

I riscatti ai fini della pensione

1. Introduzione.

Conoscere la storia dell'INPS, quanto basta a capire il presente e prevedere il futuro.

Questo studio è stato avviato in un anno speciale, anche per gli autori entrambi dipendenti dell'INPS.

Nel 2018, infatti, l'Istituto ha celebrato i suoi 120 anni di storia.

Una storia iniziata nel 1898, quando nasce la **Cassa Nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai**, e che vale la pena di raccontare, seppure sommariamente, per dar conto della sedimentazione legislativa nonché di alcune particolarità che contraddistinguono, in tema di riscatto servizi, il regime degli iscritti a taluno dei Fondi, delle Gestioni o delle Casse attualmente gestiti dall'Inps.

Agli albori la previdenza era una libera scelta del privato: l'iscrizione alla *Cassa Nazionale di previdenza per l'invalidità e la vecchiaia degli operai*, associazione di diritto privato, era del tutto volontaria seppure integrata da un contributo statale oltre che degli imprenditori.

Considerata, però, la difficoltà per gli operai di mettere da parte una quota del magro salario in vista della vecchiaia, dopo un ventennio, nel 1919, l'iscrizione divenne obbligatoria e l'ente assunse la denominazione di **Cassa nazionale per le assicurazioni sociali**.

E questa esperienza, sia detto incidentalmente, dovrebbe essere di ammonimento ai tempi nostri: poiché la situazione dei lavoratori contemporanei non è dissimile da quella degli operai di fine '800 quanto a capacità di risparmio, l'attesa che decolli la previdenza integrativa, fino a quando essa rimanga volontaria, è destinata a protrarsi ancora a lungo.

Il sistema previdenziale italiano assume un altro dei suoi connotati anche oggi caratterizzanti, oltre all'obbligatorietà, quando nel 1933 l'Amministrazione acquisisce la natura di **ente di diritto pubblico**, con ciò trasferendosi compiutamente e defini-

tivamente, soggetti, strutture e rapporti dal sistema privatistico a quello pubblicistico.

In linea con le tendenze autoritative del governo fascista che, anche sul piano organizzativo prediligeva lo stampo accentratore dando vita a tutta una serie di Istituti nazionali come INA, INAIL, ISTAT, Istituto Luce, Istituto di Cultura e via discorrendo, fu creato l'Istituto Nazionale Fascista della Previdenza Sociale (INFPS) che poi nel 1943, perduta l'improvvisa F dell'acronimo, divenne l'INPS che ancora oggi conosciamo, ossia l'Istituto Nazionale della **Previdenza Sociale**.

Ciò si rammenta anche perché offre l'occasione per evidenziare che proprio in questi giorni **si sta discutendo se cambiare denominazione all'ente** in ragione dei nuovi e maggiori compiti che ad esso sono stati via via attribuiti dal legislatore.

Nato allo scopo di fornire garanzie contro i rischi di invalidità, vecchiaia e morte, oggi INPS si configura come il **principale interlocutore di tutti i lavoratori italiani**.

Sia **in materia strettamente previdenziale**, come testimoniano, da un lato, le variegata prestazioni a sostegno al reddito (assicurazione per disoccupazione, tubercolosi, malattia, cassa integrazione, assegni familiari, integrazioni salariali ecc.) e, dall'altro lato, le pensioni collegate ai contributi (pensioni di vecchiaia, anticipate e ai superstiti).

Sia **in materia assistenziale**, come, solo per esemplificare, le pensioni di invalidità civile, l'assegno sociale, l'integrazione al minimo delle pensioni più basse, o le forme di assistenza domiciliare ai dipendenti pubblici o loro familiari, o erogazione del credito ai soggetti iscritti all'apposito fondo, o per il Reddito di Inclusione (misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale introdotta dal decreto legislativo 15 settembre 2017, n. 147, emanato in attuazione della legge-delega 15 marzo 2017

