

La previdenza complementare negoziale a vent'anni dalla sua nascita tra difesa dei principi fondanti e bisogni di innovazione

Salvatore Casabona

RPS

Il sistema di previdenza complementare nei suoi principi fondanti (libertà e volontarietà di adesione, nesso di relazione con la previdenza pubblica, ecc.), nel ruolo della contrattazione collettiva (costituzione della forma di natura negoziale, regolamentazione e promozione delle adesioni, ecc.), così come il sostegno fiscale nella fase di accumulo e nell'accesso alla prestazione previdenziale a vent'anni dalla nascita, merita

una riflessione sulla validità dell'attuale normativa al fine di meglio rafforzare questo strumento in relazione alle future prestazioni previdenziali. Dopo aver tracciato un quadro dell'offerta di previdenza complementare, delle innovazioni legislative e dell'evoluzione della gestione finanziaria, l'articolo si concentra su come promuovere le adesioni, vero punto critico del sistema dei fondi pensione negoziali, e rafforzare la previdenza complementare.

1. Introduzione

A più di vent'anni dall'introduzione nel sistema normativo e giuslavorista della previdenza complementare per i lavoratori dipendenti, per i lavoratori autonomi e per i soci e i dipendenti delle cooperative e a più di dieci anni dall'emanazione del decreto legislativo 252 del 2005 si può tracciare una valutazione, partendo dalla condivisione della Relazione della Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) per l'anno 2017¹ che ha posto in evidenza i risultati positivi e non ha nascosto le criticità.

Garantire al mondo del lavoro più elevati livelli di copertura previdenziale attraverso l'erogazione di trattamenti aggiuntivi alle prestazioni del sistema pubblico era l'obiettivo che il legislatore e le parti sociali hanno assegnato alla previdenza complementare, negli anni novanta, nel con-

¹ Covip, 2018, *Relazione per l'anno 2017*, disponibile all'indirizzo internet: https://www.covip.it/wp-content/files_mf/1533224551RelazioneAnnuale2017def.pdf.

testo dei provvedimenti legislativi di razionalizzazione della spesa pubblica, di difesa della sostenibilità del sistema pensionistico e di salvaguardia del regime pubblico, solidale e universale. Il pilastro pubblico, che mantiene la responsabilità di erogare prestazioni pensionistiche adeguate, viene accompagnato da un pilastro privato fiscalmente agevolato. Per quanto attiene al sistema dei fondi pensione negoziali, la Covip riconosce un assetto organizzativo ben strutturato, modelli operativi trasparenti apprezzati anche a livello internazionale e dà atto che essi hanno raggiunto uno stadio di sviluppo significativo per dimensione, adesioni, masse finanziarie gestite e rendimenti realizzati.

In questo contesto va sottolineata come la forza contrattuale e la trasparenza nell'acquisto dei servizi finanziari e amministrativi, unitamente ai rendimenti della gestione finanziaria, si traduca in incremento della prestazione di previdenza complementare. Trasparenza della gestione amministrativa, capacità dei gestori finanziari di produrre rendimenti da redistribuire sugli aderenti, godimento del contributo del datore di lavoro, assieme alla partecipazione democratica alla governance del fondo, hanno prodotto negli iscritti un forte apprezzamento e una grande fidelizzazione.

L'apprezzamento dei fondi negoziali trova riscontro nei comportamenti virtuosi degli aderenti quali la contribuzione media a carico dell'aderente più alta del minimo previsto dal contratto, le iscrizioni dei fiscalmente a carico, il permanere nel fondo anche quando si potrebbe riscattare o trasferire la propria posizione, ecc.

Le risorse in gestione al sistema della previdenza complementare nel suo complesso destinate alle prestazioni di previdenza complementare ammontano a 162,3 miliardi di euro, rappresentando il 9,5% del Pil e il 3,7 delle attività finanziarie delle famiglie italiane (Covip, dati al 2017). Nel corso del 2017 si registra una crescita delle risorse destinate alla previdenza complementare di 11 miliardi, in termini percentuali il 7,3%; contributi versati (19,9 miliardi); prestazioni erogate (7,6 miliardi) e un saldo positivo tra versamenti e prestazioni di 3,7 miliardi di euro.

