



# **LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE NEL SETTORE PUBBLICO**

**LE PROPOSTE UIL PER SVILUPPARLA  
PER VIA CONTRATTUALE E LEGISLATIVA**

**RELAZIONE**

di

**DOMENICO PROIETTI**

**SEGRETARIO CONFEDERALE UIL**

**1 MARZO 2017 – ORE 9.30  
UIL - SALA BRUNO BUOZZI VIA LUCULLO, 6 - 00187 ROMA**

## **Premessa**

Il modello di previdenza complementare italiano è uno dei frutti migliori delle relazioni industriali degli ultimi 20 anni ed è all'avanguardia sia sotto il profilo della stabilità e della sostenibilità del sistema, sia sotto il profilo della tutela dei diritti e delle posizioni dei lavoratori iscritti, assicurata non solo da un quadro di regole rigoroso ma anche dalla presenza dei rappresentanti dei lavoratori (eletti) e dei datori di lavoro negli organi collegiali dei fondi pensione negoziali. Non è affatto frutto del caso e di circostanze fortunate se nel mondo dei fondi pensione negoziali non si sono registrati episodi di “mala gestio” che, purtroppo, hanno visto coinvolti soggetti operanti in settori come quello finanziario o bancario.

La solidità e la sostenibilità dei fondi pensione hanno consentito risultati di tutto rilievo nonostante tre acute crisi finanziarie intervenute a partire dagli inizi degli anni 2000 fino ad oggi. Basti solo un dato: dal 1993 ad oggi il rendimento medio dei fondi pensione è stato nettamente superiore a quello del Tfr.

Non possiamo tacere, tuttavia, il riemergere periodico di tentativi di indebolire la previdenza complementare e, soprattutto, la sua dimensione collettiva, contrattuale e quindi sociale per farla diventare uno strumento collocato e trattato al pari di altri prodotti assicurativi e finanziari. Purtroppo tutti i governi che si sono succeduti dal 2008 fino al penultimo non sono stati estranei a queste iniziative tra le quali ricordiamo:

- il tentativo di introdurre la portabilità del contributo datoriale tra le diverse forme di previdenza;

- i reiterati tentativi di soppressione della Covip (l'autorità di vigilanza di settore e che ha svolto svolge un lavoro prezioso per tenere sano ed efficiente il sistema);
- l'inasprimento della tassazione sui rendimenti, quasi raddoppiata nel 2014 dall'11% al 20%;
- L'istituzione della Quir (la quota integrativa del reddito) consistente nella possibilità di ricevere il Tfr in busta paga.

La Uil e gli altri sindacati hanno saputo reagire mobilitando energie e consensi, anche in ambito politico e parlamentare, che hanno permesso di sventare i tentativi di soppressione della Covip e quelli di riduzione della dimensione collettiva della previdenza complementare. Non solo, proprio in questo contesto non favorevole e di ostilità o indifferenza da parte di settori della politica, il sindacato ha saputo rilanciare con scelte lungimiranti di promozione della previdenza complementare prevedendo nei rinnovi contrattuali di alcuni settori, come ad esempio quello edile e quello del trasporto pubblico locale, le adesioni automatiche contrattuali, con il solo contributo da parte del datore di lavoro.

I Fondi Negoziali devono continuare nella loro crescita ed il compito del sindacato è quello di affiancarli e sostenerli con la stessa lungimiranza e capacità di innovazione dimostrata in questi anni. In particolare dobbiamo affrontare la sfida di una progressiva razionalizzazione dell'offerta di Fondi che permetta di raggiungere dimensioni ottimali e possibilità di investimenti vantaggiose per gli aderenti. Dobbiamo proseguire lungo la strada delle aggregazioni tra fondi di dimensioni ridotte e tra quelli con contratti di settori affini.

Inizialmente quella di creare un fondo per ogni singola tipologia contrattuale è stata una scelta giusta che ha avvicinato i fondi ai lavoratori ai quali si rivolgevano, instaurando un rapporto più diretto e immediato capace di favorire il clima di fiducia necessario per consentire la familiarizzazione con la previdenza integrativa.

Oggi i fondi devono essere in grado di fornire prestazioni e servizi sempre più adeguati agli associati e per farlo è importante che possano contare su numeri adeguati che si traducono in un patrimonio più consistente e in capacità organizzative più ampie. Fusioni in settori vicini e integrabili e sinergie sono quindi in grado di migliorare concretamente l'offerta, l'efficienza e la competitività delle forme pensionistiche contrattuali.

Questa scelta permetterebbe di realizzare economie di scala e, soprattutto, permetterebbe di cogliere le possibilità cui possono accedere fondi di grandi dimensioni. In linea con questi obiettivi abbiamo recentemente sottoscritto un accordo che avvierà la fusione dei fondi della cooperazione (Cooperlavoro, Previcoper e Filcoop). Da questo accorpamento nascerà il 5° fondo, per numero di aderenti, in Italia con l'obiettivo di offrire opportunità di risparmio sempre migliori agli iscritti ed a tutti i lavoratori del settore cooperativo.

Quando i sindacati contribuirono in maniera rilevante a definire l'attuale modello avevano ben chiaro che dai fondi potesse venire un contributo importante allo sviluppo del nostro sistema produttivo e all'allargamento degli spazi di democrazia economica. Perché questa opportunità è stata colta in modo del tutto marginale? A nostro parere c'è stato un ritardo del mercato finanziario italiano che non ha saputo offrire prodotti adeguati a

questo tipo di domanda. Direi qualcosa di più: c'è stata un'arretratezza della finanza, proprio di quella finanza che non perde occasione di attribuire o revocare patenti di modernità a destra e a manca.

