

Introduzione

Far partire la previdenza complementare per i pubblici dipendenti

Con quest'opera l'Inpdap intende fare il punto sulla previdenza complementare per i pubblici dipendenti dopo il decreto n. 252/2005, noto come decreto Maroni, che ha innovato la materia. Intende, inoltre, contribuire alla diffusione di conoscenza su questi temi presso il grande pubblico e i destinatari finali della tutela previdenziale. L'obiettivo è anche quello di richiamare l'attenzione degli attori politici e sociali sulla necessità di un più convinto e decisivo impulso alla previdenza complementare nel pubblico impiego.

Gli interventi di riforma susseguitisi a partire dai primi anni novanta hanno introdotto modifiche al sistema pensionistico tali da rendere necessaria una trasformazione nel modo di porsi di fronte alla pensione.

Fino alla riforma Amato del 1992, occuparsi della propria pensione consisteva nel fare soprattutto due cose:

- ▶ verificare che nel corso del rapporto di lavoro i contributi venissero versati, con un'attenzione al loro esatto importo concentrata nella fase finale della carriera, quella che in base al metodo di calcolo retributivo incide sulla base di computo della pensione;
- ▶ raccogliere per tempo la documentazione da allegare alla domanda di pensione in modo da ridurre i tempi di attesa di liquidazione della prestazione da parte dell'ente previdenziale.

Fino agli anni novanta, quindi, occuparsi della propria pensione non richiedeva attenzioni o impegno particolari e, soprattutto, avveniva solo quando si era in procinto di accedervi.

Per i dipendenti pubblici, le due attività risultavano ulteriormente semplificate se non inutili perché erano, e sono, quasi nulle le probabilità che le amministrazioni datrici di lavoro non adempissero agli obblighi contributivi e,

inoltre, perché erano le stesse amministrazioni a provvedere all'acquisizione ed all'istruttoria della domanda di pensionamento ed alla liquidazione della prestazione. I dipendenti pubblici, quindi, si preoccupavano poco o nulla della propria pensione perché, fin dal primo giorno di lavoro, sapevano che ci avrebbe pensato il proprio ente ed inoltre potevano conoscere in qualsiasi momento quale sarebbe stato il tasso di sostituzione, vale a dire il rapporto tra la prima rata di pensione e l'ultimo stipendio.

La riduzione della tutela pensionistica garantita dalla previdenza obbligatoria, operata mediante l'estensione del periodo utile per il calcolo retributivo e l'introduzione del metodo di calcolo contributivo, la conseguente necessità – su cui si sofferma il capitolo I – di scegliere se e come attivare un piano pensionistico complementare sono fattori che hanno imposto un radicale cambiamento dell'approccio del lavoratore con questi temi.

La stessa costituzione dell'Inpdap è stata, ad un tempo, effetto e strumento di questo cambiamento nel modo di intendere e fare previdenza per i dipendenti pubblici. Anche per costoro, al pari di quelli del settore privato, venne costituito un ente previdenziale perché un efficiente controllo della spesa pensionistica impone che le attività siano organizzate attraverso una gestione assicurativa.

Ci si deve occupare della propria pensione fin da quando si comincia a lavorare (o, meglio, fin dai banchi di scuola) per familiarizzare con le nuove regole di calcolo e di accesso al trattamento pensionistico e, conseguentemente, per pianificare il proprio futuro pensionistico decidendo quanta parte del proprio reddito destinare al risparmio previdenziale attraverso piani pensionistici complementari.

Queste decisioni, peraltro, vanno sottoposte a verifiche periodiche perché possono intervenire eventi tali da indurre a modificare alcuni elementi dei piani iniziali. Profili di crescita della propria retribuzione ovvero rendimenti delle risorse investite diversi da quelli attesi possono influire, infatti, sui livelli di contribuzione alle forme pensionistiche complementari e sulla scelta della data del pensionamento.

Il nuovo approccio con questi temi, tuttavia, fatica ad affermarsi. Non si registrano ancora livelli adeguati di consapevolezza della progressiva riduzione dei tassi di sostituzione delle future pensioni ed anche per questo la previdenza complementare non ha ancora conosciuto quello sviluppo che le esigenze di reddito nella fase non più attiva della vita richiederebbero per i lavoratori di oggi, futuri pensionati di domani.

Nonostante l'armonizzazione prodotta dalle riforme tra regimi previdenziali e nonostante il bisogno di previdenza complementare sia pressoché identico tra dipendenti privati e pubblici, per questi ultimi il decollo dei fondi pensione e delle forme pensionistiche complementari sta avvenendo con un ritardo ancor più preoccupante.