Da non sottovalutare il fenomeno delle *posizioni non alimentate da versamenti* in parte derivante da posizioni di iscritti non più attivi sul mercato del lavoro, di lavoratori che pur avendo perso i requisiti di partecipazione per interruzione del rapporto di lavoro non riscattano la propria posizione o la riscattano in maniera parziale, e in parte da posizioni di lavoratori dipendenti da aziende in crisi e in difficoltà economiche, se non addirittura dipendenti da aziende con comportamenti scorretti sia verso il sistema pubblico che verso la previdenza complementare.

2. *L'offerta di previdenza complementare*

Le forme pensionistiche complementari operanti alla fine del 2017 sono: 35 fondi pensione negoziali, 43 fondi pensione aperti, 77 piani individuali pensionistici, 174 fondi preesistenti provvisti di soggettività giuridica, 85 fondi preesistenti privi di soggettività giuridica.

Dopo una prima fase di espansione dei soggetti operanti nel campo dell'offerta, oggi si registra una diminuzione dei fondi negoziali (-7), dei fondi aperti (-56), dei fondi preesistenti (-319).

Il processo di riduzione delle forme di previdenza complementare è da mettere in relazione alle operazioni di accorpamento e fusione che hanno interessato i fondi pensione negoziali; al processo di razionalizzazione dell'offerta dei fondi preesistenti indotto dalla riorganizzazione dei grandi gruppi bancari e finanziari; alla revisione dell'offerta commerciale da parte delle banche e delle compagnie di assicurazione.

Le motivazioni che in passato hanno indotto operazioni di accorpamento e fusione nel mondo dei fondi pensione negoziali non valgono per la fusione dei fondi della cooperazione.

In passato i trasferimenti degli aderenti dal fondo negoziale istituito dal proprio contratto collettivo ad un altro fondo pensione negoziale sono stati indotti dall'insufficiente numero delle adesioni, mentre lo scioglimento dei fondi Cooperlavoro, Previcoper e Filcoop e la nascita di Previdenza cooperativa, fondo unico per i soci e i dipendenti delle imprese cooperative, è figlia di una scelta delle parti sociali che si sono impegnate nell'unificazione dei fondi e nell'individuazione di specifiche normative contrattuali di sostegno alla previdenza negoziale e nella concertazione di apposite iniziative utili alla promozione delle adesioni nelle imprese cooperative.

Previdenza cooperativa, fondo unico della cooperazione, gestisce un patrimonio di oltre 1,8 miliardi di euro, ha 110 mila iscritti e si propone, oltre alla scrupolosa gestione delle risorse destinate alla erogazione agli iscritti della prestazione pensionistica complementare, una ulteriore riduzione dei costi gestionali, l'impegno in processi di promozione delle adesioni e di concorrere nel contesto più generale alla evoluzione della gestione finanziaria.

3. *Le innovazioni legislative*

Il sistema della previdenza complementare, come d'altronde il sistema pubblico, è stato interessato in questi anni da diversi provvedimenti di

legge che hanno riguardato gli investimenti, la fiscalità, le prestazioni, la possibilità di percepire in busta paga il Tfr, ecc.

Tra gli interventi normativi carichi di contraddizioni si evidenzia la rendita integrativa temporanea anticipata, la cosiddetta Rita, poiché essa va nella direzione di considerare la previdenza complementare come parte del più ampio sistema degli ammortizzatori sociali con tutte le problematiche connesse alla salvaguardia del nesso di relazione tra previdenza pubblica e previdenza complementare.

Anche il decreto legislativo di attuazione della normativa europea sugli enti pensionistici di secondo livello (E_{pap2}), pur in un sistema regolatorio che lascia agli Stati membri la libertà di mantenere e di adottare disposizioni proprie, avrà un grosso impatto sull'attuale impianto di previdenza complementare.