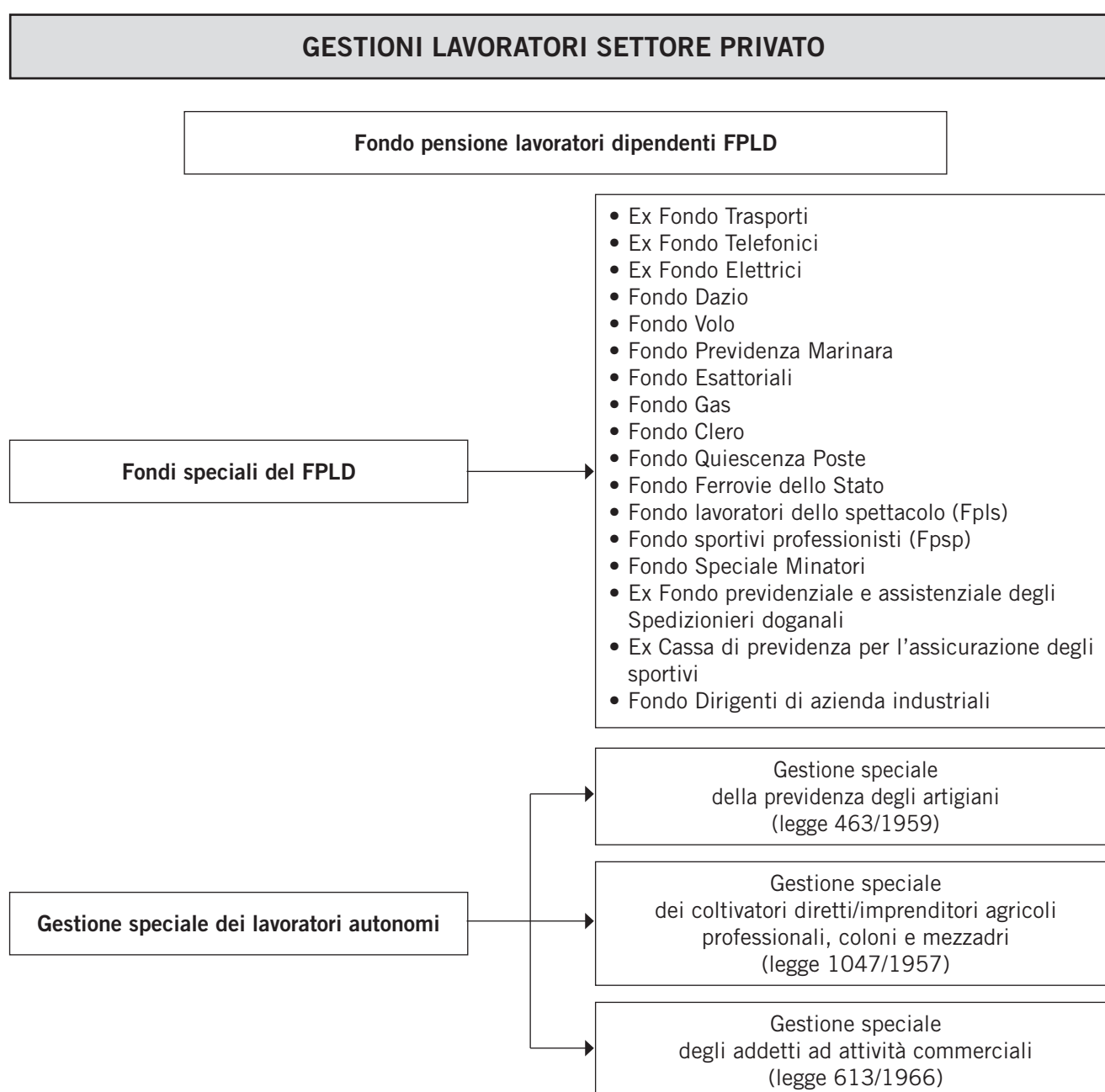
con decorrenza dal 1° gennaio 2018) oppure per le **ultime prestazioni introdotte dal legislatore con il D.L. n. 4/2019, convertito, con modificazioni, dalla L. n. 26/2019**, e cioè sia il **Reddito di cittadinanza (Rdc)**, una misura di politica attiva del lavoro e di contrasto alla povertà, alla disuguaglianza e all'esclusione sociale, sia la **Pensione di cittadinanza (Pdc)**, sostegno economico ad integrazione dei redditi familiari.

