

**CNEL**

**Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro**

Commissione Politiche del Lavoro e Politiche Sociali

**"RIFORMA DEL SISTEMA PENSIONISTICO:  
QUALI SOLUZIONI PER LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE?"**

**Rapporto**

*Assemblea, 22 dicembre 2004*

## **INDICE**

|                                                                                                                                       |         |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------|
| <b>PREMESSA</b>                                                                                                                       | pag. 3  |
| <b>LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE</b>                                                                                                    | pag. 5  |
| 1. Equiparazione delle diverse forme pensionistiche complementari e portabilità della posizione maturata e della futura contribuzione | pag. 5  |
| 2. Devoluzione del Trattamento di fine rapporto                                                                                       | pag. 6  |
| 3. Misure compensative per le imprese per la perdita della disponibilità del TFR                                                      | pag. 10 |
| 4. Trattamento fiscale                                                                                                                | pag. 12 |
| 5. Pignorabilità, cedibilità e sequestrabilità delle prestazioni integrative                                                          | pag. 12 |
| 6. Contitolarità del diritto alla contribuzione e riscossione coattiva                                                                | pag. 13 |
| 7. Vigilanza e Covip                                                                                                                  | pag. 13 |
| 8. Dipendenti pubblici                                                                                                                | pag. 14 |
| 9. Lavoratori autonomi                                                                                                                | pag. 14 |
| <b>LA COPERTURA FINANZIARIA</b>                                                                                                       | pag. 15 |
| <b>IL TESTO UNICO IN MATERIA PREVIDENZIALE</b>                                                                                        | pag. 17 |

## **Premessa**

Dopo un lungo, difficile *iter* parlamentare durato oltre 2 anni è stata approvata la legge di delega previdenziale.

Il voto di fiducia ha posto fine all'acceso dibattito all'interno della stessa maggioranza e ha fatto caducare così significative modifiche sollecitate dal relatore del provvedimento e dalla stessa maggioranza, la quale ha trasformato diversi emendamenti in ordini del giorno, molti dei quali sono stati accolti dal Governo.

La realizzazione della riforma, in ragione anche di criteri di delega spesso generici, presenterà rilevanti problematiche in sede di adozione dei provvedimenti attuativi, tenuto pure conto delle tensioni con le parti sociali molto critiche sulla riforma pensionistica.

Un nodo assai significativo è quello della previdenza complementare.

Il testo non ha considerato la posizione unanime delle parti sociali riportata nei documenti depositati nel corso delle audizioni effettuate, da ultimo, dalla Commissione lavoro della Camera. In tale sede, i soggetti dell'ordinamento intersindacale avevano espresso la necessità della revisione del testo proveniente dal Senato, tra l'altro, relativamente alle norme in cui viene sancita -rispettivamente- la parità tra Fondi contrattuali, da un lato, e Fondi aperti e piani individuali pensionistici, dall'altro, e l'attribuzione al lavoratore del diritto alla portabilità del contributo aziendale al Fondo pensionistico dallo stesso prescelto. Su quest'ultima questione va segnalato che, il Governo nella seduta terminata il 29 luglio 2004 ha accolto l'ordine del giorno n. 9/2145-B/47 con cui si impegna l'Esecutivo "a tener fermo il principio generale della competenza dell'autonomia negoziale collettiva nella determinazione delle modalità di destinazione del contributo dovuto dalle aziende e a riservare, pertanto, alle stesse parti sociali il compito di stabilire l'ambito nel quale è riconosciuto al lavoratore dipendente il diritto al versamento".

L'efficacia dell'intera riforma - e quindi anche della disciplina della previdenza complementare - è subordinata all'emanazione dei provvedimenti delegati attuativi dei principi e criteri direttivi stabiliti nelle norme di delega. In sostanza, perciò, fino all'approvazione dei citati provvedimenti la riforma non produrrà alcun effetto.

"L'attenzione" passa ora sui contenuti delle deleghe, per i quali il Governo ha margini realizzativi "flessibili" in considerazione della lettera delle norme.

Rispetto ai possibili contenuti dei provvedimenti attuativi della previdenza integrativa, il CNEL ritiene di poter fornire il proprio contributo anche sulla

base dei documenti in materia già approvati all'unanimità da parte dell'Assemblea<sup>1</sup>.

Ma a parte i contenuti di merito, il CNEL non può che sottolineare che l'assenza di stanziamenti nel disegno di legge concernente la legge finanziaria 2005 necessari per l'attuazione della L. 243/2004, comporterà, in particolare, l'impossibilità del decollo, da tutti condiviso, della previdenza complementare.

---

<sup>1</sup> Indagine "La Previdenza Complementare" 28 giugno 2001; Osservazioni e proposte "La Previdenza Complementare e l'Ordinamento Giuridico Italiano" 27 marzo 2003.

## LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

### 1) Equiparazione delle diverse forme pensionistiche complementari e portabilità della posizione maturata e della futura contribuzione

Diversi sono gli aspetti che dovranno essere disciplinati in sede di attuazione della legge-delega per quanto concerne la previdenza complementare, sfruttando i margini "gestionali" delle norme di delega conseguenti al tenore dei principi e criteri direttivi.

A parte problemi "politico/sindacali" inerenti l'equiparazione delle diverse forme pensionistiche complementari realizzata secondo la legge di riforma con l'introduzione di regole comuni soltanto in ordine alla (comparabilità dei costi, alla trasparenza e alla portabilità delle posizioni assicurative), il legislatore delegato deve risolvere la questione "della portabilità del contributo aziendale" nell'ipotesi in cui il lavoratore iscritto al Fondo negoziale si trasferisca, alla maturazione dei prescritti requisiti, ad un Fondo aperto ovvero ad un Pip/Fip.

Come detto, il problema dell'equiparazione tra le tre tipologie di forme integrative pensionistiche (Fondi negoziali, aperti, piani individuali), peraltro sorto a seguito del D.lgs. n. 47/2000 in materia fiscale che ha inciso sulla previdenza complementare in senso stretto (pur in assenza di uno specifico criterio di delega), viene risolto molto sbrigativamente dalla legge di riforma parificando tutte e tre le ricordate fattispecie con la semplice subordinazione all'introduzione delle predette limitate regole comuni.

Il CNEL non può che ribadire che la strumentazione della previdenza complementare relativa ai lavoratori subordinati è costituita dai fondi negoziali ovvero dai fondi aperti ad adesione collettiva, qualora venga modificata la "governance sostanziale" di questi ultimi (dimensione collettiva e negoziale, vincoli alla gestione finanziaria, conflitto di interessi, controlli, requisiti, ...).

L'assetto normativo approvato dal Parlamento, invece, stabilisce la fungibilità tra le tre ricordate tipologie integrative sulla base dei ricordati parametri di comparabilità dei costi, della portabilità e della trasparenza, essendo quest'ultimo un criterio efficace *erga omnes* per qualsiasi rapporto contrattuale.

Ma la soluzione legislativa risulta più criticabile dal momento in cui viene sancita la possibilità per il singolo lavoratore/iscritto di destinare la contribuzione dovuta dal datore di lavoro alle forme previdenziali integrative.

Non v'è dubbio che gli accordi in materia di previdenza complementare costituiscono uno degli oggetti della trattativa sindacale/contrattuale che realizza il temperamento degli interessi contrapposti delle rappresentanze sociali, inserendosi nel trattamento economico e normativo complessivo. I

soggetti firmatari definiscono con l'accordo il sistema di previdenza complementare nell'ambito delle proprie attribuzioni. Pertanto la previdenza complementare costituisce un istituto unitario inscindibile nei suoi componenti (contributo aziendale, del lavoratore, organizzazione del Fondo, ecc.). Quindi, la portabilità del contributo aziendale ad un Forma pensionistica diversa da quella prevista dal contratto collettivo applicato non può che essere subordinato ad una esplicita regolamentazione dell'ordinamento inter-sindacale di riferimento. Sarà necessario, quindi, che l'emanando provvedimento "precisi" la portata della norma delegante rispetto alla contrattazione collettiva, così come espresso nel citato ordine del giorno 9/2145-B/47 accolto dal Governo. D'altronde la presenza di una clausola contrattuale che limitasse la partecipazione finanziaria datoriale ai soli iscritti al Fondo pensionistico categoriale non potrebbe essere vanificata da una statuizione legislativa - pena l'indubbia illegittimità (costituzionale) di quest'ultima - che disponesse l'attribuzione, invece, a tutti i lavoratori a prescindere, cioè, della loro adesione al Fondo di categoria.

Va sottolineato, infine, che anche l'eventuale contributo datoriale previsto dal contratto individuale di lavoro non può che essere sottoposto ai contenuti e alle modalità stabilite dalle parti private e non ad un eteronomo intervento legislativo.

## 2. Devoluzione del trattamento di fine rapporto

La legge delega, mossa dall'esigenza di reperire forme di finanziamento a favore della previdenza complementare, ha introdotto l'istituto della devoluzione del trattamento di fine rapporto.

