



**Osservatorio Nazionale Bilaterale sui
 Fondi Pensione del Pubblico Impiego**

*Quarto rapporto
 sulla previdenza complementare
 nel settore pubblico contrattualizzato*

Novembre 2013

Presentazione del Rapporto

Come è noto agli addetti ai lavori che seguono l'attività dell'Osservatorio nazionale bilaterale sui fondi pensione del pubblico impiego, il presente rapporto, giunto alla sua quarta edizione, rappresenta un momento di sintesi dell'attività svolta nel corso del periodo interessato dalla pubblicazione. L'attività di studio, analisi ed approfondimento delle tematiche teoriche ed operative attinenti ai fondi pensione pubblici sono state al centro dei lavori, condotti, come di consueto, con imparzialità e professionalità, dall'ARAN e dalle Organizzazioni sindacali, con la precipua finalità di dare impulso allo sviluppo della previdenza complementare nel settore pubblico.

Nella edizione di quest'anno, vi è anche l'intento di dare il giusto rilievo all'attività dei fondi pubblici dal 2010 ad oggi (Espero, Perseo e Sirio). Con la piena operatività degli ultimi due, si è concluso infatti il percorso per l'introduzione della previdenza complementare nel settore pubblico contrattualizzato e si è aperta la fase della raccolta delle adesioni per i due nuovi fondi e, più in generale, dello sviluppo e del consolidamento di tutto il settore. Il rapporto ci ricorda anche, la grande importanza che riveste la sinergia tra le parti istitutive e le istituzioni competenti in questo settore, quali il Dipartimento della funzione pubblica, il Ministero del lavoro e delle politiche previdenziali, la Commissione di vigilanza sui fondi pensione,

Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'amministrazione pubblica (dal 1 gennaio 2012 confluito nell'Istituto nazionale previdenza sociale), i fondi Espero, Perseo e Sirio e Mefop – Sviluppo mercati fondi pensione. A tutti il ringraziamento più sentito per l'attività svolta e per i concreti contributi ed apporti di professionalità e competenza, individuali e collettivi, anche alla stesura del presente rapporto.

Roma, 6 novembre 2013

I componenti dell'Osservatorio:

Enrico Mingardi..... (ARAN)..... Firmato

Pierluigi Mastrogiuseppe (ARAN) Firmato

Arturo Parisi..... (ARAN) Firmato

Vincenzo Emiliano Martire (ARAN)..... Firmato

Marco Broccati..... (CGIL)..... Firmato

Giorgio Grasso..... (CISL)..... Firmato

Giancarlo Serafini (UIL) Firmato

Achille Massenti (CONFSAL) Firmato

Lucio Casalino (CISAL) Firmato

Carlo Sizia (CONFEDIR) Firmato

Luciano Dionisi (CIDA) Firmato

Claudio Testuzza (COSMED) Firmato

Leopoldo Guidi (USAE)..... Firmato

Graziano Forlani (CGU) Firmato

Marco Carlomagno (CSE)..... Firmato

Indice

Introduzione.....	6
1. L'attività dell'Osservatorio.....	8
1.1 Supporto al completamento dei fondi ed all'avvio di Perseo e Sirio.....	9
1.2 Analisi e simulazioni su ipotesi di lavoro e scenari evolutivi. L'approfondimento sulla sostenibilità economica di un fondo ad hoc per università e ricerca	11
1.3 Manutenzione degli accordi in tema di previdenza complementare: differimento del termine per l'opzione al TFR ed adesione a Sirio di Università, Ricerca e Coni.....	14
1.4 Iniziative di comunicazione	15
1.5 Dematerializzazione dei processi e dei flussi informativi e contributivi per l'adesione ai fondi.....	15
1.6 Previdenza complementare per professori e ricercatori universitari	18
1.7 Analisi delle differenze di trattamento tra lavoratori pubblici e privati e valutazione degli effetti economici della cosiddetta "parità fiscale".....	20
1.8 Implicazioni delle innovazioni normative in tema di TFS e della successiva sentenza della Corte costituzionale	21
2. La previdenza complementare: dati e tendenze generali	22
2.1 Contesto internazionale.....	22
2.2 Contesto nazionale	26
2.3 Settore pubblico.....	28
3. Il completamento dei Fondi negoziali pubblici: Espero, Perseo e Sirio	29
3.1 Premessa	29
3.2 Fondo Espero.....	32
Platea, adesioni, rendimenti	32
Profili organizzativi.....	37
Iniziative di comunicazione.....	41
3.3 Fondo Perseo	43
Fase di avvio	43
Adesioni.....	44
Iniziative di comunicazione.....	47
3.4 Fondo Sirio	48
3.5 Analisi sulle percezioni dei lavoratori: le risultanze di alcune indagini conoscitive condotte nell'ambito del Fondo Espero e del settore scolastico	50

Indagine conoscitiva sui lavoratori della scuola e sugli aderenti ad Espero.....	51
Indagine conoscitiva sulle figure apicali del comparto della Scuola	53

4. Focus di approfondimento 56

4.1	<i>Parificazione tra lavoratori pubblici e privati in materia di previdenza complementare: analisi degli effetti finanziari</i>	<i>57</i>
	Elementi di riferimento e scenari simulati	58
	Contribuzione	59
	Riscatto	61
	Rendita.....	62
	Capitale	63
	Anticipazioni.....	64
	Conclusioni.....	65
4.2	<i>TFS e TFR dei dipendenti pubblici dopo il decreto legge n. 78/2010: la sentenza della Corte Costituzionale n. 223/2012 e la legge n. 228/2012</i>	<i>67</i>
	Trattamenti di fine servizio e fine rapporto dei dipendenti pubblici fino al decreto legge n. 78/2010	67
	Trattamenti di fine servizio.....	68
	Trattamento di fine rapporto	71
	Tfs e Tfr dopo le modifiche introdotte dai DL n.78/2010 e 138/2011.....	75
	Sentenza n. 223/2012 della Corte costituzionale	80
	DL n. 185/2012 e l'art. 1, commi 98-101, della legge 228/2012 emanati con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 223/2012	81
	Ordinanza del 5 marzo 2013 del Tribunale di Reggio Emilia di rimessione alla Corte costituzionale e un nuovo filone di contenzioso sulla trattenuta del 2,5% sulla retribuzione per i lavoratori in Tfr.....	83

Introduzione

Il periodo osservato dal presente rapporto abbraccia l'attività svolta dalla fine del 2010 ad oggi, arco temporale in cui i lavori svolti dall'Osservatorio sono stati più che mai vivaci e interessanti. Un rinnovato spirito ha animato tutti gli attori del settore, con una collaborazione sempre più ampia delle istituzioni a significare il crescente ruolo della previdenza complementare nel settore del pubblico impiego.

Entusiasmo alimentato anche dalla costituzione dei due nuovi fondi negoziali pubblici che hanno raggiunto i "blocchi di partenza" ed avviato la campagna di adesione, dopo un lungo percorso: *Perseo* dedicato al personale delle regioni ed autonomie locali e sanità; *Sirio* ai dipendenti di ministeri, enti pubblici non economici, presidenza del consiglio dei ministri, Enac, Cnel, agenzie fiscali, università ed enti pubblici di ricerca.

La sinergia, la coesione e il lavoro di squadra hanno permesso di raggiungere risultati importanti. E' questo il motivo per cui, sin da queste prime pagine del rapporto, si esprime un sentito ringraziamento ai rappresentanti della Covip, del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi - Ministero economia e finanza, della Direzione generale per le politiche previdenziali e assicurative - Ministero lavoro e politiche sociali, del Dipartimento della funzione pubblica - Presidenza del consiglio dei ministri, dell'Inps gestione dipendenti pubblici, dei Fondi Espero, Perseo e Sirio, di Mefop. Tutti, con la loro attiva partecipazione ai lavori dell'Osservatorio, hanno contribuito alla definizione di percorsi di studio e conoscenza di rilievo e sostenuto la seconda fase d'avvio della previdenza complementare dei dipendenti pubblici.

Prima di approfondire i temi trattati nel corso del biennio, occorre ricordare alcune delle funzioni dell'Osservatorio bilaterale dei fondi pensione, come individuate dal Protocollo d'intesa del 22 novembre 2005 che ne ha sancito la costituzione:

- promuovere studi e ricerche e stimolare lo scambio di informazioni
- valutare gli aspetti applicativi della normativa e delle iniziative legislative
- assistere e valorizzare i fondi contrattuali e monitorare il settore

- migliorare l'attività del sistema dei fondi pensione

Con questi chiari obiettivi, l'Osservatorio nel corso degli anni 2011 e 2012 ha tenuto sei incontri, lavorando con assiduità ai temi più rilevanti del settore ed agli aggiornamenti legislativi intervenuti, senza mai perdere di vista l'iter di costituzione dei Fondi Perseo e Sirio. Preme ricordare, in particolare l'incontro del 24 ottobre 2012, che ha visto l'Osservatorio, nella sua consueta veste di promotore di iniziative a favore della previdenza integrativa, ospite del Dipartimento della funzione pubblica in una seduta volta a presentare il lavoro di comparazione dei sistemi fiscali applicati ai dipendenti pubblici iscritti ai fondi pubblici o privati¹.

Ma oltre agli incontri, vi è stato un intenso lavoro nell'ambito dei gruppi tematici, incaricati di analizzare ed approfondire specifici argomenti, ritenuti di grande rilievo per dare maggiore efficacia al sistema dei fondi negoziali pubblici.

Gli argomenti presentati in questo rapporto sono la sintesi, necessariamente breve ma si spera sufficientemente chiara ed esaustiva, di un lungo lavoro che ha focalizzato la propria attenzione su alcuni argomenti chiave del contesto attuale.

Come da prassi consolidata, il rapporto sarà pubblicato sul sito istituzionale dell'ARAN. Sarà inoltre inviato alle Commissioni lavoro del Senato e della Camera dei Deputati, al Dipartimento della funzione pubblica, al Ministero dell'economia e delle finanze, al Ministero del lavoro e delle politiche sociali, alla Covip, all'Inps, al Mefop al fine di dare ampia diffusione ai temi della previdenza complementare.

¹ Il presente rapporto dedica una sezione all'approfondimento di questo specifico tema (cfr. capitolo 4, § 4.1).

1. L'attività dell'Osservatorio

In questo capitolo, si intende offrire una breve sintesi dei temi trattati dall'Osservatorio nel corso dei suoi lavori, con l'intento di delineare il quadro d'insieme. Alcuni di questi verranno poi ripresi nei focus di approfondimento a cui è dedicato il capitolo finale del rapporto².

Di seguito, il resoconto sintetico dell'attività svolta:

- supporto alla predisposizione degli atti propedeutici alla costituzione dei fondi Perseo e Sirio e la designazione dei primi organi, a cui è seguita analogo attività di sostegno, durante la fase di avvio, alla campagna adesione; a latere di questa attività, è stato anche affrontato il tema delle risorse stanziare ad incentivo della previdenza complementare ed è stata analizzata una proposta di proroga legislativa per l'utilizzo delle stesse a copertura delle spese d'avvio dei fondi;
- elaborazione di analisi e simulazioni su ipotesi di lavoro e scenari evolutivi; in questo ambito, è stato effettuato, tra l'altro, uno studio sulla sostenibilità economica di un Fondo negoziale dedicato ai comparti dell'Università ed Ricerca;
- elaborazione di proposte per la manutenzione degli accordi in tema di previdenza complementare: in questo ambito, si segnalano, in particolare, il differimento del termine per l'opzione al TFR e l'adesione a Sirio di Università, Ricerca e Coni;
- proposte in merito ad iniziative di comunicazione per diffondere la cultura previdenziale e per sostenere la previdenza complementare pubblica;
- impulso alla dematerializzazione dei flussi informativi e finanziari tra iscritti e fondi ed avvio di una funzionalità per l'adesione ai fondi via web, limitatamente alle amministrazioni gestite, per quanto riguarda la procedura paghe e stipendi, da Service Personale Tesoro (SPT);

² Cfr. capitolo 4.

- analisi della normativa relativa all'istituzione di una forma di previdenza complementare per docenti e ricercatori universitari, con contestuale studio degli strumenti idonei per una eventuale adesione ai fondi negoziali pubblici già costituiti;
- approfondita analisi di impatto della possibile ed auspicabile estensione ai dipendenti pubblici della disciplina fiscale prevista per i dipendenti del settore privato, argomento più volte studiato e dibattuto, ma affrontato questa volta con l'elaborazione di stime attuariali aventi l'obiettivo di quantificare gli effetti, in termini di minor gettito fiscale, della parificazione delle regole;
- analisi e confronto sulle implicazioni delle innovazioni normative, in tema di Tfs, introdotte dal D.L. n. 78/2010 e della successiva sentenza della Corte Costituzionale n. 223/2012.

1.1 Supporto al completamento dei fondi ed all'avvio di Perseo e Sirio

Il tema principale, intorno al quale si è svolta l'attività con il più ampio sforzo, può considerarsi quello di supporto al completamento dei fondi negoziali dei dipendenti pubblici contrattualizzati.

La predisposizione degli atti necessari alla costituzione dei Fondi Perseo e Sirio, ha reso necessario l'approfondimento di numerose tematiche che, pur se affrontate in parte con la costituzione del Fondo Espero, hanno comunque richiesto l'impegno di tutti, al fine di contemperare le differenti esigenze dei costituendi fondi.

Chiusa la fase negoziale di istituzione dei fondi, l'esigenza è stata quella di provvedere alla *redazione dello statuto*, del regolamento elettorale e dell'atto costitutivo. Mentre per il regolamento elettorale, le organizzazioni sindacali, sia di Perseo che di Sirio, propendevano per demandare al primo consiglio il compito di redigerlo, in merito allo statuto di Sirio il confronto si è rilevato serrato, in particolare sui criteri di costituzione e composizione del Consiglio di amministrazione. Al fine di comporre le differenti posizioni, sono state studiate e proposte alcune soluzioni conciliative: l'utilizzo di sistemi elettorali maggioritari, proporzionali o misti e l'introduzione del premio di maggioranza a quorum fissati.

In merito *all'atto costitutivo*, invece, l'Agenzia ha lavorato a stretto contatto con il notaio incaricato della stipula della costituzione dei due fondi, producendo uno schema di atto dell'associazione in linea con le esigenze peculiari dei fondi pensione e nel rispetto della normativa vigente, operando tutta l'attività informativa di raccordo con lo studio notarile propedeutica alla firma (produzione dei nominativi dei soggetti firmatari e relativi documenti, eventuali procure, testi da allegare all'atto, segnalazione primi organi definiti dalle parti istitutive, individuazione dei compensi e altro).

Nel lungo periodo trascorso tra l'accordo istitutivo e la effettiva costituzione di Sirio e Perseo (dal 2007 al 2010/2011 rispettivamente per Perseo e per Sirio), occorre ricordare la lunga fase di "stallo" - il gergo scacchistico aiuta a comprendere la situazione - dovuta alla designazione dei primi organi sociali. Ciascuna delle parti, per il numero ad essa spettante³, avrebbe dovuto indicare i nominativi dei componenti il primo Consiglio di amministrazione (tra i quali sarebbe stato poi individuato il Presidente) e del primo Collegio dei sindaci. Se per la parte sindacale la definizione era rimessa all'univoca indicazione delle organizzazioni sindacali, per la parte datoriale gli stessi accordi facevano invece rinvio ad apposito atto normativo del Governo, il quale avrebbe dovuto individuare i soggetti componenti dei due organi, in possesso dei requisiti di professionalità e onorabilità previsti dalla legge.

In considerazione della numerosità delle amministrazioni ed enti presenti nei fondi (per Perseo, regioni, autonomie locali ed enti del servizio sanitario nazionale; per Sirio, ministeri, presidenza del consiglio, agenzie, enti pubblici non economici, Cnel, Enac), i tempi di definizione dei componenti si sono particolarmente allungati. Il DPCM di nomina dei rappresentanti datoriali in seno agli organi di Perseo, a firma dei Ministri della funzione pubblica, Tesoro e Lavoro, è stato emanato nel luglio 2010. Il medesimo iter, invece, si è concluso per il fondo Sirio nel marzo 2011.

I tempi ampi di definizione del DPCM hanno permesso di portare a buon fine l'iniziativa dell'ARAN volta ad introdurre una importante norma di semplificazione delle designazioni, in caso di sostituzione dei soggetti

³ Il Consiglio di amministrazione è composto da 18 componenti secondo il criterio paritetico da nove in rappresentanza delle amministrazioni e nove dei lavoratori, mentre il Collegio dei sindaci è costituito con 4 componenti ed analogamente diviso in due datore lavoro e due organizzazioni sindacali. Fa eccezione il primo Consiglio di amministrazione di Perseo, che transitoriamente è composto di 20 membri, considerando i due componenti aggiunti a seguito dell'adesione della dirigenza medica, veterinaria e tecnico amministrativa.

individuati dal decreto. Con tale disposizione la eventuale sostituzione dei componenti dei primi organi, potrà avvenire direttamente ad opera del comitato di settore, con apposita comunicazione agli organi del fondo.

La predisposizione degli atti di adesione al Fondo Sirio, ha richiesto una attenta valutazione in merito a due questioni rilevanti: l'eventuale riconoscimento di un incentivo per gli iscritti nel primo e secondo anno di attività del fondo ed il riconoscimento al Fondo delle spese di avvio, per i comparti Università, Ricerca e Agenzie.

In particolare, occorre ricordare che i tentativi di proroga legislativa all'utilizzo delle risorse destinate alla previdenza complementare per le predette finalità, non hanno avuto esito positivo, con la conseguenza che una parte degli aderenti a Sirio non ha potuto beneficiare della norma in sede di adesione permettendo al fondo stesso di disporre di alcune risorse aggiuntive.

1.2 Analisi e simulazioni su ipotesi di lavoro e scenari evolutivi. L'approfondimento sulla sostenibilità economica di un fondo ad hoc per università e ricerca

A latere dell'attività di supporto all'avvio dei due nuovi Fondi, si sono inoltre attivati approfondimenti su alcuni temi collaterali all'attività di costituzione, ma essenziali per la più ampia diffusione della previdenza integrativa pubblica.

Queste analisi si sono focalizzate, in particolare, su scenari evolutivi ovvero su specifiche ipotesi di lavoro. Sono state analizzate, ad esempio, ipotesi di adesione con condizioni meno stringenti delle attuali, come la non obbligatorietà dell'opzione al TFR per i dipendenti in servizio al 31 dicembre 2000. E' stato inoltre affrontato e dibattuto il tema della virtualità del TFR e dei suoi costi, causati dai rendimenti finanziari figurativi il cui onere ricadrà a carico del bilancio statale al momento del pensionamento dei dipendenti aderenti del pubblico impiego, definendo quale interessante percorso di studio, l'analisi degli ipotetici effetti derivanti dal versamento reale dello stesso. Infine, sono state elaborate stime di sostenibilità economica dei fondi per i comparti e le aree in attesa di definire la propria previdenza complementare.

Riguardo a quest'ultimo punto, è utile dare conto in modo più approfondito della specifica analisi effettuata in merito alla ipotesi di costituzione di un Fondo per i comparti università e ricerca.

Vi era infatti, per tali comparti, un orientamento favorevole delle organizzazioni sindacali di costituire un fondo di previdenza complementare *ad hoc* per il personale dirigente e non dirigente. Sul tema, sono state effettuate alcune riunioni ed incontri dell'Osservatorio, per approfondire pro e contro della ipotesi prospettata.

In tale contesto, è stata di una qualche utilità una specifica analisi effettuata a supporto dei lavori dell'osservatorio. Analisi basata, principalmente, sulla numerosità della platea di potenziali destinatari di un ipotetico fondo per i soli comparti università e ricerca. La sostenibilità economica è infatti direttamente correlata al numero di potenziali aderenti, poiché gli iscritti costituiscono la fonte di entrata di gran lunga prevalente di un fondo su cui far conto per la copertura dei costi di gestione. Questi ultimi, pur se ridotti al minimo nei fondi negoziali, devono comunque avere una incidenza contenuta, al fine di massimizzare il valore creato dal Fondo per gli iscritti.

L'analisi condotta si è anche basata sulle tendenze più generali del settore. Guardando al mondo della previdenza complementare, sia pubblica che privata, il fenomeno della riduzione del numero delle forme di previdenza è significativo: i fondi negoziali autorizzati nel 2002 erano 44, oggi ne sono presenti 37, compresi i neo-costituiti Perseo e Sirio. L'accorpamento dei fondi negoziali od aperti nasce dall'esigenza di ampliare la base associativa: infatti, dove è presente una più ampia platea di riferimento sarà maggiore l'efficienza del fondo e la sua capacità di intercettare nuove adesioni. La consistenza del bacino dei potenziali iscritti, rilevante per tutti i fondi, lo è in particolare per i tre fondi "pubblici", ove si riscontra una percentuale di adesioni significativamente inferiore a quella dei fondi "privati".

Per comprendere la rilevanza del fattore dimensionale ai fini di un'efficiente gestione delle forme pensionistiche complementari, occorre considerare che i fondi pensione negoziali sostengono, per lo svolgimento della loro attività:

- costi fissi di gestione relativi a sede, personale, compensi per gli organi statutari, oneri per i servizi amministrativi acquistati da terzi (service amministrativo);
- costi semi fissi (o semi variabili), derivanti principalmente dai costi finanziari per la gestione delle risorse e per il servizio di banca

depositaria, i quali contengono sia una componente fissa, che una componente variabile.

L'incidenza dei costi fissi sul singolo iscritto è, con ogni evidenza, direttamente correlata alla dimensione del fondo: infatti, quanto più è elevato il numero degli iscritti al fondo minore sarà l'incidenza di tali spese sul singolo iscritto. La COVIP ha calcolato in euro 20 pro-capite annue, la spesa amministrativa media di tutti i fondi operativi, sostenuta nell'anno 2011.

Nei fondi con bacino limitato e basso numero di iscritti, la quota di spese fisse che ricade sul singolo iscritto sarà certamente più elevata, con la conseguenza di una gestione poco efficiente (ed insostenibile, nei casi limite), sul piano del rapporto tra benefici retrocessi ai lavoratori e costi pro-capite sostenuti.

Il finanziamento delle spese amministrative avviene attraverso l'imputazione a carico degli aderenti di una quota di adesione, il cui ammontare viene fissato dall'organo di amministrazione del fondo. Anche le quote di iscrizione una tantum, versate dal lavoratore e/o dall'azienda all'atto dell'adesione, contribuiscono al finanziamento di tali spese. Talvolta al finanziamento delle spese concorrono anche le quote che alcuni fondi addebitano ai lavoratori per l'esercizio di prerogative individuali (trasferimento, switch, riscatto, anticipazione), nonché gli importi che le fonti istitutive di alcune forme pensionistiche hanno previsto quale versamento, a titolo di avviamento, da parte dei datori di lavoro tenuti alla contribuzione.

Come ulteriore elemento di valutazione, va considerato che nel settore pubblico il livello di contribuzione "reale" che affluisce al fondo è di entità piuttosto contenuta (circa 2% della retribuzione del lavoratore). In tale contesto, il contenimento delle spese di gestione pro-capite risulta ancora più importante per una buona *performance* del fondo.

