

LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE NELL'ERA DELLE TRANSIZIONI

Marcella Miracolini *

Abstract [It]: Il contributo si propone di ragionare sulla capacità della previdenza complementare di affermarsi come strumento strategico per affrontare le sfide poste dalle profonde transizioni in atto (demografica, digitale, ambientale), che mettono a rischio la sostenibilità di lungo periodo del sistema pensionistico. Attraverso un'analisi della normativa vigente, pur senza pretesa di offrire risposte esaustive, si avanzano alcune riflessioni sulle principali criticità e sulle possibili strategie di sviluppo della disciplina.

Abstract [En]: *The paper examines the role of supplementary pensions as a strategic instrument for addressing the challenges posed by the profound transitions currently underway (demographic, digital, and environmental), that threaten the long-term sustainability of the pension system. Through a critical analysis of the existing regulatory framework, it explores key weaknesses and potential development strategies, without claiming to provide exhaustive solutions.*

SOMMARIO: 1. La previdenza complementare nel contesto delle transizioni: osservazioni preliminari. - 2. L'inquadramento del "secondo pilastro" del sistema previdenziale nell'assetto costituzionale - 3. Le fragilità dell'attuale impianto normativo: qualche riflessione e qualche proposta *de iure condendo*. - 4. *Segue*. A proposito dei meccanismi di adesione tacita e del valore dell'informazione. - 5. Strategie flessibili tra sostenibilità ambientale, portabilità e opzioni di uscita. - 6. Considerazioni conclusive: il ruolo della contrattazione collettiva alla luce di alcune esperienze negoziali.

1. La previdenza complementare nel contesto delle transizioni: osservazioni preliminari

Negli ultimi tempi diverse circostanze hanno contribuito a rinnovare l'attenzione sul rilievo della previdenza complementare, quale "secondo" pilastro di un sistema di sicurezza sociale preposto a «prendere in considerazione le necessità del futuro e predisporre i mezzi per soddisfarle»¹.

Tra queste, spicca senz'altro il dibattito che ha accompagnato l'adozione della legge di bilancio per l'anno 2025 (legge 30 dicembre 2024, n. 207) che, al di là degli esiti concreti,

¹* Ricercatrice di Diritto del lavoro dell'Università degli Studi di Palermo
M. PERSIANI, *La previdenza complementare*, Cacucci, Bari, 2022, p. 11.

fornisce l'occasione per riflettere sui possibili sviluppi della disciplina previdenziale nell'attuale "stagione delle transizioni".

Invero, non è una novità che il tentativo di consolidare la funzione della previdenza complementare venga affidato a una legge di bilancio, con propositi spesso ambiziosi.

Anche stavolta, tuttavia, il risultato finale appare piuttosto ridimensionato: il provvedimento approvato dal Parlamento, infatti, si è limitato a recepire una sola delle previsioni del disegno di legge, mostrando – a una prima analisi – un impatto contenuto sull'assetto generale della materia, che invece, secondo un'opinione condivisa da molti studiosi, necessiterebbe di interventi più incisivi e sistematici.

Sia ben chiaro, la reiezione di alcune proposte inizialmente circolate lungo l'iter parlamentare non è sempre un male. Non ha trovato accoglimento, ad esempio, la proposta volta a riaprire un semestre per il conferimento automatico del t.f.r. maturando, per i lavoratori già in corso di rapporto, ai fondi di previdenza integrativa, sacrificando in parte il principio di libertà su cui si basa l'attuale normativa attraverso il metodo del "silenzio assenso" del lavoratore², già sperimentato nel 2007. Una previsione, quest'ultima che, se da un lato avrebbe potuto favorire un aumento delle adesioni ai fondi negoziali nel breve periodo, dall'altro – in assenza di correttivi (ad esempio, il recupero del t.f.r. pregresso) – non avrebbe dato garanzie di efficacia a lungo termine.

Per converso, la legge di bilancio per il 2025 ha introdotto una misura che agevola l'accesso al trattamento pensionistico contributivo anticipato, includendo i versamenti alla previdenza complementare e l'eventuale rendita vitalizia nel calcolo del cd. importo soglia, già innalzato dalla legge 30 dicembre 2023, n. 213 (cd. legge di bilancio 2024) e destinato a ulteriore incremento³.