Attualmente la situazione legislativa è la seguente:

- a) lavoratori assunti ante 28 aprile 1993 e già iscritti a Fondi pensionistici esistenti antecedentemente al 15 novembre 1992 ovvero lavoratori non iscritti ad alcun Fondo: il trattamento di fine rapporto è nella disponibilità dell'azienda, e deve essere rivalutato, su base composta, al 31 dicembre di ogni anno con l'applicazione di un tasso costituito dall'1,5% in misura fissa e dal 75% dell'aumento del costo della vita;
- b) lavoratori assunti dal 28 aprile 1993 ed iscritti a Fondi pensionistici: l'intera quota annuale di TFR è devoluta ai Fondi stessi;
- c) lavoratori assunti ante il 28 aprile 1993 ed iscritti a Fondi istituiti successivamente a tale data: una parte della quota annuale del TFR deve essere accantonata presso il Fondo in conformità al contratto collettivo applicato anche per poter fruire da parte dell'azienda e del lavoratore della deducibilità fiscale del contributo pagato; l'altra parte resta nella disponibilità aziendale. La prima beneficerà del

rendimento economico conseguito dalla Gestione pensionistica di iscrizione, l'altra, invece, della rivalutazione soprarichiamata;

d) pubblici dipendenti soggetti ad apposita disciplina legislativa.

Il regime antecedente viene modificato dalla riforma in commento, e dal conseguente decreto legislativo che stabilirà le opzioni in possesso del prestatore di lavoro in relazione alla destinazione del TFR.

Infatti una delle novità fondamentali introdotte dalla nuova normativa è il conferimento *erga omnes* del trattamento di fine rapporto futuro alle forme pensionistiche complementari (art. 1, comma 2, lett. e, punto 1) in base alla scelta effettuata dal lavoratore.

Tale principio, però, può essere derogato mediante "esplicita volontà espressa dal lavoratore", che certamente dovrà essere manifestata in forma scritta. E' di tutta evidenza che il diritto dell'interessato non potrà che tradursi nella conservazione del TFR presso il proprio datore di lavoro.

L'opzione attribuita al lavoratore iscritto a Fondi integrativi è tra la devoluzione del TFR alla previdenza complementare e la conservazione dello stesso (per intero o per la parte ancora disponibile) presso il proprio datore di lavoro.

Il lavoratore non iscritto, invece, potrà espressamente trasferire la quota annuale del trattamento in questione alla tipologia di previdenza complementare prescelta e cioè fondo negoziale, aperto, FIP/PIP ovvero lasciarlo presso il proprio datore di lavoro. In caso di mancata esplicita manifestazione, a detto lavoratore si applicherà la soluzione del silenzio-assenso come appresso delineato.

La legge delega poi, al successivo punto 2) dell'art. 1, comma 2, lett. e), prevede l'individuazione di modalità tacite di conferimento del trattamento di fine rapporto ai fondi istituiti o promossi dalle regioni, tramite loro strutture pubbliche o a partecipazione pubblica all'uopo istituite, oppure in base ai contratti e accordi collettivi -di cui alla lettera a) del comma 1 dell'art. 3 (Fondi chiusi) e al comma 2 dell'art. 9 del decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, e successive modificazioni (Fondi aperti) nonché ai fondi istituiti in base alle lettere c) (Regolamenti di enti o aziende privatizzate) e c-bis) (Accordi tra soci cooperatori) dell'art. 3, comma 1, del medesimo decreto legislativo - nel caso in cui il lavoratore non esprima la volontà di non aderire ad alcuna forma pensionistica complementare e non abbia esercitato la facoltà di scelta in favore di una delle forme medesime entro il termine di sei mesi dalla data di entrata in vigore del relativo decreto legislativo.

Di conseguenza, il decreto legislativo attuativo di questo principio di delega dovrà regolare la destinazione del TFR del lavoratore nel caso in cui non abbia manifestato alcuna volontà come sopra esplicitato.

Non v'è dubbio che la lettera della previsione richiamata risulta "confusa": l'obiettivo della delega è di intervenire sul conferimento del TFR, che il lavoratore, come detto, può attribuire alla previdenza complementare o lasciare nella disponibilità aziendale. Rispetto a quest'ultima alternativa il lavoratore nell'esercizio del suo diritto di scelta deve non esprimersi in merito all'adesione o meno alle forme di previdenza complementare, ma decidere soltanto a quale tipologia di quest'ultima vuole destinare il suo TFR.

Può darsi che il prestatore non iscritto sia sollecitato dall'occasione creata dalla legge di riforma ad associarsi ad un Fondo integrativo, ma questo è un aspetto sicuramente estraneo alla delega.

La norma dovrà necessariamente tener presente la differente situazione in cui si troverà il lavoratore: iscritto a fondo negoziale le cui fonti istitutive regolano o meno il silenzio assenso; iscritto a fondo aperto o a piani individuali; non iscritto ad alcun fondo.

L'aspetto più rilevante dell'emananda disciplina riguarderà, come detto, la formula del silenzio-assenso che dovrà essere regolamentata tenendo presente il ruolo che l'ordinamento intersindacale ha avuto dal Costituente, e quindi "legittimando" le procedure di quest'ultimo (all'interno dei contratti collettivi che disciplinano la previdenza complementare) attuative della formula sopraindicata.

In sostanza, perciò, per i lavoratori subordinati silenti varrà la destinazione del TFR al Fondo (chiuso e aperto) previsto dal contratto collettivo/accordi sindacali applicati: può trattarsi di Fondo categoriale ovvero di Fondo negoziale di altra categoria.