Infatti, si tratterà di introdurre nell'assetto normativo italiano quelle misure che agevolino l'esigibilità del diritto di mobilità dei lavoratori tra gli Stati membri dell'Unione europea e, di conseguenza, correggere quelle misure che possono rappresentare un ostacolo alla libera circolazione. Mentre a livello di singolo fondo pensione si tratterà di introdurre nel modello organizzativo – o di rafforzare in questa ottica la strumentazione già presente – gli istituti che concorrono a rafforzare il livello di sicurezza, la gestione sana prudente ed efficace e un livello adeguato di informazione sulla futura prestazione, sull'assunzione del rischio, sul rendimento atteso, ecc.

In modo particolare per quanto attiene al riflesso della direttiva europea sulla governance dei fondi pensione negoziali, si può affermare che le soluzioni adottate dal decreto legislativo rafforzino l'attuale modello organizzativo, e che gli strumenti individuati (funzione di revisione interna e funzione di *risk management*) siano coerenti con l'attuale modello organizzativo. Mentre la regolamentazione del processo di esternalizzazione e della funzione di revisione interna, così come una migliore definizione delle funzioni della Covip, si muovono tutte nella direzione auspicata.

La funzione di revisione interna (alias funzione di *internal audit*) dovrà verificare l'adeguatezza e l'efficacia del sistema, il funzionamento del fondo, il sistema di controllo interno, la governance e le attività esternalizzate, mentre il *risk management* potrà essere un utile strumento per la verifica di secondo livello dei rischi finanziari e operativi assunti.

Il recepimento della direttiva europea sulla previdenza di secondo livello si innesta in un sistema di fondi negoziali che hanno saputo salvaguardare il risparmio previdenziale dei lavoratori, produrre e redistribuire ricchezza

attraverso un trasparente processo di selezione dei gestori e affidamento delle risorse, e di misurabilità dei risultati.

4. *L'evoluzione della gestione finanziaria*

Nel 2008 la volatilità dei mercati azionari produsse una perdita media del 6,3% (sempre meno del -14 dei fondi aperti e del -24 dei Pip), che è stata recuperata rafforzando, e non indebolendo, la relazione positiva tra versamenti, rendimenti e finalità previdenziale.

I fondi pensione possono vantare buoni risultati grazie alla normativa, all'azione di indirizzo e di vigilanza della Covip e alla capacità degli amministratori di adattare i modelli gestionali coerenti con l'evoluzione del contesto finanziario.

L'evoluzione della gestione finanziaria dei fondi pensione si è caratterizzata anche per l'assunzione di criteri e concetti di finanza socialmente responsabile. Sono sempre di più i fondi che, su stimolo e con forte consenso degli aderenti, assumono nella loro strategia di investimento anche i temi della tutela ambientale, del sociale e del buon governo al fine di creare valore per l'investitore e per la società nel suo complesso. Di recente sono state avviate iniziative per l'attivazione di processi di controllo o monitoraggio secondo criteri Esg (Environmental, social e governance) sulla qualità del proprio patrimonio investito e di interlocuzione sul cambiamento climatico. È questo un tema da sviluppare e che necessita di approfondimenti per coniugare rendimento degli investimenti socialmente responsabili e strategie di investimento tradizionali, la sostenibilità economica con l'investimento socialmente responsabile, e per promuovere nuove competenze.

Oggi, però, è necessario fare i conti con un contesto geopolitico molto complesso, con una volatilità strutturale dei mercati azionari e con rendimenti negativi dei titoli del debito pubblico, e siamo chiamati a misurarci con i vincoli e le potenzialità previsti dal decreto 166/2014. Il decreto 166/2014, nato con ritardo e in ritardo rispetto all'evoluzione dei mercati, e la normativa Covip sulla gestione finanziaria trasferiscono sugli amministratori nuove responsabilità per quanto attiene all'obbligo di ottimizzazione del rapporto rischio-rendimento, il perseguimento di rendimenti coerenti con il fabbisogno previdenziale degli aderenti e la nuova regolamentazione del conflitto di interesse.