Questo intervento consentirà di accedere alla pensione anticipata a quei lavoratori assunti successivamente al 1° gennaio 1996 (i cd. contributivi puri) che, soddisfatto il requisito anagrafico (pari a 64 anni), abbiano maturato altresì quello contributivo minimo di almeno 20 anni e il cui trattamento pensionistico raggiunga l'importo minimo mensile *ex art. 24, commi 7 e 11, legge n. 214/2011*, per determinare il quale è appunto possibile prendere in considerazione oggi anche i versamenti effettuati alla previdenza complementare, oltre a quelli corrisposti all'INPS⁴, in un'ottica di assimilazione delle prestazioni. Una misura a prima vista apprezzabile, dunque, ma che appare avulsa da una visione di sistema, la quale sarebbe invece necessaria per innescare un meccanismo virtuoso capace di rilanciare la

² Emendamento 28.6 a firma Rizzetto, di cui *infra* § 4.

³ Cfr. art. 1, comma 183, legge n. 207/2024, che prevede per i prossimi anni un progressivo incremento dei requisiti di anzianità contributiva nonché del valore dell'importo soglia.

⁴ Cfr. art. 1, comma 181, legge n. 207/2024, che introduce all'art. 24, d.l. 6 dicembre 2011, n. 201, convertito con modificazioni dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, il comma 7-bis, rinviando in ogni caso – nel successivo comma 182 – a un apposito decreto, da adottarsi da parte del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, per l'individuazione dei criteri di computo e delle modalità di certificazione della proiezione della rendita. Per una prima riflessione sulla recente approvazione della legge di bilancio v. P. SANDULLI, *Prime riflessioni sul secondo welfare nella legge di bilancio 2025*, 13 gennaio 2025, in *mefop.it*.

previdenza complementare in un momento storico segnato da profonde dinamiche trasformative (demografiche, sociali, ma anche digitali e ambientali).

Come oramai sovente osservato, le transizioni stanno ridefinendo il panorama socio-economico, ponendo sfide senza precedenti alla sostenibilità, all'equità e all'efficacia del *welfare*: l'invecchiamento della popolazione, l'allungamento della carriera lavorativa e più in generale delle prospettive di vita, unitamente al calo dei tassi di natalità⁵, sollevano interrogativi sul futuro delle prestazioni pensionistiche delle nuove generazioni, con il rischio concreto di compromettere principi centrali, come quello della solidarietà e dell'equità intergenerazionale, cui devono ispirarsi le scelte del decisore pubblico⁶. E se quello demografico rappresenta senz'altro uno dei principali elementi strutturali di condizionamento del *welfare*, d'altro lato è altrettanto vero che sia la rivoluzione digitale (che genera forme atipiche di lavoro e accentua la discontinuità contributiva), sia la transizione ecologica (con il suo impatto sul mercato del lavoro e sulle dinamiche di redistribuzione delle risorse nel lungo periodo) sono non meno destinate a introdurre nuovi rischi per la sostenibilità dell'intero sistema⁷.

In questo complesso contesto la previdenza complementare, per certi versi investita di una di una sorta di funzione «salvifica»⁸, continua a non decollare pienamente. Ne sono prova i moniti provenienti dalla stessa Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip), che da tempo sollecitano l'adozione di interventi veramente riformatori capaci di ottimizzare il secondo pilastro, superando le fragilità che ne caratterizzano l'attuale struttura.

I dati forniti dall'autorità di vigilanza nella relazione annuale 2024 e relativi all'anno 2023⁹, integrati dalle statistiche aggiornate al terzo trimestre 2024, restituiscono un quadro articolato: essi mostrano in effetti progressi misurabili in termini di adesioni e consolidamento del sistema, ma evidenziano altresì persistenti criticità, suggerendo che margini di miglioramento sono certamente possibili, oltre che auspicabili.

In particolare, negli ultimi anni nel Paese si è registrato un lento ma costante aumento dei fondi, con 302 forme pensionistiche attive alla fine del 2023, suddivise tra 33 fondi negoziali, 40 fondi aperti, 68 piani individuali pensionistici (PIP) e 161 fondi preesistenti. Inoltre, per ciascuna forma è stato confermato anche un *trend* in crescita delle iscrizioni, dopo una brusca

⁵ Le stime provengono da dati ufficiali resi noti dall'Istat che ha messo in evidenza un nuovo superamento al ribasso del record di denatalità, inserito in un *trend* di lungo corso: dagli inizi del 2000 si è registrata una riduzione sistematica annuale di circa 13mila unità di nuove nascite, corrispondente a un tasso di variazione medio annuo del 2,7%. Nel 2023 si è registrato un calo pari al 3,4% sull'anno precedente, proseguito nel 2024, visto che a luglio si registravano già 4.600 nati in meno rispetto allo stesso periodo del 2023. I dati sono consultabili sul sito istituzionale *istat.it*.

⁶ Sul punto si rinvia più diffusamente a O. BONARDI, *Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022, n. 3, p. 441 ss.

