

Previdenza complementare e piccole imprese: un matrimonio difficile

Matteo Jessoula

Introduzione

1. Riforme pensionistiche e transizione a sistemi "multi-pilastro"
2. La "soluzione italiana": alcune coordinate storico-evolutive
3. 15 anni dopo... A che punto siamo?
4. Due mondi di previdenza complementare nel comparto del lavoro dipendente privato. Le cause
5. Considerazioni conclusive

Introduzione

Il tema del rapporto tra piccole imprese e previdenza complementare va affrontato nel quadro del più generale problema dello sviluppo dei "pilastri" pensionistici a capitalizzazione accanto ai tradizionali schemi pubblici a ripartizione - che in molti paesi hanno monopolizzato la tutela della vecchiaia lungo tutto il XX secolo. Una delle risposte di policy alla crisi che ha investito il settore previdenziale di molte nazioni, non soltanto europee, è infatti rappresentata dalla transizione da sistemi pensionistici cosiddetti mono-pilastro a sistemi multi-pilastro, fondati sulla combinazione di schemi pubblici e privati, previdenza obbligatoria e volontaria, ripartizione e capitalizzazione, Stato e mercato. In Italia, peraltro, tale transizione è stata avviata - a partire dalla riforma Amato del 1992-1993 - in una situazione particolarmente sfavorevole per una serie di condizioni economiche e di finanza pubblica, ed è stata collegata a doppio filo con quell'istituto peculiare che è il Trattamento di fine rapporto, e che decisori politici hanno individuato come principale fonte di finanziamento dei nuovi fondi pensione a capitalizzazione. In questo lavoro la lente d'analisi verrà pertanto puntata sulla relazione tra previdenza complementare, Tfr, lavoratori ed imprese, al fine di mettere in luce se, e in che modo, la dimensione di queste ultime possa aver giocato un ruolo significativo sull'adesione alle forme pensionistiche complementari e, in ultima istanza, sullo sviluppo dei pilastri a capitalizzazione.

La trattazione si articolerà su cinque punti. In primo luogo viene introdotto il tema della riforma dei sistemi pensionistici, specie con riferimento ai due tipi di interventi - *parametrici* e *strutturali* - adottati nei paesi con sistemi di tutela della vecchiaia incentrati su schemi pubblici a ripartizione. Su questo sfondo viene poi approfondita l'analisi della trasformazione dei sistemi mono-pilastro in sistemi multi-pilastro, soffermandosi in modo particolare sui vincoli, e i costi, connessi a tali processi di transizione. Nella seconda sezione viene invece illustrata l'evoluzione della cornice regolativa per la previdenza complementare in Italia, ponendo particolare attenzione alla "soluzione" individuata dai *policy makers* per aggirare i vincoli (estremamente robusti nel nostro paese) allo sviluppo della previdenza complementare a capitalizzazione. Nella terza sezione si procede ad una valutazione complessiva del processo di riconfigurazione su più pilastri del sistema previdenziale italiano - a quindici anni dalla prima riforma del 1992 - per poi passare ad analizzare, nella quarta sezione, lo specifico nesso specifico tra dimensione delle imprese e diffusione della previdenza complementare. La quinta sezione conclude con una serie di conclusioni circa il passaggio da sistemi di tutela della vecchiaia incentrati sulla previdenza obbligatoria ad assetti fondati sulla combinazione di assicurazioni obbligatorie e volontarie in un paese, come l'Italia, che presenta un tessuto economico-produttivo frammentato, caratterizzato dalla prevalenza di aziende medio-piccole.

1. Riforme pensionistiche e transizione a sistemi "multi-pilastro"

Negli ultimi tre decenni, alcuni rilevanti processi di cambiamento in almeno quattro diverse sfere - sistema economico, mercato del lavoro, struttura demografica della società, famiglia e rapporto tra i generi - hanno profondamente alterato le condizioni sulle quali erano stati costruiti i sistemi di protezione della vecchiaia dei paesi europei, rappresentando di conseguenza sfide *esogene* per gli stessi sistemi. A tali processi di mutamento, inoltre, si sono aggiunti anche alcuni elementi critici di natura *endogena*, e cioè connessi alla stessa evoluzione istituzionale dei sistemi pensionistici, nonché due sviluppi - la più o meno graduale sostituzione del paradigma economico keynesiano e alcune trasformazioni di natura politico-istituzionale, quali la costruzione dell'UEM - che, pur non costituendo veri e propri fattori di crisi degli assetti pensionistici, hanno inciso in modo rilevante sulle opzioni di riforma a disposizione dei *policy-makers*.

Questi mutamenti hanno generato problemi specifici in relazione al tipo di sistema pensionistico esistente nei diversi paesi e, di conseguenza, hanno indotto i decisori politici ad individuare risposte di policy diversificate. In particolare, nelle nazioni in cui la tutela della vecchiaia è stata affidata - fin dalla metà del XX secolo - a schemi pensionistici pubblici a ripartizione (in generale i paesi dell'Europa Mediterranea e Continentale, con le importanti eccezioni svizzera e olandese), l'estensione e la maturazione degli stessi hanno generato sfide peculiari di tipo economico-finanziario, distributivo e regolativo-adattivo (cfr. Jessoula 2009).

1.1. Dall'espansione alle riforme parametriche e strutturali

Al fine di far fronte alla "crisi previdenziale", e soprattutto alle criticità economico-finanziarie connesse all'incremento della spesa per la tutela della vecchiaia, i decisori politici hanno generalmente fatto ricorso a strumenti differenti in due diverse fasi (Bonoli e Palier 2007). In un primo periodo, tra la fine degli anni Settanta e i primi anni Novanta, si è infatti preferito cercare di ristabilire l'equilibrio finanziario degli schemi pensionistici agendo sul versante delle entrate: in molti paesi, tra cui l'Italia, le aliquote contributive sono perciò state ripetutamente elevate, al fine di mantenere le "promesse" previdenziali implicite nel sistema a ripartizione (1). I decisori politici hanno dunque utilizzato le risorse istituzionali esistenti, sfruttando la flessibilità del metodo a ripartizione, e affidandosi a un meccanismo già più volte utilizzato in passato per mantenere l'equilibrio finanziario. Inoltre essi hanno optato per aggredire la questione previdenziale dal versante meno rischioso sul piano politico-elettorale, giacché l'incremento del prelievo contributivo rappresentava un'operazione decisamente più agevole rispetto alla riduzione della generosità dei sistemi pensionistici (tramite una diminuzione del valore delle prestazioni ovvero l'irrigidimento delle condizioni di accesso al pensionamento).

Tra la fine del decennio e i primi anni Novanta, tuttavia, due nuovi elementi intervengono ad alterare la convenienza relativa delle diverse opzioni di policy, ridefinendo le scelte dei decisori politici. L'accelerazione dei processi di liberalizzazione ed internazionalizzazione dei mercati, da un lato, e la modificazione del quadro politico-istituzionale dall'altro - specie sul Vecchio Continente con l'approfondimento dell'integrazione europea e il cammino verso l'Unione economica e monetaria - contribuiscono infatti al superamento del paradigma macro-economico keynesiano, costringendo di fatto i *policy makers* a cambiare il versante d'intervento nel settore previdenziale. La strada del continuo innalzamento del prelievo contributivo viene quindi abbandonata a favore di ben più rischiosi provvedimenti di contenimento e riduzione della spesa.

Questi provvedimenti consistono, in sostanza, nell'adozione di misure cosiddette *parametriche* (Amato e Maré 2001), che, senza alterare l'assetto complessivo del sistema, agiscono sulle regole vigenti negli schemi a ripartizione di primo pilastro al fine di 1) ridurre la generosità delle prestazioni anche tramite cambiamenti delle formule di calcolo, 2) rendere più stringenti le condizioni di accesso al pensionamento, 3) armonizzare le regole previdenziali per le diverse categorie occupazionali e in una prospettiva di genere.

Tali riforme "sottrattive" (Ferrera 1998) sono però spesso accompagnate da cosiddetti *interventi strutturali*, orientati cioè a modificare l'architettura complessiva del sistema di tutela della vecchiaia attraverso lo sviluppo della previdenza complementare a capitalizzazione. Tale riarticolazione del sistema su più pilastri - il I, pubblico a ripartizione, cui aggiungono i pilastri complementari (II e III) a capitalizzazione - ha, in ultima istanza, l'obiettivo di trasferire parte della spesa pensionistica proprio sugli schemi a capitalizzazione, e perciò (almeno nelle intenzioni) al di fuori del circuito della finanza pubblica.

1.2. La transizione a sistemi pensionistici multi-pilastro: la natura del problema

Specie in seguito alla pubblicazione del volume della World Bank "*Averting the old age crisis*" (1994), il tema della sostituzione - integrale o parziale - degli schemi pensionistici (generalmente pubblici) a ripartizione con schemi a capitalizzazione - solitamente privati, ma *cf.* Modigliani, Ceprini, Muralidhar (2000) sulla possibilità di combinare capitalizzazione e gestione pubblica - è stato oggetto di un vivace dibattito tra economisti, su cui non è opportuno soffermarci in questa sede e al quale si rimanda (*cf.* World Bank 1994, Thompson 1997, Orszag e Stiglitz 1999, Holzmann 2000, James 2001, Barr 2002).