Un'ulteriore evoluzione potrebbe giungere ove lo Stato decidesse di potenziare gli interventi a favore degli anziani non autosufficienti in considera-

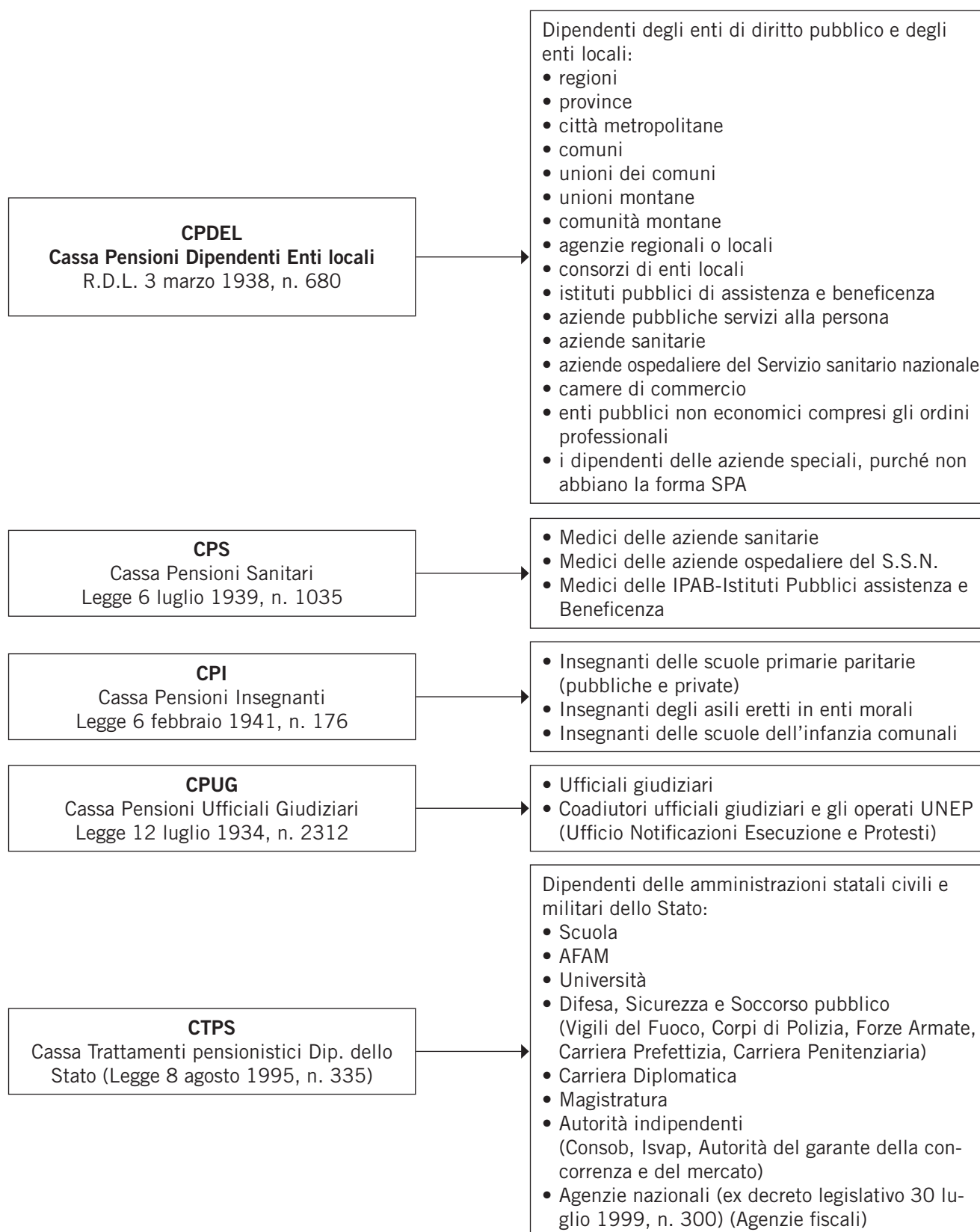
zione del sempre maggiore invecchiamento della popolazione italiana.