Le cause di questo ritardo sono riconducibili alle complessità tecnico finanziarie connesse all'introduzione del trattamento di fine rapporto (Tfr) – se

ne fa un accenno nel capitolo 4 – ma solo in parte. Il quadro normativo e contrattuale era già definito fin dal 2000 eppure il primo fondo nazionale di categoria (Espero, per il personale della scuola) ha cominciato a raccogliere adesioni solo dall'autunno 2004 e, al momento in cui si scrive, non è possibile fare previsioni certe sulle date di avvio degli altri fondi nazionali di categoria del pubblico impiego.

Non si può escludere, quindi, che alla base di questo ritardo ci sia una sottovalutazione del bisogno di previdenza complementare anche per i dipendenti pubblici.

Una sottovalutazione che è parente stretta dell'antica convinzione che i pubblici dipendenti possano fare a meno di preoccuparsi della pensione perché c'è lo Stato che se ne occupa. Questa sottovalutazione ha concorso a determinare il mancato esercizio della delega della legge Tremonti Maroni n. 243/2004 di revisione del sistema pensionistico che prevedeva l'estensione ai dipendenti pubblici, sia pure con le necessarie armonizzazioni, delle novità introdotte dal decreto legislativo n. 252/2005 che ha innovato e sostituito la disciplina della previdenza complementare contenuta nel decreto legislativo n. 124/1993.

Paradossalmente, l'entrata in vigore posticipata di due anni del decreto n. 252/2005 è stata un bene per i dipendenti pubblici perché, del tutto accidentalmente, ha evitato il proporsi di una situazione problematica: la coesistenza di due diverse discipline, una per i dipendenti privati e l'altra per i dipendenti pubblici.

Si dispone di un lasso di tempo sufficiente per evitare che si verifichi questa disarmonia. Una prima iniziativa per rimediare è la riapertura dei termini della delega di cui all'art. 1, comma 2, lett. p) della legge 23 agosto 2004, n. 243. Si tratta della norma che prevede che i principi ed i criteri direttivi che hanno guidato l'attuazione della delega sulla previdenza complementare nel decreto n. 252/2005 devono trovare applicazione anche per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche con le necessarie armonizzazioni che tengano conto:

- ▶ delle particolarità del rapporto di lavoro dei dipendenti pubblici;
- ▶ delle specificità dei singoli settori;
- ▶ dell'interesse pubblico connesso all'organizzazione del lavoro e dell'esigenza di efficienza dell'apparato amministrativo pubblico.

L'esercizio della delega prevede, tra l'altro, una procedura di consultazione rafforzata di confronto che non coinvolge solo le organizzazioni sindacali di rappresentanza dei datori di lavoro e dei lavoratori ma anche le regioni, gli enti locali e le autonomie funzionali.

Quanto poi al contenuto dell'intervento, non servono sforzi particolari. Occorre valutare se e come conservare o adattare le attuali norme legate alla particolarità dei dipendenti pubblici (la figuratività degli accantonamenti di

Tfr destinati a previdenza complementare, se si decide che questo debba rimanere l'orizzonte entro il quale si colloca una parte del finanziamento dei fondi pensione) e, al tempo stesso, individuare quelle disposizioni del decreto n. 252/2005 (non molte) che si ritiene non possano essere applicate ai dipendenti pubblici in ragione delle particolarità del regime di previdenza complementare del pubblico impiego da salvaguardare per esigenze di finanza pubblica e di organizzazione delle amministrazioni stesse.

Buona parte di queste particolarità sarebbero destinate a venire meno se si decidesse un superamento degli accantonamenti figurativi mediante flussi finanziari da poter destinare ai fondi pensione e da generare attraverso forme di cessione del credito o cartolarizzazioni delle quote di indennità di fine servizio che maturano tempo per tempo. Si tratta di soluzioni che, insieme con il vantaggio di rendere disponibili fin da subito per i fondi pensione i flussi delle quote Tfr, presentano anche l'incognita dei costi di remunerazione degli operatori che acquistano il credito ovvero collocano i titoli sottostanti alle quote di indennità di fine servizio da smobilizzare. È affatto politica, quindi, la decisione di intraprendere o meno questo percorso di fuoriuscita dalla gestione figurativa degli accantonamenti di Tfr.

Nel capitolo 4 sono state formulate ipotesi che, in coerenza con il profilo istituzionale che questa pubblicazione intende avere, si pongono nell'alveo di una conferma del meccanismo degli accantonamenti figurativi. Non si tratta, ovviamente, di proposte ufficiali dell'Istituto (che non ha titolo ad avanzarle) ma di semplici contributi al lavoro da fare, messi a disposizione con l'obiettivo di aiutare a focalizzare l'attenzione sulle questioni nodali.

