

Relazione al Seminario

La previdenza complementare in Europa: sistemi e problemi

Università degli Studi di Milano, Facoltà di Scienze politiche, 27 aprile 2010

di Minenti Barbara

I lavori sono stati introdotti dal Prof. Tursi, che ha descritto il contesto nel quale si collocano le relazioni dei partecipanti al seminario: una ricerca comparata sulla previdenza complementare in Europa, con particolare riferimento agli ordinamenti britannico, spagnolo, olandese, svedese e italiano. I risultati presentati, in particolare, costituiscono l'esito della prima fase dell'attività di studio, che proseguirà anche nei prossimi mesi.

Dinanzi alla crisi dei sistemi di previdenza obbligatoria, infatti, tutti gli Stati europei si sono occupati della previdenza complementare; scopo della ricerca, allora, è quello di esaminare i problemi affrontati e le soluzioni adottate, di comparare i sistemi introdotti e di ipotizzare una circolazione dei modelli. La ricerca si estende anche all'analisi del contesto comunitario. Le chiavi di analisi sono: il rapporto tra previdenza pubblica e privata, l'obbligatorietà/necessarietà della previdenza complementare, le fonti, la conformazione strutturale dei fondi pensione.

La prima relazione presentata è stata quella del Dott. Sigillò Massara, relativa alla realtà italiana. La crisi della previdenza pubblica italiana, iniziata negli anni Settanta, ha spinto il legislatore interno a modificare la disciplina pensionistica; ne è derivata una drastica riduzione del tasso di sostituzione reddito/pensione dall'80% fino, nei decenni successivi, al 50%. Si spiega così il crescente interesse suscitato dalla previdenza complementare, sia nell'opinione pubblica sia, dagli anni Novanta, nel legislatore.

Un ampio dibattito si è, peraltro, svolto, a livello nazionale, sul fondamento costituzionale della previdenza complementare e sulla natura delle somme destinate al suo finanziamento. La dottrina, in particolare, si è interrogata circa la funzione di questi strumenti, sul rapporto tra previdenza pubblica e complementare, sulla dimensione della libertà di adesione, sulla natura retributiva o contributiva delle somme versate. La giurisprudenza costituzionale invece, a partire dal 1995, ha chiarito definitivamente la natura previdenziale, e non retributiva, di quelle somme, sottraendole così sia all'imposizione fiscale che alla contribuzione obbligatoria. Rispetto alle norme costituzionali di riferimento, queste possono essere individuate negli artt. 38 e 117. Il primo disciplina la sicurezza sociale sotto il profilo assistenziale e previdenziale e, al quinto comma, riconosce l'assistenza privata affermandone la libertà; il secondo, invece, stabilisce che la previdenza complementare e integrativa sono materia di competenza legislativa ripartita tra Stato e Regioni. Dall'esame di tali norme, oltre che dalla legislazione ordinaria, emerge, da un lato, il carattere di libertà della previdenza sociale e, dall'altro, la sua funzionalizzazione alla sicurezza sociale dei cittadini.

Sono, quindi, seguiti gli interventi sui sistemi britannico, spagnolo, olandese, svedese, oltre che sul diritto comunitario.

Il Dott. Vallacqua ha presentato la propria ricerca sui meccanismi di previdenza complementare del Regno Unito. A seguito delle riforme introdotte con i *Pension Acts* del 2007 e del 2008 per i