Ciò che invece è necessario mettere a fuoco - al fine di tratteggiare, nelle prossime sezioni, i contorni della relazione tra previdenza complementare e piccole imprese in Italia - è che, indipendentemente da vizi e virtù relativi di ripartizione e capitalizzazione, di gestione pubblica e privata, la trasformazione di un sistema pensionistico mono-pilastro (incentrato sul pilastro pubblico a ripartizione) in uno fondato sull'integrazione multi-pilastro è in ogni caso destinata ad essere ostacolata da cosiddetti "costi di transizione". Tali costi sono spesso sussunti nel cosiddetto "problema del doppio pagamento", secondo cui, durante la transizione, le coorti di lavoratori attive devono effettuare un doppio versamento a fini previdenziali: il primo per continuare a finanziare le prestazioni erogate dal primo pilastro a ripartizione, il secondo presso i nuovi schemi a capitalizzazione allo scopo di accumulare risorse nei conti previdenziali individuali. Inoltre, la letteratura economica e i lavori neo-istituzionalisti in scienza politica hanno individuato alcune condizioni nelle quali i costi della transizione aumentano e/o diviene più arduo superare il problema del doppio pagamento. Tra queste condizioni che rendono più difficoltosa la trasformazione di un sistema pensionistico mono-pilastro in uno multi-pilastro vi sono *l'estensione*, il grado di *maturazione* e l'eventuale *disequilibrio finanziario* del sistema pubblico. All'aumentare dell'estensione, della maturazione e del deficit degli schemi a ripartizione, aumentano infatti anche le risorse necessarie a stabilizzare la situazione finanziaria del primo pilastro e, di conseguenza, il sistema di previdenza capitalizzazione rischia di rimanere senza adeguate fonti di finanziamento. Lo sviluppo dei pilastri complementari è poi ancor più arduo se altri fattori concorrono a limitare le risorse economiche disponibili: tra questi, in particolare, vanno citati un elevato livello della contribuzione nel primo pilastro - che rende impraticabile un ulteriore aumento del prelievo da destinare ai fondi a capitalizzazione - una situazione critica di finanza pubblica (con alti livelli di debito/deficit pubblici e/o forti

vincoli di bilancio), nonché una fase di debole crescita economica, delle retribuzioni e dell'occupazione.

1.3. Il caso italiano: sviluppare la previdenza complementare in condizioni avverse

Il punto cruciale da sottolineare è che, per quanto appena detto, in Italia il tentativo di sviluppare i pilastri complementari a capitalizzazione è stato avviato in una situazione che pareva del tutto avversa. Nei primi anni Novanta, cioè quando il governo Amato decise di intraprendere la costruzione del sistema pensionistico multi-pilastro, tutte le condizioni sfavorevoli erano infatti presenti, come si coglie facilmente osservando alcuni dati.

Circa l'estensione, il grado di maturazione e la solidità finanziaria del sistema pubblico basti dire che l'assicurazione obbligatoria di vecchiaia copriva il 100% della popolazione occupata, era stata istituita da oltre settant'anni (1919), era gestita in parte a ripartizione dal 1945, erogava prestazioni pensionistiche piuttosto generose, presentando inoltre un consistente disavanzo annuale (Castellino 1988). Il primo pilastro era perciò decisamente esteso, maturo e in difficoltà sul versante finanziario.

In queste condizioni erano dunque necessarie ingenti risorse per avviare la transizione verso un assetto multi-pilastro. Il fatto è, tuttavia, che nell'Italia della prima metà degli anni Novanta tali risorse erano decisamente scarse, se non inesistenti. L'aliquota contributiva nel primo pilastro era infatti elevata (ca. 26% nel 1992), rendendo impensabile qualsiasi ulteriore incremento del prelievo; la drammatica crisi di finanza pubblica assieme ai rigorosi vincoli di bilancio imposti dal Trattato di Maastricht (1992) rendevano impercorribile la strada dei trasferimenti dal bilancio dello Stato per finanziare la transizione; non esisteva alcun "fondo di riserva" cui poter attingere e, *last but not least*, la situazione occupazionale andava deteriorandosi proprio in quegli anni, e non era prevedibile nel breve periodo un incremento delle risorse disponibili come conseguenza di un rapido aumento dell'occupazione e/o di una più consistente e duratura crescita economica.

Da un'altra angolatura, inoltre, la scena della politica pensionistica appariva "occupata" da potenti gruppi di pressione - in particolare i sindacati - capaci di agire come attori di veto, anche attraverso la mobilitazione di cittadini ed elettori, e perciò efficaci nel bloccare qualsiasi progetto previdenziale che fosse in contrasto con i loro interessi.

Le possibilità di una profonda ristrutturazione del sistema pensionistico italiano, che prevedesse in particolare una riarticolazione su più pilastri della tutela assicurativa per la vecchiaia, sembravano perciò estremamente ridotte.

Ciononostante, nei primi anni Novanta i *policy makers* italiani decisero di avviare la riconfigurazione multi-pilastro del sistema pensionistico, inaugurando un sentiero di sviluppo innovativo e del tutto estraneo alla tradizione di *policy* nazionale. Come è potuto avvenire? Quali sono state le specifiche scelte operate dai decisori politici, e in particolare dal governo Amato nel 1992-3? Ed infine, quali sono stati gli esiti di tale decisione?

Presentiamo brevemente alcune coordinate storico-evolutive circa l'evoluzione normativa della previdenza a capitalizzazione in Italia, per poi fare fuoco sull'effettivo sviluppo dei pilastri complementari con particolare riferimento al l'"universo" delle Pmi.

2. La "soluzione italiana": alcune coordinate storico-evolutive

2.1. La cornice regolativa per la previdenza complementare: il Tfr come "cancello istituzionale"

La prima tappa è, come accennato, contrassegnata dall'approvazione della legge delega (L. 421/1992) per la riforma del sistema pensionistico durante la fase del gabinetto Amato. La delega viene poi attuata tramite il D.Lgs. 503/1992 - che interviene sugli schemi pubblici a ripartizione - e il successivo D.Lgs. 124/93, che definisce per la prima volta in Italia una cornice regolativa per la previdenza complementare. Le scelte del governo sul punto sono chiare: il sistema di previdenza complementare avrà natura privata, sarà gestito a capitalizzazione, erogherà quasi esclusivamente prestazioni "a contribuzione definita" (2), e l'adesione ai fondi a capitalizzazione dovrà essere libera e volontaria. In particolare, i lavoratori potranno scegliere tra forme pensionistiche collettive ed occupazionali - i fondi chiusi (o negoziali) - e forme individuali - i fondi aperti. Nell'impianto originario i fondi chiusi - istituiti dalla contrattazione collettiva - sono gerarchicamente sovraordinati ai fondi aperti e rappresentano l'architrave del sistema (cfr. Messori 2006, Tursi 2007) - il che apre nuove frontiere per l'azione sindacale (Alaimo 2001). Il D. Lgs. 124/93 concepisce infatti i fondi aperti come forme sostanzialmente residuali, cui è consentita l'adesione soltanto nel caso in cui non siano operativi né presenti i fondi occupazionali; inoltre, in virtù del collegamento tra quote di Tfr versate ai fondi e deducibilità dei contributi, il decreto limita *de facto* le agevolazioni fiscali al comparto dei fondi negoziali.

La questione centrale, tuttavia, verte sulla modalità prescelta dall'esecutivo per (cercare di) risolvere il problema dei costi di transizione in una situazione, come visto in precedenza, decisamente avversa. Nella sostanza, l'esecutivo opta per aggirare il problema della scarsità di risorse finanziarie disponibili sfruttando l'opportunità istituzionale rappresentata dal Trattamento di fine rapporto: secondo il decreto legislativo questo dovrà infatti essere parzialmente, ovvero integralmente (per i nuovi entranti sul mercato del lavoro), trasferito ai fondi a capitalizzazione nel caso di adesione a un fondo di previdenza complementare. È dunque attorno al "cancello istituzionale" Tfr che viene costruito il sistema di previdenza a capitalizzazione, e all'utilizzo dello stesso come principale fonte di finanziamento saranno legate le sorti dei pilastri complementari in Italia (3).

In questa prima tappa, tuttavia, il regime fiscale e tributario predisposto dal governo è del tutto disincentivante ed inadeguato a sostenere il decollo della previdenza complementare, che difatti rimane "al palo": nessuna nuova forma pensionistica viene istituita secondo le regole contenute nel D.Lgs. 124/93 nel periodo immediatamente successivo.

Due anni dopo, la riforma Dini (L. 335/1995) - che sancisce il fondamentale passaggio dal sistema retributivo al contributivo nel primo pilastro - interviene perciò sulla normativa per la previdenza complementare al fine di dare un contributo decisivo allo sviluppo dei pilastri a capitalizzazione, sempre più necessari alla luce della prevista riduzione delle pensioni erogate dal sistema pubblico (tasso di sostituzione previsto nel 2030 inferiore al 50% con 35 anni di contribuzione). In particolare la L. 335/1995 introduce una serie di misure, che mirano soprattutto a rendere più favorevole - dal punto di vista fiscale - il sistema di previdenza complementare, ad ampliare la platea dei potenziali aderenti e, non meno importante, a introdurre alcuni elementi di concorrenza tra i fondi chiusi e i fondi aperti. Sul versante tributario, le misure più rilevanti sono: a) il passaggio da un regime di detraibilità a uno di deducibilità dei contributi versati dai lavoratori fino al 2% del reddito entro il limite assoluto di 2,5 milioni, b) la cumulabilità - e non più la concorrenza, come stabilito dal D.Lgs. 124/93 - di tale deducibilità con quella prevista per le polizze assicurative sulla vita,

infine c) l'estensione anche alle quote versate dal lavoratore del vincolo di versamento del Tfr ai fondi pensione per accedere alle agevolazioni contributive, prima vigente soltanto per il contributo datoriale.

