

1. LA RIFORMA DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

Fin dall'inizio del suo mandato, il Ministero del Lavoro e della Previdenza sociale, in un'ottica condivisa dall'intero Governo, ha attribuito alla previdenza complementare un ruolo di assoluto rilievo, e la riforma realizzata, nonché l'anticipazione della sua entrata in vigore di un anno, hanno rappresentato azioni prioritarie di intervento.

Per comprendere appieno il motivo di questa scelta, occorre inquadrare questo specifico atto nel più ampio panorama delle azioni di riforma che sono state realizzate e di quelle che si stanno perseguendo. La previdenza complementare è un tassello nella più ampia riforma del mercato del lavoro e del sistema di *welfare* nel suo complesso.

Una delle linee ispiratrici della politica di questo Governo è la valutazione del diverso atteggiarsi rispetto al passato delle situazioni di rischio e di bisogno che lo Stato si trova a dover fronteggiare a fronte di numerosi ed eterogenei cambiamenti che investono la popolazione lavorativa, soprattutto per quanto riguarda le fasce più giovani.

I mutamenti demografici derivanti dalla minore natalità, dall'aumento della vita media della popolazione e l'afflusso di immigrati hanno comportato la necessità di riformare il sistema della previdenza obbligatoria su cui, proprio nel corso di questo mandato, si è nuovamente intervenuti. Il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo se, da un lato, consentirà di fronteggiare tali mutamenti, dall'altro avrà implicazioni sul tasso di sostituzione fra retribuzione e pensione, e proprio questa è una delle ragioni basilari a fondamento dell'importanza riconosciuta al sistema di previdenza complementare.

Il mercato del lavoro, d'altro canto, è ormai caratterizzato da una discontinuità lavorativa che implica non solo l'alternanza fra periodi di lavoro e non lavoro, ma anche fra tipologie contrattuali diversificate, soggette a diverse modalità contributive. Ne consegue una frammentazione nella vita lavorativa di ogni individuo, che si riverbera

inevitabilmente nella costruzione del montante contributivo che darà diritto a prestazioni pensionistiche future. Proprio per fronteggiare tali problematiche, l'azione di Governo si sta muovendo su più fronti: sul versante previdenziale gli interventi in materia di totalizzazione, riscatto della laurea e aumento della contribuzione per i lavoratori a progetto; sul versante del mercato del lavoro si stanno predisponendo misure atte a contrastare la precarietà.

Occorre poi considerare il fenomeno del lavoro sommerso, che rappresenta un ulteriore elemento di complicazione nella predisposizione di strumenti volti a prevenire le future situazioni di bisogno delle persone, al termine della propria vita lavorativa.

A ciò si aggiungano le spinte provenienti dall'Unione europea, ove il sistema della previdenza complementare rappresenta per molti Stati membri un importante tassello nei sistemi di *welfare*, ed il suo radicamento ha ragioni culturali e sociali molto spesso profondamente diverse da quelle diffuse in Italia; in questo contesto, la libertà di circolazione dei lavoratori garantita dai Trattati istitutivi impone di confrontarsi con l'armonizzazione delle discipline in materia, un percorso non facile proprio a causa delle divergenze storiche e culturali presenti nei vari stati membri. Ma se si analizza il problema dal punto di vista del diritto comunitario, le implicazioni non si esauriscono nella necessità di trovare meccanismi che possano limitare anche solo indirettamente la libera circolazione dei lavoratori; si devono, infatti, aggiungere le problematiche derivanti dalla necessità di rispettare principi tra loro diversi quali la libertà di concorrenza da un lato, poiché quello dei fondi pensione è comunque un mercato finanziario, e quelli della parità di trattamento dei lavoratori indipendentemente dal sesso, dalla razza, dall'origine etnica etc. Fiscalità, libertà di circolazione e di concorrenza, divieti di discriminazione: si tratta di tanti elementi che devono essere tenuti in adeguato conto nella costruzione del sistema di previdenza complementare.

Per tutte queste ragioni, la riforma della previdenza complementare ha rappresentato uno dei primi atti posti in essere dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale, in cui si è profuso un notevole impegno proprio in considerazione di tutti i molteplici aspetti in precedenza evidenziati, e soprattutto per la consapevolezza della necessità di dare effettivamente vita al secondo pilastro previdenziale che, in

aggiunta a quello principale della previdenza obbligatoria, potrà garantire alle persone un adeguato livello di soddisfacimento delle situazioni di bisogno emergenti al termine della vita lavorativa.