I fondi pensione sono chiamati alla verifica del fabbisogno previdenziale degli aderenti, all'aggiornamento del Documento per la politica

degli investimenti e devono affrontare il tema dell'utilizzo degli strumenti e dei prodotti previsti dal decreto 166/2014, definire i criteri della loro selezione (previdenziale, economico, di sostenibilità sociale, fiscale) e operare le scelte sui modelli gestionali per le modalità di investimento. Per disegnare la nuova strategia di investimento, gli amministratori dei fondi pensione devono tenere conto dell'esperienza fin qui maturata; dell'evidenza empirica (rendimenti del debito pubblico non compatibili con la finalità previdenziale dell'investimento e mancato funzionamento nelle crisi finanziarie degli anni 2008 e 2011 della decorrelazione tra obbligazioni pubbliche, obbligazioni private e azioni); degli obblighi derivanti dall'applicazione della delibera Covip e del decreto sugli investimenti (d.m. 166/2014).

Già oggi è possibile inserire tra gli asset di investimento di un fondo pensione quote di Oicr utilizzando a questo fine investitori specializzati o convenendo con i gestori attuali gli elementi di flessibilità da inserire nella convenzione per cogliere le opportunità di rendimento, di riduzione del rischio e di incidenza nell'economia che gli Oicr possono dare al portafoglio del fondo.

Gli investimenti attraverso l'acquisizione di quote di fondi chiusi (Fia) richiedono attenzione e consapevolezza perché si tratta di assumere decisioni che tengano conto della dimensione patrimoniale del fondo e della disponibilità di risorse; della coerenza e della compatibilità dell'investimento con la politica di investimento adottata; dei potenziali pericoli derivanti dalla concentrazione del rischio e della capacità del fondo di monitorare il rischio di ogni singolo Oicr presente nel portafoglio e degli investimenti in strumenti non negoziati nei mercati regolamentati; dell'adeguatezza delle procedure e delle strutture organizzative e professionali rispetto alla dimensione e alla complessità del portafoglio e ai rischi che si assumono. Strutture organizzative adeguate richiamano la necessità di raggiungere l'economia di scala attraverso il processo di fusione dei fondi negoziali.

Nella logica evolutiva, che fin qui ci ha premiato, sarebbe opportuno approcciare il tema della gestione diretta con acquisizione di quote di un fondo di investimento alternativo (fondo chiuso) attraverso un veicolo istituzionale di investimento appositamente realizzato per permettere ai fondi nella loro autonomia (per essere chiari fino in fondo senza vincoli e obblighi di investimento) di sperimentare, attraverso un investimento con una quota del patrimonio, di individuare una nuova decorrelazione del rischio, di ottenere rendimenti congrui con la finalità previdenziale e con il Documento di politica di investimento, e di investire

nell'economia del paese. La creazione di un veicolo istituzionale richiede, in via preventiva, un confronto politico sulle finalità economiche dello strumento, sui criteri di selezione della governance, sui regolamenti attuativi, sulle garanzie non assicurative, sui rendimenti attesi e sul fisco. La logica della prudenza non è assunta per non fare, ma per coniugare salvaguardia delle risorse che le lavoratrici e i lavoratori ci hanno affidato con interventi reali e in tempi brevi nell'economia.

L'investimento nell'economia è coerente con l'elaborazione più recente della Cgil. Con il Piano del lavoro abbiamo proposto l'uso dell'investimento dei fondi pensione per rilanciare la crescita, sostenere l'occupazione e tutelare il risparmio previdenziale dei lavoratori e per sostenere gli investimenti infrastrutturali al servizio dell'economia in un quadro di garanzia pubblica del risparmio previdenziale.

Nel ventesimo secolo il lavoro ha prodotto previdenza, e oggi, forse, si può, attraverso il risparmio previdenziale, incidere e migliorare l'occupazione e il reddito e rafforzare l'inclusione sociale. Per consolidare la previdenza complementare e per rafforzare il sistema pubblico e incidere su crescita e occupazione occorre che il sistema della previdenza negoziale faccia le scelte opportune nel campo degli investimenti; che la disponibilità dei fondi sia accompagnata dalla nascita di un veicolo di investimento con forte caratterizzazione istituzionale, da politiche fiscali adeguate e da una garanzia pubblica non di natura assicurativa.