Un ulteriore aspetto da considerare riguarda la consistenza del patrimonio destinato agli investimenti (attivo netto destinato alle prestazioni- ANDP). Nei casi di fondi con pochi iscritti, il capitale disponibile per l'investimento risulterà infatti piuttosto esiguo. Conseguentemente, risulterebbe più difficile la diversificazione degli investimenti che rappresenta, come è noto, il primo e più efficiente strumento di contenimento del rischio. Tendenzialmente, dunque, un fondo pensione con un capitale limitato sarà destinato ad esporsi (e ad esporre i lavoratori) ad un livello di rischio molto

elevato. In alternativa, dovrà rivolgersi a strumenti di risparmio collettivo come i fondi comuni che, però, scontano costi decisamente superiori, rispetto ad un *asset allocation* classica.

L'analisi elaborata, sulla scorta delle indicazioni fin qui presentate, ha permesso di dimostrare la non sostenibilità, per i comparti Università e Ricerca, della ipotesi di un fondo ad hoc, a cui ha fatto seguito la decisione di adesione dei due comparti al già costituito fondo Sirio.

1.3 Manutenzione degli accordi in tema di previdenza complementare: differimento del termine per l'opzione al TFR ed adesione a Sirio di Università, Ricerca e Coni

L'accordo quadro nazionale del 29 luglio 1999 ha previsto, nei confronti dei dipendenti in regime di TFS, un termine per esercitare l'opzione di trasformazione del TFS in TFR necessaria ai fini dell'adesione alla previdenza complementare. Detto termine, previsto dall'art. 2, c. 3, dell'accordo, coincideva con la scadenza del quadriennio contrattuale 1998-2001 (31/12/2001), salvo ulteriore proroga decisa dalle parti.

Il lungo tempo trascorso per l'istituzione, costituzione e avvio dei fondi Espero, Perseo e Sirio, ha reso indispensabile l'intervento dell'ARAN e delle organizzazioni sindacali per ridefinire un nuovo termine che, ad oggi, è il 31 dicembre 2015⁴.

Inoltre, al fine di dare la possibilità ai comparti dell'Università e della Ricerca, nonché al Coni e sue federazioni, di poter aderire al fondo è stato definito il percorso idoneo alla modificazione ed integrazione dell'Accordo istitutivo di Sirio sottoscritto il 1 ottobre 2007.

⁴ Per memoria, si sono succeduti ben tre Accordi quadro sul superamento del termine indicato all'art. 2, comma 3, dell'AQN 29 luglio 1999 sul TFR e sui Fondi pensione complementare. Il primo sottoscritto l'8 maggio 2002, ha prorogato fino al 31 dicembre 2005 la facoltà di opzione alla trasformazione del TFS in TFR e la conseguente e contestuale possibilità di iscrizione al fondo pensione. Il secondo, siglato definitivamente il 2 marzo 2006, ha previsto il differimento del termine al 31 dicembre 2010, mentre l'ultimo, del 29 marzo 2011, ha allungato di un ulteriore quinquennio il termine, fissandolo al 31 dicembre 2015.

1.4 Iniziative di comunicazione

Allo scopo di diffondere la cultura previdenziale e rendere noto il completamento dei fondi pubblici, l'ARAN ha sollecitato l'Osservatorio a farsi promotore di diverse iniziative. I progetti intrapresi hanno avuto come messaggio fondamentale la necessità e i vantaggi della pensione integrativa per i lavoratori e la collettività, nonché hanno sollevato la giusta attenzione degli operatori sui problemi irrisolti del settore.

Così l'attività ha dato vita a diverse iniziative sostenute dal Dipartimento della Funzione Pubblica e dalla COVIP: una conferenza stampa tenuta presso il Dipartimento il 12 novembre 2012; un seminario presso il CNEL con la partecipazione di Covip, Dipartimento della Funzione Pubblica, Mefop e Fondi il 14 novembre; una conferenza dei direttori e capi del personale, degli enti ed amministrazioni interessati a Sirio, presso il Dipartimento della Funzione Pubblica, il 12 dicembre 2012, per affrontare aspetti operativi e sensibilizzare la parte datoriale alla rilevanza ed importanza del tema.

1.5 Dematerializzazione dei processi e dei flussi informativi e contributivi per l'adesione ai fondi

La fase di avvio dei fondi Perseo e Sirio ha spinto l'Osservatorio ad occuparsi dell'attività d'informatizzazione e semplificazione delle procedure di adesione e gestione della posizione individuale di previdenza complementare.

L'iniziativa nasce dalla sinergia tra i diversi operatori del settore della previdenza complementare che, nel pubblico impiego, vede partecipare non solo il lavoratore ed il datore lavoro, ma anche l'ente previdenziale, che contabilizza il trattamento di fine rapporto e le altre quote figurative destinate a previdenza complementare, nonché il Servizio personale tesoro (SPT)⁵, che provvede all'erogazione dello stipendio mensile ed opera le relative trattenute contributive e fiscali. Il fine è comune: quello di mettere a disposizione del lavoratore strumenti utili a conoscere i vantaggi della

⁵ Servizio del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del Ministero economia e finanze.

previdenza integrativa e ad aderire, in modo semplice ed immediato, al fondo pensione del proprio comparto.

Il processo di dematerializzazione ha richiesto l'analisi di due fasi della procedura di acquisizione dell'iscrizione, inizialmente rilevate come elementi di criticità dal Mef e dall'autorità di vigilanza, Covip:

- il *primo*, la necessità di una identificazione certa del soggetto che sottoscrive on line il modulo di adesione;
- il *secondo*, la possibilità di poter procedere alla totale eliminazione del modulo cartaceo.

In merito al primo problema, la soluzione è stata recepita seguendo le regole sancite dal Codice dell'Amministrazione Digitale – CAD⁶, che individua, all'art. 64, le modalità di accesso ai servizi erogati in rete dalle pubbliche amministrazioni e, all'art. 65, i criteri di validità dell'istanze e dichiarazioni presentate alle pubbliche amministrazioni per via telematica. Conseguentemente, il singolo lavoratore utilizza la procedura attraverso credenziali (nome utente e password), rilasciate previa identificazione da parte dell'amministrazione, per l'accesso ad un'area riservata, all'interno della quale è possibile sottoscrivere le istanze di adesione, di variazione e sospensione della contribuzione, di liquidazione o trasferimento.

Sul secondo elemento di criticità, la richiesta di completa dematerializzazione non poteva non essere accolta da tutte le parti interessate alla previdenza complementare dei pubblici dipendenti, soprattutto alla luce della recente normativa che ha posto le premesse per una amministrazione pubblica completamente digitalizzata.

I benefici derivanti dalla dematerializzazione dei processi sono numerosi: da un lato, le amministrazioni, i fondi, il Mef e l'Inps eliminano i flussi cartacei dei documenti sottoscritti per l'adesione e le comunicazioni, riducendo i costi di stampa e spedizione nonché le risorse umane dedicate a tali attività⁷; dall'altro, i lavoratori ottengono lo snellimento degli adempimenti, con la tempestività e certezza dei dati trasmessi.

⁶ Il Codice dell'Amministrazione Digitale è stato emanato dal Governo il 7 marzo 2005 (D. Lgs. n. 82) e modificato/integrato con successivi provvedimenti, da ultimo il DL 21 giugno 2013 n. 69 convertito con modificazioni dalla Legge 9 agosto 2013, n. 98.

⁷ In questa ottica va ricordato che la riorganizzazione del Mef, con la soppressione delle direzioni territoriali del Tesoro, avrebbe creato un ulteriore aggravio dell'attività svolta dalle ragionerie territoriali.

La sinergia tra i rappresentanti dei Fondi Espero, Perseo e Sirio, Aran, Mef e Inps sul progetto di dematerializzazione è stata avviata nel 2011 e ha permesso di giungere, nel maggio del 2013, alla completa attivazione dei servizi *self service* sul sito dedicato ai dipendenti pubblici "Noi PA", il portale istituito dal Mef per la gestione delle retribuzioni nella pubblica amministrazione.

Occorre ricordare che il progetto si colloca in un contesto di *spending review*⁸, in cui il perseguimento degli obiettivi di finanza pubblica, passa anche attraverso la razionalizzazione della spesa per l'acquisto di beni e servizi delle pubbliche amministrazioni, prevista dall'art. 11 c. 9 del DL 98/2011. Detta norma ha accentrato i pagamenti delle retribuzioni del personale delle amministrazioni dello Stato, presso i servizi SPT del Dipartimento dell'amministrazione generale, del personale e dei servizi del Mef, concedendo la facoltà alle altre amministrazioni pubbliche, le cui buste paga sono elaborate all'interno od all'esterno dell'ente, di stipulare specifiche convenzioni con SPT a tal fine⁹. Resta aperta, inoltre l'opportunità per questi ultimi enti, di stipulare convenzioni per la gestione delle buste paga con privati nei limiti di spesa imposti dalla legge.

Gli enti e amministrazioni non statali, non convenzionate con SPT, per l'adesione e la gestione dei flussi di previdenza complementare, potranno anche essere supportati da un analogo servizio *on line* che sta predisponendo l'Inps gestione dipendenti pubblici, anche al fine di semplificare gli adempimenti per quelle amministrazioni i cui dipendenti sono iscritti all'istituto ai fini Tfs e Tfr.

In sintesi oggi i dipendenti per i quali è attiva la nuova funzionalità possono operare e comunicare direttamente con il fondo pensione *via web*, senza passaggi cartacei ed in modo estremamente semplice e diretto; possono inoltre monitorare, in ogni momento, sempre attraverso il web, l'andamento dei propri risparmi¹⁰.

⁸ Per memoria si tratta del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135.

⁹ Il DM di attuazione dei servizi in convenzione è stato emanato dal Mef il 6 luglio 2012.

¹⁰ La procedura *via web* consente in particolare di: prendere visione della documentazione prevista dalla Covip e dal fondo pensione; compilare il modulo di adesione al fondo; richiedere la modifica della contribuzione al fondo, modificando la quota aggiuntiva; richiedere la sospensione o la riattivazione del contributo al fondo; richiedere il riscatto della posizione individuale al fondo; richiedere il trasferimento della posizione individuale nei differenti fondi.

1.6 Previdenza complementare per professori e ricercatori universitari

Oggetto di una ulteriore analisi, sviluppata da un gruppo di lavoro coordinato dall'Aran con la collaborazione Dipartimento della Funzione Pubblica, dell'Inps gestioni pubblici dipendenti e di esperti in materia, è stato lo studio della procedura per l'iscrizione dei docenti universitari e dei ricercatori di ruolo e non di ruolo ad un fondo pensione.

Nell'ambito delle discussioni relative al personale del settore universitario è emersa, in sede di Osservatorio, l'opportunità di ampliare la platea dei destinatari del costituendo fondo Sirio, concedendo la facoltà di aderire al fondo negoziale anche ai professori ed ai ricercatori universitari, di ruolo e non di ruolo.

La bontà dell'idea, nell'ottica di creare fondi di previdenza complementare con massa critica sempre più grande per bacino di utenti e risorse gestite, è stata sostenuta anche dalla CRUI-Conferenza dei rettori delle università italiane, che ha considerato positiva una contestuale definizione della materia per tutto il personale di sua competenza (contrattualizzato e non). In generale, l'ipotesi di lavoro è risultata utile anche per stimolare l'avvio della previdenza complementare per il personale ancora oggi in regime di diritto pubblico.

In merito, occorre evidenziare preliminarmente che la normativa esistente ed applicabile a tutto il personale pubblico (sia contrattualizzato che in regime di diritto pubblico) è contenuta nel D. Lgs. n. 124/1993, che sopravvive, per i soli lavoratori pubblici, alla riforma della previdenza complementare operata dal D. Lgs. n. 252/2005, come si è già avuto modo di chiarire. Il D. Lgs. n. 124/1993, nell'individuare i destinatari delle forme pensionistiche complementari, indica all'art. 2, c.1, *"i lavoratori dipendenti sia privati che pubblici"*. Nel declinare le modalità di istituzione (art. 3, c.2) sancisce inoltre: *"Per il personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'art. 1, comma 2, del decreto legislativo 3 febbraio 1993, n. 29, le forme pensionistiche complementari possono essere istituite mediante i contratti collettivi di cui al titolo III del medesimo decreto legislativo. Per il personale dipendente di cui all'art. 2, comma 4, del medesimo decreto legislativo le forme pensionistiche complementari possono essere istituite secondo le norme dei rispettivi ordinamenti, ovvero, in mancanza, mediante accordi tra i dipendenti stessi promossi da loro associazioni"*. Nel rinvio normativo del D. Lgs. n. 124, non si fa, dunque,

menzione dei professori e ricercatori universitari che, pur restando in regime di diritto pubblico, sono però disciplinati nel D. Lgs. n. 29/1993 al comma 5 del medesimo art. 2.

Lo stesso accade nel D. Lgs. n. 252/2005, in sede di riforma della previdenza complementare, dove all'analogo articolo dedicato all'istituzione delle forme di previdenza complementare si fa riferimento all'art. 3, c. 1, del D. Lgs. n. 165/2001, escludendo nuovamente professori e ricercatori universitari, disciplinati invece al comma 2.

A ciò va aggiunto, il differente regime giuridico previsto in tema di trattamento di fine servizio. Ai professori e ricercatori universitari continua infatti ad applicarsi il regime di fine servizio (buonuscita) previsto dalle disposizioni pubblicistiche e non l'Accordo quadro nazionale in materia di Trattamento di Fine Rapporto-TFR. Tale circostanza rappresenta un ulteriore elemento di difficoltà sulla strada di una estensione a tale personale dell'ambito di applicazione degli esistenti fondi pubblici.

Al fine di riempire il vuoto normativo, occorre pertanto prendere in considerazione una soluzione di tipo legislativo. Il gruppo di lavoro ha elaborato una ipotesi di percorso utile a conciliare la disciplina già vigente in materia, con le esigenze peculiari del personale non contrattualizzato. A tal fine, pur ripercorrendo le linee guida del sistema, i contenuti individuati sono in alcuni aspetti sicuramente innovativi. Se da un lato si predilige, quale ottimale modalità istitutiva, l'adesione ad un fondo costituito, dall'altro invece si introduce la possibilità, per i dipendenti in servizio ad una data determinata, di optare liberamente per la trasformazione del trattamento di fine servizio in trattamento di fine rapporto, con la conseguente facoltà di aderire al Fondo anche con il solo versamento del contributo.

1.7 Analisi delle differenze di trattamento tra lavoratori pubblici e privati e valutazione degli effetti economici della cosiddetta "parità fiscale"

Nel corso nel 2012, il gruppo di studio sul tema della "parità fiscale"¹¹, costituito in seno all'Osservatorio, ha elaborato l'analisi delle differenze di trattamento esistenti tra lavoratori pubblici e lavoratori privati, a causa della perdurante applicazione, nei confronti dei primi, della previgente normativa prevista da D. Lgs. n. 124/1993 e, per gli aspetti fiscali, dal D. Lgs. n. 47/2000¹².

I lavori del gruppo si sono focalizzati, in particolare, sull'analisi di impatto della possibile ed auspicabile estensione ai dipendenti pubblici della disciplina fiscale prevista per i dipendenti del settore privato, argomento più volte analizzato e dibattuto, ma affrontato questa volta con l'elaborazione di stime attuariali aventi l'obiettivo di conoscere gli effetti, in termini di minor gettito fiscale, della parificazione delle regole.

L'elaborato prodotto dal gruppo è stato oggetto di un interessante momento di confronto presso il Dipartimento della funzione pubblica, con la presenza di tutti i componenti dell'Osservatorio e del Capo dipartimento della Funzione pubblica.

Una sintesi del rapporto finale sul tema della "parità fiscale" è presentata nei focus di approfondimento, cui è dedicato il quarto capitolo del presente rapporto ed al quale si fa rinvio per gli opportuni approfondimenti¹³.

¹¹ Il gruppo di lavoro si è giovato del rilevante contributo degli attuari dell'Inps-gestione pubblici dipendenti, nonché dei rappresentanti del Ministero del Lavoro, del Dipartimento della Funzione Pubblica, del Mefop e dell'ARAN.

¹² L'art. 23, comma 6 del D. Lgs. n. 252/2005 ha previsto: "Fino all'emanazione del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 1, comma 2, lettera p), della legge 23 agosto 2004, n.243, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applica esclusivamente ed integralmente la previgente normativa". Poiché tale decreto di attuazione della delega non è stato mai emanato, ai dipendenti pubblici continua ad applicarsi la previgente normativa prevista dal D. Lgs. n. 124/1993 e, per gli aspetti fiscali, dal D. Lgs. n. 47/2000.

¹³ Cfr. capitolo 4, § 1.

1.8 Implicazioni delle innovazioni normative in tema di TFS e della successiva sentenza della Corte costituzionale

Un altro tema oggetto dei lavori dell'Osservatorio è stato stimolato dall'innovativo intervento del DL n. 78/2010, che all'art. 12 c. 10 ha introdotto una disciplina di calcolo del Tfs analoga a quella prevista per il Tfr dall'art. 2120 del Codice civile. Il successivo intervento della Consulta (sent. 223/2012) ha accentuato il dibattito volto alla piena comprensione delle implicazioni di tali interventi sulla previdenza complementare pubblica.

Anche a questo rilevante tema è dedicata una trattazione più ampia in uno dei due focus presentati nel quarto capitolo del rapporto, cui si rinvia per gli approfondimenti¹⁴.

¹⁴ Cfr. capitolo 4, § 2.

2. La previdenza complementare: dati e tendenze generali

2.1 Contesto internazionale

Il progressivo invecchiamento della popolazione e il relativo incremento dei costi derivanti hanno animato un ampio dibattito non solo a livello nazionale. In campo internazionale, più volte la tenuta dei sistemi previdenziali e la previdenza complementare sono stati gli argomenti oggetto di attenzione. L'Unione europea ha attivato iniziative volte a rivisitare la complessa architettura della previdenza complementare con l'obiettivo della sostenibilità dei bilanci pubblici e dell'adeguatezza delle prestazioni garantite ai lavoratori.

Dai lavori svolti in sede europea, emerge con forza l'idea di una struttura dei sistemi previdenziali nazionali basati su due pilastri - la pensione obbligatoria e quella complementare - a cui affiancarne un terzo, che utilizzi forme di risparmio da destinare a fini previdenziali. Ciò deve essere attuato con la più ampia cooperazione tra settori pubblico e privato e la necessaria integrazione tra le loro risorse finanziarie, garantendo la tenuta dei bilanci del Stati e la soddisfazione dei bisogni previdenziali e, in generale, di *welfare*.

Le riforme, introdotte nel contesto del sistema pensionistico italiano, rappresentano un valido modello di cooperazione tra settore pubblico e privato. Le tutele sociali previste dalla nostra Costituzione sono garantite dall'impianto normativo con un equilibrio sostenibile tra la pensione di base e la pensione integrativa, ossia tra sistema pubblico con il metodo a ripartizione e settore privato basato sull'accumulazione di risparmio individuale. Lo Stato conferisce un ruolo pubblico e rilevante al privato, a cui pone in capo obiettivi con finalità sociali, ma nel contempo lo sottopone ad un idoneo sistema di regolazione e controllo. E' il fondo a dovere ottimizzare la gestione per erogare un trattamento pensionistico adeguato. Occorre, in tale contesto, non minimizzare il ruolo dello stesso cittadino-lavoratore, che

in realtà è l'artefice della propria "sicurezza sociale" ed è lui stesso, con il proprio risparmio, a costruire le certezze del suo futuro.

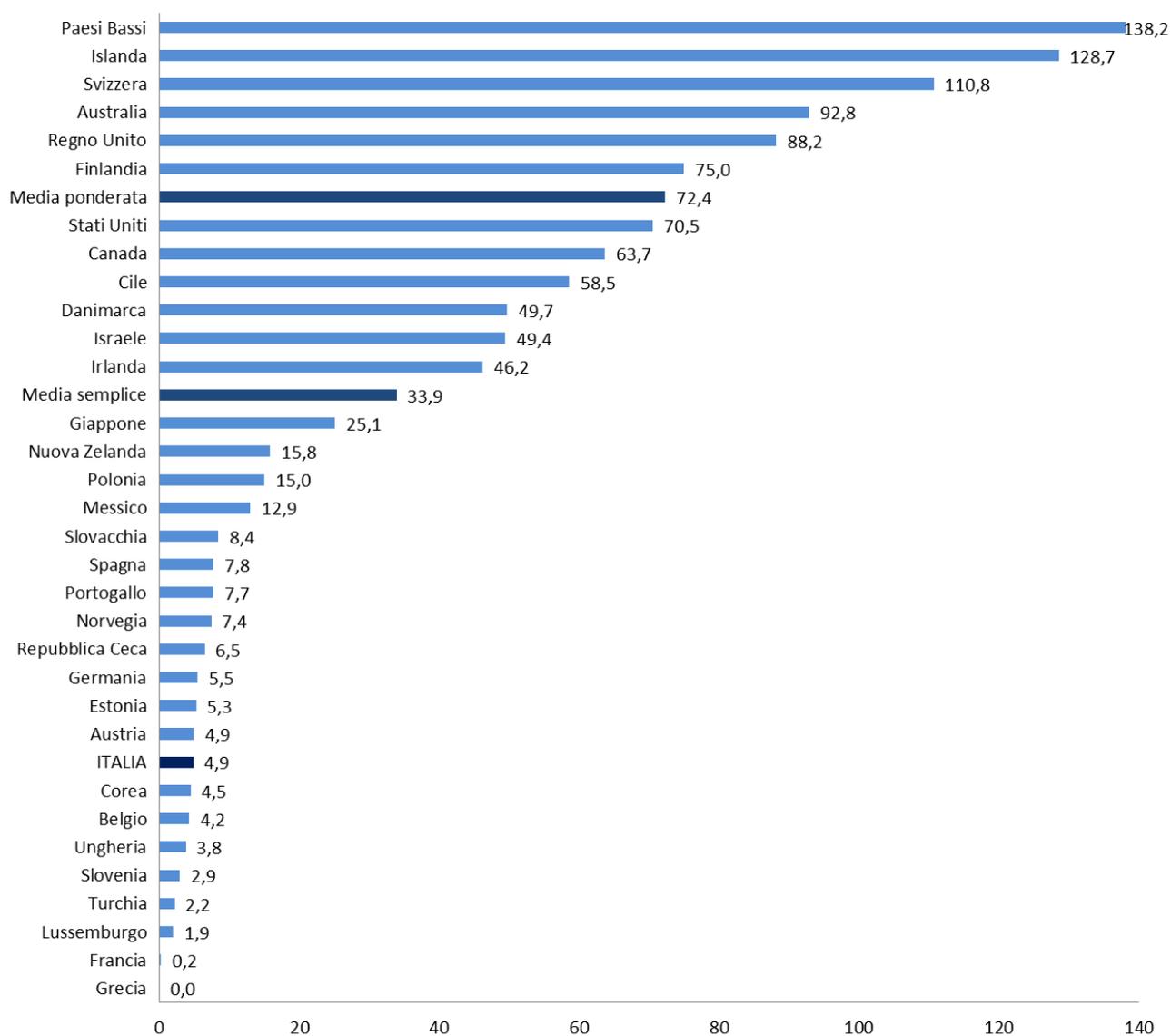
L'evoluzione del sistema della previdenza complementare ha risentito della crisi economico-finanziaria globale ed europea; tuttavia, i fondi pensione hanno ottenuto risultati apprezzabili in termini di rendimenti, in netto miglioramento rispetto al 2011, oltre ad un incremento del rapporto tra valori attivi e passività, anche in presenza di bassi tassi di interesse a lunga scadenza ed aumento della longevità.