D'altro canto, la messa a regime della riforma della previdenza complementare ha dovuto tener conto anche di fattori di tipo socio-economico e culturale tipici del nostro Paese. Da un lato la funzione tradizionalmente attribuita al TFR, quale risorsa per far fronte ad esigenze di vita particolari, dall'altro la scarsa cultura e propensione agli investimenti finanziari da parte dei lavoratori. A ciò si aggiunga la scarsa consapevolezza del minor livello delle prestazioni pensionistiche per le generazioni future, rispetto a quelle precedenti e soprattutto la sovrastima delle risorse di cui disporranno al momento del pensionamento. Queste caratteristiche colpiscono soprattutto i lavoratori più giovani, che sono quelli su cui incideranno sia la modalità di calcolo delle prestazioni previdenziali con metodo contributivo, che una vita lavorativa caratterizzata da discontinuità ed eterogeneità sul versante contributivo.

2. IL QUADRO NORMATIVO DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE DOPO LA RIFORMA INTRODOTTA CON LA LEGGE FINANZIARIA 2007

2.1 La riforma

La riforma della previdenza complementare realizzata nel corso del 2006 è caratterizzata in primo luogo dall'anticipo dell'entrata in vigore della nuova normativa di un anno rispetto a quanto in precedenza previsto. Ciò ha reso necessario una serie di modifiche alla disciplina in vigore e la predisposizione in tempi rapidi delle norme di attuazione.

In primo luogo sono state dettate norme per consentire alle forme di previdenza complementare di essere abilitate alla raccolta delle nuove adesioni a partire dal 1°

gennaio 2007. Il termine entro cui presentare istanza di adeguamento o di autorizzazione alla Covip è stato fissato al 31 dicembre 2006; le forme di previdenza complementare vengono così abilitate a ricevere i versamenti del TFR e dei contributi solo a partire dal 1° luglio 2007 anche con riferimento al periodo 1° gennaio – 30 giugno. Nel caso di mancata autorizzazione, al lavoratore è stata data la possibilità di trasferire la propria adesione ad un'altra forma in regola con la normativa, senza nessun impedimento.

Una novità introdotta dalla legge Finanziaria 2007 è stata l'istituzione con decorrenza dal 1° gennaio 2007 del "Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di lavoro", gestito dall'INPS su un apposito conto presso la Tesoreria dello Stato, denominato Fondo di Tesoreria (v. il paragrafo relativo). Per evitare ripercussioni economiche negative a carico delle imprese, il comma 764 della legge finanziaria ha modificato la disciplina esistente in materia di compensazioni alle imprese per il conferimento del TFR alla previdenza complementare, estendendo il riconoscimento della deduzione del reddito d'impresa per un importo pari al 4% anche nell'ipotesi in cui il TFR venga destinato al fondo di tesoreria¹.

In senso analogo le agevolazioni quali l'esonero dal versamento del contributo dovuto al fondo di garanzia del TFR (*ex lege* n. 297/1982) e la compensazione dei costi per le imprese conseguenti il conferimento del TFR, che in precedenza erano accordate per la quota di TFR devoluta a previdenza complementare, sono state estese in caso di versamento del TFR al Fondo di Tesoreria.

Altra modifica apportata dalla finanziaria è l'equiparazione ai fini fiscali fra le forme pensionistiche complementari istituite in Italia e quelle istituite negli Stati membri dell'Unione europea e negli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo.

¹ Sul punto v. le osservazioni del CNEL, "La riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (L. 23 agosto 2004, n. 243): provvedimenti di delega attuati", documento approvato dall'assemblea il 30 maggio 2007.

2.2 I decreti di attuazione emanati

La piena entrata a regime della riforma della previdenza complementare è in parte demandata dal d.lgs. n. 252/2005 all'emanazione di appositi decreti ministeriali, per la regolamentazione di aspetti specifici. Nei primi mesi del 2007, entro i termini previsti dal d.lgs. n. 252/2005, sono stati emanati i decreti relativi alle modalità di espressione della volontà in materia di destinazione del TFR maturando da parte del lavoratore; ai criteri per l'adeguamento alle nuove disposizioni normative da parte delle forme pensionistiche preesistenti; ai requisiti di professionalità e di onorabilità dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le forme pensionistiche complementari.

