

La difficile integrazione fra previdenza pubblica e privata in Italia

Michele Raitano

L'articolo discute potenzialità e criticità degli schemi pensionistici integrativi privati in Italia. Si presentano i principali indicatori sullo sviluppo di tali schemi e alcune elaborazioni sulle performance dei fondi pensione privati e al contempo si ragiona sulle future potenzialità della previdenza integrativa nel contesto attuale in cui, da un lato, il continuo

innalzamento dell'età pensionabile riduce la necessità di un'integrazione da fonte privata da parte dei lavoratori con carriere stabili e, dall'altro, vincoli di liquidità impediscono la partecipazione ai fondi pensione da parte di chi avrebbe invece bisogno di accrescere il futuro reddito da pensione, ovvero i lavoratori precari e più svantaggiati.

RPS

1. Introduzione

In questo contributo si intende ragionare sulle caratteristiche e le criticità degli schemi di previdenza integrativi in Italia, così come definiti dal percorso di riforme che prese avvio col d.l. 124 del 1993. In seguito alla riforma del sistema pensionistico pubblico del 1992 (Riforma Amato), e in coerenza con quella che si sarebbe poi introdotta nel 1995 con il passaggio al metodo di calcolo contributivo (Riforma Dini), si delineò, infatti, una nuova cornice normativa per i fondi pensione privati con l'idea che la previdenza integrativa si sarebbe rivelata necessaria per lo sviluppo di un sistema pensionistico multi-pilastro. In tale sistema, uno schema pubblico a ripartizione meno generoso di quanto garantito dalle norme precedenti si sarebbe dovuto accompagnare a schemi privati a capitalizzazione che, tramite il versamento volontario di una contribuzione aggiuntiva e, soprattutto, il flusso annuo di Tfr, integrassero le tutele pensionistiche in modo da consentire ai pensionati di mantenere i livelli di copertura precedenti (Jessoula, 2009).

Gli oltre venti anni successivi all'introduzione di quella cornice normativa hanno però registrato un sostanziale fallimento dell'idea di rendere multi-pilastro il sistema pensionistico italiano. Da una parte, infatti, la previdenza complementare, anche in ragione, perlomeno

scere le agevolazioni fiscali, stabilì il principio del «silenzio assenso» relativo alla devoluzione del Tfr ai fondi pensione e modificò la normativa sulla trasparenza dei criteri di gestione e di definizione dei costi amministrativi dei Pip (si parla infatti ora di «vecchi» e «nuovi» Pip)¹; la Legge finanziaria per il 2007 (l. 296/2006) introdusse il trasferimento al conto Tesoreria del Tfr inoptato dai lavoratori delle imprese con almeno 50 dipendenti; la Legge di stabilità per il 2015 (l. 190/2014) è intervenuta sulle possibilità di destinazione in busta paga dei flussi di Tfr e sulle aliquote di imposizione dei rendimenti conseguiti dagli investimenti nei fondi pensione e come Tfr; infine, la Legge di stabilità per il 2017 ha introdotto la cosiddetta «Rendita integrativa temporanea anticipata» (Rita) che consente a chi ha maturato un montante in un fondo pensione privato di attingere prima dell'età di pensionamento a tale montante, volontariamente e nella misura scelta, per poter usufruire di una rendita temporanea per il periodo che manca al raggiungimento dei requisiti per la pensione di vecchiaia².

Nonostante tutti questi interventi e la volontà di molti attori di trasformare il Tfr in uno strumento previdenziale, favorendone il versamento ai fondi pensione, l'adesione alla previdenza privata complementare è in Italia rimasta volontaria. Sulla base di quanto stabilito dalla riforma quadro del 1993, i fondi pensione privati possono essere gestiti unicamente a capitalizzazione e le prestazioni erogate sono calcolate in base al metodo della contribuzione definita – le pensioni dipendono, quindi, dal montante accumulato, ovvero dai contributi versati nel corso della vita lavorativa e dai rendimenti di mercato ottenuti su tali contributi³.