La stagnante economia reale, gli alti tassi di disoccupazione, soprattutto giovanile, le difficoltà a contenere i disavanzi pubblici di alcune Nazioni europee, rappresentano elementi che pesano sulla diffusione della previdenza complementare e limitano le risorse a sua disposizione. Pur tuttavia, i dati pubblicati nel "*Pension Markets*" dall'OCSE, a settembre 2012, mostrano segnali positivi con il raggiungimento del massimo storico in termini di risorse accumulate, circa 15.000 miliardi di euro, recuperando il forte calo del 2008. Il grafico di **tavola 1** mostra l'importanza dei patrimoni dei fondi pensione nei diversi paesi OCSE, in rapporto al PIL.

Il ruolo che la previdenza complementare svolge nei singoli paesi è molto diversificato. Esso varia in primo luogo in funzione della dimensione delle prestazioni offerte dalla componente pubblica. Dove tale componente ha offerto finora pensioni abbastanza generose, il sistema complementare è meno sviluppato; dove invece le pensioni pubbliche sono più ridotte, il sistema complementare ha spesso già raggiunto dimensioni di rilievo.

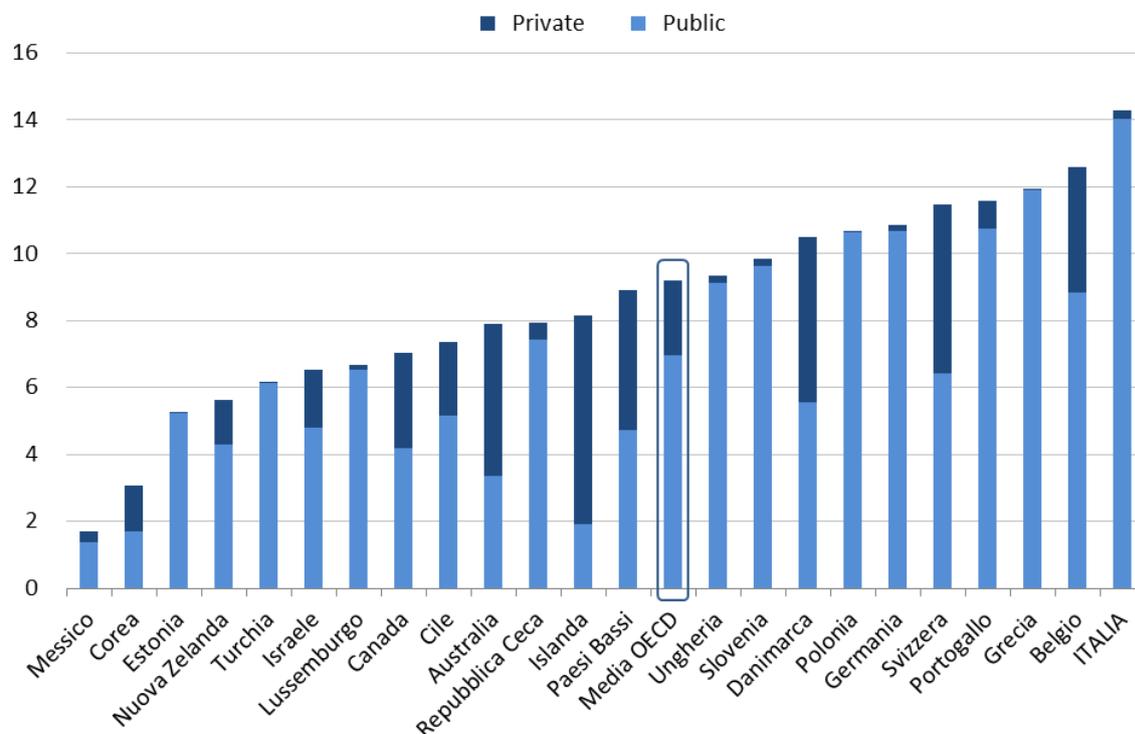
Se si osservano i flussi di spesa per fini pensionistici, distinti tra componente pubblica e componente privata (**tavola 2**), appare evidente l'effetto di "spiazzamento" generato da una spesa pubblica previdenziale elevata sul finanziamento privato della previdenza complementare.

Tavola 1
Il peso dei fondi pensione in rapporto al PIL nei paesi OCSE



Fonte: Oecd, Pension Markets in focus no. 9, September 2012

Tavola 2
Il rapporto tra spesa pubblica e privata
per fini pensionistiche nei Paesi OCSE



Fonte: Oecd, Pension Markets in focus no. 9, September 2012

In effetti, circa la metà dei paesi aderenti all'OCSE affiancano al pilastro pensionistico pubblico e obbligatorio pensioni complementari private anch'esse di natura obbligatoria (ad esempio, Australia) ovvero semi-obbligatoria (ad esempio, Paesi Bassi, dove i piani previdenziali istituiti per iniziativa delle parti sociali sono resi obbligatori dalla legge per l'intero settore di riferimento). In altri paesi, tra i quali gli Stati Uniti e il Regno Unito, i piani pensionistici complementari, sebbene di natura volontaria, comunque raggiungono dimensioni cospicue.

In particolare nel Regno Unito, peraltro in presenza di pensioni pubbliche di base di ammontare modesto e scarsamente correlate al reddito percepito prima del pensionamento, nell'ottobre del 2012 è divenuto operativo, per le imprese di maggiore dimensioni, il programma nazionale di adesione automatica ai piani pensionistici complementari. L'esperienza risulta

interessante, soprattutto per gli obiettivi fissati: su 29 milioni di occupati (6 milioni pubblici impiegati, circa 20%, e 4,4 milioni autonomi), 13,5 milioni sono coloro che non aderivano a forme di previdenza integrative (il 68% dei lavoratori privati e solo il 12% dei pubblici); tra questi ben 9 milioni sono destinatari della riforma (meno di 1 milione sono i pubblici). Le caratteristiche essenziali dello schema di *automatic enrolment* inglese, introdotto nel 2008 con la legge *Pension Act*, possono essere sintetizzate come segue:

- l'adesione automatica si applica a tutti i lavoratori (pubblici e privati) impiegati nel Regno Unito e non iscritti a un piano pensionistico considerato idoneo con un età compresa tra 22 anni e l'età prevista per il pensionamento;
- salario superiore a circa € 10.000, soglia aggiornata periodicamente, e utilizzo del fondo negoziale del proprio datore di lavoro o, in assenza, del fondo a contribuzione definita costituito per iniziativa pubblica e denominato *National Employment Savings Trust (NEST)*.
- diritto di uscire dalla forma pensionistica (*opting out*): qualora l'uscita sia effettuata entro un mese, sono restituiti i contributi versati; qualora l'uscita avvenga in un periodo successivo, i versamenti effettuati non sono rimborsati, ma rimangono nel piano fino al pensionamento; se il lavoratore decide per l'*opting-out*, il datore di lavoro dovrà ripetere la procedura di adesione automatica (cosiddetto *re-enrolment*) ogni tre anni fintanto che lo stesso rimarrà un potenziale aderente ai sensi della normativa.

2.2 Contesto nazionale

Anche, l'evoluzione del sistema della previdenza complementare italiano ha risentito della crisi economico-finanziaria globale ed europea, tuttavia i fondi pensione hanno risposto in modo convincente sia sul fronte delle adesioni, che dei rendimenti.

Nel non agevole contesto economico nazionale, il sistema della previdenza complementare ha continuato a seguire il sentiero di crescita moderata, anche se rimane comunque al di sotto del potenziale di sviluppo ipotizzato al momento della sua istituzione (D. Lgs. n. 252/2005).

Negli ultimi anni, il settore ha sperimentato una crescita delle adesioni differenziata tra i diversi strumenti previdenziali: essa si è concentrata nei piani individuali di tipo assicurativo, privi della contribuzione a carico del datore di lavoro e in media più costosi, ed ha avuto invece uno sviluppo più contenuto nelle forme ad adesione collettiva, che beneficiano del contributo datoriale e sono in media meno onerose.

Nella diffusione del fenomeno continuano ad esistere differenze geografiche, professionali, di sesso ed età tra gli iscritti: i lavoratori delle regioni meridionali, i giovani, le donne e i lavoratori delle piccole e medie aziende non sembrano percepire la necessità della previdenza complementare e tendono a non interessarsi al proprio futuro.

Pur tuttavia, non va dimenticato che la previdenza complementare in Italia rappresenta una risorsa importante con i suoi **104 miliardi di euro** accumulati, pari al **6,7% del PIL**, con 536 forme di previdenza complementare esistenti (39 fondi negoziali, 59 fondi aperti, 361 fondi preesistenti, 76 nuovi PIP e FondInps) e ben 5,8 milioni di lavoratori iscritti.

I risultati sono apprezzabili se si considera che, prima dell'avvio della riforma - in vigore dal 2007 - solo il **12,9%** della forza lavoro, al netto di coloro in cerca di occupazione, aderivano a forme di previdenza complementare, mentre oggi siamo al **22,7%**.

Se, invece, si osservano le *caratteristiche socio-demografiche degli aderenti e quelle degli occupati*, ora estesa anche ai dipendenti pubblici grazie al completamento della offerta previdenziale, si comprende come soltanto il **18%** dei lavoratori con meno di 35 anni è iscritto a una forma pensionistica complementare. Il tasso di partecipazione sale al **24,7%** per i lavoratori di età compresa tra 35 e 44 anni e al **30,2%** per quelli tra 45 e 64 anni. Nel complesso, l'età media degli aderenti è di 44,6 anni, rispetto ai 42 degli occupati. Secondo *il genere*, il tasso di partecipazione è del **27,2%** per gli uomini e del **23,1** per le donne. Gli iscritti di sesso maschile rappresentano il 63% del totale degli aderenti.

Sotto il profilo dei rendimenti, i risultati della gestione finanziaria delle forme di previdenza integrativa sono stati superiori al tasso di rivalutazione del TFR: se quest'ultimo nell'anno 2012 si è attestato al **2,9%**, i fondi negoziali hanno raggiunto un **8,2%**. Il positivo risultato ottenuto dai fondi chiusi, può essere analizzato nei diversi comparti di investimento con risultati interessanti come quello del comparto azionario, che rende mediamente l'**11,4%**, e del comparto garantito, che ha ottenuto il **7,7%**.

Infine, i costi rilevati dalla COVIP con l'ausilio dell'indicatore sintetico dei costi (ISC), sono rimasti pressoché invariati per tutte le forme. Nei fondi pensione negoziali l'ISC è dell'**1%** per periodi di partecipazione di 2 anni e si abbassa fino ad arrivare allo 0,2 su 35 anni. Sui medesimi orizzonti temporali, l'ISC passa dal **2,1** all'**1,1%** nei fondi pensione aperti e dal **3,5** all'**1,5%** nei PIP.

2.3 Settore pubblico

Le novità del settore pubblico sono interessanti. Oltre al recente avvio del fondo Perseo, dedicato comparto delle regioni ed autonomie locali e servizio sanitario nazionale, e del fondo Sirio, riservato ai lavoratori dei ministeri, enti pubblici non economici, agenzie fiscali, università, ricerca, presidenza del consiglio dei ministri, Enac e Cnel, spicca l'iniziativa di una associazione rappresentativa dell'Arma dei carabinieri che ha presentato richiesta di autorizzazione all'esercizio del fondo Fo.na.pe.c. per gli appartenenti al corpo. Si tratta della prima iniziativa dedicata alla previdenza complementare del personale non contrattualizzato, ancora in regime di diritto pubblico.

Sotto il profilo del numero di adesioni, considerando l'ambito dei fondi negoziali, su circa **2 milioni** di iscritti complessivi, poco più di **150.000** sono lavoratori del settore pubblico aderenti a fondi di categoria nazionali (Espero, Perseo, Sirio: **98.557**) ed a fondi territoriali (Fopadiva, Laborfonds: **52.870**): circa il **4,5%** dei potenziali aderenti.

3. Il completamento dei Fondi negoziali pubblici: Espero, Perseo e Sirio

3.1 Premessa

Con la costituzione dei fondi pensione Perseo e Sirio, si completa l'offerta previdenziale complementare destinata al personale pubblico contrattualizzato. Questi due fondi, insieme al fondo Espero, rappresentano la quasi totalità dei dipendenti in regime di diritto privato¹⁵. In effetti, ciascun CCNL di categoria ha espresso la volontà di definire un proprio fondo di previdenza integrativa o alternativamente di crearne uno insieme ad altri comparti. La scelta intrapresa non è omogenea per tutti i comparti, ma una linea direttrice si può far risalire all'art. 9, c. 2, dell'Accordo quadro nazionale in materia di TFR e di previdenza complementare per i dipendenti pubblici del 29 luglio 1999 che espressamente recita: *"al fine di limitare l'incidenza dei costi di gestione, le parti concordano sulla necessità di dare vita a un numero ristretto di Fondi"*.

In linea con la citata indicazione, la composizione dei Fondi istituiti e l'ambito di estensione ad uno o più comparti ed aree è stato definito in modo tale da contemperare le esigenze di concentrazione, utile a costituire un soggetto competitivo sul mercato finanziario e ridurre i costi con le economie di scala, e le affinità categoriali. Cosicché, nell'ottica del buon andamento del fondo e della sua sostenibilità, alcuni settori negoziali, il cui bacino di potenziali aderenti risultava elevato, hanno potuto sottoscrivere l'atto istitutivo e costitutivo del proprio Fondo pensione senza necessità di aggregarsi ad altre categorie di personale. Altri comparti hanno preferito attendere e valutare la sostenibilità dell'istituzione di un proprio fondo, per poi sottoscrivere atti di adesione ai fondi esistenti¹⁶.

¹⁵ Ad oggi solo il comparto dei segretari comunali e provinciali non ha espresso la propria volontà di aderire ad un fondo costituito.

¹⁶ In tal senso hanno operato i comparti dell'Università e Ricerca, di cui si tratterà nel prossimo paragrafo.

In concreto, oggi, abbandonata l'originaria idea di cinque fondi per l'intera platea dei contrattualizzati, la situazione, classificata in funzione dei destinatari, è la seguente:

- **Scuola:** il *Fondo Espero* è stato istituito con l'accordo del 14 marzo 2001 e dopo la realizzazione dello statuto e del regolamento elettorale è stato costituito mediante rogito notarile il 17 novembre 2003. Operativo dal 1° gennaio 2005, è attualmente il quinto per numero di iscritti tra i fondi negoziali nazionali (98.307 iscritti al 31 dicembre 2012, su un potenziale bacino d'utenza di oltre un milione di addetti). Destinatari del fondo sono tutti i lavoratori - dirigenti, personale docente e amministrativo, tecnico e ausiliario - del comparto scuola e quelli appartenenti all'attuale comparto delle istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale. Possono aderire, anche, i lavoratori delle scuole private e della formazione professionale, a seguito di specifici accordi contrattuali. Il fondo Espero è iscritto all'albo dei fondi di previdenza complementare negoziali al n. 145 dal 18 agosto 2004, tenuto dalla commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP);
- **Regioni, autonomie locali e sanità:** il *Fondo Perseo* è stato istituito il 14 maggio 2007 e costituito in data 21 dicembre 2010. Il Fondo può contare su un bacino di utenza di oltre un milione e duecentomila addetti, afferenti ai comparti di contrattazione delle regioni ed autonomie locali e sanità. Occorre tener conto, anche, che le aree della dirigenza medico-veterinaria e della dirigenza sanitaria, tecnico amministrativa hanno scelto di aderire al Fondo Perseo il 5 marzo 2008. Con la sottoscrizione di appositi accordi potrà essere ricompreso nel Fondo Perseo anche il personale dei settori affini come: enti regionali, Anci, Cinsedo, Unioncamere, case di cura private o ospedaliere gestite da enti religiosi, imprese eroganti servizi socio-sanitari. L'autorizzazione all'esercizio del Fondo Perseo è del 22 novembre 2011, con l'iscrizione all'albo al n. 164. Dal 15 settembre 2012 è attivo e sta raccogliendo le adesioni;
- **Ministeri, enti pubblici non economici, presidenza del consiglio dei ministri, ente nazionale aviazione civile e consiglio nazionale dell'economia e del lavoro:** il *Fondo Sirio* è stato istituito con l'accordo del 1° ottobre 2007 e costituito il 14 settembre 2011. Il Fondo può contare su un bacino di potenziali aderenti di circa 350.000 lavoratori, tenuto conto che interessa anche i dipendenti

delle università e degli enti di ricerca e delle agenzie fiscali, che hanno definitivamente aderito il 4 ottobre 2012¹⁷. In merito, occorre ricordare che i lavoratori delle agenzie fiscali (entrate, territorio e dogane) erano già individuati nell'accordo istitutivo quali potenziali aderenti, a condizione della sottoscrizione di un apposito accordo di adesione, mentre l'agenzia del demanio aveva già espresso la volontà di aderire al costituendo fondo Sirio il 13 aprile 2007. Discorso analogo, ma parzialmente differente è quello che interessa le università e gli enti di ricerca che avevano espresso il desiderio di costituire un proprio fondo, ipotesi non realizzata per il ristretto bacino di potenziali utenti che non garantiva una piena sostenibilità economica del fondo. Per questi comparti, unitamente al Coni Servizi spa e Federazioni sportive nazionali accreditate, è stato necessario procedere ad un atto negoziale di integrazione dell'accordo istitutivo del fondo Sirio del 1 ottobre 2007, al fine di suggellare la scelta delle parti istitutive di ampliamento della platea dei beneficiari del fondo pensione. Potranno aderire anche gli enti ex art. 70 del d.lgs. 165/2001 e i lavoratori delle organizzazioni sindacali firmatarie dell'accordo istitutivo. Il 17 aprile 2012 il Fondo Sirio ha ottenuto l'autorizzazione all'esercizio dalla COVIP, con il n. 165, e dal 18 ottobre ha avviato la campagna adesioni.

Possono, inoltre, essere ricordati i due fondi negoziali, espressione di regioni ad ordinamento autonomo, a cui aderiscono i lavoratori pubblici contrattualizzati, ma non rappresentati dall'ARAN:

- *Laborfonds*: è un fondo a carattere territoriale ed è operativo dal 1999. Riguarda i lavoratori privati e pubblici residenti nella regione Trentino Alto Adige. Vi aderiscono circa 45.000 dipendenti delle amministrazioni pubbliche locali.
- *Fopadiva*: è un fondo a carattere territoriale e riguarda i lavoratori privati e pubblici residenti nella regione Valle d'Aosta. Vi sono iscritti circa 4.500 dipendenti delle amministrazioni pubbliche locali.

¹⁷ Le ipotesi d'accordo sono state siglate il 9 febbraio 2012 per i comparti di Università e Ricerca ed il 22 febbraio per le Agenzie fiscali.

3.2 Fondo Espero

Platea, adesioni, rendimenti

Espero è il Fondo nazionale di previdenza complementare rivolto ai lavoratori della scuola pubblica e privata costituito con accordi contrattuali come specificato nell'art. 1 del proprio Statuto.

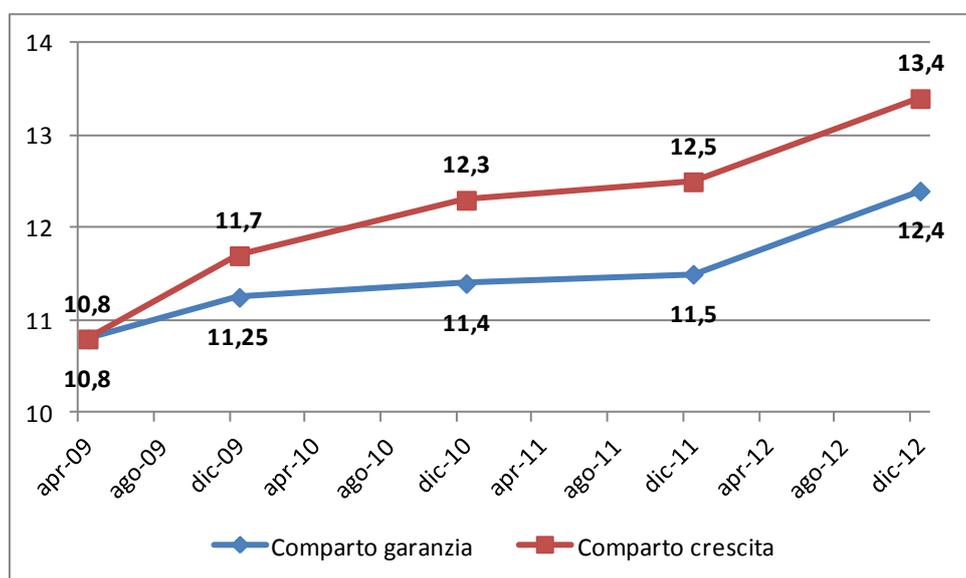
Alla data del 30 aprile 2013 il *numero degli associati* è pari a **98.419**, di cui donne 78,65% e uomini 21,35%. I docenti rappresentano il 69,61% degli aderenti, mentre gli amministrativi ne rappresentano il 30,39%. Il personale a tempo indeterminato costituisce il 94,85% degli associati mentre il personale a tempo determinato è pari al 5,15%. L'età media degli associati è di 49 anni.

Gli aderenti ad Espero, dipendenti della scuola pubblica, attualmente rappresentano il **10%** del *totale dei dipendenti della scuola* in servizio al 31 dicembre 2012, mentre rappresentano circa il **28%** dei *dipendenti già in regime di TFR* (assunti dopo il 1° gennaio 2001 e personale con contratto a tempo determinato).

Con riferimento all'andamento annuale delle iscrizioni, si rileva che, nell'anno 2005, gli associati erano 45.409, nel 2006 si sono iscritte 27.126 persone, nel 2007 hanno aderito 8.104 soci, nel 2008 sono avvenute 3.585 iscrizioni, nel 2009 si sono avute 1.860 adesioni, nel 2010 si sono iscritti 8.205 soci, nel 2011 hanno aderito 5.346 persone mentre nel 2012 sono avvenute 1.928 iscrizioni.

Relativamente all'andamento dei valori quota del Fondo, si evidenziano i seguenti risultati: fino al 31 dicembre 2006 la quota valeva **10 euro** per il comparto Unico; al 31 dicembre 2007, per il medesimo comparto, la quota valeva circa 10.40 euro. Ad aprile 2009, quando il Fondo diventa multicomparto, il valore quota era, per il comparto Garanzia e per il comparto Crescita, di circa **10.80 euro**. Al 31 dicembre 2012 il valore quota, per il comparto Garanzia, era di circa 12.40 euro mentre, per il comparto Crescita, era di circa **13.40 euro**. Nella successiva **tavola 3**, viene rappresentata la dinamica dei valori quota durante tale periodo, distintamente per i due comparti Crescita e Garanzia.