I Fondi pensione nel loro ruolo di investitori istituzionali maturi sono impegnati nella ricerca di strumenti di investimento di lungo periodo in grado di canalizzare una parte delle risorse verso l'economia reale italiana. Deve essere chiaro che questo tipo di investimenti dovranno essere decisi autonomamente dai singoli fondi senza alcuna imposizione di carattere legislativo.

L'impegno che abbiamo profuso ha pagato e sta pagando perché il governo ha finalmente assunto impegni precisi per sostenere la previdenza complementare a partire da quella dei dipendenti pubblici che è al centro delle riflessioni di questa iniziativa. Il rilancio della previdenza complementare nel settore pubblico costituisce un elemento fondamentale di due importanti atti del 2016: il verbale del 28 settembre in materia di previdenza e l'accordo del 30 novembre sul rinnovo dei contratti nel pubblico impiego.

Si tratta di obiettivi specifici che, pur collocati nel più ampio programma volto al rafforzamento ed al sostegno dei fondi pensione, richiedono iniziative ed impegni mirati tenuto conto dello stato in cui versa la previdenza complementare dei dipendenti pubblici e che si può definire tutt'altro che soddisfacente sia per quanto riguarda il grado di diffusione sia per quanto riguarda l'adeguatezza della disciplina oggi vigente.

Con l'iniziativa odierna la Uil intende richiamare l'attenzione su alcune delle cause dell'attuale livello di diffusione e, soprattutto, intende proporre agli attori istituzionali, politici e sociali alcune ipotesi di misure finalizzate allo sviluppo della previdenza complementare nel settore pubblico, perché si avvii la fase realizzativa degli impegni sottoscritti dalle parti nei due atti dello scorso anno.

## **1. La situazione della previdenza complementare nel settore pubblico**

### *Iscritti e tassi di adesione*

Nel settore pubblico al fine di ridurre i costi di gestione mediante economie di scala a vantaggio dei rendimenti per gli aderenti, le parti negoziali, seguendo il principio dell'aggregazione di comparti ed aree con affinità categoriali come richiamato nell'accordo quadro Aran sindacati del 29 luglio 1999, sono ad oggi attivi due fondi Pensione Negoziali:

- il Fondo Espero, dedicato a tutti i lavoratori dei comparti Scuola e Istituzioni di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (Afam) istituito nel 2001<sup>1</sup>;
- il Fondo Perseo Sirio, nato nel 2014 dalla fusione dei due fondi Perseo e Sirio, dedicato a tutto il personale occupato nei comparti pubblici coperti dalla contrattazione collettiva nazionale ad

---

<sup>1</sup> Espero è stato istituito con l'accordo del 14 marzo 2001 e successivamente costituito con atto pubblico del 17 novembre 2003

esclusione della scuola.

Parallelamente a questi due fondi vanno ricordati i fondi pensione a carattere territoriale operanti nella Valle d'Aosta, Fopadiva<sup>2</sup>, e nel Trentino Alto Adige, Laborfonds<sup>3</sup>, ai quali possono associarsi anche i dipendenti delle amministrazioni locali oltre ai lavoratori del settore privato

Sulla base dei dati del Conto annuale della Ragioneria Generale dello Stato, della Covip e dei Fondi pensione Negoziali sono stati calcolati i tassi di adesione per questi 4 Fondi Pensione nel 2014 (l'ultimo anno in relazione al quale si dispone di dati analitici aggiornati per tutti i bacini di potenziali aderenti).

Per quanto riguarda i due fondi nazionali di categoria, le adesioni continuano a rimanere su livelli bassi.

Espero, operativo dal 2005, ha raggiunto nel 2014 i 99.629 iscritti saliti a 99.819 nel 2015 ed a 100.506 a fine 2016. Nel 2014 il tasso di adesione è stato pari al 10,11% dei dipendenti dei comparti Scuola e Istituti di alta formazione e specializzazione artistica e musicale (che contano, sempre nel 2014, 985.280 unità di personale).

Perseo Sirio, invece, ha raggiunto i 21.411 alla fine del 2015, cresciuti oltre i 33.000 nel marzo 2016, circostanza che ha consentito al fondo di raggiungere la soglia minima (dei 30.000 aderenti) prevista per poter proseguire ad operare, dall'accordo che ha attivato il processo di adesione. A fine 2016 erano 39.440. Nel 2014 il tasso di adesione è stato pari

---

<sup>2</sup> Istituito il 23 novembre 1998 e operativo dal 9 luglio 2003.

<sup>3</sup> Istituito il 2 aprile 1998 operativo dal 19 aprile 2000.

all'1,22% dei dipendenti delle amministrazioni dei comparti interessati (che contano, sempre nel 2014, 1.411.468 unità di personale).

Nel complesso il tasso medio annuo di adesioni nel pubblico impiego è stato pari al 6,71% nel 2014. Rispetto ad allora la situazione non è cambiata in modo significativo ed il tasso di adesione continua ad essere sotto le aspettative.

I dipendenti pubblici iscritti a Fopadiva nel 2014 erano 4.498 e il loro numero è salito a 4.516 nel 2015 su un totale di 6.910 lavoratori iscritti. Nel 2014 il tasso di adesione è stato pari al 39,15% dei dipendenti dei comparti di contrattazione del pubblico impiego della Regione Valle d'Aosta (che contano, sempre nel 2014, 11.488 unità di personale).

