

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE: UNO SGUARDO A 25 ANNI DALL'AVVIO

Premessa, elementi costitutivi ed aspetti normativi

1. La riforma Dini del 1995 segna lo spartiacque tra il sistema retributivo e quello contributivo, modificando il criterio di calcolo della pensione cui si ha diritto collegandolo alla contribuzione versata nell'arco dell'intera vita lavorativa e non agli stipendi dell'ultimo periodo così come avveniva con il sistema retributivo. Ed è proprio in questo contesto storico ed economico, caratterizzato da importanti modifiche di sistema¹ che si è posta l'attenzione a strumenti di bilateralità rappresentati dalla previdenza complementare; i cosiddetti "Fondi pensione complementari", che integrando quanto percepito in virtù della previdenza del I pilastro hanno l'obiettivo di adeguare la pensione complessivamente percepita ai reali bisogni. Un primo assetto normativo che regola il secondo pilastro si realizza con il decreto legislativo n. 124 del 1993². Prima di tale regolamentazione la previdenza complementare appariva come un fenomeno eterogeneo di natura pattizia nato in assenza di un'organica disciplina e, in alcuni casi, prima della istituzione della previdenza obbligatoria (ad es. settore bancario) utilizzando il modello del fondo interno, di cui all'art. 2117 del codice civile; la natura ibrida dello strumento portava comunque ad una commistione tra obiettivi previdenziali ed assistenziali. Con il D.lgs. 124 si "tipizzano" forme e modelli della previdenza complementare, disciplinando, tra l'altro, gli aspetti connessi alla contribuzione, alla gestione, alla vigilanza delle forme di previdenza, per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari del sistema obbligatorio pubblico per i lavoratori dipendenti, autonomi e liberi professionisti. Il passaggio ad una regolamentazione sistematica ha comportato una razionalizzazione e armonizzazione di quanto precedentemente previsto (escludendo ad esempio forme di contribuzione in cui la parte assistenziale era predominante), portando di fatto alla creazione di tre pilastri:

I° pilastro - Pubblico, obbligatorio, a ripartizione;

II° pilastro - Privato, ad adesione volontaria su base collettiva;

III° pilastro - Privato, ad adesione volontaria su base individuale.

Con il D.lgs. n. 252 del 2005 si attua un passaggio di riforma del settore che vede alcuni punti chiave sul terreno dell'adesione:

libertà di adesione;

liberalizzazione delle adesioni collettive;

equiparazione tra forme previdenziali;

liberalizzazione e equiparazione (tra cui il collegamento delle adesioni al Tfr).

Si attua un nuovo principio di libertà intesa come libertà di adesione e di selezione dello strumento, come principio generale della materia, in discontinuità con quanto si prevedeva con il precedente decreto legislativo. La previdenza complementare si configura, quindi, diversamente da quella pubblica, come "libera, eventuale, non obbligatoria"³, inserendosi nel

più ampio concetto di sistema pensionistico generale. Con la Riforma Dini del 1995 non sembra sia possibile ritenere tout court che il legislatore abbia voluto collegare la trasformazione del sistema pensionistico a meccanismi di previdenza complementare; tuttavia, si intuisce la volontà di “agevolare” forme pensionistiche complementari prevedendo all’articolo 2, comma 6 la disciplina di forme pensionistiche complementari all’interno della contrattazione collettiva nazionale nei vari comparti (anche ai fini dell’art. 8, comma 4, del d.lgs. 124/1993, che disciplina le forme pensionistiche complementari). In ogni caso, viene stabilito che la disciplina regolatoria è pubblica prevedendo che le norme di esecuzione siano dettate con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri⁴. Il legame tra i due pilastri si rintraccia, altresì, in alcune sentenze della Corte Costituzionale, tra cui la sentenza n. 393 del 2000, in cui si afferma che “... non può essere posta in dubbio la scelta del legislatore di istituire un collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare, collocando quest’ultima nel sistema dell’art. 38, 2° co. Cost.”. Anche sul piano processuale esiste una assimilazione delle controversie in tema di previdenza complementare a quelle relative all’obbligatoria (art. 442, co. 2 c.p.c.). Lo schema che segue tratteggia le principali differenze tra i due sistemi.

