

Previdenza complementare

Il nuovo schema di decreto

Giuseppe Argentino *Capo Uffici Studi del Patronato Acli*

Il Consiglio dei Ministri ha varato, nella riunione del 1° luglio u.s., lo schema di decreto legislativo in materia di previdenza complementare.

Si è trattato di un atto dovuto, in applicazione della delega dettata dall'art. 1, comma 1 della legge n. 243/2004 (1), che fa obbligo al Governo di adottare, entro dodici mesi dalla data di entrata in vigore della legge, e cioè entro il 6 ottobre 2005, la decretazione delegata volta a «sostenere e favorire lo sviluppo di forme pensionistiche complementari».

I principi ed i criteri direttivi ai quali il decreto delegato dovrà attenersi sono dettati dal comma 2, lettere e), h), i), l), v), della citata legge n. 243/2004, che ai commi 44 e seguenti prescrive inoltre l'obbligo dell'acquisizione preventiva dei pareri delle «Commissioni parlamentari competenti», e ne fissa i tempi, in modo da consentire al Gover-

no di poter emanare il decreto entro il termine previsto dalla legge.

Al fine di comprendere meglio il contesto normativo che si delinea all'orizzonte dell'ordinamento previdenziale, si premettono alcune considerazioni sulle motivazioni che hanno condotto al varo dello schema di decreto legislativo, per esporre successivamente i contenuti principali del provvedimento, concludendo con alcune osservazioni in ordine agli aspetti che sembrano essere maggiormente problematici.

Motivazioni

È noto che il sistema di previdenza complementare italiano ha stentato sino ad ora a decollare, per ragioni diverse. Nella Tabella a pie pagina si dà la misura quantitativa del fenomeno al 31 dicembre 2004, come docu-

mentata nella Relazione annuale presentata lo scorso 22 giugno dalla Commissione di vigilanza sui Fondi pensione (Covip) (2). Ai Fondi complementari di pensione risultano complessivamente iscritti poco più di 2.100.000 lavoratori; se a questi si aggiunge il numero delle polizze individuali di pensione, risulta evidente che le forme di risparmio previdenziale, integrative del regime obbligatorio, interessano poco meno di 2.800.000 persone, pari a circa il 12% dell'intera popolazione lavorativa. Va precisato che con l'espressione «Fondi preesistenti», e «Fondi di nuova costituzione», si intendono i Fondi costituiti rispettivamente prima, e dopo, l'entrata in vigore del D.Lgs. n. 124/1993, di cui si accennerà di seguito. Nel settore bancario vi è una più antica tradizione di adesione a Fondi pensionistici complementari, mentre i Fondi chiusi di nuova costituzione interessano alcuni comparti produttivi significativi, tra i quali si registrano il settore della chimica (Fonchim) e della metalmeccanica (Fondo «Cometa»). La motivazione di costituire Fondi pensionistici complementari risiede essenzialmente nella necessità di riequilibrare il "tas-

Fondi complementari di pensione in Italia al 31/12/2004		
	<i>Fondi</i>	<i>Iscritti</i>
Fondi pensione di nuova istituzione		
1) negoziali	42	1.062.907
2) aperti	92	382.149
Totale	134	1.445.056
Fondi pensione preesistenti		
1) di competenza Covip	348	601.722
2), interni a banche	139	56.258
3) interni a imprese di assicurazione	7	98
Totale	494	658.078
Totale Fondi pensione	628	2.103.134
Polizze individuali pensionistiche		684.892
Totale		2.788.026

Fonte: Relazione Covip per l'anno 2004

Note:

(1) In Dir prat. lav., 2004, 39, 2512.

