiche introdotte dalla legge 122 è stata di fatto inibita la mobilità pensionistica tra pubblico e privato in considerazione dei nuovi costi derivanti dalla ricongiunzione dei periodi assicurati in gestioni differenti*

## Il paradosso della ricongiunzione onerosa

Il nodo della questione ricongiunzioni sta, come si dice, venendo al pettine. La **repentina introduzione, a luglio 2010, di nuove regole** che hanno previsto la riunificazione dei contributi versati a enti pensionistici diversi a pagamento si sta, come era prevedibile, trasformando in una questione sociale. Una norma che aveva lo scopo di impedire il passaggio delle lavoratrici pubbliche all'Inps per fruire dei meno severi requisiti per la pensione di vecchiaia ha finito, invece, per **punire ingiustificatamente una vasta platea di dipendenti pubblici e anche privati**.

Infatti, **chi vorrebbe andare in pensione dopo una carriera spezzettata**, come spesso succede, tra più gestioni (ad esempio, il dipendente pubblico iscritto all'Inpdap per alcuni anni che, per scelta o per imposizione, è passato alle dipendenze di un datore iscritto all'Inps), **si trova a dover pagare conti elevatissimi**, 6-7mila euro per ogni anno da ricongiungere, con casi che hanno portato complessivamente ad un onere anche di

300mila euro, solo per poter fruttare i propri contributi che, in sostanza, devono essere così ingiustamente versati due volte. Paradossale il fatto che questi soldi, legalmente scippati ai lavoratori, siano stati pure iscritti a bilancio.

E proprio **da ciò deriva la difficoltà di ripristinare**, con un intervento legislativo "ad hoc", **il sacrosanto principio per cui la ricongiunzione a fronte della quale non corrisponde una maggiore pensione debba essere gratuita**. Infatti, la mozione n. 1/00583 del 7 marzo 2011, presentata alla Camera per impegnare l'ancor precedente Governo a prevedere iniziative normative idonee a ripristinare la gratuità della costituzione di posizione assicurativa presso l'Inps, sembra non abbia avuto seguito alcuno, in quanto un eventuale provvedimento dovrebbe trovare copertura finanziaria, condizione di difficile realizzazione di questi tempi.

Un'eredità difficile per il ministro Fornero, chiamata a sistemare la questione, considerati gli obiettivi di equità, che hanno dichiaratamente ispirato la riforma previdenziale contenuta nel Dl n. 201/2011.

## Le origini della questione

Alcuni degli emendamenti introdotti dalla **legge 30 luglio 2010, n. 122**, "Conversione in legge, con modificazioni, del Dl n. 78 del 31 maggio 2010, recante misure urgenti in materia di stabilizzazione finanziaria e di competitività economica", sono andati a colpire in modo piuttosto pesante ed iniquo i lavoratori con contribuzione mista (ad esempio, Inps, Inpdap) o quei lavoratori iscritti all'Inpdap in caso di cessazione senza requisiti.

Nella sostanza, con le modifiche introdotte è stata di fatto **totalmente inibita la mobilità pensionistica tra pubblico e privato** in considerazione dei **nuovi costi che sono derivati dalla ricongiunzione dei periodi assicurati in gestioni differenti**. Disposizioni testimonianti la schizofrenia legislativa degli ultimi anni antecedenti la riforma Monti-Fornero, con provvedimenti che, da un lato, sembravano favorire, con grandi celebrazioni, l'aumento della copertura e l'unione di tutte le contribuzioni ai fini di un'unica pensione (totalizzazione), congelando, dall'altro, le possibilità di concretizzare tali processi.

Per effetto di tale normativa, dal **1° luglio 2010** è cambiato in modo considerevole tutto il regime delle ricongiunzioni, come illustrato anche dall'**Inps con circolare 5 no-**

\* *Revisore contabile*

vembre 2010, n. 142. Vediamo, con un maggiore dettaglio, come le nuove regole hanno stravolto il panorama della mobilità del lavoro pubblico-privato e viceversa:

- In primo luogo, con l'art. 12, comma 12-*septies*, è diventata onerosa, addirittura con **decorrenza retroattiva** dal 1° luglio 2010, la **ricongiunzione** a norma dell'**art. 1 della legge n. 29 del 7 febbraio 1979**, che, si ricorda, prevedeva la possibilità di chiedere la ricongiunzione gratuita di tutti i periodi di contribuzione obbligatoria, volontaria e figurativa **dall'Inpdap all'Inps**, costituendo presso quest'ultimo la corrispondente posizione assicurativa. In pratica il lavoratore che, dopo alcuni anni alle dipendenze di un ente pubblico decideva di passare al privato con iscrizione all'Inps, poteva portarsi dietro gratuitamente il proprio "zainetto" previdenziale; non si trattava, comunque, di un "regalo", in quanto le aliquote di contribuzione ai due Istituti previdenziali, nella sostanza e in ambito lavoro dipendente, sono del tutto simili e la prestazione Inps è tendenzialmente inferiore a quella Inpdap. Per tale motivo il **trasferimento era gratuito**. Sono rimasti e rimarranno "graziosi" solo quei dipendenti di enti che hanno perso la loro natura giuridica pubblica o che transitano a società private per effetto di norme di legge, regolamento o convenzione e che possono optare per il mantenimento dell'iscrizione all'Inpdap, per effetto dell'art. 5, comma 1, della **legge n. 274 dell'8 agosto 1991**. Trattasi, dunque, di una **norma vessatoria che, di fatto, ha imposto un doppio pagamento per lo**

**stesso periodo al lavoratore in mobilità** ed ha agito nel senso di ridurre la copertura previdenziale di quei lavoratori che, non avendo le disponibilità economiche per pagare le ricongiunzioni, non potranno utilizzare periodi di lavoro oggetto di regolare contribuzione, senza penalizzazioni. E il conto potrà essere molto salato, considerato che l'onere da porre a carico dei richiedenti verrà determinato applicando il criterio della **riserva matematica** previsto dall'art. 2, commi 3, 4 e 5, del **Dlgs n. 184/1997**, analogamente al riscatto dei periodi universitari di studio. Una batosta che è la risultante di un tanto complesso quanto opaco conteggio basato su diverse variabili quali l'**età** dell'interessato, la **retribuzione** percepita alla data della domanda e il **sexso**. A tale proposito va sottolineato che già con **Dm 31 agosto 2007**, le tariffe per il calcolo della riserva matematica, a decorrere dal 6 novembre 2007, erano state adeguate con un conseguente maggior costo di circa il 15-20% per gli uomini e del 30-35% per le donne. Come precisato dall'Inps con la citata circolare, infatti, coloro che a decorrere dal 1° luglio 2010 si avvalgano della facoltà di cui all'art. 1 della legge n. 29/1979 sono tenuti al **versamento di una somma pari al 50% della differenza fra l'importo dell'onere di ricongiunzione** - calcolato secondo i criteri di cui al citato Dlgs n. 184/1997, attualmente vigenti - e l'**ammontare dei contributi e degli interessi trasferiti dagli ordinamenti interessati**. Nello specifico, l'onere di ricongiunzione deve essere determinato in relazione alla collocazione temporale dei periodi ricongiunti ed

alla loro valutazione ai fini pensionistici. In altri termini, i periodi che rientreranno nel **calcolo retributivo** della futura pensione danno luogo ad un onere quantificato in termini di riserva matematica, determinata sulla quota di pensione corrispondente al periodo ricongiunto, secondo i criteri stabiliti dal citato art. 2, comma 4, del Dlgs n. 184/1997, mentre i periodi oggetto di ricongiunzione che rientreranno nel **calcolo contributivo** della futura pensione comportano, invece, un onere determinato secondo i criteri fissati dal comma 5 del medesimo art. 2, sulla base della "retribuzione di riferimento" e dell'aliquota contributiva Ivs vigente alla data di presentazione della relativa domanda. La realtà, però, è che **non si capisce come venga effettivamente fatto questo calcolo**: infatti, di norma, l'onere di ricongiunzione si giustifica unicamente con il vantaggio pensionistico che deriva dalla ricongiunzione e si determina facendo la differenza tra la pensione con e senza il periodo ricongiunto. Ora, se questa differenza non c'è, o è addirittura negativa (come per l'art. 1 della legge n. 29/1979), immaginare un criterio razionale appare difficile;

- sempre in linea con il blocco dei passaggi da pubblico a privato, è stata scritta la parola "fine" alla c.d. **costituzione di posizione assicurativa** presso l'Inps. Con il comma 12-*undecies* del medesimo art. 12, è stata, infatti, disposta l'**abrogazione della legge n. 322/1958**, che consentiva il trasferimento gratuito all'Inps della contribuzione Inpdap in caso di cessazione dal servizio senza diritto a pensione. Una norma a cui stavano

ricorrendo con sempre maggior frequenza le lavoratrici del pubblico impiego che, per evitare l'incremento dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia disposta dal Dl n. 78/2009, compiuti i 60 anni, trasferivano la posizione all'Inps, accettando il calcolo della pensione con le regole Ago. E con la **legge n. 122/2010**, il Governo, in quell'occasione senza fare grande pubblicità, è subito corso ai ripari, non con una disciplina organica che equiparasse pubblico e privato eliminando così l'ingiustificata, sotto ogni profilo, disparità di requisiti tra lavoratrici pubbliche e private, ma semplicemente **chiudendo, per tutti, la possibilità di trasferimento tra casse pensionistiche;**