⁷ Si v. già qualche tempo fa V. FILI, *La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi*, in *Mass. giur. lav.*, 2018, p. 25 ss.

⁸ In questi termini G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma: luci e ombre*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2023, n. 1, p. 99.

⁹ I dati e le relazioni sono liberamente accessibili nella sezione "Pubblicazioni e statistiche/Relazioni annuali" del sito istituzionale *covip.it*.

battuta d'arresto durante la fase più acuta dell'emergenza pandemica, con ulteriori incrementi tra la fine del dicembre 2023 e settembre 2024.

D'altra parte, però, un'attenta scomposizione delle stime rivela *deficit* persistenti. In primo luogo l'aumento degli iscritti non è riconducibile sempre a una scelta consapevole da parte dei lavoratori, visto che, per un verso, essa è talvolta dovuta al meccanismo dell'adesione contrattuale che – in base alle previsioni dei contratti collettivi – comporta l'iscrizione automatica al fondo di riferimento per effetto del versamento di un contributo a carico del solo datore di lavoro; per altro verso, dipende dalle iscrizioni nel settore del pubblico impiego per effetto del silenzio assenso introdotto per i lavoratori assunti dal 2019¹⁰. Ciò spiega anche come mai, tra gli iscritti, è poi particolarmente elevata la quota di coloro i quali non effettuano nel corso della carriera lavorativa versamenti volontari ulteriori, manifestando una certa difficoltà nel trasformare l'adesione contrattuale in un assenso pieno.

In secondo luogo la composizione degli aderenti ai fondi, siano essi chiusi o aperti, presenta marcate disuguaglianze di genere, di età e di territorio: si registra un netto sbilanciamento a svantaggio delle donne (solo 38,3% sul totale), dei giovani (con solo il 19,3% di iscritti ai fondi al di sotto dei 35 anni) e dei lavoratori di aree geografiche del meridione (il 57,1% degli iscritti totali ha residenza nelle regioni del nord Italia, mentre nelle regioni meridionali il tasso di partecipazione si colloca ben al di sotto della media nazionale)¹¹. E simili divari si osservano anche quando si passa ad analizzare l'entità dei versamenti alle forme pensionistiche¹², come confermato dalle indagini – anch'esse periodiche – condotte da Mefop (la società per lo sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione), istituita ormai venticinque anni orsono dal Ministero dell'Economia e delle Finanze in una prospettiva di supporto del sistema di *welfare* privato¹³.

La previdenza complementare, dunque, sconta resistenze che ne riducono la capacità di integrarsi con quella pubblica e di rispondere efficacemente alle sfide contemporanee, assolvendo al ruolo strategico di laboratorio per la sperimentazione di modelli di protezione sociale flessibili, personalizzati e orientati a una maggiore inclusività, che da sempre si

¹⁰ La presente analisi si concentra sulla disciplina riguardante i lavoratori del settore privato, tenuto conto che le specificità e le coeve criticità, che caratterizzano la regolamentazione applicabile ai dipendenti del settore pubblico, richiedono un altrettanto mirato approfondimento.

¹¹ Quella della “divisione” di un Paese che corre a due velocità, con preoccupanti divari in termini di opportunità di lavoro e di sviluppo del Mezzogiorno, è questione aperta e da tempo oggetto di approfondimento nella materia. V. già, ad esempio, la ricerca in A. GARILLI-A. BELLAVISTA, *Mezzogiorno sviluppo lavoro*, Giappichelli, Torino, 2012.

¹² I contributi annuali versati dalle donne sono inferiori del 16% circa rispetto a quelli versati dagli uomini; i giovani tra 25 e 34 anni hanno una contribuzione pro capite inferiore del 38% rispetto a quella delle fasce di età centrali. Infine, le contribuzioni sono più elevate nelle regioni del nord Italia, in alcuni casi con versamenti pari al doppio rispetto a molte regioni del Mezzogiorno. Tali dati sono riportati nel Bollettino Covip n. 2 del 2024, del 12 novembre 2024 (cfr. sezione “Pubblicazioni e statistiche/Bollettini Covip” del sito istituzionale *covip.it*).