L'architettura del sistema pensionistico integrativo si basa su tre differenti tipologie di offerta: i fondi pensione chiusi (o negoziali), i fondi

¹ Contestualmente, attribuendo un maggior rilievo al contenuto previdenziale del servizio, in seguito a tale riforma la vigilanza del settore delle polizze previdenziali è passata dall'Isvap alla Covip.

² La Rita può essere utilizzata anche per attenuare i costi di restituzione dell'Ape volontaria. Il riscatto della Rita è agevolato fiscalmente: anziché l'attuale aliquota del 23% che grava sulle somme riscattate dai fondi, si è infatti stabilita sui riscatti come Rita la stessa minore aliquota prevista sulle rendite vitalizie pagate dai fondi pensione (15% ulteriormente ridotta fino al 9% in caso di lunghi periodi di adesione ai fondi).

³ Alla regola della contribuzione definita fanno eccezione i cosiddetti fondi preesistenti alla riforma del 1993 – diffusi soprattutto tra i lavoratori di banche e assicurazioni – che possono essere organizzati anche a prestazione definita.

dopo tale data era invece obbligato a versare l'intero flusso di Tfr al fondo negoziale, qualora avesse deciso di aderirvi. Per ambedue i gruppi di lavoratori la scelta di *default* era, però, a favore dell'impresa, dal momento che, se non si decideva esplicitamente di aderire a un fondo di categoria, l'intero flusso di Tfr rimaneva a disposizione del datore di lavoro. Il d.lgs. 252/2005, entrato in vigore il 1° gennaio 2007, ha, invece, modificato l'opzione di *default*, dal momento che, introducendo il «silenzio assenso», ha stabilito che, in assenza di un'esplicita manifestazione di volontà del lavoratore a trattenere il Tfr in impresa, questo venga automaticamente, e interamente (anche per i lavoratori di assunzione anteriore al 29 aprile 1993), trasferito alla previdenza integrativa⁵.

Da ultimo la Legge di stabilità per il 2015 (l. 190/2014), in via temporanea per il periodo decorrente dal 1° marzo 2015 al 30 giugno 2018, ha modificato nuovamente le possibilità di destinazione del Tfr, introducendo la possibilità per il dipendente privato in servizio da almeno sei mesi (esclusi gli agricoli e i domestici) di chiedere al datore la liquidazione in busta paga dell'importo mensile che avrebbe maturato come Tfr. Questa opzione – che, al momento, non è però risultata gradita ai lavoratori, dato che meno dell'1% ha optato per il trasferimento in busta paga del flusso di Tfr – si aggiunge a quelle già esistenti (mantenimento in azienda o trasferimento a un fondo pensione, collettivo o individuale) e consente di modificare le scelte già effettuate. In particolare, si è offerta la possibilità di destinare in busta paga anche la quota di Tfr che i lavoratori hanno scelto di versare al fondo pensione, laddove la riforma del 2005 aveva, invece, previsto che la scelta a favore del fondo fosse irrevocabile.

⁵ Il lavoratore ha 6 mesi di tempo dal momento dell'assunzione per scegliere la destinazione del Tfr. Tuttavia, mentre la scelta a favore del fondo è irreversibile, in ogni momento (anche passati i 6 mesi) si può decidere di trasferire il flusso di Tfr alla previdenza integrativa. In caso di adesione esplicita alla previdenza integrativa il lavoratore è libero di scegliere il tipo di fondo a cui versare il proprio Tfr, mentre in caso di iscrizione implicita (se cioè esprime un «silenzio assenso») il Tfr viene versato al fondo (solitamente chiuso) individuato nell'accordo collettivo. Qualora nel contratto di lavoro non sia specificato un fondo di riferimento, in caso di «silenzio assenso» il Tfr viene versato ad un fondo residuale a capitalizzazione costituito presso l'Inps, detto Fondinps.

accentuata caratterizza da tempo i «nuovi» Pip e questa dinamica è confermata anche nel periodo più recente: nel corso del 2016 sono state infatti emesse circa 270.000 nuove polizze (+10,3% rispetto a dicembre 2015), di cui circa 190.000 a vantaggio di lavoratori dipendenti privati (+12,0%).