Completata la normativa secondaria con i decreti del Ministero del Tesoro n. 703/96 e del Ministero del Lavoro n. 211/97 (4), qualcosa inizia finalmente a muoversi sul fronte della previdenza complementare, e nel 1998 divengono operativi i primi fondi pensione chiusi. I *policy makers* sono però consapevoli che per l'effettivo decollo dei pilastri a capitalizzazione sono necessarie ulteriori misure, che vengono adottate con il D. Lgs. 47/2000. Esso modifica il regime fiscale, elevando in misura consistente - fino al 12% del reddito complessivo entro un limite assoluto di 5.164 euro - il limite di deducibilità dei contributi versati dai lavoratori (dipendenti e autonomi), ed apporta anche alcune modifiche al trattamento tributario della fase di accumulazione del capitale e dell'erogazione delle rendite. Inoltre la norma incide sul modello di previdenza complementare delineato originariamente dal D.Lgs. 124/93 tramite due diversi interventi: l'ampliamento dell'offerta nel terzo pilastro con l'introduzione dei cosiddetti PIP - forme pensionistiche individuali istituite mediante polizze di assicurazione - e, soprattutto, l'estensione delle agevolazioni fiscali a tutte le forme pensionistiche complementari, compresi quindi i fondi pensione aperti e gli stessi PIP.

Il provvedimento è perciò di fondamentale importanza per due ragioni. In primo luogo perché - inserendosi nella traiettoria già individuata dalla riforma Dini - contribuisce ad alterare in modo sostanziale l'originario impianto della previdenza complementare, che prevedeva un ruolo sovraordinato per i fondi negoziali di secondo pilastro, armonizzando parzialmente le regole per le varie forme pensionistiche e favorendo, così, una maggiore competizione tra le stesse [Alaimo 2001; Messori 2006b]. In seconda istanza, il decreto incrementa in modo consistente le risorse destinate alla previdenza complementare, con la definizione di un trattamento fiscale decisamente più favorevole, e quindi potenzialmente più efficace nel sostenere il "decollo" dei pilastri a capitalizzazione.

2.2. Il D.Lgs. 252/05 e la revisione del governo Prodi

Nel 2001 il nuovo governo di centro-destra guidato da Silvio Berlusconi rilancia, nell'ambito di un progetto di riforma complessiva del sistema pensionistico italiano, entrambe le direttrici di sviluppo con una proposta ancor più radicale per favorire la costruzione dei pilastri complementari: trasferire obbligatoriamente il Tfr alle forme pensionistiche a capitalizzazione nel quadro di una maggiore concorrenza tra le stesse (fondi chiusi, aperti e Pip). La proposta originaria contenuta nel d.d.l. 2145/2001 viene però in seguito ampiamente rivista per accogliere le richieste di parte sindacale e, successivamente, anche di altre parti sociali. Già nella L. 243/04 il trasferimento obbligatorio del Tfr ai fondi pensione viene infatti convertito in un più "dolce" meccanismo di "silenzio-assenso", e l'applicazione di quest'ultimo è inoltre rimandata - in sede di approvazione del D.Lgs. 252/05 (5) di attuazione della delega - al gennaio 2008. Il silenzio-assenso consiste, di fatto, nella definizione di una "opzione di *default*" a favore della previdenza complementare, secondo la quale a partire dall'1.1.2008 i lavoratori dipendenti privati (6) avranno 6 mesi di tempo per decidere la destinazione del Tfr, e nel caso rimangano "silenti" quest'ultimo confluirà al fondo complementare collettivo di riferimento. L'introduzione del silenzio-assenso viene inoltre accompagnata da alcune misure volte a compensare le imprese per la perdita del Tfr, tra cui in particolare l'istituzione di un Fondo di garanzia per favorire l'accesso al credito, da definire nei dettagli tramite un successivo decreto.

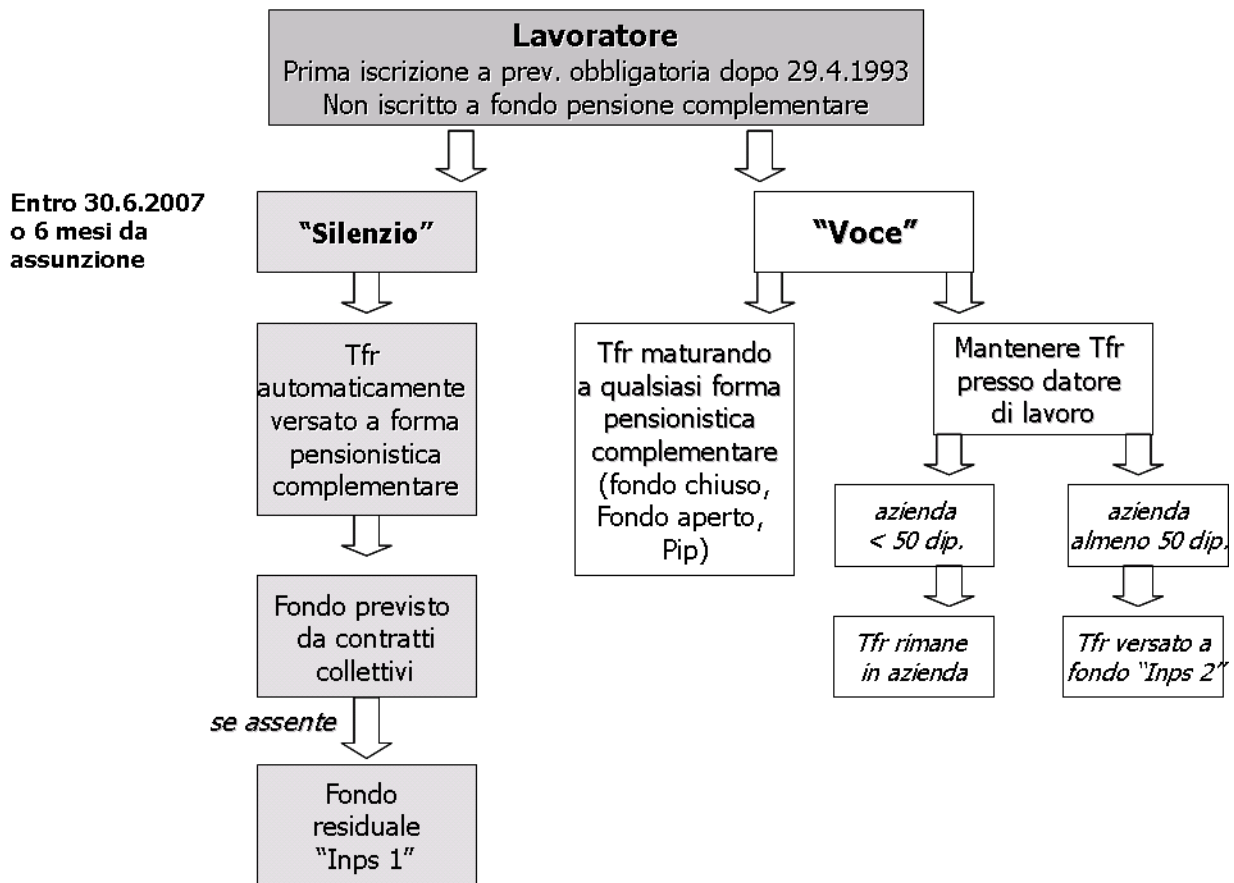
Il D.Lgs. 252/05, peraltro, contiene ulteriori interventi diretti soprattutto a favorire la concorrenza tra le varie forme pensionistiche integrative attraverso un'armonizzazione della disciplina per i fondi pensione (chiusi e aperti) e per i PIP, nonché a sostenere lo sviluppo della previdenza a capitalizzazione. In particolare, sul fronte della concorrenza tra le diverse forme pensionistiche viene stabilito che i lavoratori possano decidere di versare il Tfr - assieme al proprio contributo e a quello datoriale - indifferentemente ai fondi pensione negoziali, a quelli aperti ovvero ai PIP, e che la posizione individuale possa essere trasferita da una forma integrativa all'altra dopo due soli 2 anni di iscrizione, rendendo così più agevole la portabilità dei contributi. Una posizione privilegiata per i fondi negoziali viene però mantenuta su due importanti aspetti: 1) l'opzione di *default* nel caso di "silenzio" da parte del lavoratore prevede, come già accennato, il trasferimento del Tfr alla "forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali, salvo sia intervenuto un diverso accordo aziendale" (D.Lgs. 252/05, Art. 8); 2) la portabilità del contributo del datore di lavoro nel caso di trasferimento da un fondo negoziale a un'altra forma pensionistica è ammessa soltanto nei casi in cui ciò sia consentito dal regolamento del fondo.

Infine, allo scopo di favorire lo sviluppo del settore, vengono introdotte più generose agevolazioni fiscali con riferimento sia alla fase di contribuzione - con l'eliminazione del limite percentuale per la deducibilità dei contributi e alcune condizioni favorevoli per i lavoratori di prima occupazione - sia alla fase di erogazione delle prestazioni. Queste vengono infatti assoggettate a una tassazione separata particolarmente favorevole, con aliquota del 15%, ridotta di 0,3 punti per ogni anno di contribuzione oltre il 15°, fino ad un minimo del 9%.