Di seguito si riporta un breve commento ai decreti emanati.

2.2.1 Le modalità di espressione della volontà circa la destinazione del TFR

Il 30 gennaio 2007 il Ministero del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, ha emanato il decreto interministeriale di attuazione degli articoli 8 e 9 del d.lgs. n. 252/2005 e dell'art. 765, c. 1, l. n. 296/2006, nonché degli articoli 755 ss. della l. n. 296/2006.

Queste norme mirano a disciplinare le modalità con cui consentire al lavoratore di esprimere la propria volontà circa la destinazione del TFR maturando; la costituzione della forma pensionistica complementare presso l'INPS alla quale affluiscono le quote di TFR maturando dei lavoratori silenti (art. 8, c. 7, lett. b), n. 3) del d.lgs. 252/2005), laddove non esista un fondo negoziale; la regolamentazione del Fondo per l'erogazione ai lavoratori dipendenti del settore privato dei trattamenti di fine rapporto di cui all'articolo 2120 del codice civile.

Il decreto è suddiviso in due Capi, il primo dedicato alle modalità di "Espressione della volontà del lavoratore circa la destinazione del TFR maturando" e il secondo alla "Forma pensionistica complementare presso l'Istituto nazionale della previdenza sociale", denominato Fondinps. Per organicità di trattazione, il Capo II del

decreto è commentato nel paragrafo della presente relazione — cui si rinvia - dedicata a Fondinps.

Per quanto concerne le modalità di espressione della volontà circa la destinazione del TFR maturando, il decreto ha individuato due diverse fattispecie, che si differenziano a seconda che il rapporto di lavoro — con esclusione di quello domestico — fosse in essere già al 31 dicembre 2006 o fosse iniziato successivamente a tale data. Alle due diverse ipotesi si ricollegano effetti diversi per quanto concerne la data entro cui esprimere la volontà in merito al conferimento: il 30 giugno 2007 per coloro il cui rapporto di lavoro fosse già in essere al 31 dicembre 2006; 6 mesi dalla data di assunzione per gli altri.

Il decreto ministeriale ha definito gli aspetti procedurali con cui formalizzare l'espressione di volontà da parte del lavoratore. La manifestazione di volontà deve avvenire esclusivamente mediante la compilazione dei moduli, il cui format è allegato al decreto ministeriale, e si perfeziona con la consegna del modulo al datore di lavoro, che deve conservare l'originale e rilasciarne copia controfirmata per ricevuta al lavoratore. Per i rapporti in essere al 31 dicembre 2006 è stato predisposto il modulo definito TFR1, mentre il TFR2 vale per le altre ipotesi.

In ottemperanza al dettato normativo del d.lgs. n. 252/2005 il decreto prevede che, in relazione alle scelte effettuate dal lavoratore, gli effetti siano: il conferimento alla forma pensionistica prescelta; il mantenimento del TFR in azienda che, nel caso di datori di lavoro con almeno 50 addetti si traduce nel trasferimento presso il Fondo di Tesoreria; il conferimento alla forma negoziale prevista da contratti aziendali, nazionali o territoriali applicati dal datore di lavoro o, in loro assenza, a Fondinps, in caso di silenzio assenso.

Il decreto fa comunque salva l'ipotesi in cui i lavoratori che, successivamente al 31 dicembre 2006 e prima della data di pubblicazione del decreto stesso avessero già manifestato al datore di lavoro la propria volontà di conferire il TFR ad una forma pensionistica complementare. In tal caso vale la scelta compiuta e gli effetti decorrono dalla data di espressione della volontà, a condizione che essa sia confermata mediante la compilazione del modulo TFR1 o TFR2 entro 30 giorni dalla pubblicazione del decreto.

Superato il primo periodo di applicazione della normativa, le modalità di espressione della volontà da parte del lavoratore saranno ulteriormente semplificate²², venendo meno la necessità di distinguere fra coloro il cui rapporto fosse già in essere al 31 dicembre 2006 o sia iniziato successivamente. È evidente, infatti, che ormai permane solo questa fattispecie.

2.2.2 L'adeguamento delle forme pensionistiche complementari preesistenti alle disposizioni del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252

Uno dei problemi affrontati dalla decretazione di attuazione è l'adeguamento delle forme pensionistiche complementari preesistenti alle disposizioni normative del d.lgs. n. 252/2005.