- vale la pena ricordare anche i **nuovi costi della ricongiunzione "in entrata"**. Sono cambiati i criteri di determinazione dell'onere di ricongiunzione di cui all'**art. 2 della legge n. 29/1979**, che consente il passaggio dei contributi dall'**Inps all'Inpdap**, adottando i più onerosi coefficienti per il calcolo della riserva matematica approvati con Dm 31 agosto 2007, in luogo di quelli utilizzati fino al 31 luglio 2010, relativi ancora al Dm 27 gennaio 1964.

#### Le alternative

A parte sperare che un nuovo provvedimento legislativo definisca la questione, **cosa può, allora, fare il dipendente pubblico** che, alla cessazione, non abbia ancora maturato il diritto a pensione autonoma Inpdap (ad esempio, il lavoratore a termine) o quello che decide, più o meno spontaneamente, di passare al settore privato con iscrizione Inps, **per non perdere i contributi versati?**

Le **alternative possibili**, tolte

quella di pagarsi l'esoso ed ingiustificabile onere della ricongiunzione o quella di intraprendere, se si è vicini alla pensione, la via, però anch'essa molto costosa e un po' aleatoria, della contribuzione volontaria, sono, **allo stato dell'arte, due:**

1. la **pensione differita** Inpdap;
2. la **totalizzazione** a norma del Dlgs n. 42/2006, se in possesso dei necessari requisiti ed accettando le eventuali riduzioni dell'importo della pensione derivanti dal possibile calcolo di alcuni periodi con il sistema contributivo, anziché con quello retributivo.

#### La pensione differita Inpdap

L'accennata **abrogazione della legge n. 322/1958**, disposta dal Dl n. 78/2010 (art. 12, co. 12-*undecies*, della legge n. 122/2010) non ha più consentito agli iscritti all'Inpdap di ricevere dall'Inps, attraverso il trasferimento dei contributi, una prestazione pensionistica al compimento dei requisiti anagrafici prescritti.

L'Inpdap è, allora, corsa ai ripari prevedendo la possibilità di attribuire il diritto ad una pensione di anzianità o di vecchiaia, in presenza dei **requisiti contributivi minimi prescritti**, anche se l'interessato, al raggiungimento del requisito anagrafico minimo previsto dalla legge, non sia più in attività di servizio o abbia cessato il rapporto di lavoro. Tale novità, di cui l'Inpdap ha fornito le prime istruzioni nella **circolare 8 ottobre 2010, n. 18** e nella **nota operativa 22 dicembre 2010, n. 56**, ha, **almeno in parte, risolto il problema dei lavoratori con posizione "silente" che, avendo lavorato per periodi più o meno lunghi presso enti pubblici si trovavano, di fatto, senza contribuzione in quanto nel regime dei fondi esclusivi (come l'Inpdap) non era prevista la pensione dif-**

**ferita in quanto l'iscritto doveva essere in servizio al momento della maturazione dei requisiti.**

Tale tutela, evidentemente legata all'abrogazione dell'**istituto della posizione assicurativa**, ha comportato diversi effetti in relazione alla Cassa di iscrizione dei soggetti interessati; in particolare:

- per gli iscritti alla **Cpdel, Cps, Cpi e Cpug**, poiché la costituzione della PA avveniva esclusivamente a domanda degli interessati (art. 38 della legge n. 1646/1962), l'Istituto riconosce il **diritto alla prestazione pensionistica, in presenza dei prescritti requisiti minimi contributivi e al compimento del requisito anagrafico**, ancorché non raggiunto in costanza di attività lavorativa, se non è stata presentata alcuna domanda di costituzione della posizione assicurativa entro il 30 luglio 2010;
- per gli iscritti alla **Cassa Stato (Cpts)**, invece, la costituzione della PA presso l'Inps avveniva d'ufficio in tutti i casi di cessazione senza maturazione del diritto a pensione Inpdap. Dunque, **per tutte le cessazioni avvenute entro il 30 luglio 2010**, l'Istituto ha continuato ad effettuare la **costituzione della PA presso l'Inps**, mentre per quelle intervenute dal 31 luglio 2010, l'Inpdap ha riconosciuto, a domanda, il diritto al trattamento pensionistico, sempre in presenza dei prescritti requisiti contributivi minimi e al raggiungimento del requisito anagrafico.