Tavola 3
Fondo Espero: dinamica del valore quota
(aprile 2009-dicembre 2012)



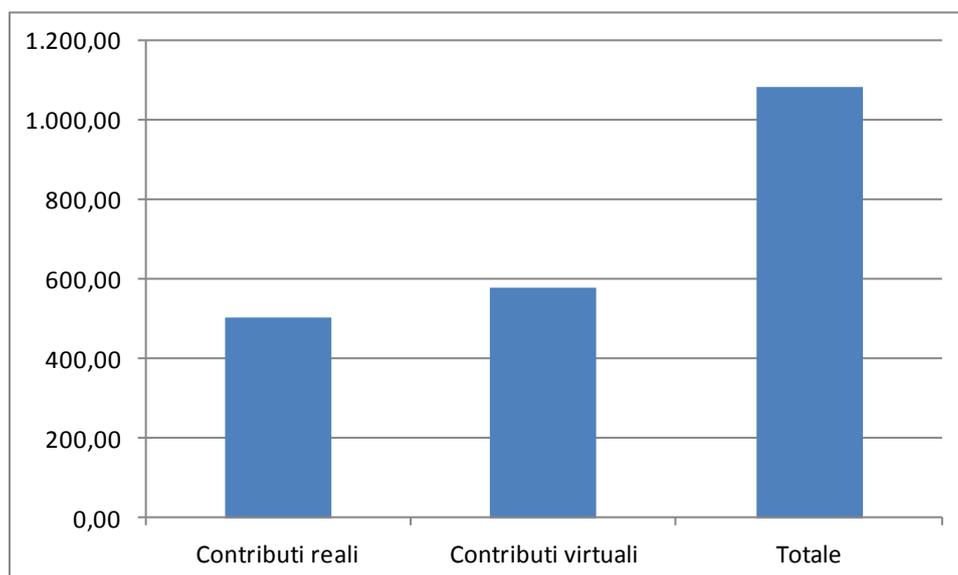
Fonte: Fondo Espero

La contribuzione dei dipendenti della scuola pubblica e del datore di lavoro viene versata al Fondo dal servizio SPT MEF, con ciò realizzando una riconciliazione al 99%.

Si evidenzia che, alla data del 31 dicembre 2012, i *contributi reali gestiti dal Fondo Espero* risultano di euro 505.855.000, mentre i *contributi virtuali accantonati figurativamente* presso l'INPS Gestione ex INPDAP risultano di euro 576.609.000, per un totale di euro 1.082.464.000 (**tavola 4**).

Rileva sottolineare che, nel corso della prima parte del 2012, si è determinata con il servizio SPT MEF una intesa per l'utilizzo delle funzione del Portale della P.A. L'intesa consente l'utilizzo di tale strumento per la trasmissione della comunicazione annuale agli associati e, a decorrere da maggio 2013, permette di aderire ad Espero tramite il portale. Tale funzione consente nel contempo di mettere a fattor comune in tempo reale (MEF, Fondo, INPS, Uffici Scolastici) un insieme di dati anagrafici e amministrativi con notevole risparmio economico, di controllo, di validazione dei dati stessi.

Tavola 4
Fondo Espero: contributi gestiti distinti tra componente reale e componente virtuale (valori in milioni di Euro)



Fonte: Fondo Espero

Con riferimento alla gestione finanziaria, si rileva che a decorrere dal 1° aprile 2009 Espero attua un *assetto di gestione multicomparto*, prevedendo due comparti differenziati per profili di rischio e di rendimento, in modo da assicurare agli iscritti una adeguata possibilità di scelta.

In particolare, sono stati previsti: un *comparto Garanzia*, con profilo di rischio basso, destinato ad accogliere i flussi di TFR conferiti tacitamente, ai sensi del D. Lgs. n. 252/2005, da parte dei dipendenti delle scuole private che possono iscriversi ad Espero (a tale comparto affluiscono anche le risorse di coloro che lo scelgono esplicitamente); un *comparto Crescita*, con profilo di rischio medio-basso.

Si rileva che il **75%** degli iscritti ha aderito al *comparto Crescita*, mentre il **25%** al *comparto Garanzia*.

Per la verifica dei risultati di gestione viene indicato, per ciascun comparto-mandato, un *benchmark*, parametro oggettivo e confrontabile, composto da indici elaborati internamente dalla Funzione finanza e da consulenti, che sintetizza l'andamento dei mercati in cui è investito il patrimonio dei comparti-mandati e controlla i fattori di rischio.

Fondo Espero per gli investimenti, nei limiti consentiti da ciascun comparto, applica i seguenti requisiti qualitativi di base:

- titoli obbligazionari con *rating* minimo *investment grade*;
- titoli azionari diversificati per area geografica con esclusione di quelli negoziati in paesi non OCSE;
- strumenti derivati, utilizzati ai sensi della normativa vigente ai fini di copertura di rischio;
- fondi comuni di investimento armonizzati per cogliere ulteriori opportunità di diversificazione nei relativi mercati.

Si evidenzia che, prima del 1° aprile 2009, Espero maturava interessi al deposito presso la Banca Depositaria.

Va sottolineato che le quote di TFR accantonate figurativamente presso l'INPS Gestione ex INPDAP, sono da tale Ente previdenziale contabilizzate e rivalutate secondo un tasso di rendimento che è quello registrato da Espero per il comparto di appartenenza nel quale è collocato l'associato.

I rendimenti realizzati, nel corso degli anni, dal Fondo Espero sono sintetizzati nella **tavola 5**.

Tavola 5
Rendimenti fondo Espero (anni 2006/2012)

Comparto	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012
UNICO	2.5%	3.88%	3.83%	-	-	-	-
CRESCITA	-	-	-	8.15%	5.32%	0.33%	7.26%
GARANZIA	-	-	-	4.27%	1.29%	0.25%	6.89%

Fonte: Fondo Espero

Per l'anno 2012, il comparto CRESCITA ha realizzato un incremento del valore quota del +7,26%, superando il benchmark di riferimento, che ha invece conseguito un risultato del +7,17%. Mentre il comparto GARANZIA ha realizzato un incremento del valore quota del +6,89%, superando il benchmark di riferimento, che ha realizzato un risultato del +1,06%.

Nel corrispondente periodo il TFR (calcolato al netto dell'imposta dell'11% per rendere omogeneo il confronto) si è rivalutato del 2,9%.

In **tavola 6**, si riporta l'analisi della performance media annua dei comparti di Espero.

Tavola 6
Fondo Espero: analisi performance per comparto⁽¹⁾

	Comparto crescita		Comparto garanzia	
	dal 31/12/2006	dal 30/04/2009	dal 31/12/2006	dal 30/04/2009
Performance cumulata	32,20%	20,82%	22,08%	12,06%
Inflazione cumulata	15,39%	10,06%	15,39%	10,06%
Performance annualizzata	4,70%	5,17%	3,33%	3,08%
Inflazione annualizzata	2,40%	2,59%	2,40%	2,59%
Performance annualizzata netto inflazione	2,30%	2,58%	0,94%	0,50%
Obiettivo di rendimento reale	2,00%	2,00%		
Differenza di rendimento reale rispetto ad obiettivo	0,30%	0,58%		

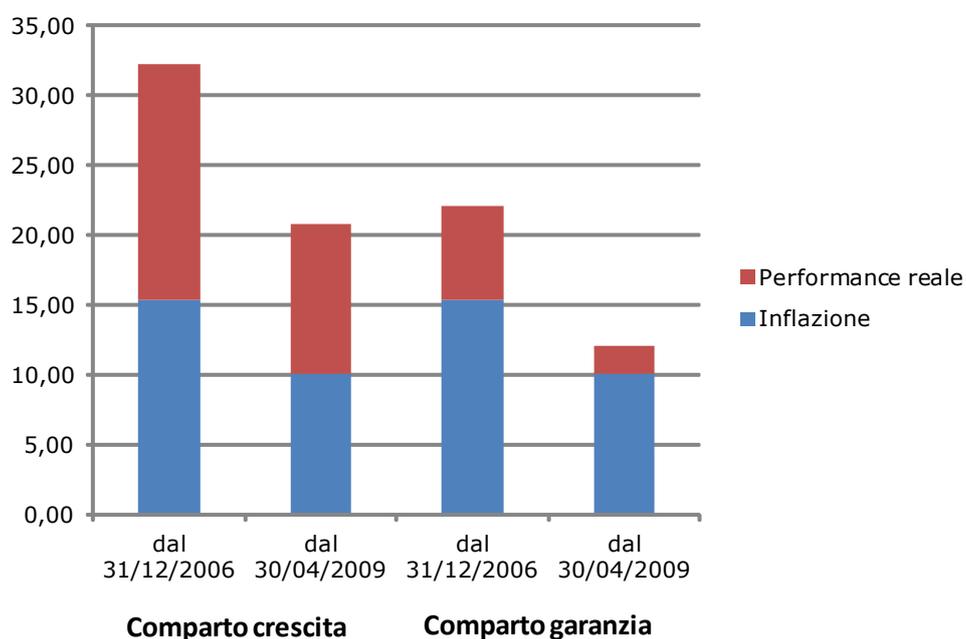
⁽¹⁾Elaborazioni effettuate su *valore quota dei comparti al 31/12/2012*. Calcolo della performance a partire dal 31/12/2006 (data della prima valorizzazione) e dal 30/04/2009 (data di prima valorizzazione della gestione finanziaria). L'ultimo valore quota disponibile è del 31/12/2012

Fonte: Fondo Espero

Si osserva che la performance annualizzata al netto dell'inflazione, per il comparto Crescita, risulta essere del 2.30% dal 31 dicembre 2006 e del 2.58% dal 30 aprile 2009. Poiché l'obiettivo di rendimento reale è del 2%, la differenza risulta essere dello 0.30% dal 31 dicembre 2006 e dello 0.58% dal 30 aprile 2009. Per il comparto Garanzia la performance annualizzata al netto dell'inflazione risulta essere dello 0.94% dal 31 dicembre 2006 e dello 0.50% dal 30 aprile 2009.

In **tavola 7**, viene fornita specifica evidenza della performance cumulata di Espero nei due comparti, in relazione all'inflazione nei medesimi periodi oggetto di analisi: la tavola si sofferma in particolare sulla componente della performance reale al netto dell'inflazione.

Tavola 7
Fondo Espero: performance nominale e performance al netto dell'inflazione



Fonte: Fondo Espero

Profili organizzativi

Il Consiglio di Amministrazione, alla luce delle indicazioni dettate dalla Delibera Covip del 4 dicembre 2003, recante "Linee guida in materia di organizzazione interna dei Fondi pensione negoziali", si è dato il compito di promuovere costantemente la verifica dell'adeguatezza della complessiva struttura del Fondo, intesa in termini di governo e di controllo, e ad adottare le necessarie implementazioni di strumenti e sistemi per far fronte alle nuove istanze provenienti dal mercato previdenziale e dalle innovazioni della normativa di settore.

Perseguendo tale obiettivo l'organo di amministrazione ha inteso completare l'iter di strutturazione del Fondo rafforzando l'assetto funzionale e operativo della propria organizzazione.

Il progressivo sviluppo dimensionale del Fondo, il mutamento del preesistente contesto, unitamente all'affermarsi della necessità di rispondere alle maggiori istanze informative provenienti dagli iscritti, hanno

comportato, per gli organi del Fondo, l'esigenza di rivisitare la struttura originaria, sia dal punto di vista logistico che organizzativo.

Il Consiglio di Amministrazione del Fondo ESPERO, per garantire la corretta gestione del Fondo, ha quindi intrapreso, con il supporto di professionalità esterne e coinvolgendo l'intera struttura, un esame approfondito avente quale fine ultimo quello di approntare le necessarie strategie per individuare, controllare e prevenire i principali rischi che possano proporsi rispetto all'operatività della forma pensionistica.

Tale processo ha, peraltro, determinato una ristrutturazione degli uffici operativi, in un'ottica di specializzazione per aree funzionali, di rafforzamento qualitativo dell'organico. Ovviamente, oltre alla definizione di una struttura stabile è stato indispensabile delineare specifiche procedure per incrementare l'efficienza operativa, individuare ed aggiornare i diversi processi gestionali, implementare il sistema informativo per la completa autonomia nella disponibilità e nell'utilizzo delle banche dati.

Per attuare tale progetto, tenendo conto della struttura originaria e delle risorse disponibili, sia umane che tecnologiche, si è proceduto:

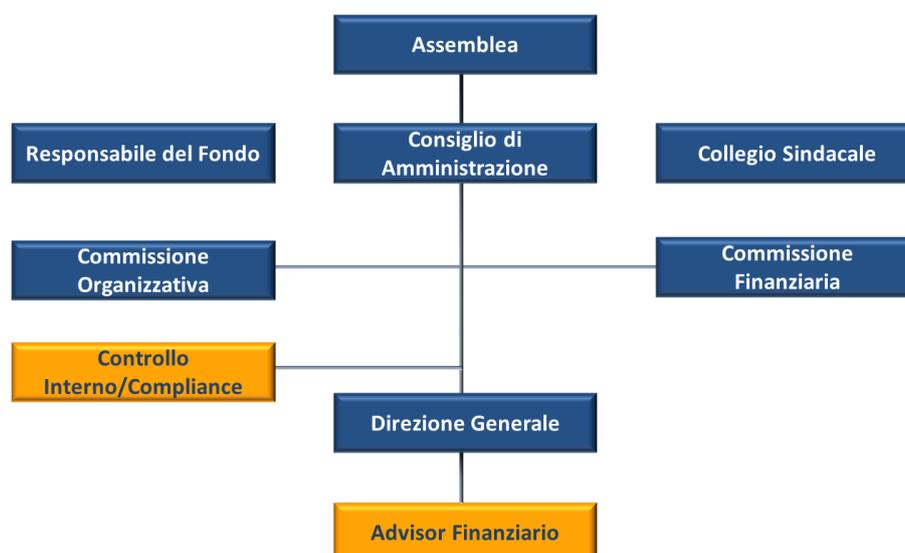
- all'*analisi* della natura delle attività operativo-funzionali peculiari del Fondo ESPERO;
- all'*ideazione* del nuovo assetto organizzativo, mediante un organigramma, recante la composizione delle diverse unità organizzative in termini di funzioni, ruoli, risorse e relazioni esistenti;
- all'*individuazione* e *descrizione* delle attività connesse ad ognuna delle funzioni individuate.

Gli organi del Fondo sono rappresentati in **tavola 8**.

Il **Consiglio di Amministrazione** è formato da 18 componenti in rappresentanza paritetica delle Amministrazioni e dei lavoratori. Le attribuzioni del Consiglio di amministrazione sono stabilite dall'art. 20 dello Statuto del Fondo.

Nell'ambito del Consiglio di Amministrazione, al fine di migliorarne l'efficacia dell'attività operativa e decisionale, sono costituite due commissioni composte ognuna da 5 consiglieri con la presenza del Presidente, del Direttore Generale e del Responsabile del Fondo.

Tavola 8
Organi del Fondo Espero



I compiti delle suddette commissioni e la loro composizione sono stati innovati e deliberati con un regolamento approvato nella seduta del 29 febbraio 2012:

- *commissione finanziaria*: con supporto della direzione e dell'*advisor* ha il compito di svolgere le attività propedeutiche alla assunzione da parte del CDA delle decisioni in materia finanziaria (verifica adeguatezza *asset allocation* strategica, selezione dei gestori, monitoraggio dei gestori, ribilanciamento, ecc.)
- *commissione organizzativa*: ha i compiti di sviluppo delle attività di controllo, stato dei rapporti con altre amministrazioni, verifiche del budget e dell'andamento delle adesioni, iniziative di formazione, ecc.

Il **Collegio Sindacale** svolge le proprie funzioni in conformità a quanto previsto dagli artt. 25 e 26 dello Statuto del Fondo.

Quanto al **Responsabile del Fondo**, ferme restando le attribuzioni statutarie in art. 23, la scelta del Consiglio è stata di incaricare per la funzione un consigliere in possesso di elevati requisiti di professionalità maturate con esperienze dirette e attività universitaria nello specifico della previdenza complementare.

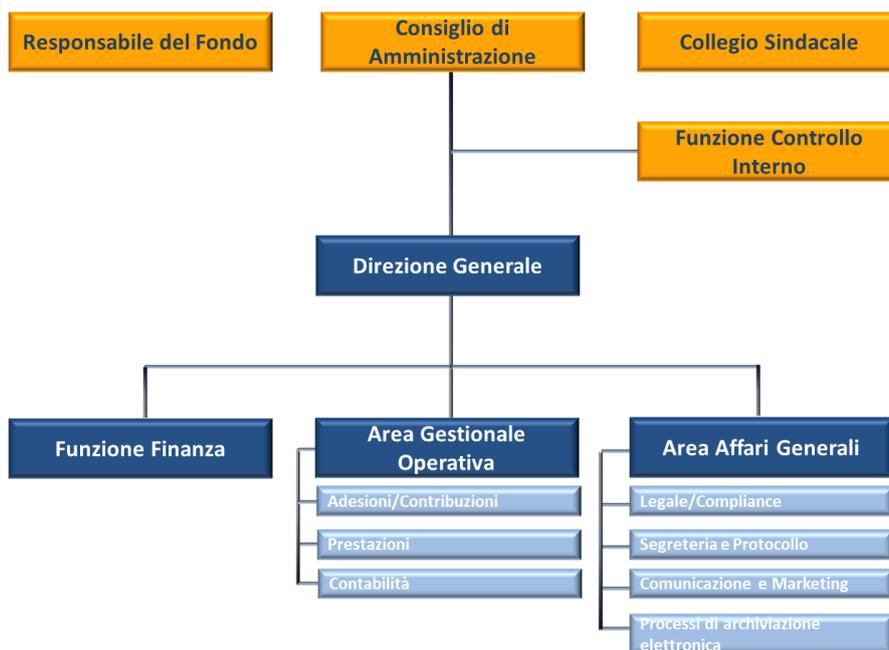
Il Responsabile del Fondo sovrintende alle attività di presidio e controllo in coordinamento con la Direzione Generale e la Funzione Finanza; partecipa ai lavori delle commissioni, interagisce con il Controllo Interno.

Ad esito degli approfondimenti condotti sulla strutturazione organizzativa in atto, anche avvalendosi del supporto della funzione di *Compliance*, si riporta, in **tavola 9**, lo schema organizzativo del Fondo.

La **Direzione Generale** è composta dal Direttore Generale e dal vice Direttore Generale. La funzione del Direttore generale è oggi una funzione statutaria prevista dall'articolo 23 bis dello Statuto approvato dall'Assemblea dei delegati il 18 ottobre 2012.

La **Funzione Finanza** ha i compiti e le responsabilità così come definiti dall'articolo 5 della Delibera Covip del 16 marzo 2012, comma 2, lettera c) e dal capitolo 4 del Documento sulla Politica di Investimento del Fondo.

Tavola 9
Schema organizzativo Fondo Espero



Tra le attività conferite a tale articolazione si annovera in particolare:

- il *monitoraggio dell'asset allocation*, anche in relazione all'andamento dei mercati finanziari e alle caratteristiche dei bisogni previdenziali degli aderenti;
- la *verifica della rispondenza dei risultati* di gestione con gli obiettivi prefissati;
- il *controllo del rispetto delle disposizioni normative e contrattuali*, regolanti l'impiego delle risorse finanziarie e la definizione delle relative procedure operative;
- il *supporto alla Commissione Finanziaria* nelle attività istruttorie per la selezione dei gestori finanziari e nelle proposte di affidamento e di revoca dei mandati;
- la *formulazione di proposte alla Commissione Finanziaria o al Consiglio di Amministrazione* riguardo ai nuovi sviluppi dei mercati e alle eventuali modifiche della politica di investimento che si rendessero necessarie;
- le *operazioni di ribilanciamento* su indicazione della Commissione finanziaria
- l'implementazione di misure di gestione e controllo del rischio (*risk management*);
- la *collaborazione con i soggetti coinvolti nel processo di investimento* al fine di fornire il supporto necessario circa gli aspetti inerenti alla strategia da attuare e i risultati degli investimenti;

La funzione, a partire dal 2012 e con l'inizio del 2013, è stata dotata di strumentazioni e software quali il provider Bloomberg e alcuni *benchmark* (MSCI e BoAML) necessari per il monitoraggio, cui da febbraio si è aggiunto il servizio di flusso dati "global fund" che consente l'acquisizione di flussi relativi agli *asset*, al *pricing*, ed in generale ad elementi analitici della composizione del portafoglio.

Iniziative di comunicazione

Fondo Espero ha avviato una campagna di comunicazione (a partire da una serie di indagini di mercato mirate) rivolta a tutti i dipendenti della scuola, possibili aderenti del Fondo, al fine di sensibilizzarli su un tema di particolare interesse quale è la pensione complementare. Tale campagna si

rivolge, in particolar modo, ai giovani, soggetti per i quali la previdenza complementare è stata principalmente pensata in occasione del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo per il calcolo della pensione obbligatoria.

L'azione informativa realizzata da Espero prevede l'impiego di una strumentazione agile, chiara e diversificata (attraverso manifesti e *brochure*) al fine di dare informazioni sulla vita del Fondo e sui vantaggi che possono essere ottenuti con l'adesione, illustrare l'attività amministrativa e finanziaria del Fondo, senza scopo di lucro, dare visibilità al Fondo promuovendone l'immagine, dar conto dei vantaggi ottenuti dai soci pensionati degli ultimi anni, evidenziandone i maggiori ricavi.

Fondo Espero ha inoltre partecipato alla Giornata Nazionale della Previdenza, che si è svolta a Milano il 16, 17 e 18 maggio scorsi e al Forum P.A., che si è svolto a Roma il 28, 29 e 30 maggio scorsi.

Durante tali eventi presso lo stand di Fondo Espero gli iscritti, i gestori, gli operatori di settore e tutti gli interessati al mondo della previdenza complementare hanno potuto ricevere informazioni sulle prestazioni e sui benefici erogati dal Fondo, sulla modalità di contribuzione, sui numerosi vantaggi dell'adesione. Fondo Espero ha offerto ai visitatori opportunità di dialogo per approfondire tematiche di particolare interesse.

È stato inoltre possibile, per gli iscritti, verificare la propria posizione previdenziale, ricevere l'estratto conto aggiornato, formulare ipotesi di calcolo delle prestazioni (pensioni, riscatti, anticipazioni, ecc.), iscriversi alle varie forme di comunicazione che il Fondo ha attivato, ottenere pin e password per accedere all'estratto conto previdenziale.

Si deve poi rilevare che Espero, a fianco degli strumenti tradizionali, cerca di fare una comunicazione più puntuale, efficace e trasparente attraverso il proprio call center, creando così un contatto diretto tra gli aderenti (o possibili tali) ed il Fondo.

Si evidenzia infine che, ai fini comunicativi, un ruolo di rilevante importanza è svolto dal sito *web* del Fondo. Infatti, sul sito internet di Espero gli associati e tutti gli interessati possono acquisire, in modo semplice e immediato, ogni informazione utile relativa alle attività del Fondo, possono esaminare i documenti informativi pubblicati *online*, possono verificare l'andamento della gestione finanziaria, possono scaricare le domande per ottenere le diverse prestazioni pensionistiche erogate dal Fondo, possono altresì accedere all'area riservata ad amministratori e soci.

3.3 Fondo Perseo

Fase di avvio

Il Fondo Pensione Perseo è stato costituito dalle parti sociali – ARAN e OO.SS. FP CGIL, FP CISL, UIL FPL e FSI – in data 21 dicembre 2010. Gli organi del Fondo si sono insediati il 28 marzo 2011 e l'autorizzazione all'esercizio è stata concessa da Covip il 22 novembre 2012, con l'iscrizione all'albo dei Fondi Pensione Negoziali al n. 164.

Da quel momento è iniziata l'attività del Fondo, in primo luogo di approntamento di tutte le funzionalità e l'individuazione dei *service* necessari per l'avvio della raccolta delle adesioni. In particolare lo svolgimento delle gare per l'affidamento delle attività amministrativo/contabili e delle funzioni di Banca Depositaria che corrispondono ai servizi più delicati e importanti su cui il Fondo fa affidamento per una corretta, trasparente ed efficace gestione.