Con l'occhio anche a scenari futuri, non a caso si sta pensando perciò di denominare l'ente come Istituto Nazionale della Protezione Sociale, soluzione che permetterebbe tra l'altro di conservare l'acronimo INPS.

Nell'ambito dell'Istituto, **i Fondi dell'Assicurazione Generale Obbligatoria (A.G.O.)**, deputati all'erogazione delle prestazioni pensionistiche a favore dei lavoratori dipendenti privati e dei lavoratori autonomi **sono i seguenti:**



Gestione separata dei lavoratori parasubordinati
(articolo 2, comma 26, Legge 8 agosto 1995, n. 335)



Con riguardo alla Gestione Pubblica INPS la **CTPS** rappresenta il Fondo più recente che si è affiancato alle già presenti quattro Casse degli ex Istituti di Previdenza del Ministero del Tesoro (CPDEL, CPS, CPI e CPUG): in origine i contributi dovuti erano direttamente imputati a specifici capitoli del bilancio statale; si utilizzava, infatti, il termine “ritenute in c/entrate tesoro” per identificare i versamenti obbligatori delle Amministrazioni Statali.

Solo a far data dal 01/01/1996 con l'intervento della L. 335/95 è stata costituita una specifica Cassa con l'obiettivo di gestire in modo più organico la contabilizzazione dei flussi contributivi. Gli addetti

ai lavori hanno, di conseguenza, iniziato ad utilizzare la nuova espressione “*ritenute CTPS*”, in luogo di “*ritenute in conto entrate tesoro*”, anche se entrambe, ancora oggi, trovano spazio nel linguaggio previdenziale.

A seguito dell'**incorporazione dell'Inpdap** sono confluiti ormai nell'INPS tutti i lavoratori dipendenti, pubblici e privati, ed i lavoratori autonomi sicché restano fuori dal perimetro dell'Istituto solamente i liberi professionisti iscritti alle rispettive Casse professionali e i dipendenti degli organi costituzionali dotati di autodichia (Camera, Senato, Corte Costituzionale e Presidenza della Repubblica).

2. Premessa metodologica.

Considerato che la casistica più frequente, la tipologia di titoli riscattabili più variegata e il carattere più minuzioso della disciplina attengono ai **riscatti dei servizi da parte dei pubblici dipendenti**, l'esposizione privilegerà questa categoria e quindi i vari istituti verranno trattati con riferimento principale ad essa.

Naturalmente si preciserà se la normativa è comune anche a tutta la restante platea degli iscritti all'Inps, come individuati nel paragrafo precedente, oppure si specificheranno volta a volta le differenze.

Una sezione specifica sarà dedicata al **lavoro autonomo** stante la peculiarità della modalità di costituzione del rapporto assicurativo e della gestione della posizione contributiva.

Sarà, poi, fatto qualche excursus, seppure sintetico, relativamente ad ulteriori istituti presenti nel panorama previdenziale quando la loro conoscenza è propedeutica allo studio dei riscatti e specialmente quando la corretta determinazione del periodo da valutare ai fini del riscatto ne postula la comprensione.

3. Fonti normative.

In questo paragrafo si faranno solo brevi cenni alle fonti normative che intervengono nella normazione dei riscatti di servizi rimandando alle trattazioni di diritto costituzionale per gli approfondimenti. Per quanto, di seguito, ci si limiti a farne una breve elencazione, si avrà tuttavia consapevolezza di come sull'argomento insistano normative di rango diverso e persino di origine sovranazionale in una stratificazione ormai secolare.

La **Costituzione Italiana**, a differenza di quelle di altri Paesi comparabili sul piano dello sviluppo economico-sociale, ha assunto la tutela previdenziale tra i valori di rango costituzionale ed ha previsto che vi provvedano organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

La stessa valutazione dovrà farsi rispetto alla proposta avanzata di recente da alcune forze politiche di devolvere la competenza in materia previdenziale alla Provincia di Bolzano.