(2) La Covip, che è dotata di personalità giuridica di diritto pubblico, è stata istituita dall'art 16 del D.Lgs. n. 124/1993, con il compito di perseguire la corretta e trasparente amministrazione e gestione dei Fondi pensione, per la funzionalità del sistema di previdenza complementare.

so di sostituzione" (3) atteso al momento del pensionamento, in particolare dai lavoratori che avranno la pensione calcolata interamente, o prevalentemente, con il sistema contributivo (4), introdotto nell'ordinamento previdenziale dalla legge n. 421/1992 ("Riforma Amato") e perfezionato dalla legge n. 335/1995 ("Riforma Dini").

Il sistema contributivo, a differenza di quello cosiddetto "retributivo" (5), garantirà trattamenti pensionistici di importo piuttosto contenuto, che potranno far scendere il "tasso di sostituzione", per un lavoratore dipendente che abbia lavorato per 32-35 anni, dall'attuale 65-70%, a poco più del 50%, ma talvolta anche a meno; a meno sicuramente per i lavoratori autonomi iscritti all'Inps (artigiani, commercianti e coltivatori diretti) (6).

La necessità di riequilibrare il "tasso di sostituzione" ha indotto dunque il Parlamento ad introdurre nell'ordinamento previdenziale un corpo normativo finalizzato a favorire il varo di un moderno sistema di previdenza complementare. In particolare, in applicazione della delega dettata dall'art. 3 della legge n. 421/1992, è stato emanato il D.Lgs. n. 124/1993, avente per titolo «Disciplina delle forme pensionistiche complementari». Tale normativa, modificata più volte negli anni dal Legislatore, ha trovato, come evidenzia la dimensione quantitativa sopra evidenziata, scarsa attuazione, per un insieme di motivi che vanno dalla ridotta consapevolezza dei lavoratori, soprattutto più giovani, del futuro pensionistico atteso, alla disciplina tributaria, rivelatasi non eccessivamente incoraggiante, al rendimento del Tfr, rivelatosi più attraente, ad un'altra serie di motivazioni di diverso ordine.

Obiettivi del Governo

Il Governo si è prefissato l'obiettivo di rilanciare i Fondi complementari di pensione, presentando al Parlamento un disegno di legge sul finire dell'anno 2001, che le Camere hanno discusso, in parte modificato, ed infine approvato, nel testo normativo noto come legge n. 243/2004.

Con espressione sintetica, si può affermare che, con riferimento alle innovazioni in materia di previdenza complementare, tale legge delega si fonda sul principio del riconoscimento ai lavoratori di scegliere liberamente, e volontariamente, il Fondo al quale destinare i propri risparmi previdenziali. Tale principio trova continuazione nella "portabilità" di tali risparmi tra diversi Fondi, a seconda delle opportunità individuate dal lavoratore interessato nel corso della sua vita lavorativa.

La necessità di reperire risorse finanziarie da destinare ai Fondi complementari, ha indotto il Legislatore ad individuare nel trattamento di fine rapporto (Tfr) maturando una possibile risorsa che, *«salvo diversa esplicita volontà espressa dal lavoratore»*, verrà destinata ad alimentare la previdenza complementare. La legge prevede in proposito che il lavoratore, entro 6 mesi dalla data di entrata in vigore del decreto delegato, o entro 6 mesi dalla data dell'assunzione, comunicando al datore di lavoro il Fondo al quale devolvere la quota solitamente destinata al Tfr, oppure la propria volontà di continuare ad accantonare il Tfr.

Nel caso di "lavoratore silente", vale a dire nel caso in cui un lavoratore lasci trascorrere i sei mesi senza dare comunicazione alcuna al proprio datore di lavoro, poiché il silenzio equivale al-

l'assenso alla destinazione del Tfr maturando ad un Fondo pensione, sono previste particolari modalità attuative, come si esporrà più compiutamente in seguito.

In applicazione dei principi dettati dalla legge delega, il Governo ha dunque varato lo schema di decreto legislativo, che per effetto di una disposizione dettata dalla recente legge n. 109/2005, modificativa dei criteri di delega di cui alla citata legge n. 243/2004, di fatto riscrive interamente il decreto legislativo n. 124/1993, di cui viene per altro disposta l'abrogazione.

