

## Contributi obbligatori alla previdenza integrativa: l'opting-out nella riforma previdenziale

*L'art. 24, comma 28, del Decreto «Salva Italia» ha disposto l'istituzione di una Commissione che, entro il 31 dicembre 2012, analizzi, tra l'altro, «eventuali forme di decontribuzione parziale dell'aliquota contributiva obbligatoria verso schemi previdenziali integrativi in particolare a favore delle giovani generazioni, di concerto con gli enti gestori di previdenza obbligatoria e con le Autorità di vigilanza operanti nel settore della previdenza». In altre parole, si tratterebbe di studiare ipotesi di spostamento alla previdenza complementare di parte della contribuzione destinata alla previdenza obbligatoria. Ma tale intreccio di contribuzioni appare compatibile con le finalità perseguite dai due «pilastri» del sistema previdenziale? Quali vantaggi ci possono essere per i lavoratori, e soprattutto quali garanzie si rendono necessarie per consentire che al termine della vita lavorativa siano liquidate prestazioni pensionistiche di importo dignitoso? A queste e ad altre domande cercheremo di dare risposta nelle note seguenti, che per chiarezza di esposizione saranno precedute da alcune considerazioni sui tratti identitari delle diverse forme previdenziali.*

### **La previdenza obbligatoria**

*Il fondamento della previdenza obbligatoria si rinviene nell'art. 38, comma 2, della Costituzione, che così recita: «I lavoratori hanno diritto che siano previduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria».*

*Com'è noto, il sistema previdenziale italiano è nato prima della Costituzione, entrata in vigore l'1 gennaio 1948, ma la norma costituzionale ha sostanzialmente ripreso gli orientamenti alla base della legislazione previgente, in parte successivamente adeguata ai principi costituzionali mediante pronunciamenti della Corte costituzionale, spesso chiamata ad esprimersi sulla conformità delle norme via via emanate, ai principi espressi dalla Costituzione.*

*Il sistema previdenziale si è venuto articolando sulla base di un rapporto di tipo assicurativo, al punto che, secondo un orientamento dottrinario tradizionale, la struttura del sistema previdenziale «non differisce da quella di qualsiasi altra assicurazione»<sup>(1)</sup>. Si tratta infatti di un sistema che vede da una parte il versamento di «premi», detti nello specifico «contributi», a fronte dei quali corrisponde l'erogazione di prestazioni al verificarsi di determinati rischi (vecchiaia, invalidità, ecc.).*

*Altri orientamenti ritengono che si tratti di un rapporto assicurativo «improprio»<sup>(2)</sup>, poiché le caratteristiche del sistema previdenziale non appaiono riconducibili alle specificità del sistema delle obbligazioni corrispettive proprie di un rapporto assicurativo. Nell'ambito di tale rapporto, infatti, coesistono due obbligazioni (il pagamento del premio, a fronte di una corrispettiva prestazione) finalizzate a perseguire obiettivi contrapposti: la soddisfazione di un bisogno potenziale dell'assicurante contro la finalità di lucro dell'assicuratore.*

(1) L. Levi Sandri, *Istituzioni di legislazione sociale*, Giuffrè.

(2) M. Persiani, *Diritto della previdenza sociale*, Cedam.



*Nel sistema previdenziale obbligatorio, invece, la contribuzione e le prestazioni non si configurano come obbligazioni corrispettive perché sono entrambe finalizzate alla soddisfazione del diverso, e superiore, interesse pubblico di tutela sociale del lavoratore che veda ridotte, o annullate, le sue possibilità di lavoro, a causa di un'invalidità, o per il sopraggiungere della vecchiaia; inoltre l'Istituto assicuratore pubblico non ha finalità di lucro.*

*In questo senso il sistema pensionistico obbligatorio va considerato nella sua finalità di realizzare la solidarietà sociale, per il perseguimento della quale il rapporto tra l'obbligazione contributiva e l'erogazione di prestazioni assume un carattere di «strumentalità»<sup>(3)</sup>, avendo la contribuzione natura di vero e proprio tributo, imposto per finanziare l'interesse pubblico della tutela previdenziale, e proprio per questo non rientra nella disponibilità del lavoratore, né tanto meno del datore di lavoro, essendo inoltre le prestazioni calcolate in base non a diretti principi di corrispettività, bensì a scelte di natura politica.*