In qualche modo è stato costituzionalizzato l'Inps, a parere di chi scrive, precludendo la strada ad ogni ipotesi di regionalizzazione.

Questo modello è, infatti, sopravvissuto alla riforma costituzionale in senso federalista di cui alla Legge costituzionale n. 3 del 2001: la materia della previdenza sociale è rimasta soggetta alla potestà legislativa esclusiva dello Stato.

Le **previsioni dell'articolo 38**, secondo il quale i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchia-

ia, non hanno costituito nel tempo solo un parametro per il legislatore ma hanno offerto anche alla Corte Costituzionale un ancoraggio sicuro per le proprie iniziative di sviluppo normativo.

Senza addentrarsi nell'esame della più vasta opera di ampliamento della tutela pensionistica sviluppata nel corso dei decenni, qui, con riferimento al più ristretto ambito della materia dei riscatti, occorre infatti sottolineare **il ruolo esercitato dalla Corte Costituzionale attraverso molteplici sentenze additive** che, facendo perno sul fondamentale diritto di uguaglianza (articolo 3 Costituzione) letto in combinazione con l'articolo 97, **hanno sancito la riscattabilità di nuovi titoli di studio**, in precedenza non contemplati dalla legislazione ordinaria riguardante l'accesso agli impieghi pubblici, riconoscendo così valore alla preparazione professionale specialistica.

Con riguardo alla complessa normativa sopra sintetizzata, si sono avuti numerosi interventi della Corte. In particolare, la norma contenuta nell'articolo 69 R.D.L. 3 marzo 1938, n. 680 è stata dichiarata più volte costituzionalmente illegittima in relazione a diversi corsi di studio. Da ultimo con la sentenza n. 11 del 30 gennaio 2018 ma già a partire dalla sentenza n. 128 del 1981 che, dopo aver tracciato le varie tappe dell'evoluzione della legislazione in materia di riscatto *"nel senso di concedere alla preparazione professionale acquisita ogni considerazione ai fini di quiescenza, onde poter immettere, in vista del dettato dell'articolo 97 Cost., nelle carriere direttive personale idoneo per preparazione e cultura, altrimenti svantaggiato per l'ingresso nelle pubbliche amministrazioni"*, riconosceva la facoltà di riscattare gli anni di iscrizione agli albi professionali, ove tale iscrizione costituisse necessario requisito per l'immissione in carriera.

I concreti risultati dell'esegesi costituzionale svolta dalla Corte saranno oggetto di disamina approfondita al paragrafo 5.2.

Qui basti riassumere che essa ha enucleato il principio, ormai consolidato nei suoi ripetuti giudizi, a partire dalla sentenza n. 129 del 1981 e da ritenersi perciò ormai acquisito al nostro ordinamento, secondo il quale **quando la Pubblica Amministrazione richiede un titolo di studio professionale quale requisito essenziale per l'accesso ad una professione o ad un impiego pubblico, il periodo di studio occorso per acquisirlo è sempre riscattabile.**

Come tutti i pronunciamenti della Corte che hanno a proprio fondamento il principio di uguaglianza anche quelli in materia di riscatti di servizi svolgono la funzione di garantire coerenza sistematica ad un apparato normativo in continuo divenire.

Data l'irrelevanza nella materia oggetto del presente studio si tralascia, salve le eccezioni di cui si dirà tra breve, ogni riferimento alle fonti internazionali.

La legislazione sociale e previdenziale italiana è infatti molto condizionata sia da norme promananti dalle fonti universali, così dette in quanto tendenzialmente applicabili a tutti gli Stati aderenti alle organizzazioni sovranazionali a carattere appunto universale come l'ONU o l'OIL, sia da norme provenienti da fonti regionali come il Consiglio d'Europa, l'OCSE e soprattutto la Comunità Europea.

Ma con specifico riguardo al *thema* che ci occupa sono rilevanti esclusivamente i **regolamenti comunitari**, alcuni dei quali hanno in parte modificato la normativa dei riscatti di servizi resi in Paesi esteri e le **Convenzioni internazionali bilaterali** vincolanti in tema di sicurezza sociale stipulate da Paesi extracomunitari.