OBBLIGATORIA	COMPLEMENTARE
1. Automaticità della prestazione	1. Criterio di stretta corrispettività e principio della Capitalizzazione
2. Obbligo diretto dello Stato di previsione e assicurazione	2. Libertà di attivazione dei piani da parte delle “fonti istitutive”
3. Adesione obbligatoria	3. Libertà di adesione al piano
4. Universalità della tutela	4. Ambito determinato della tutela
5. Sistema a ripartizione	5. Sistema a capitalizzazione

Note

¹ Sistema di rivalutazione delle pensioni in pagamento, non più collegato anche alla dinamica dei salari reali - cioè al netto dell’aumento dei prezzi al consumo - ma soltanto all’andamento dell’inflazione; revisione dei requisiti minimi per ottenere la pensione sia in termini di età anagrafica che di anzianità contributiva.

² “Disciplina delle forme pensionistiche complementari, a norma dell’art. 3, comma 1, lettera v), della legge 23 ottobre 1992, n. 421”

³ “In questo senso rispondente a quanto previsto dall’art. 38 della Costituzione. In particolare, si inquadra nei commi 2 e 5 “...I lavoratori hanno diritto che siano provveduti e assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.....L’assistenza privata è libera”.

⁴ Legge n. 335 del 1995, art. 2, comma 6. La contrattazione collettiva nazionale in conformità alle disposizioni del titolo III del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, e successive modificazioni ed integrazioni, definisce, nell’ambito dei singoli comparti, entro il 30 novembre

1995, le modalità di attuazione di quanto previsto dal comma 5, con riferimento ai conseguenti adeguamenti della struttura retributiva e contributiva del personale di cui al medesimo comma, anche ai fini di cui all' articolo 8, comma 4, del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124 , e successive modificazioni ed integrazioni, disciplinante le forme pensionistiche complementari. Con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri, su proposta del Ministro per la funzione pubblica, di concerto con il Ministro del tesoro e con il Ministro del lavoro e della previdenza sociale, entro trenta giorni si provvede a dettare norme di esecuzione di quanto definito ai sensi del primo periodo del presente comma.

I fondi pensione sono regolati da norme di diritto privato e regolano i rapporti giuridici di natura volontaria, tra i fondi stessi e gli aderenti a vario titolo. Finanziariamente sono gestiti secondo il principio della capitalizzazione integrale dei versamenti con il rischio economico a carico degli aderenti. Le componenti che determinano l'ammontare delle prestazioni previdenziali sono i contributi versati, il periodo di permanenza nel fondo ed il rendimento ottenuto dall'investimento del patrimonio. Si tratta, quindi, del cosiddetto regime della contribuzione definita; la somma che accantona ai fini pensionistici, cioè la posizione individuale, dipende:

- ✓ dall'importo complessivamente versato alla forma pensionistica complementare;
- ✓ dalla durata del periodo di contribuzione (più anni corrispondono a più contributi);
- ✓ dai costi sostenuti durante la partecipazione alla forma pensionistica;
- ✓ dai rendimenti (al netto della tassazione) ottenuti con l'investimento sui mercati finanziari di quanto versato.

Al momento del pensionamento la posizione individuale verrà trasformata in una rendita che costituirà la pensione complementare, sulla base di un coefficiente che tiene conto della vita attesa. Tramite un fondo pensione il lavoratore accantona, dunque, una quota dei propri guadagni realizzati durante la vita lavorativa allo scopo di garantire prestazioni pensionistiche aggiuntive (pensione integrativa) rispetto a quelle erogate dagli enti previdenziali obbligatori. I gestori dei fondi di previdenza complementare si distinguono dagli enti previdenziali che gestiscono i sistemi pensionistici obbligatori e sono vigilati dalla Covip, che tutela gli iscritti ed i beneficiari attraverso un monitoraggio del buon funzionamento del sistema di previdenza complementare, perseguendo la trasparenza e la correttezza dei comportamenti, la sana e prudente gestione e la loro solidità.