Considerando anche gli iscritti a Fondinps, i circa 650.000 aderenti ai fondi preesistenti e i circa 410.000 in possesso di «vecchi» Pip, a dicembre 2016 il numero complessivo degli individui che partecipano a forme previdenziali integrative risulta pari a circa 7,8 milioni (fra questi poco meno di 3,3 milioni sono in possesso di una polizza individuale, di tipo «nuovo» o «vecchio»), di cui circa 5,6 milioni sono lavoratori dipendenti del settore privato. Depurando il dato dai circa 600.000 individui che aderiscono contemporaneamente a più di una forma pensionistica privata, si arriva a un numero «netto» di iscritti a forme pensionistiche integrative pari a circa 7,2 milioni (Covip, 2017). Prima dell'entrata in vigore della riforma del Tfr il tasso di adesione complessivo ai fondi negoziali era molto limitato (intorno al 15%). L'entrata in vigore della disciplina relativa al «silenzio assenso» ha contribuito a un incremento sostanziale del tasso di adesione alla previdenza integrativa, che a fine 2016 risultava pari al 27,8% rispetto al totale degli occupati (Covip, 2017). Il tasso di adesione, tuttavia, è ancora di molto inferiore a quel livello del 40% che era ritenuto l'obiettivo minimo che si intendeva raggiungere nell'immediato mediante le norme introdotte nel 2005. Inoltre, se si esclude dal computo delle adesioni chi è iscritto, ma non ha effettuato versamenti contributivi nel corso del 2015, il tasso di adesione scende ulteriormente e risulta pari al 26,9% fra i dipendenti privati e al 21,3% fra gli autonomi (tabella 2).

Tabella 2 - Tassi di adesione alla previdenza integrativa al 31 dicembre 2016

	Numero di iscritti attivi	Tasso di adesione netto (%)
Lavoratori dipendenti	4.563.897	26,9
Lavoratori autonomi	1.160.665	21,3
Totale	5.724.562	25,6

Fonte: elaborazioni da Covip (2017).

A probabile motivazione di un incremento nelle adesioni meno sostenuto di quanto da molti immaginato e, dunque, di una preferenza dei lavoratori verso il Tfr, concorrono molteplici motivazioni: i) il fatto che Tfr e fondi pensioni non costituiscono affatto due tipologie di in-

RPS

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

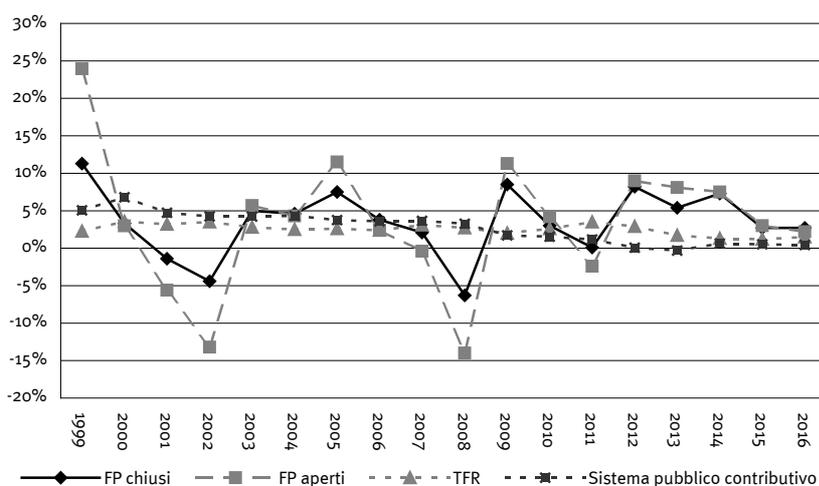
grafica. A causa presumibilmente di una diversa struttura industriale e salariale che influenza l'offerta aziendale di un fondo chiuso e la propensione dei lavoratori ad aderirvi (e probabilmente anche per la diversa influenza che i sindacati riescono ad avere sulle decisioni individuali di adesione), si evidenzia, rispetto alla distribuzione per macroaree dei lavoratori dipendenti, una concentrazione relativa degli iscritti nel Nord Italia a discapito del Sud. Nel 2016, fra i dipendenti privati iscritti a fondi negoziali il 58,9% risiedeva nel Settentrione, a fronte di una quota di iscritti che risiedeva nel Centro e nel Mezzogiorno pari, rispettivamente, al 18,8% e al 22,3% (Covip, 2017). La diversa propensione ad accedere alla previdenza integrativa in base all'area geografica di lavoro è confermata anche dai tassi di adesione che scendono da valori lievemente superiori al 30% nel Nord, a valori, in media, del 27% nel Centro e del 21% nel Sud (Covip, 2017).