Peraltro va ben delimitata, in raccordo con l'interpretazione del nuovo articolo 117 della Costituzione, la possibilità di costituire ovvero promuovere Fondi da parte delle regioni cui destinare il TFR dei lavoratori che non abbiano espresso l'opzione di che trattasi e per i quali non esistono le condizioni appena precisate (e cioè Fondo categoriale ovvero altro Fondo negoziale individuato). Infine si tratta di definire il ruolo degli Enti pensionistici pubblici rispetto al TFR dei lavoratori che non esprimono opzione e per i quali comunque non sussistano le precisate condizioni sindacali.

La devoluzione del TFR dovrebbe avvenire negli enti pensionistici pubblici o nei Fondi regionali soltanto in caso di silenzio da parte del lavoratore interessato in assenza di Fondo categoriale o di fondo aperto ad adesione collettiva.

Inoltre entrambe le ricordate tipologie devono operare con le stesse condizioni dei fondi integrativi privati.

L'obiettivo della delega e la lettera generica della norma-potrebbe condurre a prevedere anche una disciplina della devoluzione del TFR graduale per quanto concerne periodi/percentuali, tenuto conto delle tipologie di lavoratori in essere (già iscritti a Fondi senza versamento del TFR oppure con versamento della quota di TFR intera o parziale ovvero non aderenti ad alcuna forma integrativa).

Il termine per l'esercizio dell'opzione dovrà essere sicuramente interpretato come ordinatorio, per cui il lavoratore potrà recuperare il margine di scelta anche una volta consumata la scadenza sopraindicata.

"L'opzione" anche in favore del silenzio-assenso va qualificata non irreversibile, con la conseguenza che va regolamentato il ripensamento della scelta effettuata/non effettuata.

Va individuato, comunque, un sistema di collegamento tra il Fondo cui è stato devoluto il TFR del lavoratore silente e l'altro scelto in un momento successivo da tale lavoratore.

Sul piano fiscale occorrerà coordinare quanto previsto dal D.lgs. n. 47/2000 in tema di deducibilità dei contributi nel limite del doppio della quota del TFR trasferito alla previdenza complementare, con le nuove previsioni in tema di destinazione del TFR.

Con riferimento a "innovative" questioni "procedurali", occorre prevedere una campagna preventiva alle scelte opzionali del lavoratore forte e capillare di informazione dei lavoratori al fine di consentire, come afferma la legge delega, un esercizio informato e consapevole da parte dei lavoratori interessati. L'impegno deve essere quanto mai intenso in considerazione, tra l'altro, dei ristretti tempi per l'esercizio dell'opzione da parte dei lavoratori una volta emanato il decreto delegato. Peraltro, la legge non fornisce indicazioni circa il soggetto tenuto a garantire le informazioni<sup>2</sup>. Tanto più che "l'adeguata informazione" del lavoratore deve riguardare "la tipologia, le condizioni per il recesso anticipato, i rendimenti stimati dei fondi di previdenza complementare per i quali è ammessa l'adesione, nonché sulla facoltà di scegliere le forme pensionistiche a cui conferire il trattamento di fine rapporto, previa omogeneizzazione delle stesse in materia di trasparenza e tutela, e anche in deroga alle disposizioni legislative che già prevedono l'accantonamento del trattamento di fine rapporto e altri accantonamenti previdenziali presso gli enti di cui al decreto

---

<sup>2</sup> Un'iniziativa in tal senso è stata avviata dal CNEL e dalla COVIP.

legislativo 30 giugno 1994, n. 509, per titoli diversi dalla previdenza complementare".

Inoltre, a parte le predette questioni relative all'informazione, il provvedimento delegato dovrebbe definire un fac-simile di comunicazione (così come è avvenuto per il posticipo della pensione di anzianità) da trasmettere al datore di lavoro e alla direzione provinciale del lavoro competente, così da porre l'organo di vigilanza in condizione di verificare l'osservanza della normativa di interesse in relazione alla decisione dei singoli lavoratori.

A tal fine il semplice modulo di scelta potrebbe essere allegato al prospetto paga del 1° mese successivo all'entrata in vigore del decreto legislativo ovvero alla lettera di assunzione.

Infine, la legge delega sul problema del rendimento del trattamento di fine rapporto contiene un laconico principio per il quale "i fondi pensione possono dotarsi di linee di investimento tali da garantire rendimenti comparabili al tasso di rivalutazione del trattamento di fine rapporto". In effetti il lavoratore specialmente nella fase iniziale per la scelta del destinatario del proprio TFR, in considerazione anche dell'andamento dell'economia in generale e della borsa in particolare, farà riferimento al citato tasso di rivalutazione del TFR cui è tenuto il datore di lavoro. Detto indice per il 2003 è stato del 3,2003.