La questione fondamentale è se ed in che modo possa applicarsi ai dipendenti pubblici il conferimento tacito del Tfr alle forme di previdenza complementare. Permanendo la natura figurativa degli accantonamenti del Tfr, si nutrono dubbi sull'opportunità di trasporre in modo automatico questo istituto anche nel settore del pubblico impiego per le seguenti ragioni.

La prima consiste nel fatto che la gran parte dei dipendenti pubblici non sarebbe interessata perché rientra nel regime dei trattamenti di fine servizio (vale a dire buonuscita, indennità premio di servizio, indennità di anzianità, indicate d'ora in poi Tfs) e non del Tfr, a meno di non pensare che il silenzio del lavoratore possa produrre anche la trasformazione del Tfs in Tfr. Non pare, tuttavia, che la norma di delega consenta questa possibilità.

Una seconda ragione è collegata ad un fenomeno verificatosi sia prima sia dopo l'approvazione della legge delega n. 243/2004 e l'emanazione del decreto n. 252/2005. Nonostante il decreto stesso non si applichi ai dipendenti pubblici, le sedi Inpdap sono state inondate da decine di migliaia di lettere con le quali i lavoratori pubblici hanno ripetutamente manifestato l'indisponibilità a destinare il proprio Tfr/Tfs per finalità di previdenza complementare. Tantissimi dipendenti pubblici potrebbero essere indotti a scelte affrettate in senso negativo verso la previdenza complementare per il mantenimento del

Tfr o del Tfs, in presenza di termini che potrebbero far scattare meccanismi come il conferimento tacito. Scelte di rifiuto che non verrebbero compiute in assenza di scadenze e che potrebbero dipendere dalla poca familiarità con il Tfr e dalla paura di perdere un'indennità ritenuta più vantaggiosa, il Tfs, nell'ipotesi in cui anche questa prestazione possa essere coinvolta nel conferimento tacito.

Un terzo motivo per non ritenere indispensabile il conferimento tacito del Tfr nel pubblico impiego è che non esiste un problema di "disponibilità" del Tfr poiché è ragionevole ritenere che le amministrazioni pubbliche datrici di lavoro non abbiano svantaggi o interessi confliggenti con riferimento ad una larga adesione dei propri dipendenti a forme di previdenza complementare, stante anche la natura figurativa del Tfr da accantonare.

Sempre per via della natura figurativa del Tfr da accantonare, il presunto accrescimento delle quote destinate a previdenza complementare non incrementerebbe, almeno nel breve e medio periodo, l'afflusso di risorse finanziarie ai fondi pensione e, quindi, ai mercati finanziari.

La permanenza della natura figurativa del Tfr renderebbe problematica, infine, l'individuazione di una norma di chiusura sul conferimento tacito delle quote di Tfr in assenza di una forma di previdenza complementare contrattuale di destinazione: che senso ha un fondo residuale presso l'Inpdap, visto che si ha a che fare con accantonamenti figurativi?

Per queste ragioni varrebbe la pena di cercare forme diverse dal conferimento tacito, come previsto per i dipendenti privati, o quanto meno limitarlo per incentivare l'adesione alla previdenza complementare, almeno fintanto che gli accantonamenti di Tfr conserveranno natura figurativa.

Il contributo dell'Inpdap alla previdenza complementare

Il ruolo assegnato all'Inpdap dal legislatore dipende dalle particolarità della previdenza complementare dei dipendenti pubblici. È stata, in qualche modo, una scelta obbligata affidare all'Inpdap la gestione degli accantonamenti figurativi relativi alle quote di Tfr. Se il Tfr dei pubblici continua ad essere erogato come prestazione nell'ambito della gestione dei trattamenti di fine servizio che opera con meccanismo a ripartizione, solo nell'ambito di questa gestione era possibile reperire le risorse ed organizzare la loro destinazione a previdenza complementare, sebbene con quelle caratteristiche di differimento nel tempo prima ricordate.

In Inpdap c'è consapevolezza che questi compiti nuovi non dipendono da una scelta del legislatore di ampliare la gamma delle attività dell'istituto. Da questa consapevolezza è nata una sfida che l'istituto ha lanciato in primo luogo a se stesso: trasformare questa condizione obbligata, questo vincolo in un'opportunità. Opportunità di svolgimento di nuovi servizi a vantaggio delle

amministrazioni e dei lavoratori, nel settore della previdenza complementare. Opportunità anche di organizzare questi servizi puntando al miglioramento degli altri servizi e delle altre attività istituzionali.

Proiettato verso questo obiettivo, l'istituto ha organizzato le proprie attività per la previdenza complementare in modo integrato con le altre attività in materia di previdenza obbligatoria.