*Si tratta di una solidarietà sociale di prospettiva intergenerazionale, perché chi lavora consente, attraverso la contribuzione prelevata dal proprio reddito, il pagamento delle prestazioni a favore di chi non può più lavorare. Il reddito da lavoro assume quindi la funzione di finanziamento del sistema pensionistico obbligatorio, secondo il metodo cosiddetto «a ripartizione», che consiste, per l'appunto, nel ripartire, cioè nel suddividere, tra i pensionati, i contributi di coloro che si trovano in attività lavorativa.*

*Nonostante l'evidenziata improprietà del concetto, nel linguaggio legislativo si è comunque seguito ad utilizzare l'espressione «assicurazione generale obbligatoria» per indicare il rapporto di natura previdenziale che connette, nel caso del lavoro dipendente, il lavoratore, il datore di lavoro, e l'Ente previdenziale pubblico, e, nel caso di lavoro autonomo, tale Ente con il lavoratore stesso.*

*Che si tratti di un rapporto assicurativo improprio è poi confermato, oltre che dalla mancanza della corrispettività, dall'esistenza del «principio dell'automaticità delle prestazioni», dettato dall'art. 2116 del codice civile, in applicazione del quale le prestazioni di previdenza obbligatorie sono dovute «anche quando l'imprenditore non ha versato regolarmente i contributi dovuti alle istituzioni di previdenza ed assistenza, salvo diverse disposizioni delle leggi speciali».*

*Si aggiunga che la misura della contribuzione non è stabilita dall'Ente previdenziale, ma dalla legge, che a sua volta stabilisce anche le regole relative al calcolo e alla decorrenza delle prestazioni. In particolare si tratta di regole che possono cambiare nel tempo ed essere anche molto diverse da quelle vigenti al momento dell'iscrizione di un lavoratore all'assicurazione generale obbligatoria. È quanto, per altro, si è verificato nel tempo, e da ultimo, in particolare, con l'emanazione di alcune disposizioni dettate dal «Decreto Salva Italia», che ha profondamente modificato non poche norme, sia con riferimento ai criteri di calcolo delle pensioni, sia in relazione alla data di accesso al pensionamento. Di conseguenza, è del tutto evidente che il sistema pensionistico obbligatorio non è esente da rischi, ed in particolare dal cosiddetto «rischio politico»<sup>(4)</sup>, che consiste nella possibilità da parte del Legislatore di modificare le «regole del gioco» in senso migliorativo, o peggiorativo, per i redditi dei pensionati.*

### **La previdenza complementare**

*In base alla legislazione vigente, alla previdenza complementare si può accedere, a differenza della previdenza obbligatoria, per effetto di una scelta volontaria,*

(3) Idem

(4) Sul «rischio politico» si veda in particolare G. Amato e M. Marè, «Il gioco delle pensioni: rien ne va plus», Il Mulino.

come affermato esplicitamente dalla legge quadro dettata dall'art.3, comma 1, lettera v), della legge 421/1992.

Con il Dlgs n. 124/1993 poi sostituito del Dlgs n. 252/2005, quest'ultimo entrato in vigore a decorrere dal 2007, si è data attuazione ai principi e criteri direttivi delle norme deleganti, che prevedevano, tra l'altro, la gestione della contribuzione mediante il sistema «a capitalizzazione individuale».

La normativa vigente prevede che il «piatto forte» della contribuzione da destinare ai fondi complementari sia costituita dal Tfr; è poi possibile aggiungere altra contribuzione, a carico in parte del datore di lavoro, e in parte del lavoratore dipendente, sulla base di accordi contrattuali.

La contribuzione viene gestita mediante investimenti sul mercato dei capitali, comportando di conseguenza un rischio di tipo finanziario, al quale si è cercato di porre un argine mediante l'istituzione obbligatoria di una «linea garantita», che i Fondi devono predisporre se vogliono ottenere dalla Covip<sup>(5)</sup> l'autorizzazione alla raccolta del Tfr: tale linea deve garantire, in base a quanto prescritto dall'art. 1, comma 2, lettera e), n. 10, della legge n. 243/2004, «rendimenti comparabili al tasso di rivalutazione» del Tfr.

Le evidenti differenze tra sistema previdenziale obbligatorio e sistema complementare non hanno impedito alla Corte costituzionale di riconoscere il nesso strutturale tra le due forme previdenziali, che nell'insieme configurano una disciplina che concorre ad assicurare funzionalità ed equilibrio all'intero sistema pensionistico.

In questo senso, la Corte costituzionale ha affermato che la scelta del Legislatore è stata dettata dalla volontà di istituire «un collegamento funzionale tra previdenza obbligatoria e previdenza complementare, collocando quest'ultima nel sistema dell'art. 38, secondo comma, della Costituzione»<sup>(6)</sup>.