¹³ Mefop S.p.A. è la società per azioni, costituita nel 1999 in attuazione dell'art. 59, comma 31, legge 27 dicembre 1997, n. 449, di cui il MEF detiene la maggioranza assoluta. Con la partecipazione di fondi pensione, casse di previdenza e fondi sanitari, essa ha per oggetto sociale l'attività di formazione, studio, assistenza e promozione in materie attinenti alla previdenza complementare. Nell'ambito di tale attività, si occupa anche di monitoraggio e di raccolta di dati statistici. L'ultimo bollettino pubblicato (il n. 93) fotografa la situazione della previdenza complementare in Italia al 30 giugno 2024; cfr. il bollettino reperibile sul sito *mefop.it*.

auspica essa possa rivestire. L'idea è, infatti, che siffatti modelli possano contribuire a garantire sostenibilità finanziaria e adeguatezza delle prestazioni. Tuttavia, è indubbio che interventi legislativi, come quelli introdotti dall'ultima legge di bilancio, pur ispirati a una logica di sostegno del percorso della previdenza obbligatoria, si rilevano del tutto insufficienti rispetto all'obiettivo finale di una maggiore stabilità sociale in un'ottica di lungo periodo.

2. L'inquadramento del "secondo pilastro" del sistema previdenziale nell'assetto costituzionale

Secondo un indirizzo oramai consolidato, la previdenza complementare non costituisce una mera alternativa al sistema pubblico, ma si pone in rapporto di integrazione funzionale con esso. Questa ricostruzione, com'è noto, trova fondamento nell'assetto costituzionale che, nel prefigurare un modello "aperto" di protezione sociale¹⁴, consentirebbe un'interazione sinergica tra intervento pubblico e privato per il perseguimento del fine ultimo di "liberazione dal bisogno".

È vero che l'articolazione del sistema previdenziale è distinta in "sottoinsiemi", la cui autonomia strutturale e regolamentare è confermata dal differenziato riparto di competenze sancito dall'art. 117 Cost., che assegna allo Stato la competenza legislativa esclusiva sul sistema pubblico (comma 2) e alle Regioni quella concorrente sul sistema privato (comma 3)¹⁵. Senonché le due componenti sono destinate a ricomporsi in ragione delle funzioni e degli interessi perseguiti¹⁶, atteso che il "secondo pilastro" del sistema previdenziale non si limita alla tutela di interessi esclusivamente privati, ma contribuisce ad assolvere la funzione sociale indicata dall'art. 38, comma 2, Cost., vale a dire quella di garantire ai lavoratori «mezzi adeguati alle loro esigenze di vita» nei casi di vecchiaia, invalidità o disoccupazione involontaria in una prospettiva sintonica con i principi fondamentali di solidarietà e di uguaglianza di cui agli artt. 2 e 3, comma 2, Cost.

In estrema sintesi, pur conservando natura privatistica e fruizione libera e facoltativa, la previdenza complementare partecipa alla soddisfazione di interessi generali, fungendo da

¹⁴ Già M. CINELLI, *Appunti sulla nozione di previdenza sociale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1982, I, p. 156 ss.; V. SIMI, *Contributo allo studio della previdenza: previdenza sociale e previdenza privata o libera*, in *Rivista degli infortuni e delle malattie professionali*, 1972, p. 11 ss.; P. OLIVELLI, *La Costituzione e la sicurezza sociale. Principi fondamentali*, Giuffrè, Milano, 1989. Secondo G. ZAMPINI, *La previdenza complementare. Fondamento costituzionale e modelli organizzativi*, Cedam, Padova, 2004, p. 13 ss., l'art. 38 Cost. sarebbe una «norma aperta», che ai primi due commi indica gli obiettivi che il legislatore ordinario deve perseguire. Sul punto già, ad esempio, Corte cost., 2 marzo 1991, n. 100, in *Giur. cost.*, 1991, I, p. 1116 ss.; Corte cost., 19 gennaio 1995, n. 17, in *Giur. cost.*, 1995, I, p. 875 ss.

¹⁵ G. PROIA, *Sussidiarietà e previdenza*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, n. 6, p. 1567 ss.; M. CINELLI, *Sussidiarietà e modello di sicurezza sociale*, in *W.P. C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, 2005, n. 63, p. 14 ss.; G. CIOCCA, *Il sistema previdenziale nel federalismo*, in A. DI STASI (a cura di), *Diritto del lavoro e federalismo*, Giuffrè, Milano, 2004, p. 317 ss.

¹⁶ M. GAMBACCIANI, *Funzione e sviluppo attuale della previdenza complementare*, in *Mass. giur. lav.*, 2021, n. 4, p. 874 ss.

strumento complementare per la realizzazione della garanzia costituzionale di protezione sociale¹⁷.

Emblematica in tal senso è la nota sentenza n. 393 del 2000¹⁸, con cui la Consulta, fugando i dubbi circa la legittimità della normativa vincolistica in materia di prestazioni erogabili dai fondi di previdenza complementare, ha confermato l'esistenza di un nesso strutturale e funzionale tra i due pilastri del sistema di *welfare* pensionistico¹⁹.