A Laborfonds erano iscritti, nel 2014, 45.864 dipendenti pubblici e il loro numero è salito a 45.923 nel 2015 su un totale di 114.288 lavoratori iscritti. Nel 2014 il tasso di adesione è stato pari al 54,26% dei dipendenti dei comparti di contrattazione del pubblico della Regione Trentino alto Adige e della due Province autonome (che contano, sempre nel 2014, 84.527 unità di personale).

Per questi due fondi si tratta di tassi di adesione molto elevati, superiori anche al tasso complessivo dei dipendenti privati ai fondi contrattuali ed alle forme individuali di previdenza complementare, pari al 33,6% nel 2014.

I tassi di adesione tra i dipendenti del settore pubblico delle due regioni a statuto speciale sono la prova che in Italia, come nel resto del mondo, nelle pubbliche amministrazioni le adesioni, se opportunamente sostenute, possono raggiungere livelli importanti e talvolta superiori a quelle che si



registrano in altri settori anche con un contesto normativo meno favorevole rispetto a quello dei lavoratori privati.

### *La normativa di riferimento*

Per quanto riguarda il quadro normativo occorre ricordare che per i dipendenti pubblici che si iscrivono ai fondi pensione negoziali (e non solo) continua a trovare applicazione la disciplina anteriore al decreto legislativo n. 252 del 2005, vale a dire quella di cui al decreto legislativo 21 aprile 1993, n. 124, con alcune modificazioni e disposizioni speciali<sup>4</sup>.

Questa disciplina con carattere di specialità fu introdotta in ragione delle peculiarità del rapporto di lavoro del pubblico impiego e, soprattutto, della particolare natura delle indennità di fine lavoro che, a differenza di quanto avviene nel settore privato, non sono accantonate e liquidate dal datore di lavoro ma vengono finanziate attraverso contributi ed erogate con meccanismi gestionali basati sul metodo della ripartizione da parte dell'ente di previdenza pubblica il quale provvede alla loro corresponsione, similmente a quanto avviene per le pensioni.

Il decreto legislativo n. 252 del 2005, che è alla base dell'attuale sistema di previdenza complementare pur abrogando il precedente d.lgs. n. 124/1993, lo ha tenuto in vita per i dipendenti pubblici in attesa dell'attuazione di una delle deleghe contenute nella Legge 23 agosto 2004, n. 243 - che avrebbe dovuto armonizzare la disciplina della previdenza complementare con

---

<sup>4</sup> Leggi n. 335/1995, n. 449/1997, n. 448/1998, n. 388/2000; accordo quadro Aran confederazioni sindacali del 29 luglio 1999 recepito nel Dpcm 20 dicembre 1999.

quella dei lavoratori del settore privato. Questa armonizzazione tra pubblici e privati in materia non è però intervenuta e così dopo dieci anni, dal 2007, coesistono due diverse discipline: una valevole per i lavoratori del settore privato e la generalità dei cittadini e l'altra destinata ai soli dipendenti pubblici.

Ecco alcuni elementi particolari della disciplina relativa ai dipendenti pubblici cosiddetti contrattualizzati.

I lavoratori pubblici assunti a tempo indeterminato prima del 1° gennaio 2001 restano nel regime dei trattamenti di fine servizio e, se aderiscono ad un fondo pensione negoziale, trasformano il proprio trattamento di fine servizio (Tfs) in trattamento di fine rapporto (Tfr), una quota del quale è destinata a previdenza complementare. Questi stessi lavoratori che optano per la trasformazione del Tfs in Tfr al momento dell'adesione beneficiano, se iscritti alle gestioni del fine servizio dell'Inps, di un incentivo consistente in una quota aggiuntiva di contribuzione al fondo pensione, pari all'1,5% della base imponibile Tfs e a carico dell'ente previdenziale.

Mentre i lavoratori pubblici assunti a tempo indeterminato dopo il 31 dicembre 2000 o a tempo determinato e con un rapporto di lavoro in corso o successivo al 30 maggio 2000 sono in regime di Tfr e se aderiscono ad un fondo pensione negoziale destinano a previdenza complementare l'intero Tfr maturando.

Il Tfr destinato a previdenza complementare non viene versato insieme con l'altra contribuzione ma viene trasferito al fondo pensione dalla gestione dipendenti pubblici dell'Inps (che ha incorporato l'Inpdap dal 2012) alla fine del rapporto di lavoro. Fino a quel momento viene accantonato

figurativamente e rivalutato con gli stessi tassi di rendimento del fondo stesso. In una prima fase, prima che il fondo pensione dei dipendenti pubblici sia entrato in gestione finanziaria, si applica un tasso di rivalutazione pari alla media dei rendimenti di un paniere di 13 fondi pensione individuati con decreto del ministro dell'economia. Questo Tfr accantonato figurativamente che compone la posizione di previdenza complementare non ancora trasferita al fondo è anche conosciuto come il "Tfr virtuale".

Incidentalmente, può essere utile mettere a confronto la performance delle contribuzioni (comprese le quote di Tfr) destinate a previdenza complementare per gli iscritti ad Espero rispetto alle quote di Tfr che restano contabilizzate come tali per essere poi liquidate come prestazioni di fine lavoro dall'Inps ai lavoratori della scuola.

Sono stati considerati:

- l'intervallo temporale di 5 anni che va dal 2011 al 2015;
- un accantonamento annuo di 2000 euro;
- i rendimenti del Tfr e quelli del comparto crescita di Espero

In caso di Tfr non destinato al fondo pensione, il montante alla fine del periodo è pari a € 10.305.12.

In caso di iscrizione ad Espero, comparto crescita, la somma finale è pari a € 11.515.13, vale a dire un importo superiore dell'11,7% rispetto al montante rivalutato in base alle regole del Tfr.

Torniamo sulle differenze di disciplina tra dipendenti del settore pubblico e lavoratori dei settori privati.