**Due precisazioni molto importanti** per chi decidesse o fosse obbligato ad usufruire della pensione differita:

- dovrebbe essere confermato il **regime dei requisiti di accesso alle prestazioni pensionistiche**, secondo le regole introdot-

te dal Dl n. 201/2011;

- il riconoscimento della prestazione pensionistica, sia di vecchiaia che di anzianità, è in ogni caso subordinato alla **presentazione della relativa domanda** da parte degli interessati.

Per il **calcolo della pensione differita** è la stessa circolare n. 18/2010 a precisare che:

- per la liquidazione della **quota A)** viene presa in considerazione la retribuzione contributiva annua alla data di cessazione dal servizio così come certificata nella posizione assicurativa dell'iscritto con riferimento ai soli emolumenti valutabili in relazione alla cassa d'iscrizione dell'interessato. Tale retribuzione deve essere rivalutata fino alla data di decorrenza della pensione utilizzando le tabelle, in vigore nel regime generale Inps, in relazione ai rispettivi anni di decorrenza;
- per la **quota B)** viene presa a base la media delle retribuzioni annue percepite nel periodo di riferimento fino alla data di decorrenza della pensione, rivalutate secondo le modalità indicate dall'art. 7 del Dlgs 30 dicembre 1992, n. 503, comprensive degli emolumenti accessori dal 1° gennaio 1996.

Evidentemente, per effetto della riforma del sistema pensionistico in-

trodotta dal Dl n. 201/2011, **dal 1° gennaio 2012** andrà considerata anche una **quota C)**, calcolata con il **sistema contributivo**.

#### **Totalizzazione**

Le modifiche introdotte dalla riforma Fornero in materia di totalizzazione senza dubbio danno un'alternativa a chi, non potendo sostenere l'onere di una ricongiunzione, sarebbe destinato a perdere completamente il periodo di contribuzione. **Dal 1° gennaio 2012** è stata, infatti, eliminata la condizione che impediva di totalizzare le gestioni con anzianità contributiva inferiore a **3 anni**, vincolo che toglieva ogni possibilità di recuperare i periodi oggetto di contribuzione versata, soprattutto al personale con brevi periodi a tempo determinato. Dopo tale modifica, pertanto, le condizioni per l'esercizio della facoltà di totalizzazione dei periodi assicurativi rimangono quelle fissate, secondo il tenore letterale del comma 2, lett. a), dell'art. 1 del Dlgs n. 42/2006 ovvero:

- compimento del **65° anno di età** (sia uomini che donne) e possesso di un'anzianità contributiva almeno pari a **20 anni per la pensione di vecchiaia**;
- possesso di un'anzianità contributiva che non risulti inferiore a **40 anni**, indipendentemente

dall'età anagrafica **per la pensione di anzianità**.

Tuttavia, **ricongiungere è ben diverso da totalizzare** in termini di importo dell'assegno pensionistico; infatti, come precisato dallo stesso Inpdap (nota operativa n. 56/2010), la quota a carico di ogni istituto previdenziale in regime di totalizzazione è determinata in base alle regole del sistema contributivo (Dlgs 30 aprile 1997, n. 180), ad eccezione dell'ipotesi in cui l'iscritto abbia già raggiunto, in una gestione a carico degli enti previdenziali pubblici, i requisiti minimi richiesti per il **diritto ad un'autonoma pensione**, caso in cui tale quota di trattamento viene calcolato con il sistema di computo previsto dall'ordinamento della predetta gestione.

Dunque, chi totalizza periodi brevi o comunque inferiori a quelli necessari per maturare un autonomo trattamento, potrebbe trovarsi con una **pensione fatta di tanti "pezzi contributivi"**, invece che di un ben più interessante unico assegno retributivo che arriverebbe effettuando la ricongiunzione dei vari periodi che, fino al luglio 2010, era gratuita. Una differenza destinata a sparire solo quando, tra parecchi anni, non ci saranno più lavoratori nel sistema retributivo e misto. Dunque un **problema attuale da risolvere in fretta** e che sta mettendo in crisi parecchi lavoratori. ■

GUIDA AL **Pubblico Impiego**  
Il Sole 24 ORE

Tutti i giorni l'informazione continua su  
**www.pubblicoimpiego.ilsole24ore.com**