Secondo il Giudice delle leggi, il programma di tutela delineato dall'art. 38, comma 2, Cost. può trovare realizzazione anche tramite iniziative private e volontarie previste dal comma 5 della medesima disposizione, in un'ottica rivolta a valorizzare il pluralismo delle fonti di tutela²⁰. Fonti che vanno ritenute tra loro fungibili nella misura in cui concorrono alla garanzia costituzionale di mezzi adeguati alle esigenze di vita. Alla rigidità degli scopi si contrappone perciò una flessibilità nei mezzi, lasciando spazio all'intervento di componenti ulteriori e private capaci di adeguarsi al dinamismo della realtà sociale, ove lo Stato, pur mantenendo la sua essenziale funzione, non sia in grado di soddisfare nel complesso il bisogno di tutela²¹, anche in considerazione dei vincoli finanziari cui lo stesso è assoggettato²².

¹⁷ In dottrina, tra gli altri, già R. PESSI, *La previdenza complementare*, Cedam, Padova, 1999, p. 10 ss.; P. SANDULLI, *Previdenza complementare*, in *Dig. disc. priv., Sez. comm.*, vol. XI, Giappichelli, Torino, 1995, p. 253 ss.

¹⁸ Corte cost., 28 luglio 2000, n. 393, in *Mass. giur. lav.*, 2000, p. 965 ss., con nota di R. PESSI, *Una lezione di etica della politica: la Corte costituzionale e la previdenza complementare*. Ma già prima Corte cost., 8 settembre 1995, n. 421, in *Riv. it. dir. lav.*, 1996, II, p. 7 ss., con nota di G. PERA, *Fondi pensionistici integrativi e contribuzione previdenziale*, che, nel riconoscere a quelli datoriali, a favore della previdenza integrativa, la natura di contributi «strutturalmente di natura previdenziale» a partire dalla novella legislativa di cui alla legge n. 93/1992, faceva spazio al pieno inserimento di essa «nel sistema dell'art. 38 Cost.».

¹⁹ Tali approdi non sono stati messi in dubbio nemmeno di recente, sebbene la Corte non abbia mancato di rivolgere un invito al legislatore a «una più attenta sistemazione [...] della materia, assai rilevante sul piano delle attese sinergie fra mutualità volontaria e regime pensionistico pubblico, così da risolvere le aporie che pur emergono», Corte cost., 15 luglio 2021, n. 154, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2021, n. 4, p. 819 ss. e su cui si v. P. SANDULLI, *Legittimazione ad agire del fondo pensione fra interpretazione adeguatrice ed inerzia legislativa*, cit., p. 747 ss.

²⁰ Con la sentenza Corte cost., 16 maggio 2002, n. 1985, in *Giur. cost.*, 2002, p. 1582 ss., la Consulta – chiamata a vagliare la legittimità dell'art. 16, d.p.r. 31 dicembre 1971, n. 1420, e dell'art. 16, legge 2 agosto 1990, n. 233, nella parte in cui non consentivano la totalizzazione ai fini della misura della pensione dei contributi versati all'ENPALS con quelli versati alla gestione speciale commercianti presso l'INPS – ha chiarito che l'adozione dello strumento della totalizzazione rientra nella discrezionalità del legislatore, il quale può scegliere come perseguire «il principio costituzionale della adeguatezza della prestazione pensionistica», tant'è che nell'ordinamento esso è comunque soddisfatto dalla presenza di uno strumento «costituito dalla pensione supplementare, idoneo ad assicurare – all'atto del pensionamento – l'utilizzo di tutti i periodi, anche brevi, coperti da contribuzione», consacrando pertanto la piena fungibilità degli strumenti. Per una più approfondita disamina si v. R. PESSI, *Il principio di adeguatezza della prestazione previdenziale nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2016, n. 3, p. 514 ss.; prima G. ZAMPINI, *La previdenza complementare nella giurisprudenza. Una rassegna critica tra vecchie e nuove riforme*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, n. 1, p. 313 ss.

²¹ M. CINELLI, «Pubblico», «privato» e Costituzione nelle attuali dinamiche della previdenza, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, n. 3, p. 402 ss.