Non è questa la sede in cui discutere la controversa questione dei rapporti tra ordinamento statale e ordinamento comunitario.

Ricordato che quest'ultimo si compone di *fonti primarie* (trattati istitutivi e in particolare Trattato di Roma del 29 ottobre 2004 recante la Costituzione per l'Europa) e *fonti secondarie* (atti degli organi istituzionali della Comunità, Consiglio e Commissione) è sufficiente ricordare che i regolamenti comunitari hanno portata generale, sono obbligatori in tutti i loro elementi e sono direttamente applicabili in ciascuno degli Stati membri.

Quanto alla disciplina nazionale, ancora oggi ne è vigente una cospicua parte emanata in epoca anteriore alla Costituzione repubblicana. Per questo motivo a livello primario, oltre che nelle **leggi** e nei **decreti legge o legislativi**, ci si imbatte ancora nei **regi decreti legge**.

Trattandosi poi di materia squisitamente tecnica, trovano largo spazio le fonti secondarie con ciò intendendosi non solo i **regolamenti** del Governo ma anche quelli emanati dagli stessi enti previdenziali. Talora, infatti, essi stessi e, in particolare, per quel che ci riguarda, INPS (vedi L. n. 88/1989), sono dotati di potestà regolamentare quanto meno con

riferimento alla organizzazione degli uffici, il che si riverbera sulla disciplina dei procedimenti e degli atti amministrativi e, in primo luogo, sulla competenza ad adottarli.

Va qui anche ricordato per completezza che, dopo la citata riforma costituzionale del 2001, in base al nuovo testo dell'articolo 117 Costituzione, lo Stato può delegare alle Regioni le potestà regolamentari che gli competono nelle materie di legislazione esclusiva e quindi anche in materia di previdenza sociale.

Nella disciplina dei riscatti non trova spazio alcuno, invece, l'autonomia privata, né individuale né collettiva.

Un ruolo del tutto marginale svolge la **giurisprudenza, sia ordinaria sia amministrativa**, in quanto la regolamentazione primaria e, soprattutto, secondaria giunge, in ragione del riferito carattere tecnico della materia, ad un tale livello di dettaglio che non sono necessari interventi interpretativi ulteriori ad opera del giudice.

In alcuni casi diventa normativa la **prassi amministrativa** ossia la disciplina cui si attiene costantemente l'amministrazione nella trattazione pratica

dei fatti, a prescindere da specifiche previsioni di fonti primarie o secondarie.

Ne costituiscono esempio non secondario (prima della promulgazione della L. n. 398/1987) le convenzioni stipulate da Inps con i suoi omologhi stranieri per disciplinare, dal punto di vista previdenziale, i periodi di lavoro svolto da dipendenti di imprese italiane presso Paesi extracomunitari non legati all'Italia da accordi internazionali in materia.

Ne costituiscono tuttora esempio le circolari con le quali Inps, al fine di non alimentare ulteriore contenzioso nel quale rimarrebbe sicuramente soccombente, estende *erga omnes* i principi enucleabili dalle sentenze emesse nei giudizi che hanno riconosciuto benefici a controparti private (per un'estesa applicazione si veda il paragrafo 6.8.1. in materia estensione del diritto alla costituzione di rendita vitalizia reversibile).

Talvolta rivestono carattere normativo persino i **messaggi**, ossia le comunicazioni on line con i quali la Direzione Generale dell'Istituto comunica il proprio orientamento su una determinata materia a tutti i suoi uffici disseminati sul territorio nazionale.

4. L'anzianità contributiva del lavoratore iscritto all'INPS.

La vita lavorativa di ciascuno di noi è notoriamente scandita dal tempo e sia la retribuzione, durante l'attività, sia la pensione, al termine dell'attività, sono corrisposte a determinate scadenze temporali.

In occasione del pagamento della retribuzione al lavoratore, il datore di lavoro è obbligato per legge a versare le trattenute previdenziali, sia per la misura a suo carico sia per quella a carico del dipendente.