A fronte di tale garanzia, il legislatore contrappone, ora, il semplice principio sopraccitato, la cui realizzazione è già nelle possibilità gestionali e soprattutto negli obiettivi dei Fondi negoziali. Quindi il criterio direttivo appare non soddisfacente e comunque non in grado di incentivare il lavoratore alla decisione devolutiva in favore del Fondo pensione. Il provvedimento di delega dovrebbe spingersi verso una soluzione più positiva, prevedendo opportune garanzie.

### 3. Misure compensative per le imprese per la perdita della disponibilità del TFR

In conseguenza della perdita da parte delle imprese dell'autofinanziamento realizzato con gli accantonamenti del TFR, la legge delega stabilisce che il conferimento del TFR avvenga in assenza di oneri per le medesime. Il principio di delega, relativo alle misure compensative, deve trovare attuazione e decorrenza contemporanee con gli altri principi e criteri direttivi concernenti la previdenza complementare.

Le misure compensative sono individuate attraverso:

- 1) facilitazioni in tema di accesso al credito per le piccole e medie imprese;

- 2) riduzione equivalente del costo del lavoro;
- 3) eliminazione del contributo posto a carico del datore di lavoro per il finanziamento del fondo di Garanzia del TFR. Come noto, detto contributo ammonta, salvo eccezioni<sup>3</sup>, allo 0,20% della retribuzione imponibile.

Tali previsioni appaiono insoddisfacenti, oltre che imprecise. Infatti:

- 1) è prevista genericamente, e senza la necessaria provvista finanziaria (neanche come principio di delega), la compensazione in termini di facilità di accesso al credito (soprattutto per le piccole e medie imprese) e di equivalente riduzione del costo del lavoro.

Inoltre, è sancita l'eliminazione del contributo relativo al finanziamento del Fondo che garantisce il trattamento di fine rapporto, attualmente, come già ricordato, pari allo 0,20% sulla retribuzione lorda corrisposta al lavoratore. Tale misura tutela indistintamente anche altri crediti lavorativi diversi dal TFR. Infatti il contributo è finalizzato a garantire la liquidazione da parte dell'INPS, in caso di insolvenza datoriale, non solo del trattamento di fine rapporto, ma anche della retribuzione relativa agli ultimi 3 mesi dei rapporti di lavoro rientranti nei dodici mesi che precedono la data di inizio delle procedure concorsuali, ecc... (cfr. d.lgs. n. 80/1992).

Di conseguenza, non può essere soppresso *tout court* tale contributo, dovendosi tener conto della ricordata finalizzazione del contributo, anche per evitare un sicuro contenzioso con la Commissione Europea.

Inoltre la soppressione *tout court* dell'aliquota di che trattasi comporterebbe la sua applicazione anche ai lavoratori che optano per il mantenimento del TFR in azienda: fattispecie per la quale appare necessario, invece, il mantenimento della garanzia attuale.

La pura e semplice abrogazione del contributo in essere non è accompagnata, però, da una qualsiasi "attenzione di tutela" per il TFR accantonato presso i Fondi pensionistici, di ogni tipologia: il rischio esiste anche in queste ipotesi.

Al riguardo va sottolineato, poi, che dal 1993 le aziende sopportano ingiustificatamente l'onere in questione, almeno per la parte relativa alla garanzia del TFR dei lavoratori assunti dopo il 28 aprile 1993 e iscritti ai Fondi negoziali ai quali deve essere obbligatoriamente versata l'integrale quota annuale di TFR dei lavoratori interessati nonché agli altri lavoratori aderenti per la quota parte di TFR accantonato presso i detti

---

<sup>3</sup> Si tratta dei dirigenti di industria originariamente iscritti all'INPDAI e poi all'INPS per i quali detto contributo ammonta allo 0,40%.

Fondi. In sostanza, il datore di lavoro ha sopportato e sta sopportando un costo per una fattispecie per la quale è certa la sua estraneità.

Sempre sul fronte delle misure compensative, il provvedimento, delegato potrebbe sopprimere il contributo di solidarietà del 10% a carico del datore di lavoro sui "contributi" che quest'ultimo versa, in adempimento dell'obbligo contrattuale, ai Fondi pensionistici. Si tratta di una sorta di anatocismo, peraltro "espulso legislativamente" dalle pratiche economiche legali.

Infine viene innalzata, dall'attuale 3% al 4% della retribuzione contrattuale percepita nell'anno solare di riferimento, la parte dei premi di partecipazione che è sottoposta non alla contribuzione ordinaria, ma soltanto a quella del 10%, venendo meno quest'ultima qualora l'importo defiscalizzato sia destinato alla previdenza complementare. E' auspicabile che l'emanando decreto legislativo riveda tale sistema di decontribuzione complicato in termini di calcolo, di notifiche e di controlli da parte degli organi ispettivi, semplificando la disciplina, con un'esenzione contributiva *tout court* delle somme destinate contrattualmente alla previdenza categoriale.