Per i dipendenti del settore pubblico non opera il meccanismo della

devoluzione tacita del Tfr a previdenza complementare e l'adesione, quindi, può essere solo espressa e con le voci di finanziamento come definite dalla contrattazione collettiva (contributo del datore di lavoro, contributo del lavoratore e Tfr).

Le regole di accesso alle prestazioni sono quelle definite dal decreto legislativo n. 124/1993 così come il regime tributario è quello di cui allo stesso decreto come modificato dal decreto legislativo 47/2000 che prevede:

- un limite di deducibilità dei contributi che, a determinate condizioni, può risultare meno favorevole rispetto a quello operante per la generalità dei cittadini;
- un sistema impositivo delle prestazioni basato sulla tassazione progressiva, per le rendite, e sulla tassazione separata, per le prestazioni in capitale.

Se un dipendente pubblico aderisce ad una forma pensionistica individuale (Fondi Aperti e PIP) non può destinarvi il Tfr ed il contributo a carico del datore di lavoro, ma, secondo l'interpretazione data dall'Agenzia dell'entrate e condivisa dalla Covip, può usufruire del più favorevole regime fiscale introdotto dal decreto 252/2005 ed in vigore per i lavoratori del settore privato.

Si ricordi, poi, che la mancata armonizzazione impedisce ai lavoratori del settore pubblico di iscriversi ai fondi pensione negoziali figli e familiari a carico, come possono fare, invece, i lavoratori del settore privato.

Come già accennato, la legge n. 243/2004 conteneva una delega che prevedeva che anche la previdenza complementare dei dipendenti del settore pubblico avrebbe dovuto essere oggetto di riordino secondo i principi che hanno guidato la riforma operata con il decreto 252/2005, tenendo conto delle peculiarità del rapporto di lavoro pubblico e delle esigenze organizzative delle pubbliche amministrazioni. Per quanto la materia sia complessa, l'inerzia del legislatore delegato, che non ha esercitato la delega contenuta nella Legge 243/2004, non trova giustificazione.

Giudichiamo pertanto sbagliata la scelta di lasciare i dipendenti pubblici con una disciplina meno favorevole. Una scelta confermata, una volta scaduti i termini per l'esercizio della delega, da tutti gli esecutivi e da tutti i parlamenti dal 2006 ad oggi.

Sicuramente, questa diversità di regole ha costituito un ostacolo al pieno sviluppo della previdenza complementare nel pubblico impiego. Anche se i bassi livelli di adesione non dipendono solo da questo. Una riprova l'abbiamo considerando i dati, precedentemente mostrati, dei due fondi territoriali che associano dipendenti pubblici: Fopadiva, il fondo pensione della Valle d'Aosta, e Laborfonds, il fondo pensione del Trentino Alto Adige.

## **2. L'armonizzazione normativa**

Se la coesistenza di diverse discipline tra dipendenti privati e dipendenti pubblici non è la sola causa dello scarso livello di adesioni, nondimeno l'armonizzazione delle normative è la condizione per eliminare le disparità di trattamento e Governo e Parlamento devono mettere fine a questo grave ritardo di oltre 12 anni.

Siamo ben consapevoli che alcuni istituti, tipici del rapporto di lavoro pubblico, si riflettono inevitabilmente sul rapporto di previdenza complementare, per questo riteniamo che nel breve e nel medio periodo sia possibile una armonizzazione e non la totale equiparazione dei sistemi di previdenza complementare. Come si è già rilevato, ad esempio, finché i trattamenti di fine servizio e fine rapporto dei dipendenti del settore pubblico continueranno ad essere gestiti dall'ente previdenziale pubblico come prestazioni basate sul meccanismo della ripartizione appare difficile rendere disponibili nell'immediato tutte le quote di Tfr in modo che possano essere versate alla previdenza complementare contestualmente con l'altra contribuzione. Per questo, per un periodo che non si preannuncia breve, si continuerà ad essere vincolati dallo schema degli accantonamenti figurativi delle quote di Tfr destinate a previdenza complementare che sono trasferite ai fondi pensione, rivalutate dall'Inps con gli stessi rendimenti dei fondi, al termine del rapporto di lavoro.

A causa di questa natura figurativa delle quote di Tfr, appare poco praticabile l'adesione ad una forma pensionistica complementare con il solo Tfr, così come avviene per i lavoratori del settore privato. L'adesione di un dipendente pubblico con il solo Tfr comporterebbe per un fondo pensione l'apertura di una posizione presso la quale il montante

contributivo affluirebbe solo poco prima del pensionamento (se non si considerano i casi di interruzioni dei rapporti di lavoro lontane dalla pensione). Di conseguenza il meccanismo del conferimento tacito del Tfr al fondo pensione appare di non facile trasposizione per i dipendenti pubblici. Oltretutto una parte significativa di questi lavoratori sono ancora in regime di Tfs e, quindi, il silenzio del lavoratore andrebbe interpretato come consenso prima di tutto al passaggio dal Tfs al Tfr e poi alla destinazione delle quote maturande di quest'ultimo al fondo pensione.

Ma al netto di questi aspetti particolari, per i quali è ragionevole immaginare il permanere di disposizioni a carattere speciale, per il resto della disciplina può e deve essere operata una piena equiparazione, a cominciare dalla materia fiscale.

Continuare e prevedere limiti di deducibilità dei contributi e, soprattutto, un regime di tassazione delle prestazioni meno favorevole non ha alcuna giustificazione e presenta evidenti profili di incostituzionalità. Altrettanto si può dire per le regole di iscrizione dei familiari a carico e per quelle di accesso alle prestazioni che continuano ad essere differenziate anche perché l'omogeneizzazione della disciplina fiscale presuppone l'equiparazione delle regole di accesso alle anticipazioni, ai riscatti ed alle pensioni.