### **Osservazioni e interrogativi**

Volontarietà di adesione contro obbligatorietà di iscrizione, gestione «a capitalizzazione» contro gestione «a ripartizione» e «rischio finanziario» contro «rischio politico» costituiscono pertanto tre elementi di fondamentale differenza tra previdenza complementare e previdenza obbligatoria.

Alla luce di tali differenze si avanzano ora alcune considerazioni in merito alla possibilità di operare il cosiddetto «opting-out», che consiste nel dirottare alla previdenza complementare una parte della contribuzione destinata alla previdenza obbligatoria.

Una prima osservazione riguarda la natura della contribuzione obbligatoria, che nell'attuale ordinamento non rientra nella disponibilità del lavoratore, né tanto meno del datore di lavoro: a legislazione invariata si rende pertanto impossibile la devoluzione della contribuzione obbligatoria a forme di previdenza complementare sulla base di una scelta personale.

In secondo luogo vanno considerate le possibili conseguenze sulla tenuta finanziaria del regime obbligatorio: è evidente che nel caso in cui parte della contribuzione obbligatoria venisse depistata sul pilastro complementare si ridurrebbe il finanziamento ad un sistema il cui scopo, come accennato, consiste nella tutela di un interesse pubblico, dal legislatore ritenuto di interesse superiore ai singoli interessi individuali.

Secondo una terza considerazione, una eventuale scelta di favorire l'opting-out potrebbe apparire incoerente con la finalità sociale della previdenza obbligato-

(5) La Covip (Commissione di vigilanza sui Fondi pensione) esercita la funzione di Authority di controllo sui Fondi pensionistici complementari.

(6) Corte Costituzionale, Sentenza n. 393 del 13-28 luglio 2000.



*ria, consentendo ai singoli che dirottano parte della propria contribuzione di far venir meno, ancorché parzialmente, il proprio contributo ad un sistema che resta comunque a «ripartizione», e quindi fondato su un principio di solidarietà intergenerazionale, da cui successivamente comunque attingerebbero parte del proprio reddito pensionistico.*

*Si potrebbe osservare che il calcolo di pensione in uso nel sistema contributivo consente una certa corresponsività tra contribuzioni versate e prestazione percepita, ma si tratta pur sempre di un corrispettivo fondato su un metodo a capitalizzazione virtuale, che non fa venir meno la sostanza del sistema a «ripartizione», e quindi del principio solidaristico sul quale si fonda.*

*Ragioni di «par condicio» suggerirebbero poi che l'opting-out possa essere effettuato anche al contrario, in particolare con la possibilità di destinare in tutto, o in parte, il Tfr, nonché altra contribuzione aggiuntiva, alla previdenza obbligatoria, circostanza che nell'art. 24, comma 28, del Dl n. 201/2011 non è prevista.*

*È da ritenere inoltre che alla Commissione che sarà attivata in base al citato comma 28 non sfugga la delicatezza di una scelta che, per essere consapevole, necessita di competenze complesse che raramente fanno parte del background di conoscenze dei singoli lavoratori. Se essi non dispongono degli strumenti di discernimento delle informazioni necessarie per operare scelte consapevoli, occorrerà ricorrere a operatori specializzati, a condizione che questi siano liberi da interessi di parte. In questo senso sarà opportuno che la Commissione promuova un servizio di informazione da erogare a cura di un sistema pubblico, o direttamente posto sotto controllo pubblico, per evitare che si creino situazioni di conflitti d'interesse, considerato, oltre tutto, che si tratta di tutelare il reddito dell'età post-lavorativa delle persone, di un'età, quindi, in cui non vi sono più le condizioni per procurarsi redditi mediante il lavoro.*

*Sarà inoltre necessario stabilire regole certe, fissando limiti nella misura della contribuzione obbligatoria da destinare a forme di previdenza complementare, e sui tempi per l'effettuazione delle operazioni, con possibilità di rendere reversibile la scelta.*

*Senza precise regole sui limiti della misura della contribuzione da destinare all'opting-out, si potrebbe verificare la fattispecie di versamenti al secondo pilastro previdenziale di importo superiore alla contribuzione dovuta alla previdenza obbligatoria, con la conseguenza paradossale di rendere la previdenza obbligatoria integrativa alla previdenza complementare.*

