

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Documento di analisi istruttoria sulla Previdenza Obbligatoria

(Bozza)

Comitato di Presidenza

20 giugno 2001

Documento di analisi istruttoria sulla Previdenza Obbligatoria

L'iniziativa del CNEL in materia di previdenza obbligatoria ha mirato ad offrire un contributo conoscitivo sulla situazione normativa e sui principali flussi di dati.

L'assetto ordinamentale è infatti caratterizzato da una legislazione pletorica e non coordinata, mentre i flussi informativi sui fenomeni previdenziali sono frammentati in numerosi Enti, che non adottano metodologie omogenee e che hanno diversi livelli di aggiornamento temporale.

Da questa ricognizione emergono alcuni fatti significativi che vengono qui riassunti.

Quadro sintetico sulla legislazione pensionistica

Dall'esame della normativa pensionistica emanata a partire dalla Legge di Riforma (n. 335/1995), emerge il duplice intento del legislatore di ridurre i costi del sistema previdenziale pubblico, nonché di rendere omogenea la disciplina della materia, attraverso un'opera di semplificazione e razionalizzazione.

A distanza di anni, quando le deleghe conferite all'Esecutivo si sono tutte cronologicamente esaurite, è possibile verificare quante di esse siano state realizzate. Ebbene, allo stato attuale risultano inattuare:

- la delega relativa all'emanazione di un Testo Unico pensionistico;
- la delega contenuta nella L. n. 144/1999, finalizzata a realizzare la semplificazione attraverso la costituzione di un Ente previdenziale generale, di uno per i dipendenti pubblici, ed un altro per le prestazioni previdenziali ed assistenziali residue;
- la delega contenuta nella L. n. 448/1998 diretta a regolamentare l'unificazione dei pagamenti dei trattamenti pensionistici a carico dell'assicurazione generale obbligatoria.

Indubbiamente l'adozione di tale sistema avrebbe realizzato:

- 1) la riduzione del pluralismo degli Enti previdenziali, frutto di sollecitazioni categoriali/settoriali, ormai anacronistico. Da ciò ovviamente sarebbero, tra l'altro, derivati maggiore efficienza del sistema, forti risparmi, semplificazione ed unitarietà della gestione amministrativa.
- 2) risparmi attraverso il pagamento unico dei trattamenti previdenziali, specialmente in molti casi di titolarità di più trattamenti in capo allo stesso assicurato. Peraltro tale soluzione avrebbe consentito la tempestiva applicazione delle previsioni legislative che subordinano il riconoscimento di certi benefici alla condizione complessiva del richiedente. In ogni caso, almeno l'INPS e l'INAIL hanno surrogato la mancata attuazione delle deleghe, attribuendo al primo il pagamento delle rendite per l'infortunio e le malattie professionali.

In conclusione, il CNEL ritiene rilevante non solo registrare la mancata piena attuazione della Riforma, ma anche prendere atto degli ultimi interventi normativi (come ad es. quello della Legge regionale siciliana del 2 maggio 2001, che disciplina l'estensione di trattamenti previdenziali particolarmente favorevoli) che si pongono in controtendenza rispetto agli obiettivi da quella individuati.

Quadro sintetico di alcuni aspetti quantitativi rilevanti

a) Numero di assicurati.

La conoscenza del numero degli assicurati e della rispettiva anzianità contributiva costituisce un aspetto essenziale per la gestione del sistema pensionistico.

In tale ottica, sono stati richiesti ai diversi Enti previdenziali i rispettivi dati ed in particolare il numero degli iscritti nel 2000 che alla data del 31 dicembre 1995 risultavano in possesso di un'anzianità contributiva almeno pari a 18 anni, ovvero inferiore a tale limite.

I riferimenti temporali e contributivi appena precisati costituiscono l'elemento discriminante per la determinazione della pensione. Infatti, per gli assicurati che al 31 dicembre 1995 possedevano un'anzianità contributiva di almeno 18 anni, il sistema di calcolo è esclusivamente su base retributiva; per gli altri il computo è su base retributiva per l'anzianità acquisita fino al 31 dicembre 1995 e su base contributiva per i periodi successivi.

Va sottolineato che l'anzianità contributiva rilevata da ciascun ente in ogni caso costituisce un'informazione sottostimata rispetto alla realtà, dal momento che soggetti con meno di 18 anni possono comunque vantare periodi assicurativi in enti e gestioni diverse da quelli in cui sono stati censiti. Inoltre periodi validi ai fini pensionistici, come ad esempio il servizio militare, possono essere dichiarati dal lavoratore al momento in cui presenta la domanda di pensione. Si rileva, inoltre, che non esistono informazioni quantitative sul numero di lavoratori "silenti", ossia di lavoratori iscritti alle gestioni previdenziali che tuttavia non erano contribuenti alla data del 31 dicembre 1995 (ovvero in epoche successive).