Chiediamo che il Governo senza ulteriori indugi metta in agenda queste modifiche normative da realizzare con il primo veicolo legislativo utile.

Per quanto concerne il meccanismo del "Tfr virtuale" quando nel luglio 1999 fu stipulato l'accordo quadro con l'Aran in materia di introduzione del Tfr e della previdenza complementare nel settore pubblico, il sindacato

accettò, per senso di responsabilità, questa soluzione. Bisogna comunque precisare e tenere ben presente che questa virtualizzazione non può durare indefinitamente perché nel lungo periodo rischia di produrre effetti distorsivi di segno diametralmente opposto a quelli per cui è stato escogitato. In altri termini, le quote di Tfr destinate a complementare sono trasferite al fondo con una rivalutazione pari a quella del fondo stesso e, pertanto, mediamente superiore al tasso del Tfr o del Tfs. E così, la previdenza complementare dei pubblici dipendenti invece di rendere più sostenibile la previdenza obbligatoria potrebbe determinare nel lungo periodo un peggioramento degli equilibri della gestione previdenziale Inps. Mantenere questo meccanismo implicitamente estende alla previdenza complementare del settore il rischio politico tipico della previdenza obbligatoria.

Per questo occorre programmare da subito un percorso che, sia pur gradualmente, porti ad una fuoriuscita dal virtuale per esempio facendo versare effettivamente ai fondi, insieme con l'altra contribuzione, quote crescenti di Tfr, a partire da una certa data.

### **3. Proposte per far decollare la previdenza complementare**

Come evidenziato l'armonizzazione della disciplina legislativa è una condizione necessaria ma non sufficiente per lo sviluppo della previdenza complementare. Proponiamo, pertanto, alcune misure in relazione alle quali si evidenzia il livello ordinamentale coinvolto.



**a) Adesione conservando il Tfs e con opzione effettiva del passaggio al Tfr**

Considerata la ritrosia di alcuni dipendenti pubblici al doppio cambiamento, vale a dire aderire alla previdenza complementare e abbandonare una prestazione in qualche modo conosciuta (il Tfs) per una meno nota e familiare (il Tfr), un impulso allo sviluppo ed alla diffusione della previdenza complementare potrebbe venire dall'adesione senza obbligo di trasformazione del Tfs in Tfr prevedendo, quindi, la possibilità di iscriversi al fondo pensione rimanendo in regime di trattamento di fine servizio. Il lavoratore in regime Tfs dovrebbe poter scegliere se aderire con la sola contribuzione contrattualmente prevista a carico proprio e del proprio datore di lavoro, mantenendo il Tfs oppure optando per la trasformazione del Tfs in Tfr. In questo caso l'opzione per la trasformazione del Tfs in trattamento di fine rapporto, sebbene funzionale alla previdenza complementare, non sarebbe più conseguenza dell'adesione al fondo pensione negoziale ma si configurerebbe come facoltà esercitabile anche in fasi successive rispetto all'adesione stessa e sempre al fine di destinare quote di Tfr al fondo.

Si potrebbe poi prevedere che, alla cessazione del rapporto di lavoro, il lavoratore possa destinare una quota ovvero l'intero Tfs maturato al fondo pensione. In tale ipotesi si potrebbe prevedere, inoltre, che il lavoratore possa scegliere di partecipare con il solo contributo datoriale considerato che nel periodo continua a versare contribuzione (pari al 2,50% della retribuzione contributiva) per maturare il diritto al Tfs.

Le facoltà prima descritte dovrebbero valere non solo per i lavoratori del settore pubblico cosiddetti contrattualizzati, vale a dire per coloro il cui rapporto di lavoro è disciplinato dal diritto comune<sup>5</sup>, ma anche per i lavoratori dei comparti difesa, sicurezza e soccorso pubblico, docenti e ricercatori universitari, appartenenti alla carriera diplomatica e prefettizia, magistrati ed avvocati dello Stato<sup>6</sup>

In caso di adesione a previdenza complementare per chi è in regime Tfs senza destinazione del Tfr, la modifica che si rende necessaria è quella delle fonti istitutive. Le norme che hanno definito le modalità di estensione del Tfr ai dipendenti del settore pubblico ed hanno fissato le regole quadro per l'istituzione ed il finanziamento dei fondi pensione del pubblico impiego<sup>7</sup> non escludono la possibilità di aderire senza destinare la quota di Tfr per i lavoratori assunti prima del 1° gennaio 2001. D'altro canto gli accordi istitutivi di Espero, Sirio, Perseo, Laborfonds e Fopadiva hanno previsto una quota di Tfr pari al limite massimo del 2%. Pertanto, l'adesione ai fondi pensione di dipendenti pubblici senza destinazione di Tfr da parte di chi si trova in regime di Tfs richiede modifiche delle fonti istitutive senza che sia necessario intervenire né sulle norme di legge e regolamentari né sull'accordo quadro che ha stabilito le linee guida per l'istituzione delle forme pensionistiche complementari su base collettiva per i dipendenti pubblici.

---

<sup>5</sup> Art. 2, comma 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165

<sup>6</sup> Il cui rapporto di lavoro continua ed essere regolato in regime di diritto pubblico ai sensi dell'art. 3 del citato decreto d.lgs. 165/2001

<sup>7</sup> Art. 8, commi 2 e 3, del decreto n. 124/1993; Accordo quadro Aran sindacati del 29 luglio 1999 e Dpcm 20 dicembre 1999 e successive modifiche adottati ai sensi dell'art. 26, comma 19, della legge 23 dicembre 1998, n. 448 (che richiama la disposizione di cui all'art. 2, commi 6 e 7, della legge 8 agosto 1995, n. 335).