I principali passaggi normativi in tema di previdenza complementare sono di seguito riportati:

Decreto legislativo n. 124/1993

Introduce la prima disciplina organica della previdenza complementare (fondi pensione ad adesione collettiva negoziali e aperti).

Decreto legislativo n. 47/2000

Viene migliorato il trattamento fiscale per coloro che aderiscono a un fondo pensione e vengono previste nuove opportunità per chi vuole aderire in forma individuale alla previdenza complementare.

Riforma Maroni 2004 (legge delega n. 243/2004)

Vengono fissati criteri di delega per ampio disegno di riforma per la previdenza complementare.

Decreto legislativo n. 252/2005

Dà attuazione alla legge delega per la previdenza complementare (sostituisce integralmente l. 124/1993)

Legge n. 296/2006 (Finanziaria 2007)

Dal 1° gennaio 2007 ciascun lavoratore dipendente del settore privato ha sei mesi di tempo per scegliere di destinare il proprio Trattamento di Fine Rapporto (TFR) maturando (quindi quello futuro) alle forme pensionistiche complementari o mantenere il TFR stesso presso il datore di lavoro. Per i lavoratori dipendenti iscritti ad un ente di previdenza obbligatoria dall'aprile 1993, la scelta del lavoratore sulla destinazione del TFR riguarda l'intero TFR maturando e può essere manifestata in modo esplicito o tacito (silenzio-assenso all'adesione). Nel primo caso può destinare il TFR futuro ad una forma pensionistica complementare ovvero mantenere il TFR futuro presso il datore di lavoro. In tal caso, per i lavoratori di aziende con più di 50 dipendenti, l'intero TFR è trasferito dal datore di lavoro all'apposito Fondo di Tesoreria per l'erogazione del TFR ai dipendenti del settore privato (D.M. 30/01/2007), gestito, per conto dello Stato, dall'INPS. Nel caso in cui il lavoratore non esprima alcuna indicazione, entro il 30 giugno 2007 per chi è in servizio al 1° gennaio 2007, o entro 6 mesi dall'assunzione, se avvenuta successivamente al 1° gennaio 2007, il datore di lavoro trasferisce il TFR futuro alla forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali, o ad altra forma collettiva individuata con un diverso accordo aziendale, se previsto. Tale diverso accordo deve essere notificato dal datore di lavoro al lavoratore in modo diretto e personale.

Legge n. 124 del 2017 (Legge annuale per il mercato e la concorrenza)

Rivede i parametri di calcolo della pensione complementare dando la possibilità di versare una quota del trattamento di fine rapporto maturando, rimuovendo l'obbligatorietà dell'intero versamento previsto dalla normativa previgente; tali modifiche sono state recepite dal decreto ministeriale n del 22 marzo 2018 (GU 91 del 2018).

Normativa secondaria

Decreto ministeriale 22 marzo 2018 (Modifiche da apportare al «Modulo TFR 2» concernente la «Scelta per la destinazione del trattamento di fine rapporto» allegato al decreto ministeriale 30 gennaio 2007, a seguito dell'innovazione normativa introdotta dall'art. 8, comma 2, del decreto legislativo n. 252 del 2005)

Decreto ministeriale 31 marzo 2020, n. 85 (Regolamento concernente la soppressione della forma pensionistica complementare residuale istituita presso l'INPS - FONDINPS)

Decreto ministeriale 11 giugno 2020, n. 108 (Regolamento in materia di requisiti di professionalità e di onorabilità, di cause di ineleggibilità e di incompatibilità, di situazioni impeditive e di cause di sospensione dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'articolo 5-sexies del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, come introdotto dal decreto legislativo 13 dicembre 2018, n. 147).

Tipologie di fondi e andamento delle adesioni: brevi cenni

2. La contribuzione ai fondi pensione si differenzia a seconda della tipologia di aderente (lavoratore dipendente, lavoratore autonomo e soggetti differenti dalle prime due tipologie)⁵.