La scelta del Governo appare comprensibile, dal momento che modificare nuovamente il

Note:

(3) Con l'espressione "Tasso di sostituzione" si intende il rapporto percentuale intercorrente tra l'importo dell'ultima retribuzione percepita dal lavoratore e l'importo della prima rata di pensione.

(4) In applicazione di tale sistema, la pensione viene calcolata in base alla contribuzione, opportunamente rivalutata negli anni, versata nell'intera vita lavorativa; tale condizione riguarda i lavoratori che abbiano iniziato l'attività lavorativa successivamente al 1995. Per i lavoratori che alla medesima data avessero maturato meno di 18 anni di contribuzione, la pensione viene calcolata secondo un sistema cosiddetto "misto": in parte "retributivo" (vedi infra), per l'anzianità maturata a tutto il 1995, e in parte "contributivo", per l'anzianità maturata successivamente.

(5) Secondo il sistema retributivo la pensione viene calcolata in base alla media delle retribuzioni, opportunamente rivalutate, percepite negli ultimi 10 anni di lavoro, nel rispetto di un limite retributivo, denominato "tetto pensionistico". Tale media viene poi parametrata agli anni di servizio, nella misura del 2% per ciascun anno, di modo che con 40 anni di servizio, la pensione sarà pari all'80% della predetta media, con 35 anni, al 70%, e così via. Per i lavoratori autonomi si fa riferimento al reddito denunciato, nel rispetto di determinati minimi e massimali.

(6) La differenza tra lavoratori dipendenti ed autonomi si spiega con la diversa misura dell'aliquota di computo (33% per i dipendenti, 20% per gli autonomi) del reddito da lavoro che in base alla legge n. 335/1995 determina la misura della contribuzione da accantonare annualmente a fini pensionistici. A parità di reddito, un lavoratore autonomo versa all'Inps contribuzione *pari a poco più della metà* di un lavoratore dipendente, di qui la pensione di importo più basso.

decreto del 1993, già modificato nel corso degli anni da sei provvedimenti legislativi, costituiva un'opera particolarmente complessa, con il rischio di addivenire ad un corpo di norme confuso e di difficile comprensione ed attuazione.

Si è preferito in tal modo procedere al varo di un provvedimento "nuovo", dotato dei necessari caratteri di coerenza ed organicità, che ci si augura possa consentire il superamento dei problemi che sino ad ora hanno costituito motivo di ritardo nella diffusione del sistema della previdenza complementare.

Disposizioni principali

Senza entrare nel merito di tutte le disposizioni dello schema di decreto legislativo, si espongono di seguito alcuni degli elementi principali che hanno costituito oggetto di particolare dibattito negli ultimi mesi tra Governo e Parti sociali.

Entrata in vigore

Dal 1° gennaio 2006.

Destinatari

Merita di essere segnalata l'innovazione dettata dall'art. 2, che estende la possibilità di costituire Fondi complementari a favore dei lavoratori «impiegati nell'ambito di rapporti di collaborazione coordinata e continuativa e a progetto» di cui al D.Lgs. n. 276/2003 (7). Tale categoria di persone viene assimilata alla categoria dei lavoratori autonomi e dei liberi professionisti, per i quali possono essere costituite anche forme pensionistiche a prestazioni definite, a differenza delle categorie appartenenti al lavoro dipendente, per le quali è prevista "esclusivamente" la

costituzione di fondi in regime di contribuzione definita.

Finanziamento dei Fondi pensione

Le risorse destinate ad alimentare un fondo complementare vanno reperite mediante contribuzione a carico del lavoratore, del datore di lavoro, o del committente, e attraverso il conferimento del Tfr maturando. Tale contribuzione, che nell'ambito del lavoro dipendente sarà fissata nella misura minima dalla contrattazione, anche aziendale, viene stabilita in cifra fissa, oppure in percentuale della retribuzione presa a calcolo del Tfr, ferma restando la facoltà dei lavoratori di elevare la contribuzione oltre la quota minima.