Occorre mettere meglio a fuoco le modalità operative attraverso cui l'associazione di rappresentanza dei fondi (Assofondipensione) può sostenere il processo di acquisizione diretta o tramite gestori finanziari di quote di fondi di investimento alternativi.

5. Promuovere le adesioni e rafforzare la previdenza complementare

Il tasso di adesione dei lavoratori dipendenti ai fondi promossi dalla contrattazione collettiva evidenzia forti sperequazioni territoriali e settoriali poiché il tasso è soddisfacente tra i dipendenti delle grandi imprese e nelle aziende ove la presenza sindacale ha agevolato la conoscenza del sistema previdenziale e le potenzialità della previdenza complementare, permettendo così una scelta consapevole. È, invece, insoddisfacente soprattutto tra i dipendenti della piccola impresa, tra le nuove generazioni del lavoro, tra le donne e i giovani.

Il tema delle adesioni è il vero punto critico del sistema dei fondi pensione negoziali, nonostante il meccanismo dell'adesione contrattuale,

introdotto da diversi contratti collettivi di lavoro, preveda che, per i lavoratori non iscritti alla previdenza complementare, il contributo posto a carico del datore di lavoro venga versato sul fondo individuato dalla contrattazione collettiva. Ma, pur avendo fatto registrare un notevole incremento delle adesioni, il meccanismo di adesione contrattuale non riesce a essere la chiave di volta per il loro incremento.

Tabella 1 - L'andamento delle adesioni

	2007	2016	2017	2018
Fondi pensione negoziali	1.988.639	2.597.022	2.804.633	3.001.287
Fondi pensione aperti	747.264	1.258.979	1.374.210	1.462.170
Fondi pensione preesistenti (1)	680.746	653.971	653.000	643.000
Pip «nuovi»	486.017	2.869.477	3.104.213	3.275.522
Pip «vecchi» (1)	703.400	411.242	390.311	390.000
Totale iscritti (2)	4.560.164	7.787.488	8.298.653	8.746.709

Note: Sono inclusi gli iscritti che non hanno effettuato versamenti nell'anno e i cosiddetti differiti. Sono esclusi i pensionati.

(1) Per i Pip «vecchi» e i fondi pensione preesistenti i dati sono riferiti alla fine del 2016.

(2) Nel totale si include Fondinps. Sono inoltre escluse le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a Pip «vecchi» e «nuovi»: a fine 2016 circa 41.000 individui, di cui 28.000 lavoratori dipendenti.

(3) Le posizioni in essere si riferiscono al numero di rapporti di partecipazione complessivamente aperti presso forme pensionistiche complementari.

Per i Pip «vecchi» e i fondi pensione preesistenti i dati del 2018 sono riferiti alla fine del 2017.

Nel totale si include Fondinps. Sono inoltre escluse le duplicazioni dovute agli iscritti che aderiscono contemporaneamente a Pip «vecchi» e «nuovi»: a fine 2017 circa 53.000 individui, di cui 27.000 lavoratori dipendenti.

Fonte: nostro aggiornamento a giugno 2018 su dati Covip.

Con il meccanismo dell'adesione generalizzata introdotto nei contratti degli Edili, Igiene ambientale, Trasporto pubblico locale, Ferrovieri e Anas si è avuta un'inversione di tendenza nelle adesioni ai fondi negoziali e il segno meno degli anni passati si è trasformato in segno positivo. Promuovere le adesioni consapevoli alla previdenza complementare, e per quanto ci riguarda ai fondi pensione negoziali, è parte integrante di quel sistema di tutele disegnato dalla Carta dei diritti promossa dalla