Per quanto riguarda gli investimenti nell'economia italiana, a fine 2016 le forme complementari impiegavano il 29,5% del patrimonio in attività domestiche, in calo di 1,7 punti percentuali rispetto al 2015 (Covip, 2017). Per quanto riguarda la gestione del patrimonio dei fondi negoziali, sempre a fine 2016 il 74,6% delle risorse era investito in titoli di debito, soprattutto titoli di Stato, e il 25,4% in titoli di capitale. La gran parte del patrimonio gestito viene investita in Italia o all'interno dell'Unione europea. A conferma della debolezza dei mercati finanziari italiani e del ruolo molto limitato finora svolto dai fondi pensione nel finanziamento della struttura produttiva interna – contrariamente a quanto sostenuto da coloro che ritengono il rafforzamento dei fondi pensione una condizione sufficiente per accrescere la disponibilità di risorse per le imprese italiane – va osservato che nel 2016, mentre i titoli di Stato italiani assorbivano il 26,2% degli investimenti (ma tale quota è in costante calo dato che era intorno al 50% prima dell'inizio della crisi), solo l'1,0% del patrimonio dei fondi (il 2,2% nel 2007, prima della crisi) – ovvero il 3,9% della quota destinata a titoli di capitale – veniva investito in azioni italiane, a fronte di una quota del 10,9% diretta agli altri paesi Ue e del 9,3% diretta negli Stati Uniti. Stante anche una più ampia diffusione dei comparti azionari, la quota di risorse investita in titoli di capitale dai fondi aperti (45,3%) è maggiore di quella che si registra nei fondi chiusi. Rimane tuttavia confermata la scarsa propensione dei fondi pensione italiani a investire in azioni nazionali. Solo l'1,4% del patrimonio (il 7,6% della quota investita in titoli di capitale) è infatti investito in titoli di capitale italiani, a fronte di quote destinate ad azioni di paesi Ue e degli Stati Uniti pari,

RPS

XXXXXXXXXXXXXXXXXX

Figura 1 - Tassi di rendimento nominali (al netto di spese amministrative, spese di gestione e imposte sui rendimenti) di fondi pensione chiusi e aperti e tasso di rivalutazione del Tfr e dello schema pubblico contributivo nel periodo 1999-2016



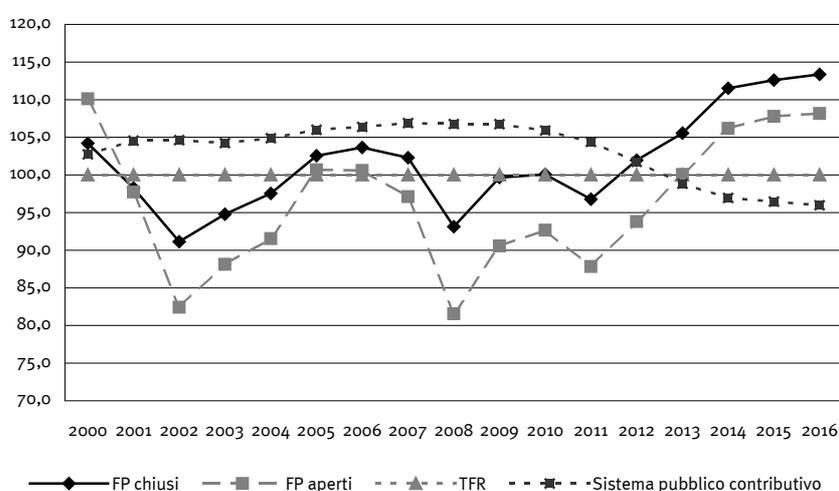
Fonte: elaborazioni su dati Covip.