Nelle funzioni di *service* amministrativo/contabile è stata individuata la società *Previnet SpA* che già serve molti altri fondi pensione negoziali, mentre come Banca Depositaria è stato individuato l'Istituto Centrale delle Banche Popolari Italiane (ICBPI), anch'esso significativamente presente nel settore dei fondi pensione negoziali.

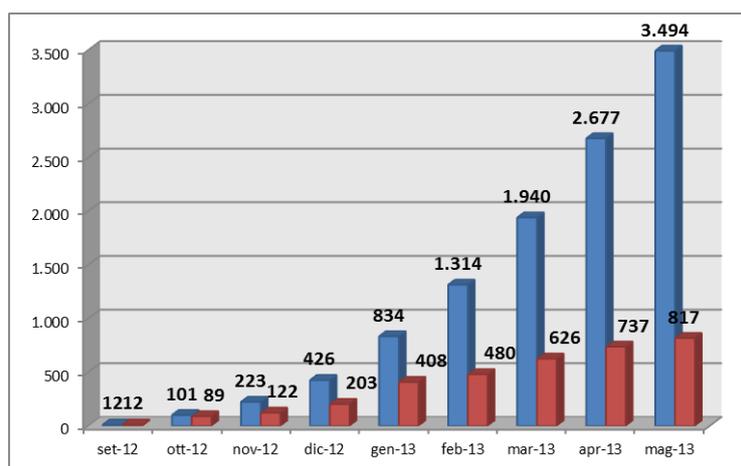
In contemporanea il Fondo ha proceduto a dar vita al sito *web* www.fondoperseo.it, a definire il logo con annesso *pay-off*, a comporre il materiale informativo (*locandine, brochure e dépliant*) e organizzare, *in nuce*, la struttura amministrativa. Non bisogna dimenticare infatti, che, a causa dell'assenza di una sede, il Fondo ha dovuto utilizzare le disponibilità di vari enti (INPDAP e ARAN) ad ospitarlo transitoriamente. Solo nel mese di ottobre del 2012 ha potuto contare sulla disponibilità di locali idonei ad avviare la propria attività, accogliendo la struttura amministrativa e le necessarie attrezzature. È stato infatti, solo a decorrere dal mese di ottobre 2012 che il Fondo ha acquisito, in locazione dall'INAIL, i locali di via Aniene, 14 in Roma.

Adesioni

A causa di dette difficoltà l'avvio della raccolta delle adesioni è avvenuto a partire dal 15 settembre 2012, prima in sordina (gli aderenti a tutto il 2012 superavano di poco le 400 unità) e, poi, progressivamente crescente sia nel numero di adesioni complessivo che nel flusso mensile.

Nel grafico di **tavola 10** è messa in evidenza l'evoluzione di Perseo da metà settembre 2012 a maggio 2013: le *colonne blu* rappresentano il complesso delle adesioni pervenute alla data indicata, mentre le *colonne rosse* riportano il numero di adesione al fondo ricevute nel singolo mese.

Tavola 10
Andamento mensile adesioni al Fondo Perseo
(periodo settembre 2012 – maggio 2013)



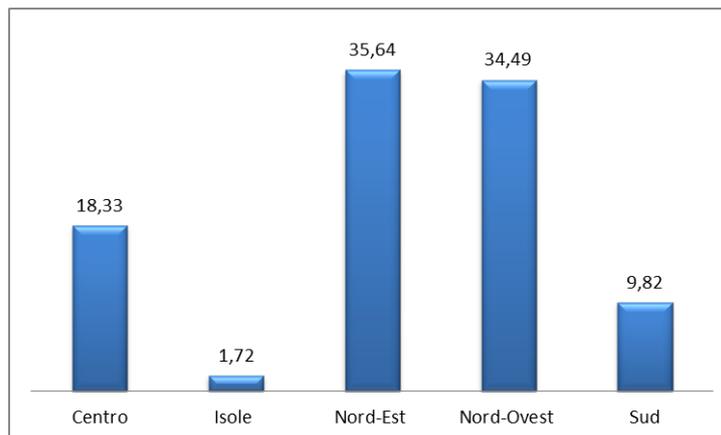
Fonte: Fondo Perseo

Come si può notare il dato di maggior rilievo, oltre all'aumento delle adesioni, è il dato parziale su base mensile che segnala la diffusione del Fondo attraverso il costante aumento delle adesioni nel mese di riferimento rispetto a quello precedente.

Per quanto riguarda la *diffusione territoriale* delle iscrizioni raccolte, si segnala una maggiore partecipazione nelle aree geografiche del *Nord-Ovest* e *Nord-Est*, che tende a dimezzarsi nelle zone del *Centro* d'Italia. Ulteriore

riduzione della tendenza all'adesione si rileva nel Sud e soprattutto nelle Isole (**tavola 11**).

Tavola 11
Adesioni al Fondo Perseo: composizione per area geografica



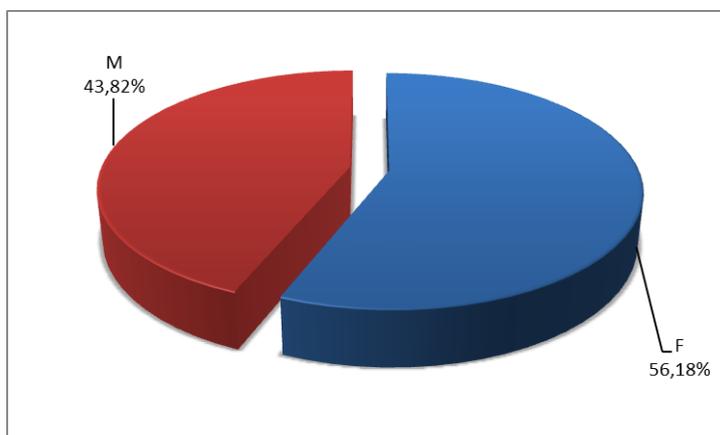
Fonte: Fondo Perseo

Sotto il profilo dell'appartenenza di genere, si può osservare che vi è sostanziale corrispondenza tra il dato degli aderenti a Perseo e la composizione dei comparti di riferimento del Fondo (si veda **tavola 12**): nelle categorie infermieristiche si rileva una maggior presenza delle femmine a causa della più elevata presenza femminile; diversamente nel comparto delle Regioni e delle autonomie locali i due sessi si equivalgono.

Inoltre, l'età media degli aderenti risulta sostanzialmente in linea con l'età media dei comparti risultando pari a 48 anni e sei mesi (poco più di 48 anni per le femmine e quasi 49 per i maschi).

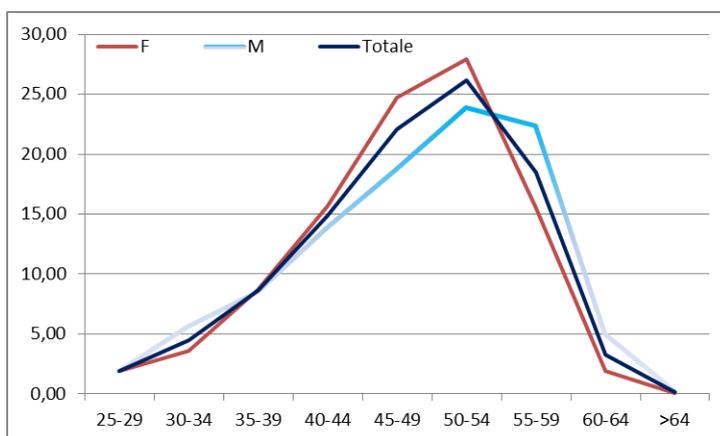
Come si può agevolmente osservare nel grafico di **tavola 13**, infatti, la curva delle età delle appartenenti al sesso femminile, a differenza dei maschi, rispetto alla curva del totale degli aderenti è spostata, anche se in modo non particolarmente accentuato, verso le classi di età più giovani e maggiormente concentrata nella classe d'età mediana 45-49 anni e la moda, in modo più accentuato dei maschi e del totale degli aderenti, nella classe d'età 50-54 anni.

Tavola 12
Adesioni al Fondo Perseo: composizione per genere



Fonte: Fondo Perseo

Tavola 13
Adesioni al Fondo Perseo: composizione per fasce di età e per genere



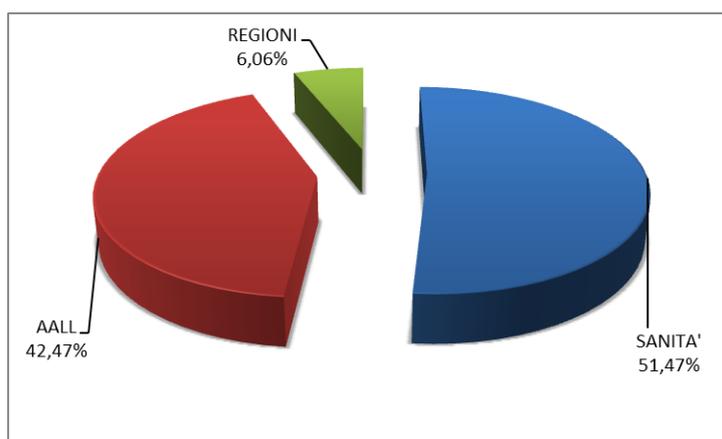
Fonte: Fondo Perseo

Se si analizzano le adesioni sotto il profilo dei comparti d'appartenenza (**tavola 14**), gli iscritti a Perseo rispecchiano, con lievi scostamenti, la composizione del bacino di potenziali aderenti (4% Regioni, 39% Autonomie locali, 57% Sanità). Si evidenzia, però, una maggior propensione verso la

previdenza complementare nel comparto delle Regioni-autonomie locali rispetto al comparto Sanità.

La consistenza degli aderenti è ancora ridotta e – nel momento in cui si chiude questo Rapporto – è di circa **4.000 unità**.

Tavola 14
Adesioni al Fondo Perseo: composizione per settore contrattuale



Fonte: Fondo Perseo

Iniziative di comunicazione

Il Fondo ha sviluppato a decorrere dall'avvio della raccolta delle adesioni seminari rivolti agli uffici del personale delle singole amministrazioni su tutto il territorio nazionale, con l'intento di supportare gli operatori nei compiti e nelle procedure derivanti dalle adesioni al Fondo pensione.

A partire dal mese di aprile 2013 si è andata sviluppando una diffusa campagna d'informazione in tutto il Paese, attraverso l'organizzazione di specifici eventi formativi, finalizzati a diffondere la più completa informazione e conoscenza direttamente ai lavoratori interessati.

Allo stato, sono stati realizzati oltre 100 eventi e sono in corso di programmazione ulteriori 250, che coinvolgeranno oltre 200.000 lavoratori.

3.4 Fondo Sirio

In totale analogia agli altri due fondi, SIRIO, operativo dal 18 ottobre 2012, è un Fondo di pensione complementare, di natura associativa e *no-profit*, nato con l'obiettivo di permettere ai lavoratori di costruire una copertura previdenziale integrativa a quella del sistema obbligatorio, per garantire una maggiore serenità all'atto del pensionamento.

La platea dei potenziali aderenti a Sirio comprende: i dipendenti dei Ministeri e degli Enti Pubblici non Economici, la dirigenza della Presidenza del Consiglio dei Ministri, i dipendenti dell'ENAC, del CNEL, delle Agenzie Fiscali, del Demanio, dell'Università, della Ricerca e della Sperimentazione, del Coni e delle Federazioni Sportive. L'età media dei potenziali aderenti è di 48,2 anni.

Tavola 15
Fondo Sirio: potenziale aderenti per settore contrattuale

<i>Settori contrattuali</i>	<i>Potenziali aderenti</i>
Ministeri	174.135
Enti pubblici non economici	52.950
Presidenza del consiglio dei ministri	325
Enac	880
Cnel	90
Agenzie Fiscali + Agenzia Demanio	54.654
Università	55.470
Enti di ricerca e sperimentazione	18.148
Coni e Federazioni Sportive	1.900
Totale	358.552

Fonte: Fondo Sirio

Anche fondo SIRIO, in quanto secondo pilastro della previdenza, ha la caratteristica di essere assolutamente volontario. Funziona in regime di contribuzione definita, accumulata secondo il principio della capitalizzazione individuale. Versando un contributo base pari all'1% della propria retribuzione, chi aderisce ha la possibilità di beneficiare di un ulteriore 1% da parte del proprio datore di lavoro. Il lavoratore ha inoltre la facoltà,

senza alcun obbligo per il datore di lavoro, di aumentare il proprio 1% base con una contribuzione aggiuntiva.

A questi contributi è necessario sommare la quota di TFR che maturerà annualmente a partire dall'adesione, 6,91% per coloro che sono stati assunti dal 01/01/2001, 2% per quelli già assunti al 31/12/2000. Aderendo al Fondo, il personale in regime TFS opta per il TFR: le quote saranno accantonate figurativamente da INPS Gestione dipendenti pubblici e verranno erogate al fondo al momento della cessazione dal servizio, opportunamente rivalutate.

I contributi vengono prelevati ogni mese dalla busta paga per essere versati, insieme alla quota del datore di lavoro, presso la banca depositaria del fondo. Il capitale così accumulato verrà opportunamente investito attraverso gestori finanziari specializzati. Solo una piccolissima quota di iscrizione (20 euro annui) verrà utilizzata dal fondo per la sua gestione amministrativa.

Ad oggi, con molte Amministrazioni pubbliche, si stanno formalizzando i protocolli operativi per consentire le adesioni in formato informatico attraverso i portali dedicati. Pertanto, il Fondo Sirio, che organizzativamente si è strutturato con l'impiego di tre unità part-time ed una full-time, sta provvedendo ad inserire le adesioni che dal 18 ottobre sono pervenute in forma cartacea.

Dall'8 maggio il Mef, che amministra i lavoratori dei Ministeri e delle Agenzie Fiscali, ha reso disponibile all'interno del portale NoiPA con il quale gestisce i lavoratori dello Stato, la possibilità di aderire a Fondo SIRIO, oltre che a Espero e Perseo, attraverso il web¹⁸.

Particolare collaborazione si sta creando con le circa 100 Università italiane, sia per le procedure di adesione, sia per il versamento del contributo datoriale una-tantum, sia per le diverse partecipazioni a convegni dedicati alla previdenza complementare. A Cassino, al centro Congressi di Pisa con tutte e tre le università di Pisa, a Palermo, a Pavia.

Inoltre Sirio, relativamente al piano della comunicazione stabilito dal Consiglio di amministrazione, ha coinvolto le parti costitutive - le Organizzazioni Sindacali e le Amministrazioni Pubbliche - attraverso mirate iniziative di formazione e di informazione. A febbraio, una sessione di

¹⁸ Per approfondimenti sull'adesione via web si rinvia al capitolo 1, § 1.5.

formazione e di approfondimento organizzata a Roma, ha visto la partecipazione di 97 quadri sindacali di Cigl-Cisl-Uil e Confsal-Unsa, ai quali è stata fornita un'approfondita formazione anche attraverso l'uso di supporti informatici. La stessa formazione è stata organizzata in marzo ai dipendenti inviati al corso da Inail, Enac, Cri, dall'ACI, dall'Università La Sapienza di Roma e dall'Università UniromaTre di Roma.

Per l'informazione ai lavoratori, Sirio ha richiesto a tutte le Amministrazioni di promuovere incontri con i lavoratori ai quali partecipa lo stesso fondo: è stata organizzata una riunione all'Università di Cassino, una all'Università di Pavia, una video-conferenza nazionale alla CRI, una video-conferenza nazionale all'INAIL, una Assemblea in streaming all'ENAC.

SIRIO ha partecipato con un proprio stand al FORUM PA del 28-29 e 30 maggio 2013 al Palazzo dei Congressi.

3.5 Analisi sulle percezioni dei lavoratori: le risultanze di alcune indagini conoscitive condotte nell'ambito del Fondo Espero e del settore scolastico

Nel presente paragrafo, si dà conto delle risultanze di due indagini conoscitive condotte tra i lavoratori di Espero.

La prima, commissionata dallo stesso Fondo Espero ad una società di comunicazione, che ha riguardato anche un ambito di "customer satisfaction", su un campione di lavoratori della scuola italiana e su un campione di aderenti ad Espero. La seconda, commissionata da ANP¹⁹ e ANQUAP²⁰ a esperti del settore, ha invece analizzato la percezione della previdenza obbligatoria e complementare, tra le figure professionali apicali del settore: Dirigenti scolastici e Direttori dei servizi generali ed amministrativi.

¹⁹ ANP - Associazione Nazionale Dirigenti e Alte Professionalità della Scuola.

²⁰ ANQUAP - Associazione Nazionale Quadri delle Amministrazioni Pubbliche.

Indagine conoscitiva sui lavoratori della scuola e sugli aderenti ad Espero

Nell'ambito di questa indagine, sono state effettuate:

- una indagine quantitativa su un campione di 830 lavoratori della scuola italiana, rappresentativo in base ai parametri di: macro-zona geografica (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud, Isole), qualifica (Dirigente scolastico, Docente, A.T.A.), ordine scolastico (Infanzia, Primaria, Secondaria I grado, Secondaria II grado). L'indagine è stata realizzata mediante integrazione di interviste telefoniche (sistema C.A.T.I.) ed interviste on line (sistema C.A.W.I.), effettuate dal 2 all'11 ottobre 2012;
- una indagine quantitativa su un campione di 684 aderenti al Fondo Espero, rappresentativo in base ai parametri di: macro-zona geografica (Nord Ovest, Nord Est, Centro, Sud, Isole), sesso, età. L'indagine è stata realizzata mediante interviste on line (sistema C.A.W.I.), effettuate dal 23 ottobre al 5 novembre 2012;
- una indagine qualitativa realizzata mediante la tecnica della *Web Discussion*, un tavolo di discussione virtuale a cui hanno partecipato 40 lavoratori della scuola selezionati in base ai parametri di macro-zona, sesso, età, qualifica, ordine scolastico, tipologia di contratto, conoscenza/adesione al Fondo, iscrizione al sindacato. La *Web Discussion* si è svolta il 7 e l'8 novembre 2012.

Dalle ricerche effettuate è emerso che si è in presenza, innanzitutto, di una *assenza informativa*, nella quale coesistono tra l'altro:

- una perdita di cognizione delle aspettative future in termini di pensione da parte delle persone;
- una diffusa ignoranza dei contenuti della previdenza complementare e un sostanziale "analfabetismo finanziario";
- un conseguente stato di confusione (a causa dei 19 interventi riformatori della previdenza in 20 anni).

La combinazione di questi elementi finisce per determinare, nei potenziali interessati, atteggiamenti di paura, di attesa e, in sostanza, di non decisione.

In particolare, dalle indagini compiute emerge, tra i lavoratori della scuola, una generale consapevolezza della necessità di aderire, quanto prima, a forme pensionistiche integrative. Tuttavia è generalizzata, tra gli stessi

potenziali aderenti, una scarsa propensione all'investimento pensionistico. Si registra, ancora, un gran numero di lavoratori che mostrano una sfiducia di fondo non solo nel sistema di previdenza complementare ma, più in generale, nel mercato finanziario e nel suo andamento. Negli ultimi quindici anni il numero degli iscritti ai Fondi è comunque fortemente cresciuto ma permane, tuttavia, uno scarto significativo rispetto al bacino potenziale di riferimento.

Dalle indagini è risultato inoltre che, tra gli intervistati, vi è una diffusa conoscenza del Fondo Scuola Espero.

In particolare:

- il **93%** degli aderenti ad Espero è a conoscenza della *possibilità di ottenere, tramite l'adesione, un versamento aggiuntivo da parte del datore di lavoro* (dato medio del campione: 53%);
- il **68%** è *consapevole dei benefici fiscali* derivanti dall'iscrizione al Fondo (dato medio del campione: 51%);
- l'**83%** è informato dei costi di gestione trasparenti e contenuti (dato medio del campione: 47%);
- il **77%** degli iscritti ad Espero è a conoscenza della modalità in cui avviene la gestione finanziaria (dato medio del campione: 40%);
- il **60%** sa che *il Fondo non può fallire* (dato medio del campione: 36%);
- il **47%** degli associati ha individuato, come canale di conoscenza di Espero, *il sito internet del Fondo*;
- il **38%** ha indicato, quale fonte di cognizione, gli opuscoli informativi;
- il **33%** ha segnalato di aver acquisito conoscenza del Fondo Espero dai suoi prospetti informativi.

Si rileva che il maggior numero di adesioni *si è avuto nei primi due anni di attivazione* (**72%** dei casi). Il motivo principale di iscrizione è rappresentato, per l'**80%** degli associati, dalla necessità di costruire una pensione complementare.

Tuttavia, dalle indagini compiute, è emersa una *consapevolezza sommaria dei vantaggi dell'adesione e, in generale, delle caratteristiche del Fondo*. Si rende quindi necessario, per il Fondo stesso, comunicare in modo comprensibile i suoi vantaggi, fornire strumenti trasparenti per una

valutazione autonoma e comparativa delle sue caratteristiche, innescare meccanismi di comunicazione virale (passaparola, web).

Dalle indagini compiute è infine emerso, tra gli intervistati, un elevato apprezzamento del sito internet del Fondo Espero: tuttavia al fine di aumentare gli utenti, allinearsi alle esigenze del target e potenziare la funzione promozionale è stata ipotizzata l'introduzione di nuove funzionalità (quali, ad esempio, il forum, una consulenza personalizzata, una maggiore interattività).

Indagine conoscitiva sulle figure apicali del comparto della Scuola

L'indagine prende spunto da una più ampia ricerca demoscopica realizzata, nel trimestre marzo-giugno 2010, dall'INPDAP, presso un campione rappresentativo di personale docente e amministrativo delle scuole statali di ogni ordine e grado²¹. Il sondaggio, avente per titolo "*La pensione domani: cosa ne pensano i dipendenti della scuola*", si proponeva essenzialmente due fini: nell'interesse dell'Ente previdenziale, conoscere i bisogni, le attese e le preferenze nel modo di fare informazione ai propri iscritti; nell'interesse generale, acquisire informazioni per meglio comunicare e diffondere la cultura previdenziale.

Oggi, queste esigenze permangono entrambe. Anzi, risultano incrementate, in ragione dei continui mutamenti a cui le discipline di riferimento sono andate incontro, fino alla recentissime disposizioni normative introdotte dal governo Monti. Nel presente, ma già da qualche anno, ciascun lavoratore è chiamato personalmente ad effettuare scelte dettagliate che incideranno sul proprio futuro previdenziale. Scelte che riguardano sia la pensione obbligatoria che le prestazioni di previdenza integrativa e/o complementare.

Le interviste sono state effettuate, dal 9 gennaio al 31 marzo 2012, ad un campione di 646 unità, di cui 257 dirigenti scolastici (DS) e 389 direttori dei servizi generali ed amministrativi (DSGA), distribuito su base nazionale per il 39,4% al Sud, il 28,6% al Nord, il 21,6% al Centro, e il restante 10,4% nelle Isole. Il 73% degli intervistati risultava iscritto ad un sindacato: nel dettaglio l'82% per i DS ed il 68% per i DSGA. Il 96,2% dei DS intervistati

²¹ La raccolta dei dati avvenne utilizzando il metodo del sondaggio, tramite interviste dirette "faccia a faccia" o "focus group". Il numero di personale contattato fu pari a 5.450 unità, di cui 4.192 intervistati e 1.258 che viceversa non risposero all'indagine.

era in possesso di almeno un diploma di laurea secondo il vecchio ordinamento; mentre, il 71,6% dei DSGA, risultava in possesso di diploma di scuola secondaria.