Al fine di incentivare l'adesione ai fondi pensione la normativa prevede l'applicazione di un regime fiscale agevolato per i versamenti alla previdenza complementare, come avviene per il TFR che affluisce al fondo pensione non subendo alcuna tassazione. Le risorse raccolte dai fondi pensione vengono investite nei mercati finanziari⁶, al fine di produrre un rendimento che si aggiunge alla contribuzione versata negli anni relativa alla posizione individuale, gestiti, quindi, secondo il sistema tecnico finanziario della capitalizzazione. Ne deriva che l'importo della prestazione pensionistica complementare è stabilito sulla base della posizione individuale maturata, determinata a sua volta dai contributi versati, dai rendimenti della gestione finanziaria e dall'incidenza dei costi⁷ di amministrazione del fondo pensione. L'andamento delle iscrizioni ai fondi pensione (negoziali, aperti, Piani Individuali Pensionistici di tipo assicurativo - PIP nuovi, preesistenti), nel suo complesso, registra negli anni un costante aumento, presentando dei salti più significativi in alcuni anni e per particolari tipologie di fondi. Dal 2007 prendono l'avvio i PIP nuovi⁸, che a seguito del decreto n. 252/2005 presentano caratteristiche diverse rispetto a quelli definiti "vecchi" e che più delle altre tipologie crescono in maniera costante di circa il 17 per cento annuo dal 2007 al 2020.

Note

⁵ Nell'ambito della libera determinazione dei contributi da versare al Fondo, la legge consente che la determinazione del contributo minimo da versare a carico del lavoratore e a carico del datore di lavoro (o committente) avvenga in base ad accordi collettivi o aziendali. Anche in assenza di detti accordi sia il lavoratore sia il datore di lavoro (o committente) possono liberamente versare al Fondo. In sintesi.

Un lavoratore dipendente può scegliere una forma pensionistica complementare ad adesione collettiva, la cui contribuzione è formata da:

- il contributo del lavoratore, la cui entità è stabilita dagli accordi collettivi o maggiore per scelta individuale;
- la quota di TFR futuro, cioè quello che si matura dal momento in cui si aderisce alla forma pensionistica;
- il contributo del datore di lavoro. Se si è iscritti alla previdenza complementare secondo il meccanismo del conferimento tacito del TFR, si può decidere di aggiungere al TFR un contributo personale e quello eventuale del datore di lavoro.

Un lavoratore dipendente può scegliere una forma pensionistica complementare ad adesione individuale, la cui contribuzione è formata da:

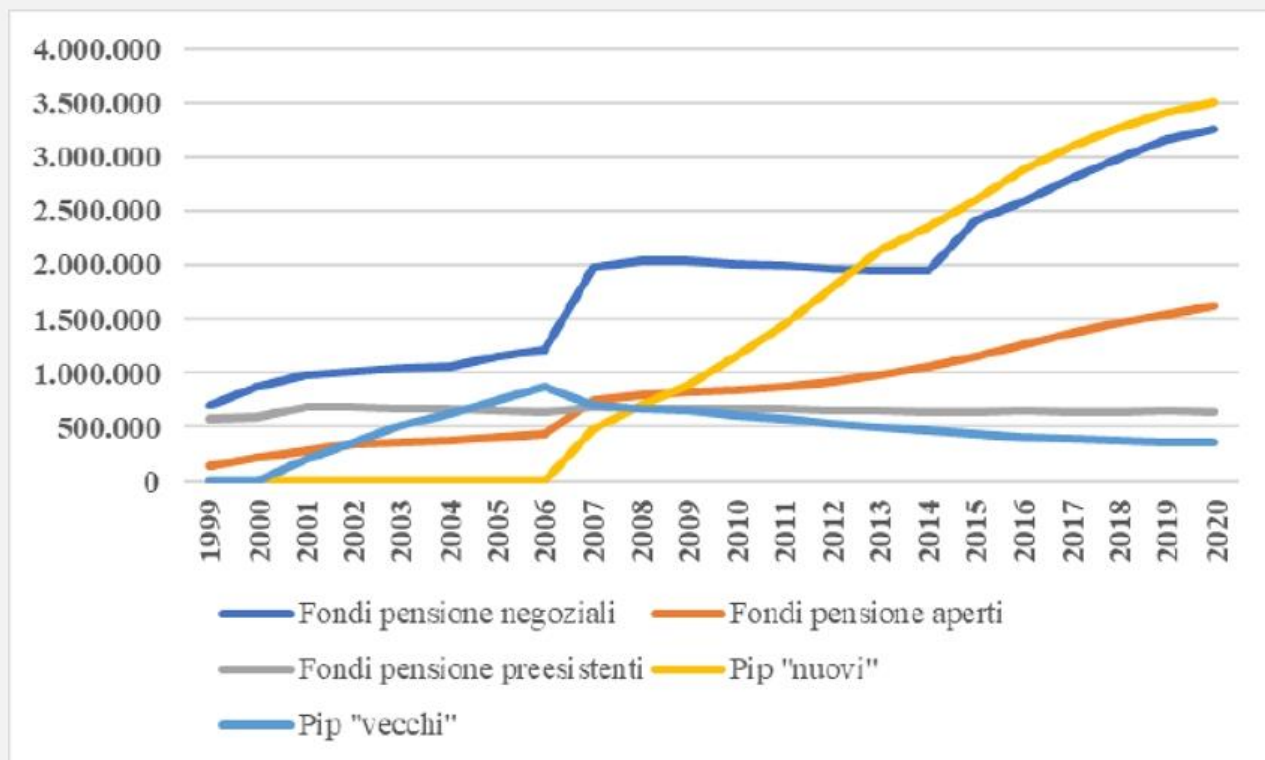
- il contributo del lavoratore;
- la quota di TFR futuro, cioè quello che si matura dal momento in cui si aderisce alla forma pensionistica.