Dalle notizie fornite dagli Istituti previdenziali emerge l'assenza, o quantomeno la forte carenza, dei dati relativi agli assicurati ad una certa data, l'impossibilità di avere comunque la situazione complessiva personale dei singoli assicurati (con posizioni presso più enti) e l'esistenza di posizioni cosiddette silenti.

Una possibile soluzione a questa carenza potrebbe essere raggiunta utilizzando la positiva esperienza del Casellario centrale dei pensionati, introducendo un Casellario centrale degli assicurati, nel quale vengono registrate le posizioni contributive dei lavoratori fin dal momento in cui sorge l'obbligo previdenziale. Il Casellario degli assicurati consentirebbe di conoscere in ogni di momento la dimensione globale del personale assicurato e la complessiva anzianità assicurativa di ciascun iscritto.

Tale innovazione costituirebbe addirittura l'occasione per ridurre/semplificare gli adempimenti aziendali, in quanto sarebbe sufficiente la sola notifica al casellario centrale che provvederebbe, a sua volta, a trasmetterla attraverso la rete informatica agli uffici pubblici competenti.

b) Lavoratori "parasubordinati"

Notizie relative a questa categoria di lavoratori sono state richieste agli Enti che ne gestiscono la posizione previdenziale (INPS, che ha in carico la quasi totalità di tale categoria - 99,3%- INPGI, ENPAIA). L'INPS ha precisato che:

- è emerso che le due sono le categorie di collaboratori che ricorrono con maggior frequenza. Si tratta di quella di "amministratore, sindaco di società ecc." con il 38,1% del totale e la tipologia "altro" con il 26,3%;
- il 66% dei circa 1.900.000 è iscritto per la prima volta come collaboratore, il 16% aveva una precedente posizione di lavoratore dipendente, il 12% era già pensionato;
- la contribuzione dovuta all'INPS aumenta coll'aumentare dell'età;
- il 91,1% del totale ha avuto nel 1999 un solo committente;
- non risultano ancora uscite per trattamenti pensionistici.

La non esaustiva classificazione dell'INPS richiede ulteriori adattamenti delle procedure volte ad una migliore individuazione della fenomenologia in questione. Inoltre va posta l'attenzione sulla contribuzione dei lavoratori parasubordinati di giovane età.

c) Lavoratori immigrati

Il capitolo dei lavoratori immigrati presenta dal punto di vista istituzionale forti problematiche, relativa alla fondatezza dei dati disponibili.

Infatti si registra una rilevante percentuale di mancato abbinamento tra i lavoratori presenti nell'archivio del Ministero degli Interni, e quello contenuto nell'archivio dell'INPS.

Esistono poi altri problemi, quali:

- la mancata attribuzione del codice fiscale ai lavoratori extracomunitari, non essendo stato ancora emanato il previsto Decreto del Ministero delle Finanze, che eviterebbe errori anagrafici, oggi presenti negli archivi dell'INPS;
- la presenza di iscritti solo presso l'INAIL, per effetto di infortuni sul lavoro.

A tali osservazioni, inoltre, si deve aggiungere che esse si ricavano solo sulla base dei lavoratori extracomunitari entrati nel territorio dello Stato in modo regolare.

d) Prepensionamenti

L'attenzione del Documento, in materia di prepensionamenti, è posta su due fattispecie dalla forte problematica applicativa; si tratta:

- del bonus pensionistico riconosciuto ai lavoratori esposti per oltre 10 anni alle polveri dell'amianto. L'attestazione di tale esposizione è rilasciata dall'INAIL ovvero dal Ministero del Lavoro. Quest'ultimo sta certificando in via generale l'esposizione all'amianto di reparti e/o servizi di attività e correlative mansioni. Questo sistema sta "stimolando" notevolmente i lavoratori a presentare domande per usufruire del bonus, il cui riconoscimento determina un incremento del 50% della contribuzione per i periodi di esposizione; se in origine si prevedeva che tale sistema avrebbe riguardato 1.200 lavoratori, ad oggi il numero di bonus riconosciuti è di circa 28.000 (il costo di ogni prepensionamento è di circa 500.000.000 di £), ed è destinato ad incrementarsi.
- del bonus pensionistico (riduzione del requisito contributivo ovvero dell'età anagrafica) in favore dei lavoratori che abbiano svolto mansioni particolarmente usuranti. Esse, allo stato attuale, sono state individuate nella loro tipologia, ma non nella dimensione quantitativa, cosicché non appare possibile una stima dei costi.

e) Contribuzioni previdenziali

Infine si è preso in esame l'aspetto della contribuzione previdenziale.