lavoratori dipendenti sono previsti tre livelli di previdenza. Il primo, pubblico, è costituito da una prestazione di base, dal ridotto contenuto economico, eguale per tutti, denominata *basic state pension*. Il secondo livello è, invece, rappresentato da una prestazione, collegata al reddito (e alla contribuzione), denominata *second state pension*, che può essere pubblica o privata a seconda della scelta del lavoratore. È, infatti, prevista la possibilità di sottrarsi al sistema pubblico mediante un'opzione (c.d. *contracting out*), in forza della quale il lavoratore riversa nel sistema della previdenza complementare quella quota di contribuzione. A questi due livelli si aggiunge un terzo livello, privato, rappresentato dai fondi occupazionali: i datori di lavoro, infatti, sono soliti offrire ai propri lavoratori una forma di previdenza complementare. Si tratta di fondi a dimensione aziendale, spesso molto ridotta, sulla cui gestione intervengono consulenti specializzati e controlli pubblici, affinché sia garantito il perseguimento degli interessi previdenziali degli iscritti. Il sistema britannico, infine, nonostante il suo attuale sistema pensionistico sia stato di recente riformato, è attraversato da ulteriori tendenze di riforma. Si prospettano, in particolare, l'innalzamento dell'età pensionabile, la trasformazione della *second state pension* in una prestazione eguale per tutti, la cui parametrizzazione sia sganciata dal reddito, la previsione di limitazioni al *contracting out*, l'iscrizione obbligatoria a forme di previdenza complementare per quei lavoratori che non siano iscritti a fondi occupazionali.

L'intervento successivo, della Dott.ssa Menéndez Calvo, ha avuto ad oggetto il sistema spagnolo. La Costituzione spagnola riconosce alla previdenza complementare funzione di sicurezza sociale, aggiungendosi alla previdenza pubblica obbligatoria, e carattere di libertà. Si tratta, inoltre, di materia oggetto di potestà legislativa sia dello Stato che delle comunità autonome, abilitate ad innalzare i livelli di protezione sociale a favore dei lavoratori. La finalità della previdenza complementare, pertanto, è quella di accrescere la tutela prevista dalla previdenza pubblica al fine di rendere le prestazioni pensionistiche più vicine ai livelli retributivi raggiunti durante la vita attiva. I Governi spagnoli, d'altra parte, proprio per la finalità di questo strumento ne hanno promosso la diffusione concedendo consistenti incentivi fiscali. Questione di particolare interesse, infine, è il rapporto tra fonti collettive e volontà individuale: la contrattazione collettiva, infatti, può prevedere strumenti di previdenza complementare per i lavoratori dei diversi settori; tuttavia, visto il carattere di libertà stabilito dalla Costituzione, l'iscrizione ai fondi non può prescindere dalla volontà dei lavoratori a cui deve essere sempre riconosciuto il diritto di opposizione.

L'intervento sul sistema svedese è stato, quindi, condotto dal Dott. Corti e dalla Dott.ssa Sartori. La Svezia, da sempre avanguardia della tutela pensionistica, ha dovuto affrontare il problema della sostenibilità del proprio sistema già a partire dagli anni Ottanta. L'attuale sistema, frutto delle riforme degli anni Novanta prevede tre pilastri: previdenza pubblica, complementare e privata. Il primo pilastro si connota per il forte carattere solidaristico: è assicurata la copertura universale dei lavoratori e il tasso di sostituzione rispetto alla retribuzione è ridotto. Ciò ha comportato un forte sviluppo della previdenza complementare, che coinvolge circa il 90% dei lavoratori. La realtà svedese si caratterizza perché la previdenza complementare è normalmente offerta dai datori di lavoro ai propri dipendenti come vantaggio aggiuntivo alla retribuzione. Ciò, d'altra parte, spiega il livello di diffusione di uno strumento che è in ogni caso libero. I datori di lavoro si possono avvalere di tre diversi strumenti: fondi pensione (normalmente disciplinati dalla contrattazione collettiva); iscrizione dei debiti a bilancio e gestione *in house* delle risorse; contratti assicurativi privati a favore dei dipendenti. Intervengono per la disciplina di questi strumenti sia la contrattazione collettiva che il legislatore. Gli accordi collettivi intercategoriale prevedono forme di previdenza complementare a favore dei lavoratori e a carico, come anticipato, dei datori, mentre le norme statali si occupano soprattutto della certezza dei rapporti giuridici e della garanzia dei diritti dei lavoratori.