Per un lavoratore autonomo il versamento è esclusivamente costituito dal suo contributo.

6 La legge italiana regola gli investimenti (si consideri il decreto Ministero dell'economia e delle finanze del 2 settembre 2014, n. 166, attuativo dell'articolo 6, comma 5-bis del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, recante norme sui criteri e limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione e sulle regole in materia di conflitti di interesse).

7 L'Indicatore sintetico dei costi (ISC) misura quanto incidono annualmente tutti i costi che si sostengono aderendo a una forma pensionistica complementare in percentuale sulla posizione individuale. Il calcolo è effettuato sulla base di diverse ipotesi, quali: l'ammontare dei versamenti, i rendimenti e la permanenza nella forma pensionistica complementare.

8 Sono forme pensionistiche complementari istituite dalle imprese di assicurazione. Come i Fondi pensione aperti anche i PIP sono costituiti sotto forma di patrimoni separati e autonomi rispetto a quello dell'impresa di assicurazione che li istituisce e sono destinati esclusivamente al pagamento delle prestazioni agli iscritti; non possono essere utilizzati per soddisfare i diritti vantati dai creditori della società in caso di fallimento di quest'ultima.



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Covip

9

Un importante salto si registra nel 2007 per i fondi pensione negoziali¹⁰; con l'entrata in vigore, infatti, della legge finanziaria per il 2007, il trasferimento del TFR ai fondi pensione è totale (100 per cento) se la prima occupazione è successiva al 28 aprile 1993 e parziale se la prima occupazione è precedente a tale data. Anche nel 2008 si registra un aumento, seppur più limitato (con la riforma Prodi - legge finanziaria per il 2008 - vengono introdotte le "quote" per pensioni di anzianità (somma età e anni lavorativi - "sistema delle quote" e la revisione dei coefficienti diviene automatica e triennale in funzione dell'età media Istat). Dal 2007 e fino al 2015 si registra una sostanziale stasi, tranne che per i PIP nuovi, che viene interrotta nel 2015 con una nuova importante crescita (+25 per cento rispetto al 2014 per i fondi negoziali; 8,8 per cento per i fondi aperti e oltre il 10 per cento per i PIP nuovi). Una fotografia degli ultimi dati disponibili mostra come oltre il 72 per cento delle posizioni in essere riguardi i fondi negoziali e i PIP nuovi; anche i fondi pensione aperti¹¹ rappresentano una quota importante che supera il 17 per cento. Seppur il numero di fondi preesistenti rappresenti quasi il 60 per cento del totale dei fondi, minori sono le posizioni in essere (7 per cento del totale) ad essi attribuiti; negli ultimi anni si assiste ad una riduzione del numero di fondi esistenti a seguito di fusioni, anche con riferimento alla spinta verso un ulteriore consolidamento della previdenza complementare.