Pur essendo stata unificata la nozione di retribuzione pensionabile, vigono tuttora sistemi particolari che da questa deviano, incidendo, così, sulla stessa determinazione del trattamento pensionistico. Tali sistemi consistono:

- nella fissazione di retribuzioni convenzionali rispetto alle quali sono determinati i contributi versati e le prestazioni previdenziali;
- nella previsione di contributi annui, rivalutati annualmente, oltre i quali i contributi non sono dovuti e la retribuzione pensionabile non aumenta.

Inoltre, sempre in tema di contribuzione, esistono altre peculiarità; vanno quindi segnalate:

- le fattispecie degli sgravi contributivi che costituiscono incentivi all'occupazione in dati ambiti territoriali, ovvero settori merceologici. In questa ipotesi il rapporto azienda/Ente previdenziale/lavoratore si basa sull'aliquota piena prevista per la gestione pensionistica di interesse; l'ente previdenziale, però, provvede all'addebito

a carico dello Stato della differenza tra quanto dovuto in base all'aliquota piena e quanto, invece, corrisposto dall'azienda;

- le fattispecie delle sottocontribuzioni, che costituiscono anch'esse benefici contributivi per agevolare l'assunzione di date tipologie di lavoratori (C.F.L., apprendistato, ecc.). In queste ipotesi il rapporto azienda/Ente previdenziale si basa su una contribuzione previdenziale (aliquota o misura fissa) inferiore a quella piena. Al lavoratore, invece, viene riconosciuta una retribuzione pensionabile piena, senza riduzioni. L'ente previdenziale provvede a farsi trasferire dallo Stato il differenziale rispetto alla contribuzione intera;
- le fattispecie delle contribuzioni figurative, che danno diritto, per le diverse tipologie di assenza dal lavoro alla copertura contributiva ai fini pensionistici. Va osservato, infatti, che esiste una serie di tipologie di periodi di assenze dal lavoro validi sempre ai fini della copertura pensionistica per i quali la legge non prevede un'apposita copertura (es. servizio militare, prestazioni di disoccupazione speciale, ecc.). Per questi ultimi l'onere per il riconoscimento del periodo al momento della liquidazione della pensione ricade sulla gestione che eroga il trattamento. Il costo relativo all'anno 2000 per il Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti dell'INPS è stato valutato in circa 5.700 miliardi di £.

CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Documento di analisi istruttoria sulla Previdenza Complementare

(Bozza)

Comitato di Presidenza

20 giugno 2001

Documento di analisi istruttoria sulla Previdenza Complementare

L'iniziativa del CNEL in materia di Previdenza complementare ha puntato ad un'analisi critica dei principali problemi aperti, individuati a seguito di un ciclo di audizioni dei principali operatori del settore (Fondi negoziali, Fondi aperti, COVIP, CONSOB, Ministero del Tesoro, Ministero del lavoro, Ministero delle Finanze).

In tal modo, si è inteso operare una descrizione e valutazione del sistema previdenziale complementare, disciplinato per la prima volta dal nostro ordinamento con la L. delega 421/1992 ed il relativo provvedimento delegato, il D. lgs. n. 124/1993, nell'ambito del processo concertativo introdotto con il Protocollo del 31 luglio 1992.

Il sistema pensionistico integrativo mira ad incrementare il trattamento erogato dalla previdenza pubblica attraverso i Fondi pensionistici negoziali, attraverso l'attribuzione all'ordinamento intersindacale della possibilità di istituire Fondi pensionistici integrativi del trattamento pensionistico pubblico con una riserva assoluta, esercitabile secondo le regole e le prassi del sistema di relazioni sindacali di natura privatistica. Ad essi si affiancano quelli aperti quali ulteriori strumenti per la realizzazione di più elevati livelli di copertura pensionistica.

Rispetto all'assetto ordinamentale va sottolineata l'esigenza di precisare i rapporti tra la disciplina legislativa e quella contrattuale, e nell'ambito di quest'ultima, gli ambiti decisionali dei diversi livelli.

Occorre chiarire le prerogative della fonte negoziale rispetto alle normative statali e regionali; rispetto a queste ultime l'esigenza è quella non solo di evitare disparità di trattamento e di alterazione delle regole di mercato, ma anche di evitare la sperequazione tra le diverse Regioni di risorse disponibili per la previdenza complementare.