#### 4. Trattamento fiscale

Il principio di delega concernente misure fiscali in materia di previdenza sociale è, da un lato, generico e poco positivo, e, dall'altro, conferma la parità tra le forme pensionistiche complementari collettive e individuali.

Secondo il CNEL la disciplina fiscale della prestazione integrativa (2° pilastro) di quella obbligatoria (1° pilastro) dovrebbe essere distinta e separata da quella relativa ai trattamenti costituiti su base individuale.

Per quanto concerne la prima questione, invece, va sottolineato che la delega è finalizzata non ad un incremento delle esistenti agevolazioni, ma ad un loro assestamento in quanto è stabilita l'applicazione del regime più favorevole tra quello in misura fissa (€ 5.164,65) e quello in misura percentuale (12% del reddito complessivo).

Infine è prevista la revisione della tassazione dei rendimenti delle attività delle forme pensionistiche, rendendone più favorevole il trattamento in ragione della finalità pensionistica.

Ovviamente si tratta di individuare, in aggiunta, soluzioni che semplifichino il sistema di tassazione e quindi gli adempimenti amministrativi sia per i Fondi che per i lavoratori.

#### 5. Pignorabilità, cedibilità e sequestrabilità delle prestazioni integrative

Le prestazioni di previdenza complementare vengono sottoposte al medesimo regime già previsto per la previdenza obbligatoria in tema di vincoli di

cedibilità, sequestrabilità e pignorabilità al fine di incidere nei limiti della ragionevolezza sul trattamento economico dei pensionati in caso di rivalsa dei creditori sui redditi dei pensionati stessi.

Con tale previsione viene introdotto un ulteriore elemento di affinità tra previdenza obbligatoria e complementare, rafforzando l'integrazione tra i due regimi finalizzati a garantire un trattamento complessivo soddisfacente, con ovvie ricadute ai fini dell'interpretazione della normativa della previdenza complementare.

#### 6. Contitolarità del diritto alla contribuzione e riscossione coattiva

La legge delega interviene sull'aspetto delle garanzie a tutela dei lavoratori, in caso di inadempimento degli obblighi contributivi da parte del datore di lavoro.

In particolare, viene attribuita ai fondi pensione:

- la contitolarità con i propri iscritti del diritto alla contribuzione, anche con riguardo al TFR;
- la legittimazione processuale e la rappresentanza in giudizio dei fondi in favore dei propri iscritti, nelle controversie aventi ad oggetto le omissioni contributive ed il danno cagionato al prestatore di lavoro. Vengono, altresì, rafforzate le modalità di riscossione coattiva del credito.

Si adotta finalmente la soluzione, sollecitata ripetutamente dalle parti sociali, di attribuire ai Fondi la titolarità per la riscossione coattiva dei contributi per la previdenza complementare. La previsione normativa poteva essere meno "complicata" estendendo quanto stabilito per la contribuzione obbligatoria.

#### 7. Vigilanza e Covip

La legge delega mira, inoltre, a realizzare l'unitarietà e l'omogeneità della vigilanza sulle forme pensionistiche integrative, collettive ed individuali, nonché a semplificare le procedure amministrative.

Al fine di realizzare quanto sopra, al Ministero del lavoro e della previdenza sociale rimangono riservate le funzioni in tema di alta vigilanza nonché l'adozione, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle finanze, di direttive in materia.

Alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), oltre alle competenze sinora attribuite, compete altresì:

- l'emanazione di disposizioni volte a realizzare la trasparenza delle condizioni contrattuali previste per le forme di previdenza integrativa collettive o individuali dal D.lgs. n. 124/1993, nonché dei con-

tratti di assicurazione sulla vita stipulati con imprese di assicurazioni autorizzate dall'Istituto per la vigilanza sulle assicurazioni private (ISVAP) ed operanti secondo le modalità previste dall'art. 9ter del D.lgs. n. 124/1993.

- la disciplina e vigilanza sulle modalità di offerta al pubblico di tutti gli strumenti previdenziali. Quanto sopra dovrà essere coordinato con le disposizioni in tema di sollecitazione del pubblico risparmio nonché con il disegno di legge n. 4705 in tema di interventi a tutela del risparmio, attualmente in discussione alla Camera.

Il provvedimento di delega, in un'alternanza di soluzioni proposte dal Governo, da un lato, conferma in capo alla Commissione di Vigilanza sui Fondi pensione le competenze attuali, e, dall'altro, amplia le stesse, come detto, con quelle "di disciplinare e di vigilare sulle modalità di offerta al pubblico di tutte le forme pensionistiche collettive ed individuali, compatibilmente con le disposizioni per la sollecitazione del pubblico risparmio al fine di tutelare l'adesione consapevole dei soggetti interessati".

Ma, mentre la legge di riforma implementa le funzioni della COVIP, il citato d.d.l. 4705/C contemporaneamente le riduce.