Diversa è la situazione relativa alla possibilità di aderire rimanendo in regime di Tfs, nell'ipotesi in cui le fonti istitutive prevedano (come è possibile secondo quanto prima si è visto) un finanziamento senza Tfr. La norma aveva disegnato l'opzione della trasformazione del Tfs in Tfr come una vera e propria facoltà esercitabile dal lavoratore<sup>8</sup>, sia pure al fine di favorire e rendere più vantaggiosa l'adesione ad un fondo pensione. In questa norma, pertanto, non si rileva un obbligo di trasformare il Tfs in Tfr se si aderisce ad una forma pensionistica complementare di dipendenti pubblici. Tuttavia, nella disciplina di dettaglio contenuta nell'art. 2 dell'Accordo quadro tra Aran e Confederazioni sindacali del 29 luglio 1999 e, ancor di più, nell'art. 1 del successivo Dpcm 20 dicembre 1999, di recepimento dei contenuti dell'accordo, la trasformazione del Tfs in Tfr non può avvenire separatamente rispetto all'adesione ed è a questa strettamente connessa ponendosi più come una conseguenza che come opzione per incrementare la posizione individuale di previdenza complementare.

Questo automatismo induce a ritenere che la trasformazione del Tfs in Tfr si verifichi comunque, anche se, per ipotesi, si determinino le condizioni per aderire alla previdenza complementare senza la destinazione del Tfr. Pertanto, la possibilità di un'adesione ad un fondo pensione rimanendo in regime Tfs richiede una modifica dell'accordo quadro Aran Sindacati del 29 luglio 1999 nel senso di prevedere la trasformazione del Tfs in Tfr come vera e propria facoltà in relazione all'adesione al fondo pensione negoziale. Questa modifica, che a sua volta dovrebbe essere recepita in un

---

<sup>8</sup> Cfr. Art. 59, comma 56, della legge 27 dicembre 1997, n. 449,

nuovo Dpcm, sarebbe comunque coerente con la norma di legge sull'opzione<sup>9</sup>. Anche le fonti istitutive e gli statuti dei fondi pensione dovrebbero poi adeguarsi a questa nuove regole sull'opzione.

Per quanto riguarda, infine, la destinazione del Tfs a previdenza complementare vanno rimossi alcuni vincoli che, a legislazione invariata, condizionano o rendono impraticabile questa possibilità. Il riferimento è ai termini ed alle modalità di pagamento del Tfs e alla sua tassazione.

Per il trasferimento del Tfs al fondo pensione al momento della cessazione del rapporto di lavoro, occorre ripristinare le regole di pagamento anteriori al maggio 2010. Oggi, infatti, il Tfs (ed il Tfr) dei dipendenti pubblici sono corrisposti al lavoratore non quando smette di lavorare ma (salvo i casi di morte ed inabilità) non prima di 12 mesi che, in caso di licenziamento, dimissioni volontarie o pensione anticipata, diventano 24 mesi. Se la prestazione è superiore a 50.000 euro non viene erogata in unica soluzione ma in due o tre rate a seconda che il suo importo sia inferiore o superiore a 100.000. La prima rata è corrisposta alle scadenze prima indicate, la seconda rata dopo 12 mesi e l'eventuale terza dopo altri 12 mesi. Può accadere, così, che un lavoratore, per vedersi pagato per intero il proprio Tfs, debba attendere 4 anni. Si tratta di modalità incompatibili con il suo utilizzo per finanziare la posizione di previdenza complementare. Per questo occorrerebbe introdurre una deroga all'attuale disciplina consentendo il trasferimento dell'intero Tfs (o di una sua parte) al fondo pensione in occasione della cessazione del rapporto di lavoro, come già

---

<sup>9</sup> Cfr. precedente nota.

avviene per le quote di Tfr devolute alla previdenza complementare. Una modifica delle attuali norme di legge sarebbe necessaria in caso di adesione con destinazione finale del Tfs accompagnata dalla sola contribuzione a carico del datore di lavoro.

Per quanto riguarda il trattamento fiscale, nel rispetto del principio di non duplicazione dell'imposizione fiscale sulle somme che concorrono alla determinazione della prestazione, il trasferimento del Tfs al fondo pensione negoziale potrebbe avvenire o in esenzione di imposta, al pari di quanto avviene per il Tfr - ed in tal caso la somma sconterebbe la tassazione come prestazione di previdenza complementare - ovvero con l'imposta già applicata e in tal caso il Tfs non concorrerebbe alla determinazione della base imponibile della prestazione di previdenza complementare.

In entrambi i casi occorre una modifica dell'attuale normativa fiscale.

Anche se il tema non riguarda propriamente l'adesione in regime Tfs, segnalo la possibilità di un graduale spostamento verso la previdenza complementare della contribuzione ex Enam, attualmente a carico del personale della scuola primaria. Questo nell'ipotesi in cui per questo stesso personale si ritenesse opportuno andare ad un superamento delle prestazioni sociali ex Enam ed assicurare le prestazioni di welfare e creditizie previste per la generalità dei dipendenti pubblici e finanziate con la trattenuta dello 0,35% a carico dei lavoratori.