Per quanto concerne l'ordinamento intersindacale è di tutta evidenza la necessità di confermare, come per altre materie, le competenze funzionalmente predeterminate per i diversi livelli di contrattazione (interconfederale, categoriale, territoriale, aziendale). Si tratta, perciò, di evitare che il sistema della previdenza complementare risulti contemporaneamente atomizzato e sovrapposto, tenendo, peraltro, presenti aspetti di economicità e di prospettiva dei Fondi pensione.

Ad avviso del CNEL non v'è dubbio, però, che nell'attuale fase questioni di rilievo come quelle appena esplicitate devono formare oggetto di valutazione all'interno della politica di concertazione in precedenza richiamata.

a) Fondi pensione negoziali

Il totale degli iscritti ai Fondi negoziali (comprendendo gli iscritti ai Fondi preesistenti al D.lgs n.124/93) è di 1.570.000, mentre il bacino dei potenziali aderenti comprende circa 13 milioni di lavoratori (di cui 9 milioni di lavoratori subordinati e 4 milioni di lavoratori autonomi).

La distribuzione per età degli aderenti ai Fondi pensione continua a evidenziare una limitata partecipazione dei giovani. Gli iscritti con meno di 35 anni di età sono il 26% del totale. In proposito si deve tener conto del ritardo con cui si entra nel mondo del lavoro e che gli statuti dei Fondi in genere non prevedono l'adesione per gli apprendisti e i lavoratori assunti con contratto di formazione e lavoro.

Per quel che riguarda le fonti di finanziamento, la misura delle aliquote di contribuzione ai Fondi fissate dalla contrattazione collettiva è mediamente pari all'1,13% per i contributi

sia a carico dei lavoratori e che dei datori di lavoro e al 2,40% per il T.F.R. versato ai Fondi per coloro che, erano già occupati alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 124/1993, per un totale del 4,66% di contribuzione. Tale misura sale al 9,17% per i nuovi occupati dal 1993 per effetto del versamento integrale del T.F.R.. Quest'ultima categoria di lavoratori iscritti rappresenta ad es. per il Fondo Cometa il 12,5% degli iscritti.

Il problema dell'utilizzazione del T.F.R. per finanziare i Fondi di previdenza complementare è, come noto, all'attenzione dell'ordinamento intersindacale e di quello politico, i quali dovranno dialogare nell'ambito della politica di concertazione per trovare idonee soluzioni. Il rendimento medio nell'anno 2000 è stato del 3,6%, in linea con il rendimento del mercato mobiliare che ha avuto nell'anno 2000 una flessione consistente rispetto al passato; da considerare è anche il rendimento annuo del T.F.R. che ha segnato nel 2000 un dato pari al 3,5%.

Uno dei problemi che si evidenzia nell'esame degli Statuti dei Fondi negoziali collettivi, e che è emerso nel corso delle audizioni effettuate, riguarda la non iscrivibilità a taluni Fondi dei lavoratori che hanno un contratto di lavoro subordinato ma non a tempo indeterminato. Il riferimento è ai lavoratori, soprattutto giovani, assunti con contratti a tempo determinato, contratti di formazione e lavoro e contratti di apprendistato, che costituiscono, peraltro, al momento le tipologie assunzionali maggiormente utilizzate. Per tali lavoratori emerge che solo alcuni Statuti prevedono l'adesione dei lavoratori in questione e solo alcuni stanno apportando modifiche per ricomprenderli.

Discorso a parte meritano i lavoratori interinali per i quali, infatti, non è possibile l'iscrizione al Fondo negoziale delle aziende utilizzatrici, e, quindi, occorrerà fare riferimento a un Fondo negoziale collettivo rivolto esclusivamente agli stessi.

Merita, altresì, una valutazione particolare la situazione dei lavoratori che trovandosi a vario titolo (ad es. nella fattispecie di cui all'art. 2110 Cod. Civ. o in cassa integrazione guadagni) con il rapporto di lavoro sospeso non fruiscono della contribuzione datoriale e non possono effettuare versamenti volontari.

Il tema della possibilità di effettuare la prosecuzione volontaria della contribuzione da parte del lavoratore ha una valenza più generale, in quanto si potrebbe verificare in molti casi la necessità di voler proseguire i versamenti, come ad esempio in caso di risoluzione del rapporto di lavoro laddove l'interessato potrebbe non riscattare o trasferire la propria posizione. Sempre con riferimento ai tassi di adesione, si deve registrare che essi si mantengono bassi anche all'interno delle piccole aziende e/o unità produttive.