L'ultima tappa è storia recente e consiste nelle modifiche apportate dal governo Prodi al D.Lgs. 252/2005, ed in particolare alla normativa sul silenzio-assenso. L'implementazione di quest'ultima procedura viene infatti in primo luogo anticipata al 1° gennaio 2007 tramite decreto legge nel novembre 2006 (D.L. 279/06 e L. 296/06), mentre altre misure comportano una più profonda revisione del D.Lgs. 252/05. Vengono infatti delineati *due percorsi differenti nel caso di manifestazione esplicita della volontà* del lavoratore di tenere il Tfr maturando in azienda (fig. 1): nelle imprese sotto i 50 addetti, il Tfr rimane effettivamente presso l'azienda; al contrario, nel caso delle imprese con almeno 50 dipendenti il Tfr viene comunque trasferito a un fondo di tesoreria, gestito dall'Inps ("*Inps2*" nella figura), che dovrà garantire condizioni analoghe a quelle previste per il Tfr (7). Tale innovazione, che si rivelerà gravida di conseguenze per lo sviluppo della previdenza complementare in Italia, è di fondamentale importanza dal nostro angolo di osservazione per l'istituzione di un collegamento diretto e formale tra dimensione d'impresa e destinazione del Tfr. Vi torneremo tra breve, dopo aver sinteticamente presentato alcune cifre relative all'effettiva diffusione della previdenza a capitalizzazione.

FIG. 1. *Il meccanismo del silenzio-assenso dopo la revisione del governo Prodi*

Fonte: *Elaborazione dell'Autore*



3. 15 anni dopo... A che punto siamo?

Alla fine del 2003 le adesioni alla previdenza complementare erano ancora piuttosto contenute, attorno ai 2,5 milioni. I dati più recenti forniti dalla Commissione di Vigilanza sui Fondi Pensione (Covip 2009) indicano però che a dicembre 2008 gli iscritti sono aumentati fino a circa 5 milioni, con un incremento di ben 1,4 milioni tra la fine del 2006 e la fine del 2007.

I lavoratori dipendenti costituiscono la maggior parte degli aderenti alle forme pensionistiche complementari - 3,6 milioni con un incremento di circa 1,2 milioni tra il 31.12.2006 e la stessa data dell'anno successivo. Per i fondi negoziali, che attraggono la maggior parte degli iscritti (tab. 1) e coprono sostanzialmente tutto il settore industriale, quello agricolo e circa 2/3 del terziario, il tasso di adesione complessivo è attorno al 32% (8). Tale dato, in linea con quello di vari paesi europei con un medio livello di sviluppo della previdenza complementare, nasconde peraltro alcune cifre decisamente significative nell'ottica di cogliere i segnali di mutamento istituzionale nel settore pensionistico e il rapporto tra previdenza complementare e piccole imprese, sulle quali torneremo a breve.

Tab. 1. *Le previdenza complementare in Italia: adesioni e fondi*

Forme pensionistiche (*)	Iscritti			Var. % 2007/2006	N° fondi Dic. 2007
	Dic. 2008	Dic. 2007	Dic. 2006		
Fondi negoziali	2.055.214	1.988.639	1.219.372	63,1	42
Fondi aperti	793.726	747.264	440.486	69,6	81
Fondi preesistenti (**)	680.000	680.673	643.986	5,7	433
PIP "nuovi"	701.805	486.017	-	-	72
PIP "vecchi" (**)	703.000	703.400	880.380	-	-
TOTALE (***)	4.889.979	4.560.091	3.184.224	43,2	-

(*) *Dati provvisori per il 2008*

(**) *Dati fine 2007*

(***) *Il totale include anche FONDINPS ed esclude gli iscritti che aderiscono contemporaneamente a "vecchi" PIP e a "nuovi" PIP.*

Fonte: Covip [2007; 2008c; 2009].

In primo luogo va però evidenziato come il deciso aumento delle adesioni sia avvenuto a seguito dell'implementazione delle norme sul silenzio-assenso previste dal D. Lgs. 252/05 e, più precisamente, non tanto per effetto dello stesso silenzio-assenso come specifico meccanismo di trasferimento del Tfr alla forme pensionistiche complementari, ma in virtù dell'operazione complessiva prevista dalla riforma, volta a sollecitare la scelta dei lavoratori circa l'adesione ai fondi a capitalizzazione (9). Infatti l'incremento degli iscritti non è avvenuto - come nelle aspettative di governo, esperti ed operatori - in ragione dell'efficacia dello specifico meccanismo del silenzio-assenso, bensì a *dispetto* del sostanziale fallimento dello stesso: infatti, da un lato le adesioni "tacite" hanno riguardato soltanto 60.000 individui (10), dall'altro l'incremento delle iscrizioni è stato registrato anche tra quei lavoratori che, non disponendo del Tfr, non erano soggetti alla procedura del silenzio-assenso. Ad esempio, tra i lavoratori autonomi, si è verificata una crescita di circa 120.000 iscritti (+15%), segno che anche "il mondo del lavoro indipendente ha beneficiato dell'attenzione che è stata data alla previdenza complementare nel corso di tutto il 2007" [Covip 2008c, 18].

Rimane comunque il fatto che il comparto del lavoro dipendente privato ha giocato la parte del leone nell'aumento delle adesioni, con un incremento di 1,2 milioni sui 1,4 milioni complessivi, pari ad una crescita percentuale del 57% rispetto al dato complessivo del 43,2% [Covip 2008c].

Inoltre, l'implementazione della riforma ha permesso di raggiungere alcune fasce di lavoratori - in particolare i giovani e le donne (11) - fino a quel momento sottorappresentate tra gli iscritti alle forme pensionistiche complementari.

Come accennato in precedenza, tuttavia, i dati complessivi non consentono di cogliere gli aspetti più rilevanti circa lo sviluppo dei pilastri a capitalizzazione in Italia, né di mettere a fuoco lo specifico oggetto del nostro interesse: la relazione tra le piccole imprese e la previdenza complementare. Bisogna perciò spostare la lente sulla questione della diffusione differenziale di quest'ultima nelle diverse realtà del lavoro dipendente privato.

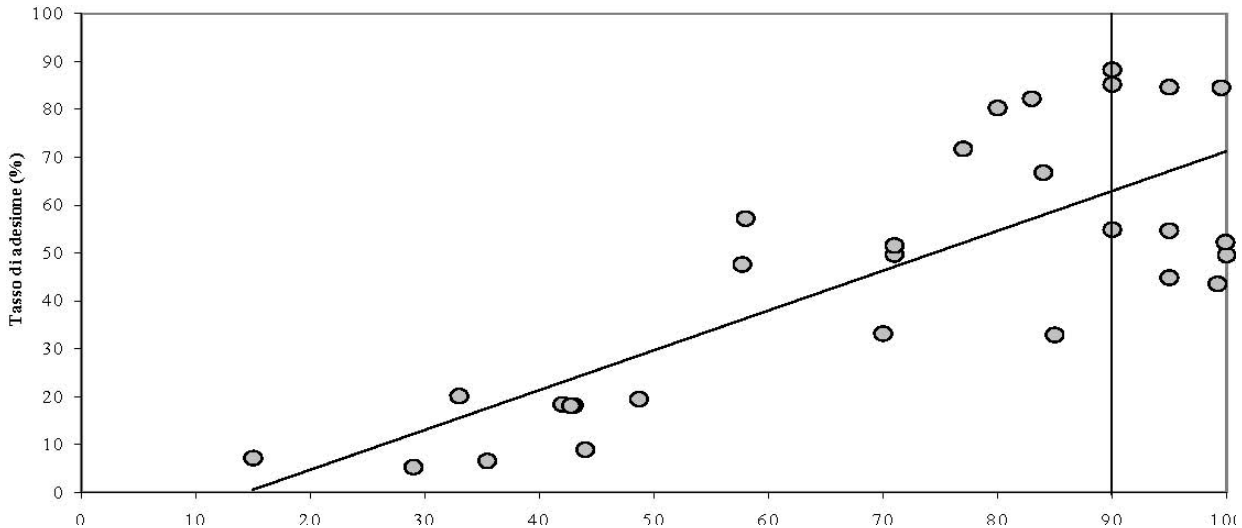
3.1 Un quadro non omogeneo

Il dato più interessante da mettere in evidenza riguarda, infatti, l'estrema variabilità dei tassi di adesione sia tra i vari fondi pensione sia con riferimento alle diverse dimensioni delle imprese.

Osservando i tassi di adesione ai fondi negoziali emerge che, dopo l'implementazione del silenzio-assenso, 8 fondi presentano livelli di adesione superiori al 60%, 12 fondi attraggono tra il 30% e il 60% dei potenziali beneficiari, mentre 11 si collocano al di sotto del 30%. Queste cifre sono tutt'altro che trascurabili se si pensa che in Gran Bretagna, dove la previdenza complementare ha una storia lunga ormai diversi decenni, il tasso di adesione complessivo è del 57%.