Il decreto ministeriale individua due diverse tipologie di Fondi.

I Fondi pensione preesistenti sono le forme pensionistiche complementari che – ai sensi dell'art. 20, c. 1, d.lgs. n. 252/2005 - risultano istituite alla data di entrata in vigore della legge n. 421 del 1992. Fanno eccezione a tali forme pensionistiche quelle istituite all'interno di enti pubblici, anche economici, che esercitano i controlli in materia di tutela del risparmio, in materia valutaria o in materia assicurativa.

I fondi pensione interni bancari o assicurativi sono una categoria particolare di fondi pensione preesistenti istituiti all'interno di enti o società sottoposti a vigilanza, direttamente o in quanto facenti parte di un gruppo, in base alle disposizioni del Testo unico delle leggi in materia bancaria e creditizia (di cui al d.lgs. n. 385/1993) e al Codice delle assicurazioni private (d.lgs. n. 209/2005).

Entro due anni dall'entrata in vigore del decreto ministeriale i fondi pensione preesistenti istituiti all'interno di soggetti diversi da istituti bancari o assicurativi acquisiscono autonoma soggettività giuridica, mentre quelli costituiti nell'ambito di tali categorie, comparti o raggruppamenti assumono forma di soggetto riconosciuto ai sensi dell'art. 4, c. 1, lett. b) del d.lgs. n. 252/2005.

²² Questa necessità era stata evidenziata dal CNEL nel documento su "La riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (L. 23 agosto 2004, n. 243): provvedimenti di delega attuati", approvato dall'assemblea il 30 maggio 2007.

I fondi preesistenti devono adeguare i propri statuti alle disposizioni in materia di organizzazione e funzionamento di cui agli articoli 5, 8, 11 e 14 del d.lgs. n. 252/2005, salvo le deroghe specifiche espressamente previste dal decreto³ stesso o eventuali specifiche deroghe concesse dalla Covip. La Commissione di vigilanza può consentire specifiche deroghe ai fondi a prestazione definita ovvero in altri casi particolari, in funzione della specificità dei fondi, per esigenze relative all'equilibrio tecnico del fondo, al rispetto del criterio di sana e prudente gestione e alla tutela degli interessi degli iscritti, ivi incluso il contenimento dei costi. L'adeguamento degli statuti alle disposizioni in materia di limiti agli investimenti previsti dall'art. 6, c. 13, lett. a), b) e d) del d.lgs. n. 252/2005 e alle disposizioni di cui al d.m. Economia e finanze n. 703 del 1996, può essere realizzato entro tre anni dall'entrata in vigore del regolamento. Per l'adeguamento alle disposizioni dell'art. 6 e 7 del d.lgs. n. 252/2005, invece, il termine è fissato in cinque anni.

La verifica dell'adeguamento dei Fondi preesistenti compete alla Covip, cui deve essere data comunicazione dell'avvio delle procedure di adeguamento degli statuti.

I fondi pensione interni bancari o assicurativi devono prevedere l'istituzione del responsabile del fondo, che può essere scelto anche tra gli esponenti della banca o dell'impresa di assicurazione in possesso dei requisiti di cui all'articolo 5, c. 2, del d.lgs. n. 252/2005, e si devono dotare di forme di organizzazione adeguate alle proprie caratteristiche e atte a garantire la partecipazione degli iscritti.

Una norma apposita (art. 4) è dedicata al **Conferimento del TFR ai fondi preesistenti**. A tutela dei lavoratori e in analogia a quanto previsto dalla disciplina di carattere generale, la norma dispone che i fondi preesistenti che intendono essere destinatari del conferimento del TFR devono costituire, ove non esistano già, apposite sezioni a contribuzione definita. La garanzia del rendimento minimo del TFR, prevista dall'art. 8, c. 9 del d.lgs. n. 252/2005, da parte dei fondi pensione preesistenti che fanno ricorso a gestioni assicurative può essere soddisfatta anche mediante l'inserimento di apposite clausole nei contratti assicurativi.

³ L'art. 20, c. 1, del d.lgs. n. 252/2005 dispone che ai fondi preesistenti non si applicano gli articoli 4, c. 5, e 6, cc. 1, 3 e 5.