Dovendosi attrezzare per le attività obbligate, l'Inpdap ha costituito i presupposti per allargare ai fondi di tutte le pubbliche amministrazioni l'offerta gratuita di servizi amministrativi che più si avvicinano alle attività istituzionali e che con esse possono essere svolti in modo integrato.

Anche se l'organizzazione di questi servizi ha comportato investimenti sul piano organizzativo, il loro svolgimento non comporta ulteriori costi per l'Istituto, poiché si tratta di attività strettamente gestibili ed integrate con le procedure che l'Istituto ha predisposto per le attività obbligatorie.

Questi servizi sono messi a disposizione gratuitamente, mediante convenzione, dei fondi che intendono avvalersene con l'obiettivo di concorrere alla riduzione dei costi di gestione della previdenza complementare e, quindi, alla sua diffusione tra i dipendenti pubblici.

I servizi che l'Inpdap offre gratuitamente ai fondi di previdenza complementare rientrano in due settori determinanti per lo sviluppo dei fondi stessi e rispetto ai quali l'istituto e, più in generale, gli enti di previdenza obbligatoria possono fornire un contributo significativo.

Il primo settore è quello dell'informazione e dell'assistenza. L'Inpdap e gli altri enti previdenziali possono contribuire ad allargare la rete di punti di informazione sulla previdenza complementare che al momento presenta dimensioni ridotte.

Il campo proprio è quello dell'informazione istituzionale finalizzata alla prospettazione dei tassi di sostituzione attesi per le prestazioni di primo pilastro e, conseguentemente, alla evidenziazione dei livelli di scopertura sia rispetto alle pensioni obbligatorie calcolate con il metodo retributivo sia rispetto all'ultimo reddito da lavoro. L'Inpdap può soddisfare, inoltre, un'esigenza informativa specifica dei dipendenti pubblici fornendo elementi di valutazione circa la convenienza dell'opzione per la trasformazione del trattamento di fine servizio in trattamento di fine rapporto e della contestuale adesione ai fondi pensione. A questi temi sono dedicati i capitoli 1, 6, 7 e 8.

L'obiettivo è aiutare il lavoratore a far emergere e misurare il proprio bisogno di risparmio previdenziale aggiuntivo rispetto alla tutela pensionistica di base nonché prospettare la gamma degli strumenti e delle soluzioni disponibili, a partire dai fondi pensionistici complementari costituiti contrattualmente.

Si tratta di un livello di assistenza che precede la consulenza e l'informazione che accompagnano la scelta dello strumento. Queste ultime devono essere fornite in modo puntuale, con tutte le garanzie del caso, sia da operatori professionali indipendenti sia da parte di chi colloca i piani pensionistici.

(rappresentanti dei fondi negoziali e delle parti istitutive, intermediari incaricati della vendita dei prodotti di previdenza complementare individuale).

Un secondo settore è quello della semplificazione e della standardizzazione degli adempimenti relativi alla trasmissione dei dati occorrenti per l'aggiornamento delle posizioni di previdenza complementare.

Nell'ambito della denuncia mensile analitica (Dma), prevista dalla legge n. 326/2003, l'Inpdap ha realizzato una procedura integrata di comunicazione dei dati retributivi valevoli per la previdenza sia obbligatoria che complementare che può contribuire a ridurre e razionalizzare gli adempimenti a carico degli enti datori di lavoro.

L'integrazione tra il primo ed il secondo pilastro non è, quindi, una condizione finale che si realizza solo al momento dell'erogazione mediante una giustapposizione delle due prestazioni pensionistiche, ma un collegamento sostanziale che caratterizza i piani pensionistici sia obbligatori sia complementari fin dal loro nascere. La previdenza obbligatoria non può prescindere dalla complementare e viceversa.

Esiste, pertanto, uno spazio per gli enti di previdenza obbligatoria per cooperare allo sviluppo della previdenza complementare non tanto mediante una gestione diretta – che li proietterebbe come operatori tra gli altri nel mercato delle attività per la previdenza complementare – ma rimanendo enti di primo pilastro.

L'Inpdap e gli altri enti dispongono di dati, risorse, strutture, strumenti e procedure che possono essere utilizzate da entrambe le "gambe" della previdenza con vantaggio per l'economia dei fondi e, pertanto, dei lavoratori.

Questo coinvolgimento degli enti di primo pilastro è coerente con quel collegamento funzionale, lucidamente richiamato dalla Corte costituzionale (cfr. sentenza del 13-28 luglio 2000, n. 393) tra previdenza obbligatoria e complementare. Collegamento che, secondo le scelte operate a partire dalle riforme degli anni novanta, colloca stabilmente la previdenza complementare nel sistema di tutele del secondo comma dell'art. 38 della Costituzione.

Luigi Marchione