Tuttavia, il punto centrale per la nostra analisi è che il tasso di adesione varia sensibilmente a seconda della dimensione delle imprese (fig. 2 sotto). Nelle aziende medio-grandi, con almeno 50 addetti, il tasso medio si attesta infatti al 42%, mentre nelle Pmi (con un numero di dipendenti inferiore a 50) l'adesione supera di poco il 10% dei potenziali beneficiari - 12% per la precisione secondo i dati Covip (2008c). Anche in questo caso il confronto con la Gran Bretagna è significativo: nonostante il maggior consolidamento del sistema di previdenza complementare in questo paese, si registrano infatti ampie variazioni nei tassi di adesione a seconda del settore economico e della dimensione delle imprese. L'adesione a fondi occupazionali è soltanto del 30% nelle aziende con meno di 50 addetti, mentre sale al 44% nelle imprese con almeno 50 dipendenti, per poi raggiungere il 60% nelle aziende con almeno 250 addetti [Pensions Commission 2004].

FIG. 2. *Relazione tra la quota del bacino di potenziali iscritti occupati in aziende con almeno 50 addetti e il tasso di adesione - Fondi pensione negoziali per lav. dipendenti privati (1)*



Quota del bacino di potenziali iscritti occupati in aziende con almeno 50 addetti (%)

(1) Sono esclusi i 4 fondi autorizzati all'esercizio nel corso del 2007 nonché le estensioni dei bacini derivanti dai nuovi contratti collettivi stipulati nell'ultima parte del 2007

Fonte: Covip [2008c, 23]

Quali considerazioni si possono trarre dai dati appena presentati?

In primo luogo, va fermato il punto che i tassi di adesione superiori al 60% - e talvolta anche all'80% - registrati in Italia suggeriscono che i problemi strutturali - relativi ai costi di transizione, al "doppio pagamento" e alla scarsità delle risorse - sono stati in più casi superati. In particolare, tenendo presente che il Tfr è la principale fonte di finanziamento dei fondi pensione - soprattutto negoziali - si può anche affermare che, laddove opportunamente sfruttato e "aperto", il cancello istituzionale Tfr ha effettivamente consentito uno sviluppo eccezionale della previdenza complementare, portando il tasso di adesione a livelli comparabili con le più avanzate esperienze europee - Danimarca e Olanda, ad esempio, dove il tasso di adesione è tra l'80 e il 90%.

In secondo luogo, le variazioni nei tassi di adesione in relazione alla dimensione d'impresa, in Italia come in Gran Bretagna, indicano un rapporto problematico tra previdenza complementare volontaria ed imprese di piccole dimensioni. Sembra, in sostanza, che laddove la scelta circa l'adesione a schemi pensionistici venga lasciata all'iniziativa individuale, le iscrizioni ai fondi tendano a verificarsi con meno frequenza nelle realtà aziendali con un minor numero di addetti.

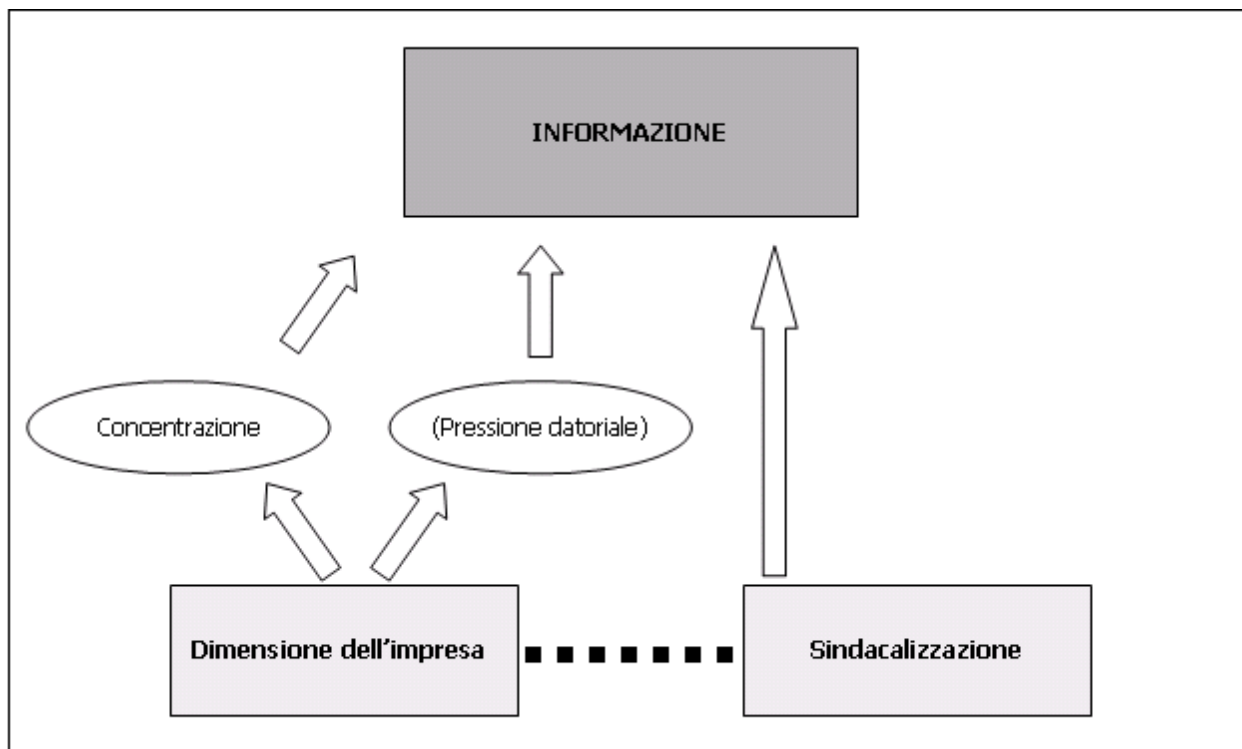
Con l'attenzione rivolta all'effettiva possibilità di riconfigurazione su diversi pilastri del sistema pensionistico italiano, bisogna perciò tentare di spiegare la diversa capacità di "presa" della previdenza complementare nei settori economici caratterizzati da un tessuto produttivo concentrato ovvero frammentato.

4. Due mondi di previdenza complementare nel comparto del lavoro dipendente privato. Quali cause?

Quali sono, dunque, le ragioni della differente capacità di penetrazione della previdenza complementare nelle diverse realtà produttive? Dal momento che, come affermato poc'anzi, i vincoli strutturali e istituzionali sono stati in molti casi superati, per comprendere la diversa capacità di attrazione delle forme pensionistiche complementari, in specie occupazionali, nei vari settori del comparto privato dobbiamo focalizzare l'attenzione verso quei fattori che possono incidere sull'adesione dei lavoratori orientando, di fatto, la scelta tra mantenimento del Tfr e trasferimento dello stesso alla previdenza a capitalizzazione.

Come messo in evidenza recentemente anche dalla Covip [2008c], gli elementi che influiscono su tale decisione sono numerosi; tuttavia i fattori cruciali sembrano potersi racchiudere nello schema proposto nella figura 3 e, come si coglie immediatamente, intrattengono relazioni significative con la dimensioni delle imprese.

FIG. 3. Adesione alla previdenza complementare o mantenimento del Tfr: le principali determinanti della scelta per i dipendenti privati



Affinché i lavoratori decidano di aderire alla previdenza complementare, è infatti cruciale che: a) dispongano di *informazioni* corrette sulle prospettive pensionistiche nel sistema obbligatorio e circa la convenienza relativa di Tfr e previdenza a capitalizzazione; e/o b) siano incentivati a trasferire il Tfr alle forme complementari e non subiscano, al contrario, pressioni per mantenere lo stesso in azienda. Circa l'eventualità di tali pressioni nei confronti dei lavoratori torneremo a breve.

Per quanto concerne, invece, le altre condizioni va detto che esse si riscontrano con maggiore frequenza nei contesti in cui il *sindacato* è presente e si attiva - spesso in collaborazione con i datori di lavoro (12) - per informare i lavoratori e/o promuovere

l'adesione ai fondi. E ciò avviene più frequentemente nei settori economici ad elevata densità sindacale e nelle *aziende di maggiori dimensioni*. La *dimensione* dell'impresa esercita però un ulteriore, ed autonomo, duplice effetto che favorisce la penetrazione della previdenza complementare: poiché da un lato la concentrazione dei lavoratori agevola la *circolazione delle informazioni* (13), dall'altro al crescere delle dimensioni *diminuisce la probabilità che i lavoratori ricevano pressioni* per il mantenimento del Tfr in azienda. Va infatti ricordato che per le imprese, specie quelle di minori dimensioni che hanno più difficoltà ad attrarre investimenti sui mercati finanziari, il Tfr rappresenta un'importante fonte di (auto)finanziamento.

Riassumendo, dunque, quanto detto finora, la dimensione dell'impresa esercita un effetto significativo su almeno tre fattori rilevanti per la diffusione della previdenza complementare tra i lavoratori dipendenti privati: al crescere del numero di addetti tende infatti (a) ad aumentare il livello di sindacalizzazione, (b) a migliorare la circolazione delle informazioni - cruciali per indurre i lavoratori a non privilegiare l'opzione tradizionale rappresentata dal Tfr - e (c) a diminuire la probabilità di pressioni da parte dei datori di lavoro affinché i dipendenti mantengano il Tfr in azienda.