Per quanto concerne il lavoro autonomo e le libere professioni, la misura della contribuzione farà riferimento ad una quota percentuale del reddito d'impresa, o di lavoro autonomo, dichiarato ai fini Irpef relativamente al periodo d'imposta precedente.

Nell'ambito del rapporto di lavoro di pubblico impiego, la contribuzione sarà definita «in sede di determinazione del trattamento economico».

La deducibilità della contribuzione dal reddito complessivo viene fissata in misura non superiore a € 5.164,57; tale disposizione si presta ad una critica sostanziale, considerato che l'art. 1, comma 2, lettera i) della legge delega stabilisce che vada ampliata:

«la deducibilità fiscale della contribuzione alle forme pensionistiche complementari, collettive e individuali, tramite la fissazione di limiti in valore assoluto ed in valore percentuale del reddito imponibile e l'applicazione di quello più favorevole all'interessato».
--

Lo schema si limita al solo valore assoluto, senza fare riferimento al valore percentuale, di modo che, se il decreto legislativo sarà approvato nella versione presentata dal Governo, non è prevista la deducibilità fiscale per le somme destinate alla previdenza complementare eccedente la cifra di € 5.164,57, per la quale, tra l'altro, sarebbe lecito attendersi da un lato un arrotondamento, tendente a semplificare le procedure amministrative, e dall'altro un meccanismo di indicizzazione.

Per quanto concerne la destinazione del Tfr dei lavoratori "silenti", lo schema prescrive che, decorsi inutilmente i sei mesi riconosciuti al lavoratore per operare la scelta, il datore di lavoro trasferisca il Tfr maturando alla forma pensionistica collettiva prevista dalla contrattazione collettiva, fatti salvi eventuali diversi accordi aziendali, che il lavoratore avrà cura di notificare al datore di lavoro in modo diretto e personale.

In caso di presenza di più forme pensionistiche, il Tfr viene devoluto ad una di esse, individuata in base ad un accordo tra le parti; se poi non si registra alcun accordo, esso va conferito alla forma pensionistica alla quale aderisca il maggior numero dei lavoratori dell'azienda interessata.

Ultima ipotesi: mancato accordo tra le parti e assenza di forme pensionistiche. In questo caso il datore di lavoro trasferisce il Tfr maturando alla forma complementare istituita presso l'Inps al solo scopo di ricevere le quote di Tfr dei lavoratori "silenti" per i quali ricorre l'ipotesi in questione; tale forma complementare avrà comunque carattere residuale.

Nota:

(7) In Dir. prat.lav., 2003, 40, inserto e 42, 28 l.2.

Il provvedimento governativo afferma inoltre che la scelta di non aderire ad un Fondo complementare entro il sesto mese successivo alla data di entrata in vigore del decreto legislativo, potrà essere revocata in qualsiasi momento, riconoscendo pertanto ai lavoratori la possibilità di ritornare sulle proprie decisioni anche successivamente.

Prestazioni

Il diritto alle prestazioni viene acquisito, in presenza di almeno 5 anni di versamenti contributivi, al momento della maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza.

Ciò significa che per un lavoratore dipendente iscritto all'Inps, sarà possibile ottenere la pensione complementare solo quando sarà diventato titolare di altra pensione a carico dell'assicurazione generale obbligatoria.

L'interpretazione letterale di tale disposizione induce quindi a ritenere che un lavoratore possa ottenere la prestazione complementare, in presenza del prescritto requisito contributivo, non solo quando diventi titolare di pensione di vecchiaia, ma anche quando diventi titolare di pensione di anzianità dall'Inps.