Rinviando per approfondimenti alla lettura della versione integrale della ricerca²², in questo ambito ci si limita a sintetizzare le conclusioni del lavoro svolto, centrando l'attenzione su tre aspetti particolarmente rilevanti dell'indagine:

- il grado di conoscenza del sistema previdenziale nel suo complesso;
- le fonti cui gli intervistati annettono maggiore credibilità e fiducia,
- la conoscenza della previdenza complementare.

Sul piano delle conoscenze di sistema sulla previdenza obbligatoria, è risultato che *"i DS hanno una maggiore consapevolezza della propria pensione rispetto ai DSGA che si collocano nel Misto 2012, mentre i DSGA che si trovano nel sistema Misto 1995 o nel Contributivo hanno, rispetto ai DS, una migliore percezione delle promesse pensionistiche del pilastro pubblico. Complessivamente, tra tutti gli intervistati, si è riscontrata una buona consapevolezza del peso relativo della prima rata di pensione"*²³.

Viceversa, quanto alle conoscenze relative al regime previdenziale di appartenenza ed alle possibilità di opzione offerte dal nuovo sistema di previdenza complementare, i risultati della ricerca evidenziano *"l'estrema confusione esistente"*, peraltro generalizzata, in merito ai *"diversi trattamenti di fine lavoro e, in particolare, la conoscenza marginale delle opportunità offerte ai dipendenti in regime di Indennità di Buonuscita"*²⁴.

In ordine al percorso relativo all'acquisizione delle informazioni, la ricerca evidenzia come *"i DS appaiono più inclini a rivolgersi al Sindacato per avere informazioni corrette e affidabili, (mentre) i DSGA preferiscono i corsi di formazione"*²⁵, più che rivolgersi all'INPS-gestione dipendenti pubblici o al Sindacato.

Infine, per quanto riguarda il fondo pensione proprio del comparto di contrattazione, *Espero*, la ricerca evidenzia che entrambe le categorie di lavoratori intervistati *"sono sufficientemente informate riguardo alle regole di adesione, ma si dimostrano deboli sui fondamenti della previdenza"*

²² http://www.fnada.it/File/Relazione_Ricerca_CIDA_07102012.pdf

²³ Cfr. pag. 19 della versione integrale del rapporto di ricerca.

²⁴ Cfr. pag. 22 della versione integrale del rapporto di ricerca.

²⁵ Cfr. pag. 24 della versione integrale del rapporto di ricerca.

*complementare*²⁶, e in particolare per ciò che concerne regole e forme dell'investimento finanziario e trattamento fiscale delle diverse prestazioni.

In conclusione, può ragionevolmente affermarsi che esiste nel settore scolastico un gap informativo da colmare, al fine di evitare che la mancanza di adeguate informazioni sia tale da pregiudicare le aspettative ed i livelli di reddito di pensione di tutti coloro che oggi svolgono una normale e regolare attività di servizio.

²⁶ Cfr. pag. 31 della versione integrale del rapporto di ricerca.

4. Focus di approfondimento

Nell'ambito del presente capitolo sono proposti specifici focus di approfondimento su due tematiche ritenute di particolare rilievo, tra le numerose affrontate nell'ambito dei lavori dell'Osservatorio²⁷.

Il *primo focus* è dedicato al tema, già anticipato nel capitolo primo, della cosiddetta "*parificazione in materia di previdenza complementare*" tra lavoratori pubblici e privati. Esso sintetizza il rapporto tecnico-attuariale sull'impatto economico-finanziario derivante dall'ipotesi di applicazione della normativa in materia di previdenza complementare contenuta nel D.lgs. 252/2005 ai dipendenti pubblici, elaborato nell'ambito di un gruppo di lavoro tematico costituito su questo specifico argomento.²⁸ Il rapporto finale è stato approvato dai componenti dell'Osservatorio, nella versione definitiva, nell'incontro del 10 gennaio 2013 ed è stato inviato dall'ARAN, quale segreteria dell'Osservatorio, al Dipartimento della funzione pubblica in data 23 gennaio 2013. L'auspicio è che tale contributo possa stimolare l'iniziativa legislativa dei dicasteri competenti, al fine di arrivare ad una definitiva parificazione dei regimi vigenti.

Il *secondo focus* analizza invece le implicazioni dei recenti interventi normativi in materia di TFS dei pubblici dipendenti, soffermandosi in particolare sulle innovazioni contenute nel decreto legge n. 78/2010, sul successivo intervento della Corte Costituzionale (sentenza n. 223/2012) e, da ultimo, sull'ulteriore intervento del legislatore, a seguito di tale sentenza, con la legge n. 228/2012.

²⁷ Per la rassegna completa dei lavori dell'Osservatorio e delle tematiche affrontate, si rinvia al capitolo 1.

²⁸ Si coglie l'occasione per ringraziare vivamente per l'impegno profuso tutti i componenti del gruppo di lavoro ed in particolare Arturo Parisi per il coordinamento presso Aran e gli attuari Bernardo Filippello e Silvia Leonardi dell'Inps gestione pubblici dipendenti per le elaborazioni realizzate. Un sentito grazie anche a Franca Polsinelli del Ministero del lavoro, Antonio Di Paolo del Dipartimento della funzione pubblica, Piero Lauriola dell'Inps gestione pubblici dipendenti, Paolo Pellegrini del Mefop, Vincenzo Emiliano Martire dell'Aran, Maurizio Sarti del Fondo Perseo.

4.1 Parificazione tra lavoratori pubblici e privati in materia di previdenza complementare: analisi degli effetti finanziari

L'analisi è stata incentrata sull'intervento riformatore del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 e sulle nuove regole gestionali e fiscali individuate dalla disciplina delle forme pensionistiche complementari dedicate ai lavoratori del settore privato. Tale intervento normativo, infatti, abroga la specifica disciplina definita per il settore pubblico dal D.Lgs. 21 aprile 1993, n. 124 e la relativa normativa fiscale (D.Lgs. 18 febbraio 2000, n. 47). Tuttavia, per i pubblici dipendenti, il decreto 252/2005 si preoccupa, all'art. 23, comma 6, di stabilire una fase di omogeneizzazione delle norme, stabilendo che: *"Fino all'emanazione del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 1, comma 2, lettera p), della legge 23 agosto 2004, n. 243, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165, si applica esclusivamente ed integralmente la previgente normativa"*.

In assenza del decreto di armonizzazione delle regole fissate per i pubblici dipendenti con quelle previste dalla riforma del 2005 continua, pertanto, ad applicarsi ai dipendenti pubblici la normativa prevista dal D. Lgs. n. 124/1993 e la collegata disciplina fiscale (D. Lgs. n. 47/2000).

La sussistenza di due differenti legislazioni determina una condizione di disomogeneità nel trattamento delle prestazioni erogate dal fondo. A tutt'oggi non è chiaro se il legislatore non abbia esercitato la delega con l'esplicita volontà di creare un'ulteriore *"specialità"* per il settore pubblico o piuttosto per il mero fine del contenimento della finanza pubblica. Certo è che tale contesto solleva notevoli perplessità sulla legittimità costituzionale derivante dalla disparità di trattamento fiscale del cittadino italiano, cui l'amministrazione finanziaria applica la previgente normativa se *"dipendente di una pubblica amministrazione ed iscritto a forme pensionistiche di natura negoziale di cui è destinatario"*, viceversa ne esclude l'applicazione se *"dipendente di una pubblica amministrazione iscritto ad una forma pensionistica per la quale non rileva la qualifica di dipendente pubblico"* (ad esempio adesione a un fondo aperto).

L'analisi elaborata ha avuto come obiettivo *l'individuazione delle criticità connesse all'omogeneizzazione delle regole dei dipendenti pubblici a quelle valesi per i privati e la conseguente stima dell'impatto finanziario derivante dall'adeguamento del solo regime fiscale.*

Elementi di riferimento e scenari simulati

Partendo dalla singola prestazione erogata dai fondi all'iscritto, sono state analizzate le differenti condizioni previste dalla legge per il dipendente pubblico e privato. Come noto, la disciplina introdotta dal D. Lgs. n. 252/2005 si muove sul principio dell'incentivazione fiscale della previdenza integrativa; dunque, il fenomeno "armonizzazione pubblici-privati" deve essere considerato in termini di eventuali minori entrate tributarie ossia di un potenziale minor gettito fiscale derivante dall'applicazione della normativa più favorevole prevista per i privati iscritti ai fondi.

Le ipotesi rappresentate nella relazione tecnico-attuariale sono state riferite a due scenari:

- il *primo*, in cui si elabora il minor gettito alla luce di una adesione pari al 30% dei potenziali utenti;
- il *secondo, worst case*, con una adesione pari alla totalità dei dipendenti pubblici (il 100% della platea); questo secondo scenario è plausibile, nella realtà, solo nel caso di obbligatorietà per legge della previdenza integrativa.

Preme, sin da subito, sottolineare che la probabilità che si verifichino concretamente le percentuali di adesioni ipotizzate ed utilizzate nelle stime della relazione tecnica-attuariale, pur auspicando la buona riuscita dei fondi pubblici, è da considerarsi irraggiungibile alla luce dell'attuale tasso di adesione pari a circa il 4,5% (dipendenti pubblici iscritti ai fondi negoziali rapportati al complesso dei lavoratori pubblici). Ciò premesso, le proiezioni elaborate nell'analisi devono essere considerate sovrastimate. Tuttavia, ancorché i risultati ottenuti siano sovrastimati, è possibile anticipare le conclusioni fornite, affermando che, se si osserva il minor gettito complessivamente prodotto in venti anni, un punto percentuale di adesione (1% della platea) è pari ad un ammontare ridotto se rapportata al gettito complessivo nazionale.

La proiezione dei contributi versati e delle prestazioni erogate è rappresentata per un arco temporale di 20 anni a partire dal 2013 al 2033, mantenendo fissa la distribuzione per età e anzianità degli iscritti ed in assenza del blocco delle retribuzioni operante per il pubblico impiego. I dati utilizzati a base delle elaborazioni sono i dipendenti pubblici iscritti ai fini previdenziali all'Inps gestione dipendenti pubblici, estratti dalla banca dati dell'Istituto previdenziale e rilevati alla data del 31 dicembre 2011. Si tratta

di personale a tempo indeterminato i cui CCNL sono definiti in sede ARAN (circa 2,5 milioni di unità), distribuito per il 78% in dipendenti cui si applica il regime di Trattamento Fine Servizio (TFS) e per il 22% in lavoratori in regime di Trattamento di Fine Rapporto (TFR).

Per l'elaborazione della stima relativa alla deducibilità dei contributi e l'erogazione delle anticipazioni è stato necessario distinguere il personale in funzione del regime di trattamento di fine servizio applicato (TFS e TFR) a seconda se essi siano stati assunti prima o dopo del 1° gennaio 2001. Tale ripartizione permette di tenere conto, nella stima delle prestazioni nell'arco temporale dei 20 anni, delle uscite optanti, cioè di coloro che provenendo dal un regime di TFS optano per il TFR ed aderiscono ai fondi. Tutte le anticipazioni sono considerate reintegrate, così come non si considera interrotta la contribuzione, con il conseguente sviluppo pieno dei montanti per prestazioni pensionistiche, disponibili nella loro interezza.

Le variabili macroeconomiche prese a riferimento nelle proiezioni sono: inflazione al 2% costante negli anni, rendimento lordo previdenza complementare al 3%, rivalutazione delle retribuzioni per carriera e produttività pari ad un ulteriore 1% oltre l'inflazione.

Contribuzione

Attualmente, per i dipendenti pubblici il **D. Lgs. n. 47/2000** prevede che i contributi versati ad una qualunque forma complementare possano essere dedotti dal reddito complessivo per un importo annuo non superiore al più basso tra:

- il limite del 12% del reddito complessivo
- la cifra massima di 5.164,57 euro
- il doppio della quota di trattamento di fine rapporto destinata al fondo pensione.

Il **D. Lgs. n. 252/2005** prevede, invece, il solo plafond in termini assoluti di 5.164,57 euro.

Il differente livello massimo individuato dalla norma per la deducibilità dei contributi versati non rappresenta per il lavoratore pubblico iscritto ai fondi un reale limite. Infatti, il dipendente pubblico assunto dopo il 31 dicembre 2000 ed in regime di TFR, che versa l'intero TFR al fondo pensione, dovrebbe percepire una retribuzione utile ai fini del calcolo del TFR

superiore a 258.200 euro annui, nell'ipotesi di contribuzione pari all'1% sia da parte del lavoratore, che del datore di lavoro, per non rientrare nel plafond deducibile di 5.164,57 euro. Viceversa, qualora si prendesse in considerazione una retribuzione inferiore, si dovrebbe raggiungere un livello di contribuzione complessiva pari al 12% (11% del lavoratore + 1% del datore), per superare il citato plafond di deduzione. Tuttavia, tale situazione rappresenta un mero caso di studio che, qualora si verificasse, porterebbe a risultati irrilevanti ai fini della quantificazione complessiva delle minori entrate per lo Stato.

Invece, per i dipendenti pubblici a regime di TFS, assunti prima del 31 dicembre 2000 che, per iscriversi ai fondi pensione, devono optare per il TFR, la norma non rappresenta un reale limite se contribuiscono con la misura base dell'1%. Qualora il contributo versato dal lavoratore fosse superiore, la deducibilità dei contributi, incontrerebbe il limite pari *"al doppio del tfr versato al fondo"* (4%), e non già quello del *"12% del reddito complessivo"* come nel caso precedente, con un vantaggio fiscale per il lavoratore fino ad un versamento del 3% a proprio carico (3% lavoratore + 1% datore). Questo caso, invece, a differenza del precedente (coloro già in TFR), è stato inserito nelle stime, in quanto l'esperienza del Fondo Espero ha evidenziato una percentuale significativa (circa il 2% degli optanti) di contribuzione complessiva pari o superiore al 4%.

Ad ogni buon conto, occorre considerare che l'armonizzazione, del trattamento dei dipendenti della pubblica amministrazione iscritti a forme pensionistiche di natura negoziale, con l'unico limite fissato in € 5.164,57 dal D.lgs. 252/2005, non comporterebbe nella sostanza nessuna riduzione del gettito fiscale in quanto ad oggi il lavoratore potrebbe liberamente iscriversi ad altra forma pensionistica (ad esempio adesione a un fondo aperto), sfruttando tutto il plafond di deducibilità fiscale.

Alla luce dell'ultima affermazione, si potrebbe affermare la completa assenza di minor gettito fiscale derivante dall'omogeneizzazione della regola tra dipendenti pubblici e privati; tuttavia, in assenza di detta considerazione dalla lettura della relazione tecnico-attuariale si evince, comunque, un valore molto contenuto di minor gettito. Tale fenomeno oscilla, nell'ipotesi del 100% di adesioni, da un massimo di 1,6 milioni di euro del 2013 al minimo del 2033 di 600.000 euro annui, mentre, con adesioni pari al 30%, le cifre si riducono ad un terzo di quelle citate (da poco più di 500.000 a 200.000 euro annui).

Riscatto

Con il termine riscatto s'individua la prestazione in capitale erogata dal fondo ove vengano meno i requisiti di partecipazione alla forma pensionistica complementare dell'iscritto, che non abbia maturato i requisiti di pensionamento. Le cause di riscatto possono essere dipendenti dalla volontà o meno del dipendente, si pensi al decesso, all'invalidità permanente, alla mobilità, alla cassa integrazione o alle dimissioni. Altrimenti, qualora questi abbia maturato il requisito per il pensionamento, avrebbe diritto all'erogazione della prestazione pensionistica in rendita o, ricorrendo determinate condizioni, mista rendita/capitale o interamente in capitale.

Il **D. Lgs. n. 252/2005** prevede l'esercizio del riscatto totale per i casi di invalidità permanente che comporti la riduzione della capacità di lavoro a meno di un terzo, subordinata ad un periodo minimo di inoccupazione, pur prevedendo un'ampia autonomia statutaria che consente la possibilità di introdurre negli statuti o regolamenti ipotesi di riscatto per cause diverse. La ritenuta a titolo d'imposta è fissata nella misura del 15%, ridotta progressivamente fino al 9% in relazione alla durata del periodo di partecipazione a forme pensionistiche complementari. Nei casi di riscatto per cause diverse, quale la perdita dei requisiti di partecipazione per pensionamento o per fine incarico nel caso di rapporto di lavoro a tempo determinato, invece, il montante riscattato è assoggettato all'aliquota fissa del 23%.

La previsione del **D. Lgs. n. 124/1993**, invece, indica una tassazione differente per i casi di riscatto dovuti a cause non dipendenti dalla volontà delle parti (premorienza) assoggettati a tassazione separata, da quelli dipendenti da un atto volontario (dimissioni) assoggettati a tassazione progressiva.

Appare lampante l'incentivazione fiscale riconosciuta ai lavoratori privati iscritti alla previdenza complementare: l'aliquota del 15% (ridotta fino al 9%) deve essere confrontata con la tassazione media degli ultimi 5 anni il cui valore, in nessun caso, potrà essere inferiore al 23% (aliquota minima Irpef).

I dati elaborati mostrano come, in presenza dei requisiti minimi di 5 anni di partecipazione al fondo per ottenere l'erogazione della prestazione pensionistica di vecchiaia, in detto periodo la totalità degli iscritti otterranno il riscatto della propria posizione, con un progressivo ritorno ad un

fisiologico 30% di uscite con riscatto totale negli anni successivi. La stima ha richiesto una attenta analisi delle possibili motivazioni di riscatto, al fine di quantificare gli iscritti assoggettati alle diverse aliquote previste. In sintesi il risultato complessivo in termini di potenziale minor gettito fiscale può rappresentarsi con valori medi annuali pari a circa 8,8 milioni di euro (dal minimo del primo anno di osservazione di 3 milioni di euro ad un picco massimo di 13,6 milioni di euro).

Rendita

Le prestazioni in forma di rendita sono assoggettate, per il **D. Lgs. n. 252/2005**, alla ritenuta a titolo di imposta del 15%, riducibile fino al 9%, e sono imponibili per il loro ammontare complessivo, al netto della parte corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta ossia rendimenti, contributi non dedotti e proventi esclusi dal risultato della gestione in quanto assoggettati ad imposta sostitutiva nella misura del 20% (in sostituzione del 12,5% precedente). L'imponibile individuato dal **D. Lgs. n. 47/2000** è suddiviso nello stesso modo ma soggetto ad Irpef progressiva per intero.

La stima elabora, a partire dal 2023, il minor gettito derivante dall'armonizzazione delle discipline della rendita. Tale data permette di valutare i due requisiti alla base della prestazione: l'iscritto può ottenere la prestazione pensionistica in forma di rendita solo dopo aver partecipato per 5 anni al fondo e può ottenere la totale liquidazione del maturato in forma di capitale se il 70% del montante convertito in rendita è inferiore al 50% dell'assegno sociale (per il 2013 pari a € 5.749,90 annui). La proiezione considera che il 50% del montante accumulato sia trasformato in rendita, ancorché nel periodo analizzato la rendita media permetterebbe la liquidazione totale.

Dall'analisi attuariale effettuata nella relazione si evince che nel caso limite di adesioni pari al 100% dei dipendenti pubblici, l'adeguamento alla disciplina prevista per i privati porterebbe ad un'ipotesi di minor gettito fiscale pari a circa 9,1 milioni di euro nel 2023, che si eleva a poco meno di 159 milioni di euro nel 2032. Il fenomeno appare sicuramente più consistente alla luce del più ampio differenziale esistente tra la tassazione ordinaria Irpef e la ritenuta a titolo d'imposta del 15% riducibile fino al 9%.

Capitale

Il lavoratore iscritto al fondo pensione, qualora abbia maturato il requisito per il pensionamento e versato almeno 5 anni di contribuzione, ha diritto all'erogazione della prestazione pensionistica in rendita. In alternativa e nei limiti del 50% del montante accumulato, lo stesso potrà richiedere l'erogazione di una quota in forma di capitale. Nel caso in cui il 70% del montante convertito in rendita è inferiore al 50% dell'assegno sociale (per il 2013 pari a € 5.749,90 annui), l'iscritto ha diritto ad ottenere la liquidazione dell'intera posizione individuale.

L'erogazione della prestazione in forma di capitale è disciplinata dal **D. Lgs. 252** con un sistema di tassazione sostitutiva con ritenuta a titolo di imposta con aliquota del 15% riducibile fino al 9%, analogo al riscatto e rendita. Diversamente per i dipendenti pubblici il **D. Lgs. 124** individuava una tassazione separata, basata sull'aliquota ordinaria media dell'ultimo quinquennio.

Risulta chiaro il divario tra le aliquote fiscali previste in casi identici, ma legate al solo diverso "abito" vestito dal lavoratore. Inoltre, nel caso specifico la norma "privata" non prevede l'ulteriore penalizzazione fiscale posta in capo ai dipendenti pubblici. Infatti, questi nei casi di liquidazioni in forma capitale superiore ad un terzo del montante complessivamente maturato, avrebbe visto assoggettati a tassazione anche i rendimenti già sottoposti all'imposta sostitutiva del 11% .

Le stime rappresentano un fenomeno di riduzione del gettito fiscale, dovuto certamente all'entità importante del *gap* tra i tassi pubblici e privati, ma anche al fatto che le richieste dell'iscritto nei primi anni saranno prevedibilmente di totale liquidazione in forma di capitale. Lo scenario presenta, quindi, un minor gettito a partire dal 6° anno di osservazione (2018), il primo utile per coloro che hanno maturato i requisiti al pensionamento per effettuare la scelta rendita o capitale, pari a circa 81 milioni di euro. Tale flusso finanziario, nella ipotesi che il rapporto tra le richieste di rendita e capitale sia pari al 50%, si eleva nel 2032 a circa 427 milioni di euro.

Anticipazioni

In generale il trattamento fiscale penalizza l'iscritto che richieda la liquidazione delle prestazioni prima della maturazione del diritto. La previsione in materia di anticipazioni del **D. Lgs. n. 124/1993** è meno favorevole di quella del **D. Lgs. n. 252/2005**. Questa normativa distingue le anticipazioni in funzione delle motivazioni della richiesta e a ogni tipologia applica un diverso requisito d'accesso e regime fiscale:

- **Anticipazioni per spese sanitarie:** l'anticipazione può essere richiesta in qualsiasi momento, per un importo non superiore al 75% della posizione maturata al momento della richiesta. Sull'importo erogato, al netto dei redditi già assoggettati a imposta, nonché dei contributi non dedotti a esso proporzionalmente riferibili, è applicata una ritenuta a titolo d'imposta con l'aliquota del 15% riducibile fino al limite massimo del 9%;
- **Anticipazioni per l'acquisto di prima casa:** l'anticipazione può essere richiesta decorsi otto anni di iscrizione, per un importo non superiore al 75% della posizione maturata e sull'importo erogato, al netto dei redditi già assoggettati a imposta nonché dei contributi non dedotti a esso proporzionalmente riferibili, si applica una ritenuta a titolo d'imposta del 23% non soggetta ad alcuna riduzione;
- **Anticipazioni per altri motivi:** l'anticipazione può essere richiesta decorsi otto anni di iscrizione, per un importo non superiore al 30% della posizione maturata. Sull'importo erogato, al netto dei redditi già assoggettati a imposta, nonché dei contributi non dedotti a esso proporzionalmente riferibili, si applica una ritenuta a titolo d'imposta del 23% non soggetta ad alcuna riduzione.