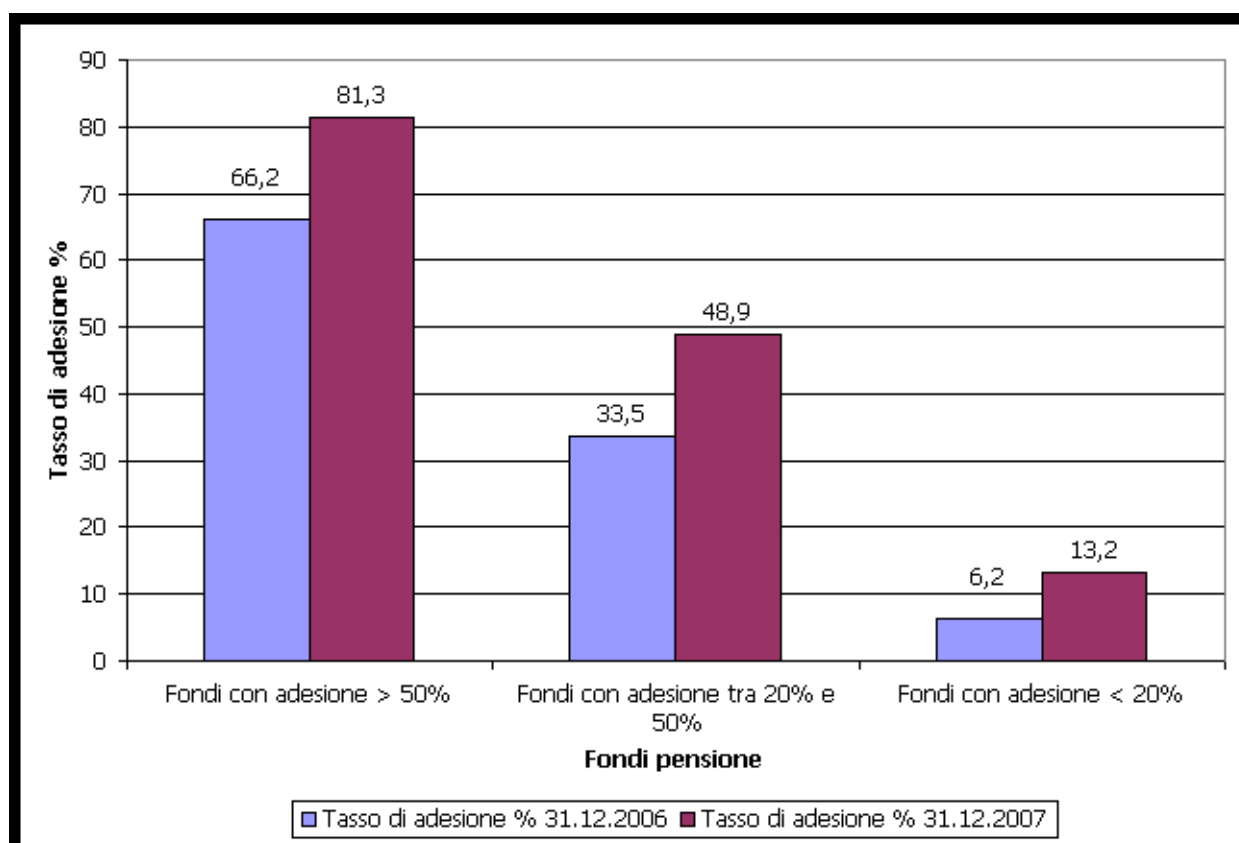
Peraltro, al fine di cogliere appieno il ruolo di quest'ultimo fattore è necessario porre l'attenzione su due diversi aspetti. In primo luogo, il fatto che il Tfr ha generalmente rappresentato una fonte di (auto)finanziamento molto più rilevante in quelle aziende di piccole dimensioni che trovano difficoltà nell'attrarre i capitali dei grandi investitori istituzionali. Di conseguenza, è plausibile (e vi sono indicazioni empiriche al riguardo) che in queste imprese i datori di lavoro ostacolino - o perlomeno non favoriscano - il trasferimento del Tfr ai fondi pensione. Ancor più rilevante è stato però il cambiamento di regole introdotto indotto tra il 2006 e il 2007 dalla cosiddetta riforma Damiano, che ha sancito in via legislativa la differenza tra il mondo delle Pmi e quello delle imprese di maggiori dimensioni per quanto riguarda la destinazione del Tfr nel caso di scelta esplicita da parte del lavoratore. Definendo una diversa modalità di funzionamento del meccanismo del silenzio-assenso nelle imprese con almeno 50 addetti e nelle aziende con un numero di dipendenti inferiore a tale soglia, la riforma ha infatti rinforzato la preesistente "frattura" tra quei settori con una struttura produttiva concentrata, nei quali la previdenza a capitalizzazione era una realtà già più che consolidata, e quelli caratterizzati dalla prevalenza di imprese di piccola dimensione, nei quali la previdenza complementare rimane, anche dopo la riforma, una realtà molto modesta (14). La possibilità di mantenere il Tfr in azienda nel caso delle imprese di minore dimensione e la messa fuori dal gioco sul Tfr, *de facto*, delle imprese più grandi ha infatti ulteriormente differenziato le condizioni di scelta dei lavoratori nei due contesti. Nel primo "mondo", in cui la previdenza complementare aveva già mostrato difficoltà ad attecchire, i lavoratori rischiano di essere esposti a pressioni ancor più forti - per scongiurare il "silenzio-assenso" - da parte dei datori di lavoro affinché mantengano il Tfr in azienda (15); nell'universo delle imprese medio-grandi, invece, le spinte verso la diffusione della previdenza complementare sembrano potersi dispiegare liberamente.

Le considerazioni circa l'eventualità di pressioni, più o meno esplicite, da parte dei datori di lavoro, vanno poi accompagnate dall'osservazione che per i lavoratori occupati nelle Pmi la scelta di mantenere il Tfr in azienda - a scapito della tutela previdenziale integrativa - può anche rappresentare comportamento razionale finalizzato a un doppio obiettivo: 1) acquisire, di fatto, una sorta di "assicurazione" contro il licenziamento - sia perché, così facendo, essi continuano a contribuire all'(auto)finanziamento aziendale, sia perché un eventuale licenziamento comporterebbe un costo per il datore di lavoro che dovrebbe

erogare il Tfr maturato (16); 2) disporre, in caso di licenziamento, di una risposta più "liquida" ed immediatamente disponibile quale il Tfr, rispetto al capitale accumulato nei fondi pensione, tenuto conto del minor livello di tutela del posto di lavoro per questi lavoratori (giacché il famigerato Articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori si applica solo nelle imprese con più di 15 addetti) e della protezione meno robusta (perlomeno fino al 2007) in caso di disoccupazione rispetto agli occupati nelle grandi aziende.

In effetti, la fig. 4 mostra che, se gli iscritti sono aumentati percentualmente in misura maggiore (comprensibilmente) nei fondi che nel 2006 avevano tassi di adesione più modesti - e che operano nei settori in cui dominano le imprese sotto i 50 dipendenti - il quadro si capovolge completamente se guardiamo alla variazione del tasso di adesione in termini di punti percentuali. L'aumento più consistente si riscontra, infatti, tra i fondi con tassi di adesione già elevati - dal 66,2% all'81,3% dei potenziali aderenti, con un incremento di 15,1 punti - e medi - dal 33,5% al 48,9%, con un aumento di 15,4 punti - mentre l'incremento è di soli 7 punti (dal 6,2% al 13,2%) nei fondi con tassi di adesione sotto il 20%. Se queste tendenze dovessero proseguire, è pertanto immaginabile un processo di *catching-up*, nel medio-periodo, dei fondi a medio tasso di adesione rispetto a quelli più "virtuosi" - ormai giunti nei pressi della soglia di saturazione - mentre non pare plausibile che i fondi a basso tasso di adesione - che operano generalmente in settori caratterizzati da un tessuto produttivo frammentato - possano colmare il divario in assenza di ulteriori interventi normativi (17). Il punto è cruciale perché conferma l'ipotesi che i provvedimenti legislativi più recenti hanno approfondito il divario tra i due "mondi" della previdenza complementare nel comparto del lavoro dipendente privato, nei quali si dispiegano ormai logiche completamente differenti, perché diverse sono le condizioni di scelta e la struttura degli incentivi per i lavoratori.

FIG. 4. *Variazione del tasso di adesione (%) ai fondi pensione tra il 31.12.06 e il 31.12.07*



Fonte: Elaborazione dell'Autore su dati Covip [2008a]

Nella tabella 2 sono riassunti i principali fattori che ostacolano la diffusione della previdenza complementare nelle imprese di minori dimensioni. Prima di avviarcì alla conclusione, tuttavia, sono opportune due ulteriori considerazioni relative, rispettivamente, al funzionamento del meccanismo del silenzio-assenso nelle aziende grandi e piccole, e alle motivazioni che hanno portato il governo Prodi a definire regole differenziate per le imprese con più o meno di 50 addetti.

Sul primo punto, pare opportuno affermare che il basso livello di adesioni tacite va interpretato in maniera differente nella grande impresa e nelle Pmi. Nelle aziende di grandi dimensioni, la modesta quota di cosiddetti "silenti" sembra infatti essere stata il prodotto di scelte "informate" da parte dei lavoratori, che hanno optato per la previdenza complementare o per il fondo di tesoreria presso l'Inps, ovvero, in circa il 7% dei casi, per la previdenza complementare via silenzio-assenso. Al contrario, nelle piccole e medie imprese l'esiguo numero di adesioni tacite sembra doversi ricondurre a due fattori: la limitatissima informazione dei lavoratori sulla riforma, che ha condotto gli stessi a privilegiare l'opzione tradizionale rappresentata dal Tfr, cui si sono aggiunti, con buona probabilità, fenomeni di distorsione dell'implementazione del silenzio-assenso da parte dei datori di lavoro (18).