²² S. BELLOMO, *Tutela costituzionale dei diritti previdenziali e retributivi e riforma dell'art. 81 della Costituzione*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, n. 2, p. 263 ss., sul raffronto tra vincoli di bilancio e diritti sociali, con un

D'altronde, «mezzi adeguati» non significa essenziali: non si tratta cioè di individuare risorse destinate a soddisfare i bisogni elementari e vitali della persona, bensì di apprestare mezzi che assicurano un livello di garanzia superiore al minimo esistenziale²³, sulla base di *standards* che tengano conto, ad esempio, dei livelli retributivi conseguiti nel corso dell'attività lavorativa, se non in termini di integrale corrispondenza, perlomeno di «commisurazione»²⁴. Insomma la previdenza privata contribuisce ad assicurare “più di quel minimo necessario per sé stesso e per la propria famiglia” secondo la classica lettura *beveridgiana*²⁵. Sicché è trattandosi di bisogni, costituzionalmente rilevanti ma non essenziali, che non v'è ragione di escludere che essi possano essere soddisfatti anche tramite interventi affidati all'iniziativa privata²⁶, e persino basati sulla combinazione di prestazioni economiche e servizi (cd. *welfare mix*)²⁷, come già sperimentato in settori come la sanità e l'assistenza sociale, che beneficiano dell'apporto partecipativo degli enti del Terzo settore²⁸.

focus sull'approccio della Consulta al tema, su cui prima M. D'ONGHIA, *Diritti previdenziali e compatibilità economiche nella giurisprudenza costituzionale*, Cacucci, Bari, 2013. Di recente anche M. CINELLI, *Per una rivisitazione delle coordinate costituzionali della previdenza sociale*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2024, I, p. 421 ss. ha messo in evidenza come l'art. 38 Cost. fornisca un obiettivo ed è il legislatore a diventare arbitro nell'individuazione delle modalità per la sua soddisfazione, condizionato in questo compito vuoi da uno *stock* di risorse da destinare alla spesa sociale, vuoi dalla necessità di rispettare il principio di sostenibilità finanziaria ex art. 81 Cost. Sul riconoscimento dei diritti sociali “condizionato” dal contesto e dall'andamento economico-finanziario cfr., ancora, M. ESPOSITO-G. DELLA PIETRA (a cura di), *L'accesso alla sicurezza sociale. Diritti soggettivi e tutele processuali*, Giappichelli, Torino, 2016, p. 15 ss.

²³ Sul concetto di adeguatezza quale livello costituzionalmente dovuto dei trattamenti di previdenza il dibattito è sconfinato, configurandosi come parametro estremamente complesso, stante l'oggettiva relatività tanto del criterio di misura quanto del referente ovvero le esigenze di vita (in questi termini A. M. BATTISTI, *L'«adeguatezza» della prestazione tra Costituzione e riforme legislative*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2008, n. 2, p. 309 ss.). Sulla questione, inevitabile il rinvio a M. PERSIANI, *Commento all'art. 38, Rapporti economici*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, tomo I, Zanichelli, Bologna-Roma, 1979, p. 232 ss. Di recente, tra gli altri, G. CANAVESI, *I mezzi adeguati alle esigenze di vita tra idealità e utopia*, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2021, n. 4, p. 765 ss.; R. VIANELLO, *L'adeguatezza come unità di misura etico-sociale ed economica della prestazione previdenziale*, in *Riv. giur. lav.*, 2020, I, p. 661 ss.; E. ALES, *Il diritto dei lavoratori ai mezzi adeguati nella doppia discrezionalità del legislatore e della Corte costituzionale: due terzi di razionalità e un terzo di ragionevolezza?*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2019, n. 3, p. 521 ss.; L. FOGLIA, *Solidarietà e adeguatezza nel sistema pensionistico. Contributo ad un dibattito*, in *Dir. merc. lav.*, 2017, n. 3, p. 557 ss.

²⁴ Sul rapporto tra gli artt. 38 e 36 Cost. è dovuto il rinvio a Corte cost., 30 aprile 2015, n. 70, rispetto alla quale si v. i contributi nel volume monotematico M. BARBIERI-M. D'ONGHIA (a cura di), *La sentenza n. 70/2015 della Corte costituzionale*, in *W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D'Antona”.IT*, 2015, p. 4 ss.; ma anche M. FAIOLI, *Il costo dei diritti previdenziali tra sostenibilità finanziaria ed equilibrio intergenerazionale*, in *Dir. lav. merc.*, 2018, n. 1, p. 128 ss.; D. GAROFALO, *La perequazione delle pensioni: dalla Corte costituzionale n. 70 del 2015 al D.L. n. 65 del 2015*, in *Lav. giur.*, 2015, n. 7, p. 691 ss.; nonché le successive pronunce Corte cost., 3 luglio 2016, n. 173, in *Dir. prat. lav.*, 2016, n. 29, p. 1817 ss.; Corte cost., 7 dicembre 2017, n. 259, in *Foro it.*, 2018, n. 1, p. 434 ss.

²⁵ Cfr. M. GAMBACCIANI, *Funzione e sviluppo attuale della previdenza complementare*, cit., p. 887 ss. sui due distinti livelli dell'adeguatezza (essenziale e non essenziale).