Sicché, parallelamente con l'**anzianità di servizio**, tempo in cui si è effettuata la prestazione di lavoro, corre l'**anzianità contributiva**, tempo per il quale sono stati effettuati i versamenti dei contributi.

Quando il datore di lavoro assume il dipendente deve necessariamente comunicarlo all'Inps e, ugualmente, deve darne comunicazione all'Inps il lavoratore autonomo che inizia la propria attività, obblighi assolti con comunicazione telematica (detta *obbligatoria* nel caso dei lavoratori subordinati e *unica* nel caso degli autonomi).

L'Istituto iscrive il lavoratore, dipendente o autonomo, al Fondo o alla Gestione di pertinenza costituendo la sua **posizione assicurativa**.

Prende vita in tal modo il **rapporto assicurativo** ai fini della pensione che prevede la riscossione dei contributi e, come contropartita, il pagamento della pensione.

L'assicurazione presso Inps è paragonabile ad un vero e proprio investimento finanziario sottoscritto all'avvio dell'attività lavorativa e destinato ad accrescersi, nel corso della vita professionale, in relazione a rendimenti percentuali predeterminati per legge, le cosiddette **aliquote di rendimento**.

Al termine del percorso lavorativo l'accantonamento dei contributi, rivalutato mediante l'applicazione delle aliquote di rendimento, darà luogo alla **rendita pensionistica** che costituirà la fonte di reddito per la vecchiaia.

La gestione della posizione assicurativa può, quindi, essere assimilata, in qualche modo, a quella di un deposito finanziario.

Il conto viene prioritariamente alimentato dal versamento della contribuzione obbligatoria da parte del datore di lavoro che, come si è detto, com-

prende tanto la quota a suo carico quanto la quota a carico del lavoratore.

Il lavoratore, da parte sua, può scegliere di incidere in modo attivo sulla propria posizione assicurativa, avvalendosi di mirati strumenti previdenziali, previsti dal legislatore, a sostegno di specifiche situazioni ritenute meritevoli di tutela.

Talora **anzianità di servizio** ed **anzianità contributiva** (o assicurativa) sono utilizzati come sinonimi ma, come visto, non lo sono e ciò è opportuno considerarlo proprio ai nostri fini.

L'anzianità contributiva o assicurativa, infatti, in una visione più ampia qualificata anche come servizio utile, si compone di due elementi principali: servizio effettivo e servizio/titolo valutabile a domanda.

4.1. Il servizio effettivo.

Il **servizio effettivo** nasce con l'instaurarsi di un rapporto di impiego, avente vincolo di subordinazione, con un datore di lavoro (pubblico o privato). La legge obbliga il datore all'iscrizione del lavoratore ad una delle Gestioni INPS (intese in senso lato e quindi comprensive dei Fondi e delle Casse).

Esso cessa, ovviamente, con la cessazione del rapporto di lavoro.

Analogamente, con l'inizio dell'attività imprenditoriale, per il lavoratore autonomo scatta l'obbligo d'iscrizione alla competente Gestione che durerà fino a quando egli non cessa la sua attività di piccolo imprenditore.

L'individuazione della **Gestione di iscrizione** è un'operazione fondamentale.

Essa, in primo luogo, determina la **misura della contribuzione obbligatoria** e, quindi, l'ammontare delle trattenute a carico del datore e quelle a carico del dipendente che risulteranno accreditate sull'estratto conto del dipendente.

In secondo luogo, essa determina anche la **misura delle prestazioni**. Ciascuna Gestione, infatti, ha aliquote contributive proprie e rendimenti pensionistici differenti, in relazione all'anzianità che il lavoratore può vantare in un dato momento.

Per dettagliare meglio quanto innanzi detto **si riportano nella tabella che segue le aliquote contributive dei maggiori Fondi previste ad oggi**.

Tali aliquote rappresentano la misura complessiva della contribuzione dovuta per legge commisurata alla retribuzione percepita (quota a carico del datore di lavoro e del lavoratore) e spiegano lo scarto tra il costo del lavoro per il datore e la retribuzione netta (ma peraltro non ancora sottoposta al prelievo fiscale) corrisposta al lavoratore.