*Senza precise regole nella determinazione dei limiti di tempo si rischierebbero facilmente situazioni di confusione, aggravando non poco, tra l'altro, le operazioni degli uffici del personale, se mensilmente costretti a dare attuazione alla volontà dei lavoratori, magari a loro volta confusi dalla difficoltà di districarsi tra complesse nozioni di ordine attuariale o finanziario.*

*Pare poi una conseguenza logica riconoscere la reversibilità della scelta, perché se alla base dell'operazione vi è una sorta di liberalizzazione delle opzioni, coerenza vuole che, pur in un quadro di regole definite, si eviti di rendere rigido un sistema che vuol essere orientato alla flessibilità.*

### **Conclusioni**

*Dubbi e interrogativi rendono evidente che se si vorrà realizzare l'opting-out occorrerà preventivamente sciogliere non pochi nodi, in particolare per quanto riguarda l'intreccio tra contribuzioni destinate a regimi previdenziali che hanno diverse finalità: la realizzazione di un interesse pubblico, caratteristico del regime obbligatorio, e l'incremento del risparmio individuale, specifico del regime complementare.*

*Ciò non toglie che la proposta avanzata dal «Decreto Salva Italia» ha il pregio di porre una serie di problemi, e in particolare il problema della necessità di*

*promuovere un piano di informazione che consenta ai cittadini di assumere scelte consapevoli. In particolare, l'art. 24, comma 29, dispone che il Ministero del lavoro «elabori annualmente un programma coordinato di iniziative di informazione e di educazione previdenziale», finalizzato «a diffondere la consapevolezza, in particolare tra le giovani generazioni, della necessità dell'accantonamento di risorse a fini previdenziali, in funzione dell'assolvimento del disposto dell'art. 38 della Costituzione».*

*Occorre dunque promuovere una campagna di alfabetizzazione previdenziale, rivolta soprattutto ai giovani, e quindi da attivare nelle scuole, perché siano diffuse informazioni chiare e precise, per quanto possibile, non solo sulla stima degli importi delle future pensioni, ma anche su come attivarsi per predisporre piani di risparmio previdenziale di lungo periodo, finalizzati ad integrare la pensione del regime obbligatorio.*

*In questo senso appare ancor più necessario far comprendere il cambiamento epocale che il sistema pensionistico ha avviato con le riforme degli ultimi vent'anni, ed in particolare negli ultimi anni con la possibilità di destinare il Tfr, e altra contribuzione aggiuntiva, alla previdenza complementare.*

*Si renderà necessario far comprendere in particolare le diversità tra primo e secondo pilastro, evidenziando caratteristiche e specificità di entrambi i sistemi, a partire dalla constatazione che nel nostro Paese ci si è abituati a pensare alla pensione obbligatoria come ad un «qualcosa di dovuto».*

*Si tratta di una mentalità comprensibile se si considera che:*

- 1) il sistema pensionistico di «primo pilastro» si fonda sull'obbligatorietà dell'iscrizione;*
- 2) la misura della contribuzione non è determinata in base ad una scelta del lavoratore, ma secondo limiti fissati per legge;*
- 3) la gestione della contribuzione è affidata a Enti previdenziali pubblici che erogano pensioni in base a criteri stabiliti dalla legge, all'interno di un sistema «a ripartizione», quindi particolarmente garantito, «rischio politico» permettendo.*

*Un sistema così delineato difficilmente stimola l'interesse e il senso di responsabilità del cittadino, che proprio per l'impossibilità di incidere personalmente, viene naturalmente orientato a pensare alla pensione come ad un «qualcosa di dovuto».*

*Diverso è il caso della previdenza complementare, per l'iscrizione alla quale il cittadino-lavoratore deve:*

- 1) innanzi tutto scegliere se aderirvi o no;*
- 2) dopo avere scelto di aderire, deve scegliere il «comparto» d'investimento, nonché la misura della contribuzione, con possibilità di incrementarla o ridurla nel tempo, non senza tener conto delle convenienze rese possibili dalla disciplina fiscale;*
- 3) scegliere infine se chiedere la rendita in misura intera, o parzialmente in capitale, e ancora,*
- 4) scegliere la tipologia della rendita e le modalità rateali del suo pagamento, potendo perfino scegliere di posticiparne la decorrenza per innalzarne l'importo in base a coefficienti di trasformazione più elevati.*

*La necessità di operare continue scelte porta a concludere che la pensione futura sarà sempre meno «qualcosa di dovuto», ma sempre più qualcosa da «costruire giorno per giorno».*

**Giuseppe Argentino\***

Responsabile area previdenza complementare del Patronato Acli

---

Le opinioni espresse dall'autore non coinvolgono l'Ente di appartenenza.