Con disposizione innovativa, lo schema prevede che le prestazioni possano venire erogate, a richiesta, con anticipo di 5 anni rispetto ai requisiti per l'accesso alle prestazioni del regime obbligatorio, qualora la persona interessata si trovi senza occupazione per un periodo superiore a 48 mesi.

Le prestazioni, che saranno normalmente erogate sotto forma di rendita, potranno essere erogate anche in capitale, ma in misura non superiore al 50% del montante accumulato.

In caso di morte del titolare di

prestazione, potrà essere prevista la restituzione del montante residuo ai beneficiari indicati dal titolare della prestazione medesima, ovvero la erogazione di una rendita calcolata in base al montante residuale. Si osserva che non si tratta di una rendita assimilabile alla pensione di reversibilità, poiché essa verrebbe corrisposta ai beneficiari indicati dal titolare della rendita, e non, come avviene per l'istituto della pensione ai superstiti, in base ad una gerarchia di soggetti determinata dalla legge.

Le prestazioni sono soggette alla stessa disciplina in tema di cedibilità, sequestrabilità e pignorabilità, vigente nel regime generale.

Tassazione sulle prestazioni

Sull'imponibile delle prestazioni complementari è operata una trattenuta a titolo d'imposta con un'aliquota pari al 15%, che si riduce nella misura dello 0,30% per ogni anno eccedente il quindicesimo di contribuzione alla forma pensionistica complementare, fino al massimo del 6%.

Anticipazioni

Con disposizione parzialmente innovativa, si stabilisce che un lavoratore possa richiedere al fondo complementare un'anticipazione sulla posizione individuale maturata, in base alle seguenti modalità:

1) in qualsiasi momento, potrà essere richiesta una somma di importo non superiore al 75% di tale posizione, per spese sanitarie «a seguito di gravissime situazioni» personali, del coniuge e dei figli; su tale anticipazione è operata una trattenuta secondo il criterio esposto nel paragrafo precedente;

2) dopo almeno 8 anni di iscrizione, per un importo non

superiore al 50% del montante accantonato, per l'acquisito della prima casa di abitazione per sé, o per i propri figli: su tale anticipazione viene applicata la trattenuta del 23% a titolo d'imposta;

3) dopo almeno 8 anni d'iscrizione, e per un importo non superiore al 30% del montante maturato, per «ulteriori esigenze» non meglio specificate: anche in questa ipotesi, sull'anticipazione viene applicata la trattenuta del 23% a titolo d'imposta.

Riscatti e trasferimenti

Sono previste modalità che rendono possibile di riscattare la posizione individuale maturata, in misura parziale o totale, come pure di trasferire il montante accreditato da un Fondo pensione ad un altro.

Il riscatto parziale può essere richiesto fino al 50% del capitale accantonato nel caso in cui un lavoratore resti disoccupato per un periodo non inferiore a 12 mesi, e non superiore a 48, oppure in caso di mobilità, cassa integrazione ordinaria, o straordinaria

Il riscatto può essere richiesto in misura totale nel caso di invalidità permanente e di cessazione di attività lavorativa superiore a 48 mesi: tale ultima possibilità non è esercitabile quando manchino meno di 5 anni al perfezionamento del requisito necessario per ottenere una prestazione. In caso di morte di lavoratore contribuente ad un fondo complementare, la posizione individuale maturata è riscattata dagli eredi, ovvero dai soggetti beneficiari designati dal lavoratore stesso.

Sulle somme erogate a titolo di riscatti, è operata una trattenuta a titolo d'imposta nella stessa misura prevista per le prestazioni.

Per quanto concerne la possibili-

tà di trasferire la posizione maturata da un Fondo complementare ad un altro, il provvedimento governativo prevede che essa sia possibile dopo che siano decorsi almeno due anni dalla data di iscrizione al Fondo che si vuole "abbandonare". L'operazione di trasferimento avviene in regime di esenzione di imposta, a condizione che le somme accantonate vengano trasferite ad un Fondo pensione costituito in base alla normativa dettata dalla normativa specifica dettata per i Fondi complementari.