Note

⁹ Si tratta delle "posizioni in essere" che si riferiscono al numero di rapporti di partecipazione complessivamente aperti presso forme pensionistiche complementari (la somma delle posizioni

in essere equivale al numero di iscritti considerati al lordo delle adesioni multiple). Gli iscritti intesi come numero effettivo di individui (teste) che, a una determinata data, partecipano a una o più forme pensionistiche complementari (numero di individui con una o più posizioni in essere presso forme pensionistiche complementari e sono al netto delle duplicazioni a livello di tipologia di forma, tranne che per i PIP “vecchi”, per i quali non si dispone della distinzione tra posizioni e iscritti. Sono esclusi i pensionati).

10 Sono forme pensionistiche complementari istituite dai rappresentanti dei lavoratori (dipendenti privati che appartengono alla stessa categoria contrattuale, alla stessa impresa o gruppo di imprese, allo stesso territorio; dipendenti pubblici che appartengono a specifici comparti di contrattazione; soci lavoratori di cooperative; autonomi e liberi professionisti anche organizzati per aree professionali e territoriali) e dei datori di lavoro nell’ambito della contrattazione nazionale, di settore o aziendale. A questa tipologia appartengono anche i fondi pensione cosiddetti territoriali, istituiti cioè in base ad accordi tra datori di lavoro e lavoratori appartenenti a un determinato territorio o area geografica.

11 Forme pensionistiche complementari istituite da banche, imprese di assicurazione, società di gestione del risparmio (SGR) e società di intermediazione mobiliare (SIM). Possono iscriversi tutti coloro che, indipendentemente dalla situazione lavorativa (lavoratore dipendente o autonomo/libero professionista), intendano costruirsi una rendita integrativa della pensione di base. I Fondi pensione aperti sono costituiti sotto forma di patrimonio separato e autonomo rispetto a quello della società che li istituisce - banca, società di gestione del risparmio (SGR), società di intermediazione mobiliare (SIM) e impresa di assicurazione - e sono destinati esclusivamente al pagamento delle prestazioni agli iscritti; non possono essere utilizzati per soddisfare i diritti vantati dai creditori della società in caso di fallimento di quest’ultima.

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE IN ITALIA NEL 2020 – DATI DI SINTESI

	Fondi	% sul totale	Posizioni in essere			Risorse destinate alle prestazioni		
			Numero	% sul totale	var. % 2020/19	Importi	% sul totale	var. % 2020/19
Fondi negoziali	37	10,0	3.261.181	34,9	3,2	60.368	30,7	7,5
Fondi aperti	42	11,4	1.627.727	17,4	4,9	25.373	12,9	11,1
Fondi pensione preesistenti	218	59,1	648.000	6,9	-0,4	64.500	32,8	1,6
PIP “nuovi”	72	19,5	3.508.518	37,5	2,6	39.176	19,9	15,5
PIP “vecchi”			354.000	3,8	-0,03	7.000	3,6	-0,9
Totale generale	369		9.353.219	100,0	2,6	196.417	100,0	6,2