Il Prof. Ferrante ha, quindi, proposto la propria relazione sul sistema previdenziale olandese. La previdenza pubblica dell'Olanda ha carattere universale a forte ispirazione solidaristica per cui tutti i lavoratori hanno diritto ad una prestazione minima garantita. Ad essa si affianca la previdenza complementare, offerta dai datori di lavoro a tutti i lavoratori, come elemento aggiuntivo della

retribuzione e finanziata da entrambe le parti del rapporto di lavoro. Sono due gli strumenti utilizzabili: fondi pensionistici – aziendali o di categoria disciplinati dalla contrattazione collettiva – e polizze assicurative private. Le forme di previdenza complementare olandesi, inoltre, si caratterizzano per la presenza di elementi di solidarietà: sono previste la pensione di reversibilità in caso di morte del titolare della prestazione e, in caso di sua sopravvenuta inabilità prima del raggiungimento dell'età pensionabile, la corresponsione di una prestazione a suo favore. Il contesto comunitario è stato, quindi, descritto dalla Prof.ssa Loi. I trattati considerano la protezione sociale tra le materie di interesse comunitario, per le quali il Consiglio può adottare atti normativi solamente all'unanimità, e non a maggioranza, o attraverso il metodo aperto di coordinamento. Ciò ha indotto le istituzioni comunitarie a intervenire in materia solo indirettamente, in particolare occupandosi di parità di genere, tutela contro l'insolvenza del datore di lavoro e libertà di circolazione. La perdita delle aspettative pensionistiche maturate a causa del trasferimento, infatti, potrebbe ostacolare la circolazione dei lavoratori tra i diversi Stati membri. Da ciò l'esigenza di garantire a questi lavoratori un trattamento pari a coloro che escono da un fondo previdenziale per ragioni diverse dall'emigrazione, come, ad esempio, il cambio di settore di lavoro. Le istituzioni comunitarie e, in particolare, la Corte di Giustizia si sono occupate anche di età pensionabile e della natura dei contributi versati per la previdenza complementare. Sul primo aspetto è intervenuta la sentenza *Barber* stabilendo la discriminatorietà di una diversa età di accesso ai trattamenti pensionistici per uomini e donne. Sul secondo profilo ancora la Corte di Giustizia ha affermato la natura retributiva delle somme versate per finanziare la previdenza complementare. La giornata di studi si è conclusa con gli interventi dei *discussants* che hanno espresso talune considerazioni sul tema della previdenza complementare, alla luce delle relazioni svolte. Il Prof. Pessi si è interrogato circa la natura della previdenza complementare e delle risorse destinate al suo finanziamento. Compito della previdenza complementare è integrare le prestazioni pensionistiche verso l'alto, allo scopo di avvicinarne il più possibile la misura alle retribuzioni percepite durante la vita attiva. Sulla sua natura, però, il legislatore italiano non ha compiuto una scelta univoca: da un lato si afferma la natura previdenziale di questi strumenti, dall'altro se ne prevede il finanziamento mediante il trattamento di fine rapporto, che è retribuzione differita, e se ne ammette anticipazione e riscatto a capitalizzazione. Il Prof. Proia si è interrogato, invece, sulla collocazione costituzionale della previdenza complementare e sulla questione necessità/libertà. Problema centrale è la definizione del concetto di prestazioni adeguate ai sensi dell'art. 38, comma 2, Cost. A seconda che se ne sostenga la uniformità o meno del suo contenuto, infatti, si può affermare l'assoluta libertà della previdenza complementare o la funzionalizzazione della libertà di adesione alla previdenza complementare all'interesse pubblico superiore della ristrutturazione del sistema previdenziale e della tutela del risparmio. Il seminario è stato chiuso dall'intervento del Prof. Sandulli il quale ha rilevato la natura polifunzionale della previdenza complementare, posto che a quella tipicamente previdenziale se ne aggiungono altre, come testimoniato dalla possibilità di ottenere un'anticipazione delle somme in particolari ipotesi, come la necessità di sostenere spese sanitarie. Ulteriore profilo messo in luce è stato, infine, quello della usuale e fisiologica, anche se non necessaria, dimensione collettiva delle forme di previdenza complementare e dell'alternativa tra necessità e volontarietà dell'adesione.