Misure compensative

Nel momento in cui la previdenza complementare dovesse avere una fase di rilancio effettivo, è del tutto evidente che si potranno porre problemi di liquidità per le imprese, soprattutto quelle piccole e medie, costrette a dover destinare ogni mese, in modo reale, le somme che precedentemente potevano accantonare, in modo virtuale, a titolo di Tfr.

Lo schema approvato dal Governo, in applicazione della legge delega, prevede in proposito delle «Misure compensative per le imprese», dettando in particolare le seguenti tre disposizioni:

- deducibilità dal reddito d'impresa di un importo pari al 4% (che sale al 6% per le imprese con meno di 50 dipendenti) della somma destinata annualmente al finanziamento delle forme pensionistiche complementari;
- esonero dal versamento del contributo dovuto al Fondo di garanzia, di cui all'art. 2 della legge n. 297/1982;
- istituzione con decreto ministeriale di un Fondo di garanzia, che faciliti l'accesso al credito delle imprese, ed in particolare delle piccole e delle medie, tenute a conferire il Tfr a Forme complementari; la dotazione fi-

nanziaria di tale Fondo di garanzia sarà stabilita «con successivo provvedimento legislativo».

Vigilanza

In applicazione di quanto disposto dalla legge delega, lo schema governativo attribuisce alla Covip tutte le attività di vigilanza sulle forme pensionistiche collettive ed individuali, in modo da conferire unitarietà ed omogeneità all'intero sistema, delegando la Commissione medesima ad impartire disposizioni che garantiscano la trasparenza non solo in merito alle condizioni contrattuali, ma anche con riferimento alle modalità di offerta al pubblico dei prodotti di risparmio previdenziale.

In particolare alla Covip è attribuito il compito di definire le condizioni perché un Fondo pensionistico possa essere iscritto nell'Albo dei Fondi complementari di pensione, come pure la funzione di approvare gli statuti e i regolamenti dei Fondi stessi, in un quadro di semplificazione delle procedure di autorizzazione e di approvazione.

Nel quadro di tali procedure, la Covip avrà inoltre il compito di assicurare il rispetto dei principi della comparabilità dei costi, della trasparenza e della portabilità.

Conclusioni

Affinché il sistema di previdenza complementare possa avere un'occasione di rilancio, sembra necessario che si diffonda innanzi tutto, tra i lavoratori interessati, la consapevolezza della sua necessità, a partire da quanto sopra affermato a proposito della prevista riduzione in futuro dei tassi di sostituzione del regime generale. Si ritiene infatti che debba affermarsi un passaggio

culturale, da una visione del sistema pensionistico che eroga una prestazione che si ritiene "dovuta", verso un sistema che erogherà prestazioni "da costruirsi" giorno per giorno, anno dopo anno.

Lo schema di decreto legislativo sembra aprire delle opportunità, anche se permangono alcuni nodi ancora da sciogliere, come si è evidenziato con particolare riferimento alle «misure compensative» ed alla disciplina tributaria.

Permangono inoltre problemi per i comparti lavorativi del lavoro autonomo, non dotati di Tfr, come pure per il settore del pubblico impiego, destinato ad attendere ancora altro tempo. A dieci anni di distanza dalla «Riforma Dini» il sistema di previdenza complementare non è ancora riuscito a decollare in maniera diffusa tra i lavoratori, soprattutto tra coloro la cui pensione sarà calcolata interamente con il sistema contributivo: per questi lavoratori, come accennato, una seconda pensione appare particolarmente necessaria per garantirsi il tenore di vita nel corso dell'età anziana.

Occorre dunque non perdere altro tempo, perché il sistema di gestione della previdenza complementare ruota attorno al mercato dei capitali, ed ogni anno perso sul mercato dei capitali non si recupera facilmente, anzi forse non si recupera più.