Occorre, quindi, che, a parte il provvedimento delegato, la questione venga risolta definitivamente.

#### 8. Dipendenti pubblici

La previdenza integrativa continua a latitare, ad eccezione di quella relativa al personale della scuola per la quale è stato istituito lo specifico Fondo pensionistico (ESPERO).

La delega previdenziale determina notevoli conseguenze sulla disciplina previdenziale del settore in relazione alla "virtualità" delle risorse economiche messe a disposizione delle pubbliche amministrazioni datori di lavoro; in relazione alla critica situazione attuativa degli stessi fondi di previdenza anche a causa della mancanza di direttive complete da parte del Governo e dei vari comitati di settore, nonché in relazione agli altri problemi peculiari di tali settori discendenti della specifica disciplina legislativa sulla quale la legge di delega ed i provvedimenti attuativi possono apportare, senza idonee soluzioni da concordare tra le parti, pesanti conseguenze.

Per approfondire tali temi la Commissione ritiene necessaria l'assunzione a breve di una specifica sessione alla quale partecipino le parti interessate alla Previdenza complementare del settore ed il Governo.

#### 9. Lavoratori autonomi

Neanche per la categoria dei lavoratori autonomi la legge delega individua misure specifiche.

Certamente, considerato l'universo degli interessati, occorrerebbero disposizioni specifiche, soprattutto, per quanto concerne il sistema di finanziamento considerato che ulteriori risorse non possono rinvenirsi nel trattamento di fine rapporto.

Inoltre, dagli elementi forniti dall'INPS, emerge che si riduce sempre di più il livello delle prestazioni pensionistiche di questa categoria di lavoratori, con il pericolo per il sistema pubblico di dover procedere in futuro all'integrazione dei trattamenti obbligatori attribuiti a detti lavoratori.

### **LA COPERTURA FINANZIARIA**

La legge delega stabilisce che le leggi finanziarie annuali, in coerenza con le previsioni del Documento di programmazione economico-finanziaria, dovranno provvedere alla copertura degli oneri derivanti dall'attuazione dei decreti in tema, tra l'altro, di previdenza complementare.

La legge delega stabilisce, peraltro, che i predetti decreti legislativi la cui attuazione determini nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica, dovranno essere emanati soltanto successivamente all'entrata in vigore di provvedimenti legislativi che stanziino le occorrenti risorse finanziarie.

Le norme inerenti la copertura finanziaria devono essere valutate da un punto di vista dell'ordinamento costituzionale.

Da un lato, si precisa che la copertura degli oneri avviene ogni anno con la legge finanziaria compatibilmente con i vincoli di finanza pubblica e, dall'altro, si sottopone l'emanazione dei decreti attuativi alla condizione della preventiva approvazione dei decreti legislativi che stanziano le somme occorrenti per i nuovi o maggiori oneri dei decreti attuativi stessi.

La prima sottolineatura riguarda la compatibilità degli oneri con la situazione del bilancio pubblico. Il Parlamento può decidere se, varare o meno un dato provvedimento: una volta decisa l'approvazione della legge, qualora quest'ultima comporti oneri può optare per una validità temporale oppure senza limiti.

Ovviamente, una volta scelta la seconda alternativa non è consentito successivamente limitare la vigenza di un provvedimento giustificandolo con l'impossibilità di prevedere i necessari stanziamenti, essendo tutte le leggi onerose non a termine incastonate nella contabilità pubblica e finanziate a regime.

Se il sistema legislativo dovesse essere quello di subordinare la sopravvivenza delle norme non a termine a risorse individuate annualmente, si

avrebbe una "modifica" costituzionale con ricadute forti sull'affidabilità per i cittadini delle previsioni varate dal Parlamento. L'abrogazione di norme avviene con atto legislativo, e disciplinando le eventuali conseguenze per i rapporti in essere.

D'altronde le fonti di riferimento - art. 81 della Costituzione e normativa sulla contabilità generale dello Stato (legge n. 468/1978) - sono incontrovertibili al riguardo. Sul tema va sottolineato che la richiamata legge 468 addirittura "obbliga il Governo e il Parlamento a trovare la copertura finanziaria" per gli oneri derivanti da sentenze definitive di organi giurisdizionali e della Corte Costituzionale.

La strumentazione amministrativa è al servizio della realizzazione degli "obiettivi politici" decisi dal Parlamento.

Ciò significa, perciò, che non è possibile procedere ad una "abrogazione tacita" delle norme legislative per effetto del mancato stanziamento delle risorse necessarie. Diversamente al Governo *pro tempore* si attribuirebbero poteri illimitati/assoluti.

In realtà, mentre la legge delega, ad esempio, introduce l'istituto della certificazione pensionistica che garantisce il lavoratore rispetto al futuro per le norme in commento, invece, si può mettere addirittura in discussione la permanenza della normativa in vigore.