Dati aggiornati a dicembre 2020

Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati Covip

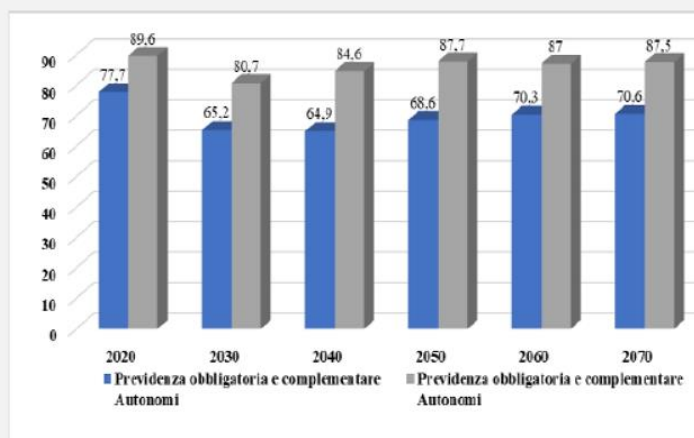
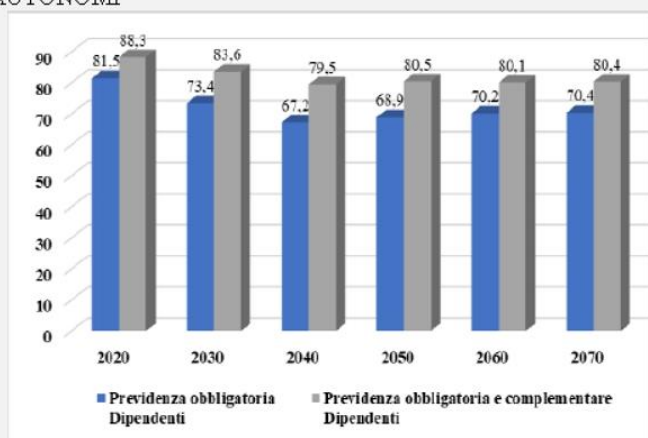
Tassi di sostituzione e prospettive

3. Quanto fino ad ora descritto mostra un sostanziale aumento delle posizioni in essere negli anni sospinto dalla crescente consapevolezza della necessità di incrementare, tramite contribuzione complementare, il tasso di sostituzione netto, cioè il rapporto tra l’importo del

primo rateo pensionistico e l'ultimo stipendio o reddito percepito prima del pensionamento. Infatti, per effetto delle riforme degli ultimi decenni il tasso di sostituzione garantito dalla previdenza pubblica obbligatoria è diminuito generando incertezza sul futuro di coloro che risultano più svantaggiati dal passaggio al sistema contributivo, come i giovani e coloro che hanno carriere lavorative instabili. Nelle valutazioni della Ragioneria generale dello Stato nel Rapporto ("Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario")¹² l'introduzione della previdenza complementare consente un recupero del tendenziale decremento del tasso di sostituzione in media di circa 8 punti per i lavoratori dipendenti privati e di 15 punti per i lavoratori autonomi nel medio-lungo periodo.

GRAFICO R4.2

TASSI DI SOSTITUZIONE NETTI PREVIDENZA OBBLIGATORIA E COMPLEMENTARE-LAVORATORI DIPENDENTI E AUTONOMI



Fonte: elaborazione Corte dei conti su dati RGS

Nel confronto tra lavoratori autonomi e dipendenti, occorre sottolineare come il tasso di sostituzione netto sia più basso per i primi se si considera la sola previdenza obbligatoria e più alto se si include la complementare. A tale aspetto contribuiscono vari fattori tra cui la differente contribuzione degli autonomi (pari al 24 per cento circa, mentre per i lavoratori dipendenti risulta pari al 33 per cento circa, di cui circa 1/3 a carico del lavoratore), che si riflette su un netto degli stessi molto più alto proprio per gli oneri contributivi che non vengono più considerati nel netto e l'età pensionabile dei dipendenti è, in media, minore rispetto agli autonomi.

Anche l'OCSE, nel Rapporto Pension at glance, considera l'adesione alla previdenza "volontaria" uno strumento idoneo a consentire il mantenimento del tenore di vita che si ha nella fase lavorativa, sintetizzato nel tasso di sostituzione netto. Al di là dei problemi interpretativi e di confronti di schemi pensionistici spesso troppo diversi tra loro, resta il fatto che in Italia la previdenza complementare è al momento condizionata da variabili macroeconomiche non favorevoli, dalla struttura e dalla coerenza complessiva del sistema pensionistico, da non adeguata informazione e consapevolezza dei lavoratori. La crisi del 2020 ha un impatto

importante anche sulla previdenza complementare, in termini di rendimenti resi dai fondi, che incidono sulla redditività del risparmio previdenziale. Si riafferma dunque l'esigenza di un sistema "multipilastro" e la necessità di rilanciare un comparto che dopo l'avvio della riforma sembra aver esaurito i suoi effetti propulsivi.

Note

¹² Rapporto n. 21 del 2020 della Ragioneria generale dello Stato.