I soggetti istituzionalmente competenti (Governo, Parlamento, Parti sociali), dovranno, quindi, riflettere sugli insufficienti tassi d'adesione per cercare idonee soluzioni.

L'istituzione dei Fondi negoziali è stata avviata anche nel pubblico impiego, rispetto al quale la procedura si presenta più complessa e l'individuazione dei consiglieri di amministrazione dei Fondi stessi incontra difficoltà per quanto concerne i requisiti di professionalità previsti dalla legge.

b) Fondi pensione aperti

Occorre sottolineare, trattando dei Fondi pensione aperti, che essi restano assoggettati alla vigilanza di più organi istituzionali, spesso con competenze non nettamente distinte, verificandosi di conseguenza orientamenti anche contrastanti. Non v'è dubbio, però, che l'Autorità prevalente dovrebbe essere la COVIP quale entità preposta specificamente alla materia della Previdenza Complementare.

Nel corso delle audizioni sono emerse alcune "criticità" di carattere normativo la cui soluzione si riterrebbe determinante per un adeguato sviluppo di questo comparto della previdenza complementare. Si tratta in primo luogo della "deducibilità fiscale" dei contributi versati (che resta attualmente subordinata al versamento di parte del T.F.R.) e dalla c.d. "portabilità dei contributi" (compresi quelli datoriali). Quest'ultima, come è noto,

riguarda la possibilità del lavoratore aderente ad un Fondo negoziale di trasferire, trascorso il previsto periodo minimo di permanenza nel Fondo stesso, la propria complessiva posizione accantonata ad un altro Fondo aperto. Certamente tale facoltà rientra nella mera sfera decisionale del lavoratore, senza essere subordinata ad alcun assenso o accordo bilaterale o sindacale.

Esiste, però, allo stato attuale, il problema se tale passaggio lasci inalterato, successivamente al trasferimento stesso, l'obbligo aziendale di versare al nuovo Fondo il contributo a proprio carico e la quota di T.F.R. Si tratta di una questione assai rilevante rispetto alla quale è necessario un intervento chiarificatore dell'Ordinamento statutale concertato con l'ordinamento intersindacale

c) Rendite

La normativa sulla previdenza complementare contiene disposizioni assai scarse relativamente alle rendite vitalizie, erogate mediante convenzione con impresa assicuratrice ovvero direttamente da parte dei Fondi, e che costituiscono la "pensione complementare" alla quale è finalizzato il correlativo sistema.

Esiste, quindi, un ampio spazio di operatività sia per la normativa secondaria che per l'autonomia delle parti (Fondi pensione ed imprese di assicurazione).

La suddetta regolamentazione ha delineato soltanto le linee generali della materia, lasciando ampio spazio alle scelte degli operatori del sistema la cui esperienza potrà condurre a riconsiderare i principi già stabiliti. Per quanto concerne la disciplina futura, il CNEL ritiene necessario il coinvolgimento delle Parti sociali.

Un tema che sta formando oggetto di dibattito in quest'ultimo periodo è dato dalla responsabilità del Consiglio d'Amministrazione del Fondo pensione nell'erogazione delle rendite. Il sistema di garanzie realizzato dall'impresa assicuratrice ai sensi della normativa comunitaria e nazionale rende assai improbabile l'insolvenza dell'amministratore. E' evidente che qualora si dovesse verificare una tale evenienza, per la forte ricaduta della stessa sull'Ordinamento dovranno essere individuate soluzioni specifiche.

d) Regime fiscale

Nel corso del dibattito e delle audizioni con gli esperti è emersa l'esigenza di un ripensamento del regime fiscale, che riduca il carico fiscale complessivo sui Fondi pensione: ciò appare, peraltro, giustificato da valide ragioni d'ordine economico e costituzionale. Tali ragioni sono date, sul piano costituzionale, dalla maggiore considerazione del fine previdenziale perseguito dai Fondi, mentre, sul piano economico-sociale, dal fatto che, essendo il reddito accantonato vincolato al Fondo fino al momento del pensionamento, la percezione dei rendimenti finanziari da parte degli stessi iscritti — che ne sono i veri destinatari — avviene in un momento notevolmente successivo a quello del loro conseguimento da parte dei Fondi pensione e cioè solo nel momento differito della erogazione delle prestazioni. Infine, la semplificazione della normativa in vigore potrebbe consentire agli interessati l'immediata percezione del vantaggio dell'adesione al Fondo pensione, con ciò agevolando la promozione della previdenza complementare.