²⁶ ID., *L'evoluzione della previdenza sociale tra previdenza complementare e trattamento di fine rapporto*, Jovene, Napoli, 2011, p. 267 ss. Si precisa che M. PERSIANI, *Previdenza pubblica e previdenza privata*, cit., p. 1094 ss. identifica, invece, i mezzi adeguati con i mezzi essenziali.

²⁷ G. SIGILLÒ MASSARA, *L'insostenibile tensione verso il welfare mix, tra fondi di solidarietà bilaterali e previdenza complementare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2017, n. 3, p. 481 ss.

L'intervento privato va dunque pensato non in funzione sostitutiva dei doveri di solidarietà dello Stato, ma in una logica di integrazione dell'intervento pubblico, strumentale all'innalzamento dei livelli di tutela²⁹.

Invero, va comunque dato atto che la solidità delle posizioni assunte anche dalla Corte Costituzionale non è bastata negli anni a convincere chi, pur riconoscendo una stretta connessione tra previdenza pubblica e privata, ne esclude tutt'ora una vera e propria assimilazione. Quest'ultima sarebbe ostacolata da un'ontologica diversità delle funzioni attribuibili alle due forme di intervento: solo la prima sarebbe chiamata a soddisfare in modo diretto e immediato un interesse pubblico generale, attraverso prestazioni indispensabili, mentre la seconda sarebbe chiamata a realizzare interessi privati, individuali e collettivi, ma in ogni caso diversi da quelli pubblici su cui si erge il sistema di sicurezza sociale, tanto da essere rimessi a scelte individuali³⁰.

Pur tuttavia la tesi che colloca la previdenza complementare nel quadro funzionale dell'art. 38, comma 2, Cost., sul presupposto della condivisione del comune obiettivo della liberazione dal bisogno, ha trovato molteplici conferme nei prevalenti orientamenti dottrinali e giurisprudenziali, ma anche sul piano legislativo.

A livello sovranazionale la dimensione sociale della previdenza complementare viene valorizzata per la sua propensione ad alleggerire la pressione sui sistemi pubblici, ma soprattutto come strumento di garanzia integrativa di questi ultimi³¹.

²⁸ V. FILÌ, *Il ruolo del welfare privato nel sistema di sicurezza sociale*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022, n. 4, p. 595 ss. Sul ruolo e sulle azioni del Terzo settore v. A. RICCOBONO, *Diritto del lavoro e Terzo settore. Occupazione e welfare partenariale dopo il d.lgs. n. 117/2017*, ESI, Napoli, 2020; ma anche A. DI STASI, M. AGLIATA, *Il "Terzo Settore" e il benessere aziendale*, in *Variet. temi dir. lav.*, 2020, n. 1, p. 221 ss.; D. GAROFALO, *Il lavoro nel terzo settore*, in *Mass. giur. lav.*, 2018, p. 91 ss.

²⁹ A. DI STASI, *Processo di universalizzazione degli ammortizzatori sociali e principi costituzionali*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2013, n. 3, p. 561 ss.

³⁰ M. PERSIANI, *La previdenza complementare*, cit., 13 ss., che si era già espresso in questi termini in ID., *Previdenza pubblica e previdenza privata*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2000, n. 2, p. 201 ss., confermando nel tempo la propria posizione. Ma così anche G. PROIA, *La Corte Costituzionale e la previdenza complementare*, in *Arg. dir. lav.*, 1995, n. 2, p. 173 ss., come confermato in ID., *Tutela previdenziale pubblica, consenso del soggetto protetto e previdenza complementare (note in margine a un recente convegno)*, in *Arg. dir. lav.*, 2000, n. 5, p. 115 ss. In tempi più risalenti, V. SIMI, *Contributo allo studio della previdenza*, cit., p. 935 ss.

³¹ Con il Libro Verde sui regimi pensionistici integrativi sul mercato unico del 10 giugno 1997, la Commissione Europea auspicava l'introduzione di «fonti alternative che possono contribuire, con prestazioni integrative, al mantenimento del livello di reddito dopo il pensionamento», il cui primo passo è stato affidato alla cd. direttiva IORP (direttiva 2003/41/UE del 3 giugno 2003 relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali). È seguita la direttiva 2014/50/UE del 16 aprile 2014, sui requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori migliorando la salvaguardia di diritti pensionistici complementari, su cui v. M. SQUEGLIA, *Prime osservazioni sulla nuova direttiva europea sull'acquisizione e salvaguardia dei diritti pensionistici complementari*, in *Dir. rel. ind.*, 2014, n. 3, p. 874 ss.; e più di recente la direttiva 2016/2341/UE del 14 dicembre 2016 relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (cd. IOPR II), che parla della previdenza complementare come «preziosa integrazione dei sistemi pensionistici della sicurezza sociale». Anche la Corte di Giustizia dell'Unione Europea dal suo canto si è da tempo espressa in ordine alla fungibilità degli strumenti previdenziali, ad esempio con Corte giust., 25 gennaio 2007, C-278/05, in *Riv. giur. lav.*, 2007, II, p. 725 ss., con nota di A. SGROI, *Obblighi del legislatore nazionale per la tutela di posizioni di previdenza complementare a seguito di inadempimento del datore di lavoro insolvente*. Per una disamina delle tutele del diritto alla previdenza complementare eurounitaria v. M. SQUEGLIA, *Tra tutela dei*