TAB. 2. Gli ostacoli alla previdenza complementare nelle aziende di minore dimensione

1. Bassa/nulla sindacalizzazione
2. Circolazione informazioni limitata
3. Pressione datore di lavoro (distorsione silenzio-assenso)
4. Tfr come auto-assicurazione contro licenziamento
5. Tfr come fonte di liquidità in caso di disoccupazione

E veniamo alle modifiche apportate al D.Lgs. 252/05 apportate durante il gabinetto Prodi. Qual'è stata l'origine e la motivazione dell'introduzione di una diversa modalità di funzionamento del meccanismo del silenzio-assenso nelle imprese almeno 50 addetti, con il contestuale mantenimento delle regole previste dal D.Lgs. 252/05 per le imprese al di sotto di tale soglia, identificata da vari osservatori come un evidente errore nel disegno di policy (19)? È presto detto. Durante il processo decisionale circa la revisione del T.U. sulla previdenza complementare, volto ad anticipare l'implementazione del silenzio-assenso al 1° gennaio 2007, due elementi intervengono a complicare il quadro e condurranno a un esito normativo tanto imprevisto quanto cruciale per lo sviluppo della previdenza complementare in Italia. Il primo è rappresentato dalla disdetta da parte dell'Abi del protocollo d'intesa sull'accesso agevolato al credito, firmato dalla stessa associazione con il precedente esecutivo. Tale disdetta comporta una maggiore difficoltà per il gabinetto Prodi nel trovare le risorse atte a compensare le imprese per il trasferimento del Tfr maturando alla previdenza a capitalizzazione. Il secondo fattore è invece rappresentato dal delinarsi nella compagine di governo di una posizione - sostenuta in particolare dal Ministro della Solidarietà Sociale Ferrero (Rc) e avallata, con fini diversi, dal Ministero dell'Economia - orientata a "sottrarre" alle imprese il Tfr non destinato alla previdenza complementare, al fine di utilizzarlo per altri tipi d'investimento (20).

Nella prima bozza del nuovo decreto sulla previdenza complementare tale posizione trova un riscontro nella previsione di un fondo di tesoreria, gestito dall'Inps, al quale dovrebbe confluire il 50% del Tfr maturando che i lavoratori decidessero di mantenere in azienda (21). La reazione di Confindustria e delle altre associazioni rappresentative del mondo delle piccole imprese (Confcommercio, Confartigianato, Confapi) è però radicalmente contraria, anche per le concomitanti difficoltà del governo a individuare la specifica forma delle compensazioni per le imprese previste dal D.Lgs. 252/05. Inoltre, dopo qualche tentennamento, anche la Cgil esprime le proprie perplessità nei confronti di una norma che "così come è scritta [...] mette in secondo piano la previdenza complementare, che invece va privilegiata. Dal punto di vista logico e temporale, infatti, si è deciso di anteporre la creazione del fondo presso l'Inps. Serve un chiarimento anche sulle misure della legge Maroni, in particolare sulle compensazioni per le imprese" (22).

Il compromesso definitivo - sancito dall'accordo tripartito del 23 ottobre 2006, e definitivamente incluso nella L. 296/06 (finanziaria 2007) - si fonda questa volta su un vero e proprio *scambio* tra governo e imprenditori, che prevede, come già sappiamo il trasferimento integrale del Tfr mantenuto in azienda a un fondo di tesoreria gestito dall'Inps nel caso di imprese con almeno 50 addetti, a fronte della completa esenzione dal provvedimento per le aziende sotto tale soglia.

5. Considerazioni conclusive

L'analisi presentata in questo lavoro ha mostrato come il rapporto tra previdenza complementare e piccole (e medie) imprese in Italia sia mediato dal Trattamento di fine rapporto, individuato dai *policy makers* come fonte di finanziamento primaria dei fondi a capitalizzazione e strumento principe per superare i consistenti ostacoli alla riconfigurazione multi-pilastro del sistema pensionistico nazionale.

Inoltre s'è visto che nei casi in cui il "cancello istituzionale" Tfr è stato sfruttato, questo ha effettivamente permesso la riarticolazione su più pilastri del sistema pensionistico (23), per cui la gran parte dei lavoratori potrà disporre in futuro delle pensioni erogate dai fondi a capitalizzazione ad integrazione di quelle pubbliche. Ciò è avvenuto, sostanzialmente, in quei settori economici caratterizzati da imprese medio-grandi. Per i lavoratori occupati in questi settori, inoltre, il ruolo delle prestazioni integrative sarà in futuro tutt'altro che marginale, se si tiene presente che il livello medio della contribuzione ai fondi negoziali per i nuovi entrati sul mercato del lavoro dopo il 1993 è attorno al 9,25% della retribuzione lorda, un valore decisamente elevato in prospettiva comparata, anche considerando i paesi con sistemi di previdenza complementare pienamente sviluppati.

Nell'universo delle Pmi, invece, il "matrimonio" con la previdenza complementare s'è invece rilevato difficile: il "cancello istituzionale" Tfr non è infatti stato adeguatamente sfruttato e il sistema pensionistico è rimasto ancorato alla configurazione mono-pilastro. Questo è stato l'esito di una serie di fattori, che attengono al rapporto tra dimensione d'impresa e previdenza complementare sia in forma diretta sia con la mediazione del Trattamento di fine rapporto. In particolare, hanno giocato a favore del mantenimento di quest'ultimo - a scapito della previdenza integrativa - fattori quali: la limitata informazione, per effetto della bassa/nulla sindacalizzazione e del ridotto numero di addetti, le pressioni da parte dei datori di lavoro e alcuni fenomeni di distorsione della procedura del silenzio-assenso, nonché comportamenti volti a privilegiare la funzione del Tfr come assicurazione contro il licenziamento e di prestazione monetaria in caso di disoccupazione in un contesto caratterizzato da una minore tutela dell'impiego e (tradizionalmente) da più modesti

sussidi di disoccupazione rispetto alla grande impresa. La revisione del D. Lgs. 252/05 operata dal governo Prodi ha invece favorito il trasferimento del Tfr ai fondi complementari nelle aziende con più di 50 addetti, rinforzando le differenze tra queste e le imprese di minore dimensione, ed ha così contribuito all'emergere di una inedita frattura nel comparto del lavoro dipendente privato per quanto concerne la tutela della vecchiaia nei decenni futuri (Jessoula 2009). A fronte del quadro tratteggiato poc'anzi per gli addetti delle imprese di maggiori dimensioni, è infatti plausibile che la maggior parte dei lavoratori delle Pmi dovrà fare affidamento in futuro sulle pensioni pubbliche, meno generose che in passato, e sulla quota residua di Tfr al momento del pensionamento. Per questi lavoratori il rischio è che la tutela economica della vecchiaia possa rivelarsi inadeguata per almeno tre ragioni. In primo luogo, perché il Tfr ha sì un rendimento garantito, ma molto modesto e tendente a zero al crescere dell'inflazione (24); in seconda istanza, perché in un mercato del lavoro sempre più caratterizzato da profili di carriera discontinui, la quota residua di Tfr al pensionamento potrebbe essere molto esigua; infine c) perché rimane in ogni caso il problema della rendita, poiché il Tfr può essere erogato soltanto in un'unica soluzione.

Tale "spaccatura" del mondo dei lavoratori dipendenti privati a seconda delle dimensioni dell'impresa e con riferimento alla protezione della vecchiaia non ha precedenti dall'introduzione dell'assicurazione obbligatoria in Italia (1919) suggerisce una considerazione finale circa il rapporto tra assicurazione e caratteristiche della struttura produttiva del nostro paese. Ed emblematico è, al riguardo, un passo del *Manuale Enciclopedico della Sicurezza Sociale* pubblicato dall'INCA nel 1975 che, con riferimento alla fase antecedente l'introduzione dell'obbligo assicurativo, afferma: "Le Società di Mutuo soccorso avevano associato nel 1878 330.000 soci in 1981 organismi a fronte di una massa di addetti all'industria pari 3.287.178 unità. Il fatto è che l'occupazione industriale italiana era per la maggior parte in piccole imprese di tipo artigianale e familiare. In Inghilterra, alla stessa epoca, le società di assicurazione fra operai erano 24 mila con 4,7 milioni di soci". Le analogie tra il quadro tratteggiato dall'INCA relativo a fine '800 e quanto presentato in precedenza con riferimento alla previdenza complementare oggi portano a concludere con due osservazioni. *In primis*, che il dibattito sulla riconfigurazione multi-pilastro dei sistemi pensionistici si è troppo spesso concentrato sulle coppie concettuali ripartizione/capitalizzazione e Stato/mercato, dimenticandosi di approfondire l'analisi sulla dicotomia obbligatorietà/volontarietà dell'assicurazione. In secondo luogo, che la sostituzione - parziale o integrale - della tutela sociale obbligatoria con sistemi assicurativi lasciati all'iniziativa e alla scelta individuale deve essere attentamente valutata in un paese, come l'Italia, che presenta un tessuto produttivo altamente frammentato, e dunque generalmente inadatto alla diffusione delle forme di assicurazione libere e volontarie.