Cgil e richiede un impegno di carattere generale (Semestre per la promozione delle adesioni) accompagnato da una specifica attività di Assofondipensione e da un quadro normativo e contrattuale innovativo. Per quanto riguarda le misure legislative che possono favorire l'adesione occorrerebbe una normativa che garantisca ai lavoratori della piccola e media impresa l'effettivo esercizio della libertà di scelta attraverso l'obbligo di sottoscrivere l'atto di destinazione del Tfr in un contesto informato, evitando di lasciare il lavoratore nelle mani del datore di lavoro o del consulente e prevedendo che la contrattazione possa normare la possibilità di trasferire il Tfr maturando dei non iscritti al fondo pensione della categoria, fermo restando il diritto del lavoratore a manifestare una volontà diversa successivamente. Il versamento della contribuzione al fondo pensione attraverso l'F24 e la procedura Unimens dell'Inps non solo migliorerebbero l'efficienza del sistema, ma rafforzerebbero quel nesso di relazione con la previdenza pubblica senza il quale l'adesione ad un fondo pensione si trasformerebbe da fatto previdenziale a mera gestione del risparmio familiare.

In questo contesto sarebbe opportuna una riflessione attorno alla fiscalità di vantaggio sulle prestazioni, sulla tassazione dei rendimenti e sulla disciplina fiscale in materia di investimenti nell'economia reale.

La contrattazione può svolgere un ruolo fondamentale per favorire l'adesione perché può attivare l'obbligo per il datore di lavoro al versamento del contributo posto a suo carico e interagire con il fondo per un piano di marketing sociale al fine di trasformare la platea degli aderenti contrattuali in aderenti con il versamento del Tfr. Così come si possono prevedere piani di promozioni condivisi tra datore di lavoro e organizzazioni sindacali attraverso un piano straordinario di assemblee nei luoghi di lavoro per illustrare le finalità della previdenza complementare e i vantaggi dell'adesione al fondo pensione promosso dal proprio contratto di lavoro.

Possono aiutare, inoltre, innovazioni quali la possibilità di adesione al fondo della categoria di altre tipologie lavorative e professionali, di familiari e titolari della piccola e media impresa.

Nel pubblico impiego, poi, è possibile alla luce della più recente normativa individuare meccanismi di silenzio/assenso, regolamentare il meccanismo del recesso per i casi di trasferimento automatico del Tfr al fondo di categoria e progettare un piano straordinario di informazione per i lavoratori della pubblica amministrazione centrale e decentrata, della sanità e degli enti locali.

C'è, poi, un'attività che potremmo definire orizzontale nella quale

impegnare non solo le federazioni di categoria (titolari della contrattazione), ma anche le parti sociali nel loro complesso a partire da un impegno straordinario del sistema dei servizi delle organizzazioni sindacali e di alcune associazioni datoriali (centri servizi, patronati e Caf).

L'insieme di questi soggetti dovrebbero operare per:

- favorire la trasformazione dell'adesione contrattuale, nei settori ove è prevista, in adesione consapevole con modalità collettive;
- individuare soluzioni contrattuali idonee alla facilitazione del processo di adesioni anche attraverso l'adesione con conferimento parziale del Tfr;
- dare compiuta attuazione al Protocollo Ceba (raggruppamento dei patronati di Cgil, Cisl, Uil e Acli) nei suoi aspetti più compiuti, quali la promozione delle adesioni ai fondi negoziali, la tutela degli aderenti alla previdenza complementare, l'informazione sulla previdenza pubblica;
- agevolare il ruolo dei Centri di assistenza fiscale (Caf) per la diffusione e per l'adesione;
- progettare una campagna capillare nei luoghi di lavoro e nel territorio prevedendo piani straordinari di assemblee, organizzazioni di eventi nel territorio, promozione e distribuzione di materiale promo/pubblicitario;
- interagire con il mondo della formazione, della scuola (ad esempio in materia di alternanza scuola-lavoro) e dell'università;
- partecipare attivamente ai momenti di educazione finanziaria e di formazione in materia previdenziale.

Infine, l'insieme di questi obiettivi e la molteplicità dei soggetti che possono operare nel campo della promozione delle adesioni e della tutela individuale di ogni singolo aderente richiede una visione complessiva e integrata dei diversi attori, che non può non passare da una rete tra le diverse entità coinvolte.