#### **b) Adesione automatica con solo contributo a carico del datore di lavoro (adesione contrattuale)**

Riteniamo che l'adesione con solo contributo a carico del datore di lavoro, come già avvenuto in importanti settori del lavoro privato a partire da quello dell'edilizia (dove è conosciuta anche come adesione contrattuale), possa fornire un contributo fondamentale allo sviluppo della previdenza complementare anche nel settore pubblico. L'adesione automatica e contrattuale con il solo contributo datoriale serve a fare entrare “senza impegno” il lavoratore nel fondo pensione, consentendogli di familiarizzare con la previdenza complementare. Ma deve trattarsi di un primo passo a cui deve seguire la scelta esplicita del lavoratore di aggiungere il proprio contributo, l'altro eventuale contributo a carico del datore di lavoro previsto dal contratto e collettivo ed, eventualmente il Tfr o il Tfs.

L'iscrizione al fondo pensione partirebbe in automatico per tutti i nuovi assunti e per tutti i dipendenti non iscritti al momento dell'avvio di questa nuova modalità.

Potrebbero essere esclusi i lavoratori con un'età inferiore di non più di 5 anni di quella prevista per l'accesso alla pensione di vecchiaia e, quindi, con un periodo di potenziale permanenza nel fondo inferiore a quello minimo necessario per maturare il requisito per la prestazione pensionistica complementare.

Resta inteso che gli oneri connessi a questa nuova modalità non devono comportare una riduzione delle risorse faticosamente reperite per i rinnovi contrattuali del pubblico impiego, dopo otto anni di blocco. Nell'accordo quadro del 30 novembre 2016 per il rinnovo dei contratti nel pubblico

impiego esiste un impegno in tal senso da parte del governo a “sostenere lo sviluppo della previdenza complementare”. Si tratta di un impegno chiaramente aggiuntivo rispetto a quello riguardante il rinnovo della parte economica dei contratti.

Per far fronte a questa necessità si potrebbero utilizzare, peraltro, quella parte delle risorse stanziata annualmente in legge di bilancio (59 milioni) per la contribuzione datoriale alla previdenza complementare e non utilizzate. Si potrebbe ipotizzare, inoltre, una gradualità di estensione del meccanismo. Per esempio si potrebbe limitare, in una prima fase, l’adesione contrattuale ai soli lavoratori assunti dopo il 2000 i quali, quindi, sono in regime di Tfr considerato che quelli assunti in regime di Tfs possono beneficiare di una contribuzione aggiuntiva dell’1,5% su base Tfs se con l’adesione optano per la trasformazione del Tfs in Tfr.

Per quanto riguarda la praticabilità dell’adesione contrattuale a normativa vigente, occorre distinguere i due elementi del meccanismo: l’automaticità o semi-automaticità e la partecipazione con il solo contributo datoriale.

In ordine al primo aspetto, riteniamo che l’automaticità dell’adesione possa essere introdotta dalla contrattazione collettiva senza necessità di modificare le norme primarie. Le fonti istitutive delle forme pensionistiche complementari, infatti, sono libere nello stabilire le modalità di partecipazione ai fondi pensione a condizione di assicurare la libertà di adesione individuale. Si ha motivo di ritenere, pertanto, che la mancanza di obblighi di contribuzione a carico del dipendente, in caso di adesione contrattuale, costituisca elemento idoneo a garantire la libertà del lavoratore.

Per la partecipazione con la sola contribuzione datoriale, invece, potrebbe essere necessaria una modifica del decreto n. 124/1993 e, a seguire, dell'accordo quadro del 29 luglio 1999. L'art. 8 del decreto n. 124/1993, infatti, statuisce per un verso che la contribuzione al fondo deve essere bilaterale e, per altro verso, che, per i lavoratori di prima occupazione alla data di entrata in vigore del decreto, le fonti istitutive prevedono l'integrale destinazione del Tfr. Pertanto, o si modificano queste disposizioni in modo puntuale o, come noi auspichiamo, si risolve il problema nell'ambito dell'armonizzazione della disciplina dei dipendenti pubblici con quella dei lavoratori privati.

**c) Obblighi informativi in capo alle amministrazioni e l'opportunità dell'informazione e la formazione in materia di sicurezza sul lavoro**

Le adesioni contrattuali da sole non bastano per assicurare una pensione complementare adeguata. Per questo devono trasformarsi in adesioni consapevoli che prevedono la destinazione di altra contribuzione e del Tfr. Perché il lavoratore maturi questa consapevolezza è necessario che sia informato e sensibilizzato. Purtroppo il grado di cultura finanziaria e previdenziale nel Paese è insufficiente come dimostrano le indagini campionarie condotte sul tema.

Da uno studio Mefop del 2015 si evince come la maggioranza degli intervistati non sia in grado di individuare il sistema di calcolo della



propria pensione. Infatti il 57% dei lavoratori con meno di 20 anni di contribuzione non sa di appartenere al regime contributivo, il 70% di quelli con un'anzianità contributiva tra i 21 anni ed i 36 anni, non sa che la propria pensione verrebbe calcolata con il regime misto e il 67% dei lavoratori con più di 36 anni di contributi non sa di essere nel regime prevalentemente retributivo.

Con riferimento ai dipendenti pubblici, un'indagine Inpdap del 2011 ha rilevato che i lavoratori di questo settore non sanno quale sia l'indennità di fine lavoro loro spettante: Tfs o Tfr. Coloro che rispondono correttamente alla domanda tesa ad indagare il trattamento in godimento sono solo il 44% del campione. Ed ancora, solo il 17,83% di coloro che sono in regime Tfs ne conoscono il sistema di calcolo mentre una percentuale molto bassa di coloro che sono in Tfr o che hanno optato per la trasformazione del Tfs in Tfr a seguito dell'adesione ad Espero ha idea di come sarà calcolata la prestazione finale (rispettivamente il 3,47% ed il 3,49%).