Di contro per i pubblici dipendenti la richiesta d'anticipazione è possibile per l'intero maturato (esclusa la quota di accantonamento figurativo), dopo 8 anni di partecipazione al fondo, per spese sanitarie, terapie ed interventi straordinari, acquisto prima casa e ristrutturazione. Come si evince chiaramente è più ampio il plafond anticipabile (il 100% della posizione), ma non è presente la formula dell'anticipazione "per altri motivi" che nel privato risulta la più adottata (70% delle anticipazioni, indica la COVIP nella Relazione annuale 2011, mentre il 15% rispettivamente per spese sanitarie e acquisto prima casa).

Le proiezioni elaborate utilizzano i dati estratti dalla Relazione annuale 2011 della COVIP, che rileva la percentuale di iscritti richiedenti anticipazioni (1,8% dell'intera platea degli aderenti ai fondi) e l'ammontare medio della richiesta di anticipazione (circa 17.000 euro/anno). La relazione fornisce anche l'informazione in merito all'ammontare medio della richiesta di anticipazione nei Fondi negoziali (circa 5.000 euro/anno); ai fini della stima per i primi anni di iscrizione data l'esiguità del montante è stato utilizzato il valore reale dello stesso.

La novità, introdotta dalla disciplina privata a favore dei pubblici dipendenti, della formula "*per altri motivi*", attualmente non prevista, determina il verificarsi di un flusso fiscale positivo per lo Stato, che vedrà incrementare il gettito fiscale grazie alla semplicità di accesso a tale prestazione, che risulta essere il canale privilegiato e flessibile per l'utilizzo in casi di necessità delle risorse accumulate (il 70% delle anticipazioni).

Conclusioni

Dall'analisi si desumono diversi elementi importanti per una nuova politica di incentivazione della previdenza complementare.

Come si è visto la parificazione della disciplina fiscale tra i lavoratori pubblici e privati genera tendenzialmente un minor gettito, salvo il caso dell'anticipazione per "*altri motivi*" prima analizzata, ciò non significa che l'analisi svolta si possa fermare a tale affermazione lapalissiana. Occorre, infatti, prospettare un primo fenomeno rilevato dalle elaborazioni: il rapporto tra il livello di minor gettito fiscale e la tipologia di prestazione richiesta alla data del pensionamento. Infatti, è apparso chiaro come la richiesta di erogazione in forma di rendita del montante accumulato comporti effetti sul gettito fiscale di minore entità rispetto alla liquidazione del capitale. Cospicché, se si volesse analizzare il medesimo fenomeno di omogeneizzazione delle norme considerando che alla totalità degli iscritti venga erogata la rendita, il minor gettito stimato si ridurrebbe di circa un quinto.

Si può, quindi, desumere che una politica di educazione previdenziale verso il lavoratore che porti a favorire l'erogazione della rendita come necessaria finalizzazione di un piano previdenziale, è l'elemento utile alla finanza pubblica oltre che al sistema pensionistico e sociale italiano.

Un secondo fenomeno rilevato dall'analisi dell'andamento dei flussi finanziari nel periodo osservato è lo *stretto legame tra il gettito fiscale e consistenza dei montanti accumulati o prestazioni pensionistiche erogate*. Ne discende che il gettito è funzione direttamente proporzionale dell'andamento dei montanti accumulati e delle prestazioni pensionistiche erogate. Ciò spiega la poco consistente riduzione delle entrate fiscali in presenza, nei primi anni, di un contenuto accumulo.

Infine, il terzo fenomeno osservato, forse il più importante desunto dalle stime, è la *proporzionalità degli effetti sul gettito ai tassi di adesione*; in presenza di analoghe regole tra lavoratori privati e pubblici, più cresce il numero di iscritti ai fondi pubblici tanto più tenderà a ridursi il gettito fiscale derivante dalla previdenza complementare. Alla luce della diretta proporzionalità tra tasso di adesione e minor gettito, può risultare utile introdurre una misura che prescindendo dagli scenari di adesione considerati (30% o 100%). Il riferimento ad un punto percentuale di crescita delle adesioni ai fondi, rispetto all'intero bacino di potenziali beneficiari, può aiutare meglio a comprendere il fenomeno ed a stimarne i potenziali effetti in termini di eventuali minori entrate. Infatti, dai dati elaborati nella relazione, è possibile determinare che al 2033, *dopo venti anni di applicazione della auspicata norma di armonizzazione*, il *minor gettito cumulato* sarebbe pari a **51,3 milioni di euro per ogni punto percentuale di adesione ai fondi**. Ciò significa semplicemente che se oggi, armonizzata la normativa, aderisse l'1% dei dipendenti pubblici alla previdenza complementare, lo Stato vedrebbe ridurre le proprie entrate tributarie per una entità così esigua *da non raggiungere i 2,6 milioni di euro annui di minor gettito*.

Tale entità se rapportata al complesso delle entrate tributarie, circa 404 miliardi di euro nell'anno 2012, anche qualora si auspicasse una adesione pari al 10% dell'intera platea del pubblico impiego, livello attualmente raggiunto dopo otto anni di attività dal fondo Espero, porterebbe ad affermare che la perdita in termini di entrate fiscali sarebbe pari allo **0,06 per mille** delle entrate tributarie annue.

Per concludere, *le informazioni sin qui riportate permettono di comprendere la ridottissima incidenza dell'aspetto fiscale sul mancato adeguamento della previdenza complementare pubblica e spingono a rinnovare la richiesta di un provvedimento che possa incentivare i fondi pubblici*.

4.2 TFS e TFR dei dipendenti pubblici dopo il decreto legge n. 78/2010: la sentenza della Corte Costituzionale n. 223/2012 e la legge n. 228/2012

La disciplina delle prestazioni di fine servizio dei lavoratori della pubblica amministrazione ha subito significative modifiche a partire dalla fine degli anni '90 dello scorso secolo, allorquando per i dipendenti pubblici fu introdotto il trattamento di fine rapporto per consentire l'avvio ed il finanziamento della previdenza complementare. Nell'ambito delle manovre di bilancio susseguitesisi dal 2010 sono state poi approvate modifiche alle modalità di computo e di erogazione delle prestazioni in esame, con l'obiettivo del contenimento della spesa. Nelle note che seguono sono descritte le principali caratteristiche delle indennità di fine lavoro dei dipendenti pubblici, le modifiche intervenute dal 2010 (anche per effetto di una sentenza della Corte costituzionale dell'ottobre 2012), nonché le prospettive connesse ai possibili esiti sia del pronunciamento della Corte costituzionale sulla questione di legittimità, sollevata nel marzo 2013, delle norme che hanno dato attuazione alla stessa sentenza dell'ottobre 2012, sia di alcune iniziative di contenzioso in materia di Tfr.

Trattamenti di fine servizio e fine rapporto dei dipendenti pubblici fino al decreto legge n. 78/2010

Le indennità di fine lavoro dei dipendenti pubblici differiscono a seconda:

- della disciplina di regolazione del rapporto di lavoro (per il *personale cosiddetto contrattualizzato di cui all'art. 2 del citato d.lgs. 165/2001*: codice civile, d.lgs. n. 165/2001 e contratti collettivi; per il *personale in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 dello stesso decreto*: ordinamenti di appartenenza);
- dell'anno di assunzione nella pubblica amministrazione.

In particolare, *sono destinatari dei trattamenti di fine servizio*, vale a dire delle prestazioni preesistenti al trattamento di fine rapporto (introdotto per il personale dei comparti a partire dal 2000):

- i dipendenti pubblici cosiddetti contrattualizzati, assunti con contratti a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2000;

- i dipendenti il cui rapporto di lavoro è regolato in regime di diritto pubblico²⁹, a prescindere dalla data di assunzione presso la pubblica amministrazione.

Sono destinatari, invece, del trattamento di fine rapporto i dipendenti cosiddetti contrattualizzati assunti a tempo indeterminato dopo il 31 dicembre 2000 o con un rapporto di lavoro a tempo determinato in corso o successivo al 30 maggio 2000.

Transitano dal Tfs al Tfr quei lavoratori che, pur assunti a tempo indeterminato prima del 1° gennaio 2001, trasformano il Tfs in Tfr aderendo ad un fondo pensione complementare.

Trattamenti di fine servizio

Sono tre le prestazioni riconducibili ai *trattamenti di fine servizio*:

- a) l'indennità di buonuscita;
- b) l'indennità premio di servizio;
- c) l'indennità di anzianità.

²⁹ Di seguito le principali categorie di pubblici dipendenti, sottratte alla generale disciplina del lavoro pubblico "contrattualizzato" di cui all'art. 2, del d.lgs. 165/2001:

- magistrati ordinari, amministrativi, contabili e militari;
 - componenti della Corte costituzionale;
 - avvocati e procuratori dello Stato;
 - personale militare e delle forze di polizia;
 - personale delle carriere diplomatica e prefettizia;
 - dipendenti degli enti che svolgono la loro attività nell'ambito delle materie contemplate dal D.Lgs.C.P.S. 691/1947 (risparmio e funzioni creditizia e valutaria) e dalle leggi n. 281/1985 (tutela del risparmio e valori mobiliari) n. 287/1990 (tutela della concorrenza e del mercato) e quindi Banca d'Italia, Consob e Autorità garante della concorrenza e del mercato
 - dipendenti dell'Isvap, ora Ivass;
 - dipendenti dell'Autorità di regolazione dei servizi di pubblica utilità per l'energia elettrica ed il gas;
 - dipendenti dell'Autorità garante nelle comunicazioni;
 - dipendenti del Garante per la protezione dei dati personali;
 - personale del Corpo nazionale dei Vigili del fuoco (esclusi i volontari ed un parte dei dipendenti);
 - personale della carriera dirigenziale penitenziaria;
 - professori e ricercatori universitari;
 - dipendenti della Camera e del Senato;
 - dipendenti della Corte Costituzionale;
 - dipendenti del Segretariato generale della Presidenza della Repubblica.
-

a) L'indennità di buonuscita

È il trattamento di fine servizio per i *lavoratori dipendenti delle amministrazioni dello Stato, sia civili sia militari*, il cui diritto matura alla cessazione dal servizio dopo almeno un anno di iscrizione al Fondo di previdenza Enpas, successivamente confluito nell'Inpdap. A seguito della soppressione dell'Inpdap, l'ente che provvede alla gestione della prestazione è oggi l'Inps.

La disciplina di riferimento è contenuta nel DPR 29 dicembre 1973, n. 1032.

La prestazione è finanziata mediante un contributo pari al **9,60%** applicato sull'**80%** della retribuzione utile. Il contributo è ripartito in *due quote*: la prima, pari al **7,10**, a carico del datore di lavoro e la seconda, pari al **2,50**, a carico del lavoratore.

La prestazione è pari ad **1/12 dell'80%** dell'ultima retribuzione mensile moltiplicata per 13. Questo prodotto è quindi moltiplicato per gli anni utili (anni di servizio effettivi più eventuali anni riscattati e convenzionali).

Le voci che compongono la retribuzione imponibile (e, quindi, utile ai fini del calcolo) sono quelle espressamente individuate dalla legge.

Ai fini della determinazione dell'anzianità utile, le frazioni di anno fino a sei mesi si trascurano, mentre quelle pari ad almeno sei mesi ed un giorno sono considerate anni interi.

La prestazione è soggetta a tassazione separata. L'imponibile viene diminuito del **26,04%** che rappresenta il rapporto tra la quota contributiva a carico del lavoratore (**2,50%**) e l'aliquota complessiva (**9,60%**). Da questa somma si determina il reddito di riferimento per l'individuazione dell'aliquota Irpef da applicare sull'imponibile, che è oggetto di un ulteriore abbattimento di **€ 309,89** per ciascun anno considerato ai fini del calcolo (con esclusione delle anzianità convenzionali).

b) L'indennità premio di servizio

È il trattamento di fine servizio per i *lavoratori dipendenti dalle regioni, dalle autonomie locali e da tutte le amministrazioni che applicano il contratto collettivo delle autonomie locali e dalle strutture del servizio sanitario nazionale*. Il diritto matura alla cessazione dal servizio dopo almeno un anno di iscrizione all'allora Inadel poi confluito nell'Inpdap, oggi Inps.

La disciplina di riferimento è contenuta nella legge 8 marzo 1968, n. 152, come successivamente modificata.

La prestazione è finanziata mediante un contributo pari al **6,10%** applicato sull'**80%** della retribuzione utile. Il contributo è ripartito in due quote: la prima, pari al **3,60**, a carico del datore di lavoro e la seconda, pari al **2,50**, a carico del lavoratore.

La prestazione è pari ad **1/15 dell'80%** della retribuzione utile degli ultimi dodici mesi di servizio moltiplicato per gli anni utili (anni di servizio effettivi più eventuali anni riscattati e convenzionali).

Le voci che compongono la retribuzione imponibile (e, quindi, utile ai fini del calcolo) sono quelle espressamente individuate dalla legge.

Ai fini della determinazione dell'anzianità utile, le frazioni di anno fino a sei mesi si trascurano, mentre quelle pari ad almeno sei mesi ed un giorno sono considerate anni interi.

La prestazione è soggetta a tassazione separata. L'imponibile viene diminuito del **40,98%** che rappresenta il rapporto tra la quota contributiva a carico del lavoratore (**2,50%**) e l'aliquota complessiva (**6,10%**). Da questa somma si determina il reddito di riferimento per l'individuazione dell'aliquota Irpef da applicare sull'imponibile, che è oggetto di un ulteriore abbattimento di € 309,89 per ciascun anno considerato ai fini del calcolo (con esclusione delle anzianità convenzionali).

c) L'indennità di anzianità

L'indennità di anzianità è il trattamento di fine servizio per i lavoratori dipendenti dagli *enti pubblici non economici e dagli enti di ricerca*. Diversamente dall'Indennità di buonuscita e dall'indennità premio di servizio, l'indennità di anzianità non è gestita e corrisposta da un ente previdenziale ma viene erogata dal datore di lavoro.

La disciplina di riferimento è quella previgente alla legge 29 maggio 1982, n. 297 che ha istituito il trattamento di fine rapporto per i dipendenti del settore privato. Questa disciplina è richiamata anche dalla legge 20 marzo 1975, n. 70 sul riordino degli enti pubblici non economici e sul rapporto di lavoro del relativo personale.

La prestazione è pari ad **1/12** dello stipendio annuo complessivo moltiplicato per gli anni di servizio.

Le voci gli emolumenti accessori non rientrano nella base di calcolo, come confermato da una costante giurisprudenza.

La prestazione è soggetta a tassazione separata. Si determina il reddito di riferimento per l'individuazione dell'aliquota Irpef da applicare sull'imponibile, che è oggetto di un abbattimento di € 309.89 per ciascun anno considerato ai fini del calcolo (con esclusione di eventuali anzianità convenzionali).

Trattamento di fine rapporto

Il trattamento di fine rapporto spetta a tutti i *dipendenti pubblici assunti a tempo indeterminato dopo il 31 dicembre 2000 ed a tutti i lavoratori dipendenti con contratto di lavoro a tempo determinato in corso o successivo al 30 maggio 2000.*

L'estensione del trattamento di fine rapporto ai dipendenti pubblici fu prevista originariamente dall'art. 2, commi 5-8, della legge 8 agosto 1995, n. 335 con riferimento a tutto il personale. Il comma 5, in particolare, disponeva che i *"trattamenti di fine servizio, comunque denominati, sono regolati in base a quanto previsto dall'art. 2120 del codice civile in materia di trattamento di fine rapporto"*. Questa espressione evidenzia che già il legislatore del 1995 aveva definito il passaggio dal Tfs al Tfr non come un'integrale estensione della disciplina codicistica, ma come una trasposizione di istituti e regole (non tutti, come si vedrà) propri del Tfr alle prestazioni di fine servizio dei dipendenti pubblici che, pur cambiando denominazione e, in parte, anche natura, non si svuotano di tutti caratteri tipici connessi soprattutto alle modalità gestionali e di finanziamento. Il comma 8 del citato articolo 2 della legge n. 335/1995, infatti, prevede che il Tfr debba continuare ad essere erogato dagli enti che già provvedono al pagamento dei trattamenti di fine servizio.

Il passaggio dai Tfs al Tfr non fu lineare e non avvenne entro i termini previsti (1° gennaio 1996) dall'art. 2 della legge n. 335/1995 a causa della complessità dell'operazione, effettuata in un contesto di finanza pubblica non favorevole. L'art. 59, comma 56, della legge 27 dicembre 1997, n. 449 ha istituito la facoltà della cosiddetta opzione, vale a dire della possibilità di trasformare il trattamento di fine servizio in trattamento di fine rapporto in connessione all'adesione alla previdenza complementare. In questo modo il

legislatore chiarisce che, per una parte dei dipendenti pubblici, non è previsto il passaggio al Tfr, salvo che non scelga di aderire ad un fondo pensione: si tratta di una modifica al progetto iniziale di estensione del Tfr a tutto il pubblico impiego.

La transizione dal Tfs al Tfr viene attivata dall'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 che, richiamando i principi e le indicazioni contenuti nell'art. 2 della legge n. 335/1995, ha disposto che la contrattazione collettiva provvede, oltre che a definire le linee guida per l'istituzione dei fondi pensione per il pubblico impiego, anche all'introduzione del Tfr che deve avvenire mediante un adeguamento della struttura retributiva e contributiva che assicuri l'invarianza della retribuzione complessiva netta e di quella utile ai fini pensionistici.

L'accordo quadro Aran – Confederazioni sindacali del 29 luglio 1999 ha disposto il passaggio dal Tfs al Tfr per i dipendenti contrattualizzati ed i suoi contenuti sono stati recepiti dal Dpcm 20 dicembre 1999, e s.m.i. che, oltre che in materia di Tfr, reca norme sulla trasformazione del Tfs in Tfr e di destinazione delle quote di Tfr alla previdenza complementare.

Giova soffermarsi sulla disciplina contenuta nel Dpcm che definisce, nel dettaglio, i vari aspetti relativi all'estensione del Tfr ai dipendenti pubblici e sulla trasformazione del Tfs in Tfr.

Il comma 1 dell'art. 1 del decreto regola in dettaglio l'esercizio dell'opzione del passaggio del Tfs in Tfr, introdotta dall'art. 59, comma 56, della legge n. 449/1997 e precisa che i dipendenti pubblici in regime di Tfs trasformano questa prestazione in Tfr all'atto della sottoscrizione del modulo di adesione ad un fondo pensione negoziale. Il passaggio al Tfr, pertanto, è una conseguenza dell'adesione alla previdenza complementare e per il dipendente sorge il diritto ad un Tfr costituito da un primo accantonamento pari al Tfs maturato fino all'adesione e dalle quote di Tfr maturate dopo l'adesione per quella parte che non viene destinata a previdenza complementare.

I commi 2, 3 e 4 dell'art. 1 del decreto regolano, invece, gli aspetti contributivi e l'adeguamento della struttura della retribuzione dei lavoratori, sia di quelli assunti in regime di Tfr, sia di quelli cosiddetti "optanti" che hanno, cioè, trasformato il Tfs in Tfr per effetto dell'adesione. In particolare viene disposta la disapplicazione del contributo previdenziale obbligatorio a carico dei dipendenti iscritti alle gestioni Tfs dell'istituto previdenziale (allora Inpdap, oggi Inps). Tuttavia, in conformità alla condizione posta dall'art. 26,

comma 19, della legge n. 448/1998 sull'invarianza della retribuzione, *la soppressione del contributo non determina effetti sulla retribuzione netta ai fini sia fiscali sia previdenziali*. A questo scopo la retribuzione lorda del lavoratore è ridotta³⁰ in misura pari al soppresso contributo previdenziale obbligatorio a carico del lavoratore e contestualmente è operato un recupero in misura pari alla riduzione retributiva in modo da assicurare un corrispondente incremento figurativo ai fini previdenziali e del Tfr, ad ogni fine contrattuale e per la determinazione della massa salariale per i contratti collettivi nazionali.

Il comma 7 dell'art. 1 del decreto in esame - in coerenza con la previsione contenuta nel comma 8 dell'art. 2 della legge n. 335/1995 che dispone la competenza alla gestione ed al pagamento del Tfr in capo agli stessi enti che già provvedono alla gestione ed al pagamento dei Tfs - precisa che, per i lavoratori in regime di Tfr dipendenti dalle amministrazioni iscritte all'istituto previdenziale ai fini Tfs, le amministrazioni stesse si fanno carico del versamento dell'intero contributo (9,60% della retribuzione contributiva utile per le amministrazioni statali, 6,10% della retribuzione contributiva utile per gli enti locali e del servizio sanitario nazionale).

Attraverso questi meccanismi, il legislatore *in primis* e successivamente le parti contrattuali che hanno sottoscritto l'accordo quadro del 29 luglio 1999, hanno definito un percorso di passaggio al Tfr in base al quale:

- il finanziamento e l'erogazione del Tfr sono assicurati dall'istituto previdenziale attraverso le stesse gestioni competenti in materia di Tfs;
- non deve sussistere una disparità di trattamento in materia retributiva tra dipendenti in regime di Tfs e lavoratori in regime di Tfr; per questo l'abrogazione del contributo per chi è in Tfr è accompagnata da un contestuale riduzione della retribuzione lorda, di pari importo del contributo soppresso, ma senza effetti sulla base utile ai fini Tfr e pensionistici, vale a dire senza effetti negativi sulla pensione e sul Tfr;

³⁰ È appena il caso di accennare alla circostanza che queste operazioni di adeguamento della struttura retributiva non hanno riguardato quei lavoratori per i quali il Tfs ed il Tfr sono corrisposti direttamente dal datore di lavoro (enti pubblici non economici ed enti di ricerca), poiché la gestione di queste prestazioni avviene mediante contabilizzazioni ed erogazioni ad esclusivo carico del datore di lavoro e senza contribuzioni a carico del lavoratore.

- l'invarianza della retribuzione, per un verso, assicura una continuità di gettito alle gestioni del Tfs/Tfr dell'istituto previdenziale e, per altro verso, evita il formarsi di un maggiore onere a carico della amministrazioni datrici di lavoro.

Secondo uno schema già presente nell'art. 2, commi 5-8, della legge 335/1995, il passaggio al Tfr per i dipendenti pubblici non è avvenuto, pertanto, attraverso l'integrale applicazione dell'art. 2120 del codice civile³¹, ma mediante l'introduzione di una prestazione, il Tfr appunto, che si innesta in un complesso di regole gestionali ed operative tipiche dei Tfs e che in buona sostanza non è venuto meno. Ci troviamo, in altri termini, di fronte ad una prestazione con natura, finalità modalità di calcolo ed attribuzione derivabili dall'art. 2120, ma con struttura e caratteristiche gestionali affatto diverse dal Tfr dei lavoratori del settore privato. Un passaggio integrale ed immediato dal Tfs al Tfr non sarebbe stato (e continua tuttora a non essere) possibile, poiché presenta profili di problematicità in molti aspetti analoghi a quelli relativi alla transizione³² da un sistema pensionistico basato sulla ripartizione ad uno basato sulla capitalizzazione: occorrono risorse aggiuntive in misura tale da compensare il mancato afflusso contributivo al sistema a ripartizione generato dalla diversa destinazione degli accantonamenti di quei lavoratori i quali, inseriti nel sistema a capitalizzazione, vedono destinati non più al pagamento delle prestazioni correnti ma a conti individuali (il Tfr gestito dal datore di lavoro), che daranno luogo alla prestazione finale.