La convenienza relativa fra le diverse forme di investimento previdenziale non può, tuttavia, essere valutata comparando i rendimenti annuali. L'introduzione relativamente recente, in Italia, della previdenza integrativa non consente di disporre di lunghe serie temporali che coprano, dunque, coorti di lavoratori per lunga parte della vita lavorativa. Si possono però effettuare alcune simulazioni sul montante che avrebbero accumulato alcuni ipotetici individui che fossero entrati nel settore previdenziale privato nel 1999 e avessero conseguito sui propri versamenti tassi di rendimento annui pari alla rivalutazione netta sul Tfr, al rendimento garantito dal sistema pubblico contributivo o ai rendimenti medi annui netti di fondi pensione chiusi o aperti. In particolare, esprimendolo in termini relativi rispetto all'accumulazione come Tfr, si può calcolare il montante che un individuo entrato nel 1999 nella previdenza integrativa avrebbe accumulato al termine di ogni anno del periodo 2000-2016.

Come evidente (figura 2), fino al 2012 l'accumulazione «virtuale» nel sistema contributivo pubblico si sarebbe rivelata più conveniente sia del Tfr sia di quella nei fondi chiusi e aperti; allo stesso tempo, in alcuni anni (ad esempio, fino al 2008 o al 2012 per i fondi chiusi, e an-

che fino al 2013 per quelli aperti) l'investimento nel Tfr, oltre che chiaramente meno rischioso, si sarebbe rivelato più redditizio di quello nella previdenza privata.

Figura 2 - Montante fra il 2000 e il 2016 di individui entrati nella previdenza integrativa nel 1999 per tipo di investimento. Numero indice: investimento nel Tfr = 100



Fonte: elaborazioni su dati Covip.

Unicamente a partire dal 2013, e in seguito a una crisi economica e finanziaria di entità e durata mai verificatesi dal secondo dopoguerra (oltre che alla bassissima inflazione, che comprime il tasso di rivalutazione del Tfr, come evidente nella figura 1), si osserva un vantaggio cumulato crescente a favore dell'investimento nei fondi chiusi e in quelli aperti. In particolare, chi avesse versato al fondo chiuso «medio» fra il 1999 e il 2016 avrebbe accumulato il 13,4% in più che mediante il Tfr, mentre se avesse investito nel fondo aperto «medio» il vantaggio sarebbe risultato pari all'8,2%. A segnale di una performance per nulla eccezionale dei fondi pensione italiani, contrariamente a quanto sovente auspicato dai fautori della privatizzazione parziale della nostra previdenza, il vantaggio della previdenza integrativa rispetto a un investimento a basso rendimento come il Tfr è relativamente contenuto, dato che, in un orizzonte pluriennale, nonostante la fase ciclica chiaramente favorevole ai mercati finanziari, nel suo momento di massimo risulta inferiore al 15%.

5. *L'opting out verso i fondi pensione privati: dilemmi e rischi*

Un luogo comune del dibattito pensionistico in Italia è che, all'interno del sistema contributivo (che, si ricordi, si applica interamente a chi ha iniziato a lavorare dal 1996) le prestazioni pubbliche saranno di importo insufficiente a mantenere il tenore di vita precedente il pensionamento e vanno quindi integrate partecipando a forme di previdenza integrativa. In realtà, se era vero che alle età di ritiro inizialmente previste dalla riforma del 1995 chi voleva continuare a ritirarsi intorno ai 57 anni avrebbe avuto bisogno di integrare la componente pubblica per accrescere il tasso di sostituzione della propria pensione fino ai livelli garantiti dalla precedente formula retributiva, il quadro definito dalle riforme successive, e in particolare dalla riforma del 2011, che ha stabilito età pensionabili molto elevate, ha radicalmente mutato il quadro circa la necessità della previdenza integrativa in Italia (Jessoula e Raitano, 2015).