Restrungendo l'analisi al grado di conoscenza manifestato dal personale cosiddetto optante che ha trasformato il Tfs in Tfr per effetto dell'adesione emerge che coloro i quali oltre a riconoscere il proprio trattamento di fine lavoro hanno anche cognizione esatta del particolare sistema di calcolo della propria liquidazione sono solo il 2,33% del totale. Il 55,81% ha coscienza di essere passato in Tfr ma non sa in cosa consista la nuova prestazione, mentre il 18,90% non ha alcuna idea delle conseguenze della scelta fatta sul proprio trattamento di fine lavoro.

Anche se non in possesso della piena conoscenza della materia previdenziale, gli italiani tuttavia percepiscono che la futura pensione pubblica non sarà sufficiente a garantire un adeguato tenore di vita. Da un'indagine Censis del 2013 risulta che una persona su tre con età tra i 25 ed i 64 anni prevede che nel periodo di quiescenza dovrà affrontare difficoltà economiche.

Questa percezione negativa non sembra però stimolare gli italiani i quali, anche se non contrari al risparmio privato, ignorano in gran parte il ruolo ed il funzionamento della Previdenza complementare. Dalla citata indagine Censis del 2013 si evince che il 70% dei lavoratori di fatto non la conoscono o ne hanno una percezione solo superficiale.

Quali occasioni ed opportunità hanno i lavoratori per acquisire informazioni e conoscenza sulla previdenza obbligatoria e complementare? La contrattazione e le parti sociali possono giocare un ruolo importante anche per la promozione della cultura previdenziale.

Dando seguito all'impegno assunto dal Governo nell'accordo quadro sul pubblico impiego del 30 novembre 2016, andrebbe innanzitutto previsto che all'atto della sottoscrizione dei contratti individuali di lavoro, l'amministrazione datrice di lavoro metta a disposizione materiale informativo sulla previdenza complementare (ed obbligatoria) insieme con il modulo di adesione al fondo pensione. Informazioni e collegamenti ai siti dei fondi pensione andrebbero previsti dai siti intranet delle singole amministrazioni e dalle sezioni di accesso ai cedolini paga ed alle certificazioni uniche valide ai fini fiscali. Utilizzando una parte delle

risorse per la formazione del personale, si potrebbero promuovere iniziative di informazione e sensibilizzazione sulla materia collegandole ed integrandole con i corsi che devono essere obbligatoriamente tenuti in materia di sicurezza nei luoghi di lavoro.

Sul versante istituzionale si dovrebbe programmare una vera e propria campagna di informazione in materia previdenziale, anche con seminari nelle scuole, per sensibilizzare alla previdenza i giovani ed i giovanissimi. Andrebbe poi riproposto, anche periodicamente, il semestre di comunicazione sulla destinazione del Tfr, sul modello di quello del 2007 sul silenzio assenso.

Queste attività non farebbero venir meno anzi rafforzerebbero le attività di informazione/formazione da parte del sindacato nei confronti dei lavoratori. A questo proposito ci tengo a ribadire il nostro impegno a fornire moduli e strumenti di assistenza in materia e di stima delle prestazioni attese di previdenza complementare.

## **Conclusione**

Ricapitolando, siamo convinti che si debbano attivare urgentemente tutte le iniziative necessarie per diffondere e sviluppare la previdenza complementare. Tra queste, la Uil ritiene fondamentali le seguenti 5:

1. L'armonizzazione delle discipline a cominciare dall'equiparazione del trattamento fiscale. In questo modo verrebbero meno quelle disparità di trattamento che non trovano giustificazione alcuna nella

specificità del rapporto di lavoro pubblico ed i lavoratori pubblici avrebbero le stesse regole di accesso previste per i privati, compresa la possibilità di iscrivere i familiari a carico al proprio fondo negoziale di riferimento.

2. La possibilità, per i lavoratori assunti a tempo indeterminato entro il 31 dicembre 2000, di aderire rimanendo in regime di trattamento di fine servizio (Tfs) senza dover trasformare questa prestazione in Tfr e con la facoltà di destinare al fondo pensione il solo contributo datoriale ed il Tfs (in tutto o in parte) alla fine del rapporto di lavoro.
3. Conseguentemente la possibilità per il lavoratore di esercitare l'opzione per la trasformazione del Tfs in Tfr anche in una fase successiva all'adesione al fondo pensione.
4. L'adesione contrattuale, con sola contribuzione a carico del datore di lavoro, sul modello delle adesioni contrattuali del settore privato (pe ccnl del settore edilizia), fermo restando il carattere aggiuntivo delle risorse necessarie rispetto a quelle individuate dall'accordo quadro del 30 novembre 2016 per il rinnovo della parte economica dei contratti del pubblico impiego.
5. L'informazione e la sensibilizzazione dei lavoratori, anche con un nuovo semestre di comunicazione sulla destinazione del Tfr, sul modello di quello del 2007 di silenzio assenso, da estendere anche i

lavoratori del settore pubblico (che all'epoca non vennero coinvolti) e da ripetere periodicamente. A questo andrebbe aggiunto l'impegno delle amministrazioni datrici di lavoro ad informare i propri dipendenti.

Su queste proposte la Uil chiede che si apra il confronto, pronta a condividerle ed a migliorarle insieme con tutti gli attori istituzionali e sociali ma con la consapevolezza che occorre partire subito e che ulteriori ritardi non sono ammissibili. Continuare a trascurare la previdenza complementare nel pubblico impiego sarebbe un atto di grande irresponsabilità verso i lavoratori di oggi e di domani.