I fondi pensione bancari o assicurativi devono costituire, ove non già esistenti, un patrimonio separato e apposite sezioni a contribuzione definita e, analogamente a quanto previsto per i fondi preesistenti, la garanzia del rendimento minimo del TFR, prevista dall'art. 8, c. 9 del d.lgs. n. 252/2005, laddove si faccia ricorso a gestioni assicurative, può essere soddisfatta anche mediante l'inserimento di apposite clausole nei contratti assicurativi.

I fondi pensione preesistenti costituiti all'interno di soggetti diversi da istituti bancari o assicurativi possono divenire destinatari del TFR a condizione che si siano adeguati alle norme del decreto ministeriale e abbiano acquisito autonoma soggettività giuridica.

Il decreto detta norme sui **modelli gestionali e investimenti** dei fondi preesistenti, con norme analoghe a quelle previste dal d.lgs. n. 252/2005 per le forme pensionistiche complementari per quanto concerne gli investimenti immobiliari; inoltre è consentito ai fondi preesistenti di concedere prestiti strettamente connessi alle attività del fondo, per un ammontare limitato sulla base di parametri fissati dalla Covip e assumere prestiti solo a fini di liquidità e su base temporanea.

Alla Covip è, inoltre, concesso il potere di limitare le categorie di attività nelle quali i fondi pensione preesistenti possono investire direttamente le proprie risorse in funzione dell'adeguatezza della struttura organizzativa preposta alla valutazione e alla gestione del rischio degli investimenti.

Per quanto concerne la disciplina sui **conflitti di interesse** il d.m. rinvia alle disposizioni regolamentari di cui all'art. 6, c. 5-bis del d.lgs. n. 252/2005.

2.2.3 I requisiti di professionalità e di onorabilità dei soggetti che svolgono funzioni di amministrazione, direzione e controllo presso le forme pensionistiche complementari

Con il decreto del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale n. 79 del 15.05.2007 è stato emanato il Regolamento recante norme per l'individuazione dei requisiti di professionalità e di onorabilità dei soggetti che svolgono funzioni di

amministrazione, direzione e controllo presso le forme pensionistiche complementari, ai sensi dell'articolo 4, comma 3, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252.

Viene così superata, come anche auspicato dal Cnel⁴, la precedente disciplina contenuta d.m. n. 211 del 1997⁵ recante norme sui requisiti formali costitutivi, sugli elementi essenziali statutari, sui requisiti di onorabilità e professionalità dei componenti degli organi e sulle procedure per l'autorizzazione all'esercizio dei fondi pensione gestori di forme di previdenza complementare, emanato in attuazione dell'art. 4, c. 3 del d.lgs. n. 124 del 1993.

I requisiti di onorabilità e professionalità devono essere posseduti da coloro che, nell'ambito delle diverse forme pensionistiche complementari, ivi compreso Fondinps e i fondi preesistenti, rivestono cariche quali: la rappresentanza legale; componente degli organi di amministrazione, componente degli organi di controllo, responsabile delle forme pensionistiche complementari, membro degli organismi di sorveglianza dei fondi pensione aperti, membro degli organismi, comunque denominati, di rappresentanza degli iscritti alle forme pensionistiche complementari di cui all'art. 20 del d.lgs. n. 252/2005.

I **requisiti di professionalità** sono l'esercizio per almeno un triennio complessivo di alcuni tipi di attività specificati nel decreto quali: amministrazione, controllo o di carattere direttivo presso enti o imprese del settore bancario, finanziario o assicurativo, forme pensionistiche complementari; attività professionali in materie attinenti al settore previdenziale, bancario, finanziario o assicurativo; insegnamento universitario in materie giuridiche o economiche; funzioni dirigenziali presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni aventi attinenza con il settore previdenziale, bancario, finanziario o assicurativo⁶; funzioni di amministrazione, di indirizzo, di

⁴ Cfr. il documento su: "La riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare (L. 23 agosto 2004, n. 243): provvedimenti di delega attuati", approvato dall'Assemblea il 30 maggio 2007, p. 11.

⁵ Sono stati abrogati gli articoli 4, 7 e 14 del d.m. n. 211 del 1997 e il successivo decreto del 20 giugno 2003.

⁶ Con esclusivo riferimento alle forme pensionistiche complementari per il personale dipendente delle pubbliche amministrazioni (previste dall'articolo 3, comma 2, del decreto n. 252 del 2005), vale lo svolgimento di funzioni dirigenziali anche presso enti pubblici o pubbliche amministrazioni che non