Infatti, come mostrato in altre sedi (Raitano, 2013; Conti e Raitano, 2015), chi dovesse riuscire a trascorrere vite lavorative lunghe e con salari dignitosi raggiungerebbe tassi di sostituzione non dissimili da quelli ottenibili applicando la formula retributiva (pur a età pensionabili sensibilmente maggiori). Per tali tipologie di individui – che, al momento, non si può prevedere se saranno maggioritarie o minoritarie – il sistema pubblico offrirebbe dunque coperture adeguate e l'integrazione privata non risulterebbe necessaria (a meno di voler approfittare delle sostanziali – e tendenzialmente regressive – agevolazioni fiscali concesse alla previdenza integrativa).

Diverso è il caso di lavoratori caratterizzati da carriere frammentate e poco remunerate. Costoro, ammesso che riescano a restare attivi fino alle età di ritiro previste dalla riforma, rischiano di ricevere al pensionamento una prestazione pubblica di importo limitato, che potrebbe utilmente beneficiare di un'integrazione da fonte privata. Tuttavia, come conferma l'evidenza dei dati sulla partecipazione ai fondi pensione in Italia, i lavoratori con carriere a rischio tendono «razionalmente» a non partecipare alla previdenza integrativa per molteplici ragioni: la presenza di vincoli amministrativi sull'adesione ai fondi collettivi, l'assenza di Tfr per i parasubordinati, il maggior onere in termini di costi amministrativi che nei fondi pensione gravano su chi ha storie contributive frammentate e, soprattutto, l'esistenza di stringenti vincoli di liquidità per chi ha retribuzioni basse e/o contratti di durata limitata che rendono preferibile ricevere il Tfr al termine di ogni rap-

RPS

XXXXXXXXXXXX

zione della quota di salario erogata come premio di produttività che, se viene destinata a welfare aziendale, non è gravata di contributi previdenziali⁷. Tale forma di decontribuzione accentuerebbe il rischio di inadeguatezza delle pensioni future, soprattutto laddove la concessione di premi di produttività diventasse un modo generalizzato e surrettizio per ridurre il costo del lavoro.

Va infine sottolineato come sia la struttura fiscale della previdenza integrativa sia l'erogazione di salari di produttività «sgravati» siano fortemente regressive, a causa del combinato disposto di schemi di welfare occupazionali cui partecipano soprattutto i lavoratori più abbienti e basati su deduzioni fiscali e, nel caso delle pensioni private, aliquote proporzionali e molto limitate sulle prestazioni in pagamento (oltre che sui rendimenti conseguiti) che avvantaggiano maggiormente chi ha salari più elevati. Ed è proprio sulle agevolazioni fiscali – che, va ricordato, in chiave distributiva rappresentano un trasferimento di risorse da chi non partecipa a favore di chi è iscritto alla previdenza privata – che si basa principalmente la convenienza a versare contributi alle diverse forme di previdenza privata. Prima di ragionare su irrealistiche (per lo stato dei nostri conti pubblici) e presumibilmente inefficaci (per le prospettive dei lavoratori più a rischio) forme di *opting out* sarebbe dunque prioritario che si intervenisse sui meccanismi di tassazione della previdenza privata per eliminarne i chiari effetti di regressività. Ma, al momento, di tale questione non c'è alcun segno nel dibattito pubblico.

Riferimenti bibliografici

- Aaron H., 1966, *The Social Insurance Paradox*, «Canadian Journal of Economics», n. 32, pp. 371-374.
- Boeri T., 2014, *Dieci ragioni contro il Tfr in busta paga*, «www.lavoce.info», 13 ottobre.
- Burtless G., 2000, *Financial Market Risks of Individual Retirement Accounts: The U.S. Record in the Twentieth Century*, «L'Assistenza Sociale».
- Cerea G., 2015, *Dal Tfr al fondo che non tutela solo la vecchiaia*, «www.lavoce.info», 27 febbraio.
- Conti R. e Raitano M., 2015, *L'adeguatezza delle future pensioni contributive: scenari di simulazione*, in Pizzuti F.R. (a cura di), *Rapporto sullo Stato Sociale 2015*, Simone Editore, Napoli.

⁷ Si veda in dettaglio Mallone e Tafaro (2017).