L'affidabilità/la certezza del diritto costituiscono gli elementi fondamentali di un ordinamento democratico. Al riguardo va sottolineato che la stessa legge delega definisce un contingente numerico (10.000 unità) di esclusione dagli inasprimenti delle pensioni di anzianità. E i prestatori di lavoro/assicurati che siano in sovrannumero? Sempre sul tema va registrato che, quasi contemporaneamente, il decreto legislativo correttivo del D. lgs. n. 276/2003 prevede la copertura degli oneri per gli incentivi assunzionali relativamente a 16.000 contratti di formazione lavoro, stipulati durante il regime transitorio della vecchia normativa di tale tipologia contrattuale. E per i contratti in surplus rispetto alla quantità fissata nel provvedimento?

Nella circostanza occorre, pure, sottolineare l'uso, ormai ricorrente, anche nelle passate legislature, dell'interpretazione autentica di norme in vigore già da tempo, istituto di cui non si ha alcuna previsione nella Carta Costituzionale.

La seconda previsione (quella della condizione sospensiva) costituisce una vera novità nel panorama legislativo. Infatti:

- 1) il Parlamento delega il Governo ad attuare la riforma previdenziale per il conseguimento degli obiettivi da essa previsti e con contenuti espressamente stabiliti;

- 2) i provvedimenti attuativi possono essere adottati soltanto dopo l'entrata in vigore dei decreti che stanziino le risorse finanziarie occorrenti.

Invero i provvedimenti legislativi, in via generale, contengono al loro interno la copertura finanziaria della propria previsione. Quindi i decreti delegati devono individuare gli stanziamenti necessari per soddisfare i correlativi impegni di spesa.

Gli oneri non possono costituire un elemento a sè stante, avulsi dai contenuti che le Assemblee parlamentari decidono di approvare, ben sapendo che non potrà essere decisa una qualsiasi regolamentazione (in qualsiasi materia) di cui non sia possibile sopportare l'onere da parte del Bilancio dello Stato: contenuti e copertura costituiscono un insieme inscindibile.

D'altronde la relazione tecnica dei provvedimenti evidenzia proprio gli oneri che dalle norme proposte derivano alla contabilità nazionale. E' evidente, quindi, che i contenuti della "nuova disciplina" devono essere rapportate alle disponibilità di Bilancio.

Da quanto precede deriva, quindi, che l'approvazione dei decreti delegati non può essere subordinata alla preventiva adozione di provvedimenti che sanciscono la copertura di quelli, dovendo già prevederla questi ultimi al proprio interno considerando i contenuti di merito.

Peraltro, da un punto di vista meramente politico, l'entrata in vigore delle nuove misure pensionistiche varate dal Parlamento sarebbe rimessa alla "mera discrezionalità" del Governo.

### **IL TESTO UNICO IN MATERIA PREVIDENZIALE**

La legge di riforma delega il Governo ad adottare, entro 18 mesi dalla sua entrata in vigore e su proposta del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, un decreto legislativo che costituisca un Testo Unico delle disposizioni legislative vigenti in materia previdenziale.

L'emanando corpo normativo è volto alla modifica, correzione, ampliamento ed abrogazione delle vigenti norme relative alla:

- contribuzione;
- erogazione delle prestazioni;
- attività amministrativa e finanziaria degli enti preposti all'assicurazione obbligatoria per Ivs e all'erogazione degli assegni sociali.

Quanto sopra, sarà realizzato in funzione di:

- una maggiore chiarezza dei campi di applicazione delle diverse competenze;
- una maggiore speditezza e semplificazione delle procedure amministrative;
- una armonizzazione delle aliquote contributive.

Anche la legge n. 335/1995 prevedeva l'emanazione iniziale di un testo unico pensionistico, ma nonostante due proroghe del termine iniziale fissato per la sua approvazione, il codice pensionistico non è stato mai varato. Infatti, il termine originario di venti mesi (scadenza aprile 1997) è stato dapprima prorogato al 31 marzo 1998 dall'art. 1 della L. n. 417/1996 e, successivamente, al 31 marzo 2000 dalla L. n. 449/1997.

Non v'è dubbio che anche la disciplina legislativa della previdenza complementare, stante la natura della fonte e il fine perseguito dalla stessa (integrazione dei trattamenti pensionistici obbligatori) dovrà rientrare nel testo unico in materia previdenziale.

Peraltro la genetica normativa sulle pensioni integrative, pur essendo recente, ha già subito ripetuti interventi modificativi. Inoltre, va richiamata la circostanza che sulla materia in questione, tra le fonti svolge, qualitativamente e quantitativamente, un ruolo importante la COVIP, mediante i propri atti che devono essere pubblicati sulla Gazzetta Ufficiale.

Il testo unico, quindi, dovrà contenere, pertanto, una sezione riservata alla previdenza complementare, in cui troverà collocazione anche la normativa dettata, appunto, dalla COVIP.