(1) Cfr. Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2001) per la serie storica delle aliquote contributive in Italia.

(2) I fondi a prestazione definita sono riservati ai lavoratori autonomi e liberi professionisti.

(3) Si veda l'argomento integrale in Jessoula (2009).

(4) Il primo decreto stabilisce i criteri e i limiti d'investimento dei fondi pensione; il secondo definisce invece le regole per la costituzione e l'autorizzazione delle forme pensionistiche complementari, che dovranno poi essere finalizzate dalla Covip.

(5) Il D.lgs. 252/05 rappresenta il nuovo Testo Unico sulla previdenza complementare. Cfr. Tursi (2007) per un esaustivo commentario.

(6) La normativa non si applica infatti ai dipendenti pubblici.

(7) Nella figura tale fondo è indicato come fondo "Inps2" per distinguerlo dal fondo - "fondo Inps 1" - residuale e già previsto dal D. Lgs. 252/05, al quale viene trasferito il Tfr di quei lavoratori "silenti" per i quali non è disponibile un fondo pensione complementare.

(8) Per tasso di adesione si intende il rapporto tra gli iscritti e i potenziali aderenti ai fondi occupazionali. L'analisi che segue verte dunque principalmente sulla previdenza occupazionale gestita tramite collettivi "chiusi".

(9) Il processo d'implementazione non ha infatti previsto soltanto la procedura del silenzio-assenso, bensì anche un'intensa campagna informativa sui principali media da parte del Ministero del Lavoro, che per la prima volta in Italia ha portato il tema della previdenza complementare all'attenzione del pubblico. Inoltre, a differenza che in passato, la questione del trasferimento del Tfr ai fondi a capitalizzazione si è "politicizzata", assumendo particolare rilevanza nella competizione tra le diverse federazioni sindacali.

(10) Anche per questa ragione, oltre che per l'ormai estesa copertura dei fondi occupazionali, le iscrizioni al fondo residuale presso l'Inps ("Fondinps1") erano soltanto 7.413 a fine 2007.

(11) Al contrario la riforma ha radicalizzato il "dualismo territoriale", incentivando maggiormente le adesioni nelle regioni del Nord Italia rispetto a quelle del Sud.

(12) Nel caso del fondo *Fonchim* il ruolo della parte datoriale è stato particolarmente significativo; più in generale, l'attività "promozionale" degli imprenditori sembra essere più intensa in quei settori caratterizzati da imprese di maggiori dimensioni e da migliori relazioni industriali (interviste ai direttori dei fondi *Fonchim* e *Arco*).

(13) "Più si polverizza la presenza industriale, più è difficile penetrarci", intervista al dir. del fondo *Cometa*. Anche su questo punto si è registrato un consenso unanime tra tutti i soggetti intervistati.

(14) Così il Presidente della Covip Scimìa nella relazione del 28 febbraio 2008: "Più bassi, anche inferiori al 10 per cento, sono, invece, i tassi di adesione in alcuni fondi rivolti al settore terziario. Nella fattispecie si tratta di fondi contraddistinti da bacini potenziali di iscritti particolarmente ampi ma anche dalla notevole frammentazione della struttura produttiva" (Covip 2008b, 7).

(15) Intervista al pof. Messori - ordinario di Economia dello Sviluppo, Università Roma "Tor Vergata".

(17) Per il direttore di *Previmoda*, su un bacino di potenziali aderenti attorno alle 400 mila unità, circa 200 mila "non sono praticamente raggiungibili dal fondo, che ha una struttura "leggera" di 8 addetti, per l'estrema parcellizzazione del settore".

(18) "A fronte del 98% dei lavoratori che hanno effettuato una scelta esplicita nelle aziende con meno di 50 addetti, qualche dubbio sorge rispetto al fatto che i lavoratori si siano

realmente espressi, abbiano effettivamente fatto la scelta e compilato il modulo per destinare il Tfr", intervista al dott. G. Pollastrini, consigliere del Ministero del Lavoro.

(19) Intervista al prof. M. Messori.

(20) In particolare il Ministro Ferrero è favorevole al trasferimento del Tfr all'Inps, misura che permetterebbe a quest'ultimo "di aumentare in modo consistente la quota di capitalizzazione e determinare una massa di risorse" da destinare alla "politica per la casa", il Sole 24 Ore 8.9.06. Il Ministro dell'Economia commenta così il *placet* dell'UE al trasferimento di una quota di Tfr all'Inps per finanziare opere pubbliche: "Mi ha fatto molto piacere, non mi aspettavo un così rapido segnale positivo", Il Sole 24 Ore 11.10.06.

(21) Decisiva per l'introduzione di questa disposizione nella legge di bilancio per il 2007 è stata "la volontà di trovare risorse disponibili per investimenti di lungo periodo", intervista al dott. Pollastrini.

(22) Intervista a Morena Piccinini, segretaria confederale della Cgil ed esperta di previdenza, pubblicata sul Sole 24 Ore 15.10.06.

(23) Specialmente dopo la riforma del 2005 e l'introduzione del silenzio-assenso, sul ruolo del Tfr come cancello istituzionale vi è un consenso sostanzialmente unanime tra i decisori politici, gli esperti e gli operatori del settore, come riscontrato nelle interviste con il dott. G. Pollastrini, il prof. M. Messori e i responsabili dei fondi pensione.

(24) Nel dibattito politico e accademico si è discusso molto circa la convenienza relativa di Tfr e fondi pensione. Un'analisi approfondita sul punto va certamente oltre i limiti di questo volume, tuttavia i dati disponibili per il caso italiano sembrano indicare che nel medio periodo il rendimento dei fondi pensione può superare quello del Tfr, anche a fronte di dinamiche sfavorevoli nel breve. Tra il 2003 e il 2007, ad esempio, il rendimento medio aggregato dei fondi negoziali è stato del 25%, del 25,5% quello dei fondi aperti, mentre il Tfr si è fermato al 14,3% (Covip 2008c).

Riferimenti bibliografici

Alaimo, A. (2001), *La previdenza complementare nella crisi del welfare state: autonomia individuale e nuove frontiere dell'azione sindacale*, in "Argomenti di Diritto del Lavoro", 6, 1, pp. 201-244.

Amato, G. e Marè, M. (2001), *Le pensioni: il pilastro mancante*, Bologna, Il Mulino.

Barr, N. (2002), *Reforming pensions: Myths, truths and policy choices*, in "International Social Security Review", 55, n. 2, pp. 3-35.

Bonoli, G. e Palier, B. (2007), *When past reforms open new opportunities: comparing old-age insurance reforms in bismarckian welfare systems*, in "Social Policy and Administration", 41, 6, pp. 555-573.

Castellino, O. (1988), *L'abito di Arlecchino*, in G. Vitaletti (a cura di), *Le pensioni degli italiani*, Venezia, Marsilio.

Covip (2007), *Relazione per l'anno 2006*, www.covip.it

Covip (2008a), *La previdenza complementare nel 2007. Dati provvisori*, www.covip.it.

Covip (2008b), *La crescita della previdenza complementare nel 2007*, Relazione del Presidente Covip L. Scimìa al Convegno organizzato a Roma il 28 febbraio 2008.

Covip (2008c), *Relazione per l'anno 2007*, www.covip.it

Covip (2009), *La previdenza complementare. Principali dati statistici, aggiornamento al 31 dicembre 2008*, www.covip.it

Ferrera, M. (1998), *Le trappole del welfare*, Bologna, Il Mulino.

Holzmann, R. (2000), *The World Bank approach to pension reform*, in "International Social Security Review", 53, n. 1, pp. 11-34.

James, E. (2001), *Comments on rethinking pension reform: Ten myths about social security systems*, in R. Holzmann, J. Stiglitz, L. Fox, E. James e P.R. Orszag (a cura di), *New Ideas about Old Age Security: Towards Sustainable Pension Systems in the 21st Century*, Washington, D.C., World Bank, pp. 63-70.

Jessoula, M. (2009), *La politica pensionistica*, Bologna, Il Mulino.

Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2001), *Verifica del sistema previdenziale ai sensi della legge 335/95 e successivi provvedimenti, nell'ottica della competitività, dello sviluppo e dell'equità*, Relazione della commissione ministeriale (commissione Brambilla), Roma, settembre

Modigliani, F., Ceprini, M.L. e Muralidhar, A.S. (2000), *A solution to the social security reform*, Sloan Working Paper 4051.

Messori, M. (a cura di) (2006), *La previdenza complementare in Italia*, Bologna, Il Mulino.

Orszag, P.R. e Stiglitz, J.E. (1999), *Rethinking pension reform: Ten myths about social security systems*, paper presentato alla conferenza della Banca mondiale "New Ideas about Old Age Security", Washington, D.C., 14-15 settembre.

Thompson, L.H. (1997), *Predictability of individual pensions*, Oecd Ageing Working Paper 3.5, presentato al workshop congiunto Ilo-Oecd "Development and Reform of Pension Schemes", Paris, 15-17 dicembre.

Tursi, A. (a cura di) (2007), *La nuova disciplina della previdenza complementare: commentario sistematico*, Numero speciale di "Le nuove leggi civili commentate", 30, 3-4.

World Bank (1994), *Averting the old age crisis: policies to protect the old and promote growth*, Oxford, Oxford University Press.