³¹ Un ulteriore elemento di conferma in tal senso può essere rivenuto nella particolari modalità di computo e tassazione della quota di Tfr costituita dal Tfs maturato all'atto dell'adesione ad un fondo pensione da parte di un lavoratore in regime Tfs e che, aderendo alla previdenza complementare, esercita la cosiddetta opzione per il Tfr. L'art. 1, comma 1, del Dpcm 20 dicembre 1999 e s.m.i. prevede infatti che, per questi lavoratori, il computo dell'indennità di fine servizio maturata fino alla data di sottoscrizione della domanda di adesione avviene secondo le regole dei Tfs. Questa quota costituisce il primo accantonamento di Tfr al quale si aggiungono quelli maturati dopo l'adesione. All'indennità di fine servizio maturata fino alla data di sottoscrizione della domanda di adesione ed alla sua rivalutazione, inoltre, devono applicarsi gli stessi abbattimenti di imponibile previsti dalla normativa fiscale in materia di Tfs.

³² In un intervento pubblico (tenuto ad un convegno su previdenza complementare e dipendenti pubblici, organizzato dalla Covip il 7 maggio 2002 nell'ambito del Forum P.A. 2002) il Ragioniere Generale dello Stato rilevò come la natura virtuale del Tfr dei dipendenti pubblici fu prevista a causa degli "elevatissimi costi per la finanza pubblica che sarebbero altrimenti determinati dalla transizione di un istituto previdenziale, fondato sul principio della ripartizione (l'attuale indennità di buonuscita o fine servizio) ad una forma di salario differito (come il Tfr)".

La soluzione individuata ha, invece, consentito di rinviare e distribuire nel tempo gli oneri di questa operazione, senza peggiorare nel breve i saldi di finanza pubblica ed evitando una pericolosa interruzione e riduzione dei flussi di finanziamento delle gestioni delle prestazioni di fine servizio amministrato dall'Istituto previdenziale.

Tfs e Tfr dopo le modifiche introdotte dai DL n.78/2010 e 138/2011

Le manovre di finanza pubblica dell'estate del 2010 e del 2011 hanno apportato modifiche alla struttura, se non alla natura, dei trattamenti di fine servizio e fine rapporto dei dipendenti pubblici, intervenendo sulle modalità di calcolo dei Tfs e sui tempi e le modalità di erogazione dei Tfs e dei Tfr con obiettivi di riduzione e contenimento della spesa pubblica.

Tali modifiche hanno riguardato i seguenti aspetti:

- a) le modalità di erogazione dei trattamenti di fine servizio o di fine rapporto;
- b) le modalità di calcolo dei Tfs;
- c) i termini di pagamento;
- d) i termini di pagamento al personale soprannumerario interessato dai pensionamenti anticipati previsti dall'art. 2, comma 1, del DL 95/2012

a) Le modalità di erogazione dei trattamenti di fine servizio o di fine rapporto

Il comma 7 dell'articolo 12 del DL 31 maggio 2010, n. 78 convertito con modificazioni dalla legge 30 luglio 2010, n. 122 ha previsto diverse modalità di pagamento delle indennità di fine servizio, comunque denominate (Tfs e Tfr, quindi), stabilendo che le stesse vengano pagate in uno o più importi annuali, a seconda che l'ammontare lordo della prestazione superi o meno i 90.000 euro. Le prestazioni superiori a questo importo *cessano di essere somme corrisposte una tantum e diventano trattamenti di natura rateale*.

In particolare, la norma dispone che tali indennità vengano corrisposte:

- *in un unico importo annuale* se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è pari o inferiore a 90.000³³ euro;
- *in due importi annuali* se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è superiore a 90.000 euro ma inferiore a 150.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo;
- *in tre importi annuali* se l'ammontare complessivo della prestazione, al lordo delle relative trattenute fiscali, è uguale o superiore a 150.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 90.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 60.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo.

Il pagamento delle rate successiva alla prima avviene trascorso un anno dalla corresponsione della rata precedente.

b) Le modalità di calcolo del TFS (dal 1° gennaio 2011 all'ottobre 2012)

Il comma 10 dell'art. 12 del citato DL n. 78/2010 aveva previsto che, a partire dalle anzianità utili maturate dal 1° gennaio 2011, il computo dei trattamenti di fine servizio del personale dipendente dalle amministrazioni pubbliche, non sottoposto al regime TFR, si dovesse effettuare secondo le regole di cui all'art. 2120 del codice civile, con applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento. I verbi sono coniugati al tempo passato perché questa norma ha operato solo fino all'emanazione della sentenza della Corte costituzionale n. 223 dell'ottobre 2012, che ha dichiarato l'illegittimità

³³ Mentre è in corso la stampa del presente rapporto, il Parlamento sta valutando, tra le altre, una disposizione (contenuta nell'art. 12, comma 2) del disegno di legge di stabilità per il 2014 che prevede una rimodulazione delle rate con effetto per le cessazioni dal servizio dal 1° gennaio 2014 per chi matura il diritto a pensione dalla stessa data. In particolare, se la disposizione sarà approvata, la prestazione sarà erogata:

- a) in un unico importo annuale se l'ammontare complessivo, al lordo delle relative trattenute fiscali, è pari o inferiore a 50.000 euro;
- b) in due importi annuali se l'ammontare complessivo, al lordo delle relative trattenute fiscali, è superiore a 50.000 euro ma inferiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro e il secondo importo annuale è pari all'ammontare residuo;
- c) in tre importi annuali se l'ammontare complessivo, al lordo delle relative trattenute fiscali, è uguale o superiore a 100.000 euro. In tal caso il primo importo annuale è pari a 50.000 euro, il secondo importo annuale è pari a 50.000 euro e il terzo importo annuale è pari all'ammontare residuo.

Il pagamento delle rate successiva alla prima avviene trascorso un anno dalla corresponsione della rata precedente.

costituzionale di una parte della norma stessa, poi definitivamente abrogata dal decreto legge 30 ottobre 2012, n. 185. Di seguito, sono descritte le caratteristiche di questa modalità di computo che ha trovato comunque applicazione, anche se per un periodo limitato.

Per i soggetti che potevano vantare al 31 dicembre 2010 un'anzianità utile alla erogazione di un Tfs era stata prevista, al momento della cessazione dal servizio, una prestazione costituita dalla somma di due importi, il primo calcolato in base alle modalità indicate dalla specifica normativa del Tfs, sull'anzianità maturata al 31 dicembre 2010, il secondo calcolato in base a quanto statuito nel comma 10 dell'art. 12 del DL. n. 78/2010.

In particolare, le modalità di individuazione dell'ammontare dell'indennità di buonuscita, dell'indennità premio di servizio e dell'indennità di anzianità erano le seguenti:

- il *calcolo della "prima quota" di TFS*, relativa all'anzianità maturata al 31 dicembre 2010, rimaneva invariato;
- il *calcolo della "seconda quota" di TFS*, a partire dalle anzianità maturate dal 1° gennaio 2011, veniva effettuato attraverso l'applicazione dell'aliquota del 6,91 per cento alla retribuzione contributiva utile a fini TFS per ciascun anno di servizio; l'importo derivante da tale operazione avrebbe dovuto essere rivalutato ai sensi dell'art. 2120, comma 4, del codice civile.

Dal testo della norma del 2010 si evince che *obiettivo del legislatore non era estendere a tutti di dipendenti pubblici il trattamento di fine rapporto, ma solo applicare ad una quota del Tfs (quella relativa alle anzianità utili successive al 31 dicembre 2010) le regole di calcolo del Tfr senza modificare, tuttavia, il titolo e la natura giuridici del Tfs*. Da questa disposizione discendeva la permanenza di istituti e meccanismi tipici dei trattamenti di fine servizio anche dopo il 31 dicembre 2010 come:

- il finanziamento, che è proseguito attraverso al contribuzione dei lavoratori e dei datori di lavoro;
- il riscatto o la valutazione gratuita di periodi diversi da quelli di effettivo servizio.

Come si vedrà meglio oltre, questa modalità di calcolo è venuta meno il 31 ottobre 2012.

c) I termini di pagamento

Il decreto legge 13 agosto 2011, n. 138, convertito con modificazioni dalla legge 14 settembre 2011, n. 148 ha cambiato (mediante sensibili prolungamenti) buona parte dei termini per il pagamento dei trattamenti di fine servizio e fine rapporto dei dipendenti pubblici. La maggior parte dei trattamenti di fine servizio e fine rapporto (la quasi totalità, con la sola esclusione dei casi di cessazione per morte e per inabilità) non sono più erogati al momento della fine della carriera lavorativa, ma in fasi differite.

Dal 13 agosto 2011, quindi, queste prestazioni di fine servizio possono essere messe in pagamento nel rispetto dei seguenti tre termini, diversi a seconda della causa di cessazione del rapporto di lavoro:

- *termine breve, entro 105 giorni dalla cessazione:* quando il rapporto di lavoro si chiude per inabilità o per decesso, la prestazione di fine servizio è pagata entro 105 giorni dalla cessazione del rapporto di lavoro (si tratta dell'unico termine confermato rispetto ai precedenti);
- *termine di sei mesi³⁴:* la prestazione non può essere pagata prima di sei mesi da quando si è smesso di lavorare in caso di cessazione dal servizio per raggiungimento dei limiti ordinamentali di età o di servizio previgenti presso il proprio ente di appartenenza; circostanza normalmente accompagnata dall'accesso alla pensione. Ottengono la prestazione dopo 6 mesi anche quei lavoratori assunti a tempo determinato e che cessano di lavorare per il raggiungimento del termine finale del proprio contratto di lavoro;
- *termine di 24 mesi:* in tutti gli altri casi diversi da quelli sopra descritti, la prestazione non può essere pagata prima di 24 mesi dalla cessazione del rapporto di lavoro. Tra questi casi si ricordano:
 - le dimissioni per pensionamento di anzianità;
 - le dimissioni volontarie o il recesso da parte del datore di lavoro (licenziamento, destituzione dall'impiego etc.) anche se non si è maturato il diritto a pensione.

³⁴ Mentre è in corso la stampa del presente rapporto, il Parlamento sta valutando, tra le altre, una disposizione (contenuta nell' art. 12, comma 2) del disegno di legge di stabilità per il 2014 che prevede un allungamento a 12 mesi di questo termine di pagamento con riferimento alle cessazioni che intervengono dopo il 31 dicembre 2013 per quei lavoratori che maturano il diritto a pensione dopo la stessa data.

Occorre evidenziare che i nuovi termini si combinano con la modalità rateale di pagamento delle prestazioni di importo superiore a 90.000 euro e, pertanto, la prima rata è messa in pagamento in coincidenza con i nuovi termini e le successive rate sono pagate a distanza di uno o due anni.

In una fase transitoria, alcune categorie di lavoratori continuano ad ottenere le prestazioni di fine servizio secondo le vecchie scadenze, più favorevoli. In particolare si tratta:

- dei lavoratori che hanno maturato i requisiti per il pensionamento prima del 13 agosto 2011;
- del personale della scuola e delle istituzioni della formazione artistica e musicale (conservatori, accademie delle belle arti), che matura i requisiti per il pensionamento entro il 31 dicembre 2011 e che accede alla pensione con le finestre del 1° settembre o del 1° novembre.

d) I termini di pagamento di Tfs e dei Tfr al personale soprannumerario interessato dai pensionamenti anticipati previsti dall'art. 2, comma 1, del DL 95/2012

Il comma 11 dell'art. 2 del citato DL 95/2012, come successivamente modificato, ha regolato le decorrenze del pagamento dei trattamenti di fine servizio e fine rapporto del personale interessato dai pensionamenti anticipati connessi alle procedura di riduzione dei soprannumeri (nell'ambito della c.d *Spending Review*).

In particolare, sono previste diverse decorrenze in relazione alla data di maturazione dei requisiti previsti per il diritto al trattamento pensionistico.

Per i dipendenti che hanno maturato i requisiti anagrafici e contributivi per il diritto a pensione entro il 31 dicembre 2011 (prima dell'entrata in vigore della riforma pensionistica Monti Fornero), i termini di pagamento sono quelli previsti per la generalità dei lavoratori in relazione alla data di cessazione del rapporto di lavoro.

Per dipendenti che, sulla base della disciplina vigente prima dell'entrata in vigore dell'art 24, decreto legge 6 dicembre 2011, n. 201, maturano i requisiti anagrafici e contributivi, nonché il diritto alla decorrenza del pagamento della pensione, entro il 31 dicembre 2015, il termine di pagamento del Tfs e del Tfr va determinato non in relazione alla data di cessazione del rapporto di lavoro ma alla data in cui avrebbero maturato il diritto pensionistico sulla base delle disposizioni dell'art. 24 del citato

decreto legge 201/2011, cioè in base alle regole introdotte dalla legge Monti Fornero.

Sentenza n. 223/2012 della Corte costituzionale

La Corte costituzionale, con la sentenza dell'8 ottobre 2012, n. 223 ha dichiarato l'illegittimità costituzionale dell'art. 12, comma 10, del DL n. 78/2010 (insieme ad altre norme contenute nello stesso decreto che disponevano la riduzione delle retribuzioni dei magistrati) nella parte in cui non ha disposto l'abrogazione della rivalsa a carico del dipendente pari al 2,50% della base contributiva utile prevista per il finanziamento dell'indennità di buonuscita. Il presupposto del pronunciamento del giudice delle leggi - che ha fatto propria la tesi interpretativa dei giudici remittenti che hanno sollevato la questione sulla scorta di ricorsi collettivi presentati da diverse centinaia di magistrati - è costituito dal convincimento che la disposizione censurata avrebbe disposto l'integrale estensione del Tfr a tutti i dipendenti pubblici secondo la disciplina contenuta nell'art. 2120 del codice civile.

Secondo la tesi dei giudici remittenti e della stessa Corte, da tale estensione non si può dedurre, tuttavia, un'automatica e certa abrogazione delle disposizioni che regolano il contributo a carico del personale. Secondo la Corte il perdurare del prelievo, infatti, oltre a derivare dall'astratta compatibilità fra il nuovo regime e la disciplina contenuta nel DPR n. 1032 del 1973, è avvalorato dal fatto che il citato art. 12, comma 10, non contiene affatto una disciplina organica sulle prestazioni previdenziali in favore dei dipendenti dello Stato, in grado di sostituirsi, in senso novativo, al DPR n. 1032 del 1973, come del resto ritenuto dall'Inpdap in sede applicativa.

Per questo, sempre secondo la Corte, la disposizione censurata consentirebbe un'irragionevole conferma di una riduzione della retribuzione che non si giustifica essendo i magistrati (e gli altri dipendenti statali) passati in regime di integrale applicazione della disciplina sul Tfr di cui all'art. 2120 del codice civile.

Un'applicazione della sentenza, senza norme di attuazione chiarificatrici, non sarebbe stata agevole da parte dell'istituto previdenziale in quanto l'ambito di efficacia della sentenza stessa non si sarebbe potuto identificare

con chiarezza. Si sarebbe dovuto decidere, infatti, se l'interpretazione della Corte costituiva motivo per ritenere totalmente superata dall'art. 2120 del codice civile la disciplina di cui al DPR n. 1032/1973³⁵ con riferimento al Tfr maturato dopo il 2010 ovvero se i suoi effetti avrebbero dovuto essere limitati alla sola abrogazione della ritenuta a carico del lavoratore. Il costo di questa seconda ipotesi (soppressione della ritenuta a carico del lavoratore) sarebbe stato di circa un miliardo e mezzo di euro annui, con un arretrato di quasi tre miliardi per il periodo gennaio 2011-ottobre 2012. Se ci si riferisce alla prima ipotesi (integrale abrogazione del contributo di finanziamento delle gestioni delle prestazioni del fine servizio dell'Inps) il costo sarebbe stato, invece, ancora più elevato.

DL n. 185/2012 e l'art. 1, commi 98-101, della legge 228/2012 emanati con riferimento alla sentenza della Corte costituzionale n. 223/2012

Il legislatore, con riferimento all'obbligo di tener conto della sentenza della Corte costituzionale, non ha, tuttavia, definito norme tese all'integrale applicazione della disciplina del Tfr. Considerando, da un lato, l'esigenza di evitare una ricaduta sulla finanza pubblica degli oneri connessi alla sentenza e, dall'altro, lo sfavore con cui i ricorrenti e la stessa Corte costituzionale giudicano il Tfr (valutato meno vantaggioso rispetto al Tfs), il legislatore ha abrogato l'art. 12, comma 10, del DL n. 78/2010 ripristinando la normativa previgente.

Il decreto legge 29 ottobre 2012, n. 185 ha introdotto le disposizioni finalizzate all'eliminazione delle norme ritenute dalla Corte incompatibili con la trattenuta del 2,5%. Il decreto è decaduto senza essere convertito ed i suoi effetti ed i rapporti giuridici insorti durante il periodo di vigenza sono stati fatti salvi dall'art. 1, commi 98-101, della legge 23 dicembre 2012, n. 228 che ne ha riproposto integralmente i contenuti.

In particolare, le disposizioni in esame hanno disposto l'abrogazione dell'art. 12, comma 10, del DL n. 78/2012 a decorrere dal 1° gennaio 2011 e, nel contempo, la riliquidazione d'ufficio entro un anno dalla data di entrata in

³⁵ La Corte non ha fatto alcun riferimento agli effetti della declaratoria di incostituzionalità (che investe solo le disposizioni in materia di indennità di buonuscita dei lavoratori statali) sulla disciplina relativa all'indennità premio di servizio per i dipendenti delle autonomie locali e del servizio sanitario nazionale. Anche sotto questo profilo un'applicazione diretta della sentenza, senza una norma di legge, sarebbe stata alquanto problematica.

vigore del decreto stesso (30 ottobre 2012) di tutti i trattamenti di fine servizio liquidati in base all'art. 12, comma 10 del DL 78/2010, senza recupero delle eventuali somme erogate in eccedenza al dipendente.

È stata disposta anche l'estinzione di diritto di tutti i processi pendenti nonché l'inefficacia di tutte le sentenze emesse (tranne quelle passate in giudicato) in materia di restituzione del contributo previdenziale obbligatorio nella misura del 2,5% della retribuzione contributiva utile prevista dall'articolo 11 della legge 8 marzo 1968, n. 152 e dagli articoli 37 e 38 del DPR 23 dicembre 1973, n. 1032.

Venendo meno il computo della prestazione su due quote (la seconda delle quali con modalità simili a quelle del calcolo del Tfr per le anzianità successive al 2010), *i trattamenti di fine servizio tornano ad essere determinati esclusivamente in base alle disposizioni di cui al DPR 29 dicembre 1973, n. 1032, alla legge 8 marzo 1968, n. 152 e alla legge 70 del 1975* (a seconda che si tratti di indennità di buonuscita, indennità premio di servizio o indennità di anzianità), che individuano quale base di calcolo la retribuzione utile percepita alla cessazione del rapporto previdenziale da riferire all'anzianità complessiva.

A seguito dell'entrata in vigore del decreto legge n. 185/2012 e della legge 228/2012 nulla è cambiato per quanto riguarda l'assolvimento degli obblighi contributivi verso l'istituto previdenziale, poiché, essendo state ripristinate le regole previgenti a quelle introdotte dall'art. 12, comma 10, del D.L. 78/2012, il contributo previdenziale sulla retribuzione contributiva utile rimane dovuto, anche per il periodo successivo al 31 dicembre 2010 sia per i dipendenti in servizio sia per quelli cessati successivamente al 31 dicembre 2010, nella misura complessiva del 9,60% (7,10 a carico dell'amministrazione e 2,50 a carico del lavoratore) per gli iscritti alla gestione ex Enpas e nella misura complessiva del 6,10% (3,60 a carico dell'amministrazione e 2,50 a carico del dipendente) per gli iscritti alla gestione ex Inadel.

Ordinanza del 5 marzo 2013 del Tribunale di Reggio Emilia di rimessione alla Corte costituzionale e un nuovo filone di contenzioso sulla trattenuta del 2,5% sulla retribuzione per i lavoratori in Tfr

Con ordinanza del 5 marzo 2013, il Tribunale di Reggio Emilia ha sollevato nuovamente questione di legittimità costituzionale, questa volta sull'art. 1, commi 98 e 99, della legge 24 dicembre 2012, n. 228 che ha riproposto le disposizioni contenute nel decreto legge 29 ottobre 2012, n. 185 (decaduto senza essere convertito) ed ha fatto salvi gli effetti prodotti, i rapporti giuridici sorti nonché la validità degli atti adottati durante la vigenza del decreto stesso.

In particolare, il Tribunale di Reggio Emilia ritiene che il ripristino del regime di Tfs precedente alla nuova modalità di calcolo del Tfs introdotta dall'art. 12, comma 10, del DL n. 78/2010 reintrodurrebbe una disparità di trattamento tra dipendenti pubblici (che continuano a versare il contributo del 2,5%) e dipendenti privati (per i quali, invece, non è previsto alcun prelievo previdenziale). La disparità ci sarebbe, poi, anche tra dipendenti pubblici assunti prima del 1° gennaio 2001, e per i quali è stato ripristinato il regime del Tfs, e dipendenti pubblici assunti dopo il 31 dicembre 2000 per i quali è in vigore la disciplina del Tfr.

Per il giudice rimettente, pertanto, risulterebbero violati gli articoli 3 e 36 della Costituzione perché il regime del Tfs, ripristinato dai commi 98 e 99 dell'art. 1 della legge 228/2012, consentirebbe allo Stato una riduzione irragionevole dell'accantonamento ritenuto, pertanto, non collegato alla qualità ed alla quantità del lavoro svolto e perché determinerebbe un trattamento meno favorevole per i dipendenti pubblici rispetto ai privati i quali non versano il contributo previdenziale per il proprio Tfr.

La norma sottoposta allo scrutinio del giudice delle leggi viene, inoltre, giudicata lesiva sia degli articoli 101, 102 e 104 della Costituzione poiché, disponendo l'estinzione di tutti i giudizi pendenti, interferirebbe con funzioni costituzionalmente riservate al potere giudiziario, sia dell'art. 24 perché creerebbe un discrimine nella tutela giudiziaria riservata a tutti i cittadini.

Non è dato fare previsioni attendibili su come si esprimerà la Corte sulle norme sottoposte a giudizio.

Qualora la Corte ritenesse fondata la questione e giudicasse illegittima la norma sottoposta a scrutinio allora si riproporrebbe una situazione in parte simile a quella che si determinò all'indomani della sentenza n. 223/2012.

Questa volta, però, il legislatore, prendendo atto di una volontà della Corte di superare i trattamenti di fine servizio, dovrebbe prendere in considerazione l'esigenza di estendere il Tfr a tutti i dipendenti pubblici scegliendo tra due opzioni:

- applicare in modo integrale l'art. 2120 del codice civile;
- riconoscere il Tfr ma secondo i meccanismi e le modalità di gestione già introdotte con il Dpcm 20 dicembre 1999 e, probabilmente, eliminando la trattenuta a carico del lavoratore.

La prima opzione risulterebbe molto onerosa, mentre la seconda lo sarebbe meno, ma pur sempre con un impatto più che rilevante sulla finanza pubblica, poiché l'eliminazione del contributo a regime (che potrebbe essere esteso anche al personale in Tfr) comporterebbe un maggior onere a carico delle amministrazioni pari ad 1,5-2 miliardi di euro annui, senza considerare la spesa per un'eventuale restituzione di arretrati.

Tutti i maggiori oneri posti a carico delle amministrazioni per eventuale sospensione e restituzione delle riduzioni del 2,5% della retribuzione lorda potrebbero avere un effetto indiretto di contrazione delle risorse da mettere a disposizione per il finanziamento della previdenza complementare.