Allo stesso modo, a livello nazionale, già il d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124 aveva assegnato alla previdenza complementare il compito di perseguire obiettivi assistenziali, in sinergia (e non in termini di mera alternativa) con quella di base obbligatoria, sì da legare pubblico e privato all'interno di un unico circuito solidaristico.

Su tali premesse si sono fondati gli interventi normativi successivi, che, tenuto conto della migrazione al metodo contributivo³², hanno puntato alla predisposizione di un "modello multi-pilastro" che si sviluppa su un doppio livello di tutela, uno dei quali a capitalizzazione (il calcolo dell'importo della pensione complementare avviene secondo lo schema della "contribuzione definita" a capitalizzazione individuale)³³, sostenuto da agevolazioni fiscali e organizzato su forme pensionistiche collettive e individuali (fondi chiusi o negoziali, fondi aperti e piani individuali di previdenza), in una logica di compenetrazione tra la sfera dell'autonomia (privata e anche collettiva)³⁴ e i meccanismi di regolazione statale. Anche gli approdi più recenti si inseriscono in questo più generale impianto sistemico.

3. Le fragilità dell'attuale impianto normativo: qualche riflessione e qualche proposta *de iure condendo*

A questo punto, il nodo cruciale consiste nell'indagare se l'impianto normativo, che trova oggi la sua base giuridica nel d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 (cd. testo unico della previdenza complementare), con le successive modifiche e integrazioni, risulti effettivamente coerente rispetto all'obiettivo finale di promozione della solidarietà sociale di cui è investito il sistema di *welfare* nel suo complesso.

In particolare, l'interrogativo si articola attorno alla capacità della previdenza complementare di consolidarsi come strumento strategico per rispondere alle sfide poste da un contesto di transizioni profonde e complesse, che minacciano la sostenibilità a lungo termine del modello attuale.

In questa prospettiva, pur senza pretesa di offrire risposte esaustive, è possibile avanzare alcune riflessioni che, considerate le criticità più rilevanti, si propongono di mettere in evidenza talune possibili strategie di sviluppo dell'attuale disciplina, anche in chiave *de jure condendo*.

diritti previdenziali nel mercato e tutela (dei diritti previdenziali) dal mercato, in *Variaz. temi dir. lav.*, 2023, n. 2, p. 549 ss.; sebbene meno recente, cfr. anche S. GIUBBONI, *Coordinamento europeo della sicurezza sociale e regimi di previdenza complementare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2010, n. 2, p. 193 ss.

³² Originariamente introdotto dalla legge 8 agosto 1995, n. 335 e definitivamente attuato dalla legge 22 dicembre 2011, n. 214, su cui *ex multis* P. SANDULLI, *Il sistema pensionistico tra una manovra e l'altra. Prime riflessioni sulla legge n. 214/2011*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, n. 1, p. 1 ss.

³³ Al riguardo sono interessanti le stime sui tassi di sostituzione della previdenza obbligatoria e complementare elaborati dalla Ragioneria Generale dello Stato, presi in considerazione nel periodico Rapporto prodotto dal MEF sulle "*Tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*" che, al fine di restituire previsioni sulla spesa pensionistica, tiene conto dei possibili scenari macroeconomici e demografici nonché dei possibili effetti degli interventi in materia. L'ultimo rapporto, il n. 25, è del giugno 2024 (cfr. *rgs.mef.gov.it*).

³⁴ Si rinvia ad alcuni contributi sul tema, tra cui A. BOLLANI, *Fonti istitutive e autonomia collettiva nella riforma della previdenza complementare*, in A. TURSÌ (diretto da), *La nuova disciplina della previdenza complementare*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2007, p. 537 ss.; S. GIUBBONI, *Fonti istitutive e soggetti destinatari delle forme di previdenza complementare*, in M. CINELLI (a cura di), *La previdenza complementare*, in P. SCHLESINGER (fondato da), *Cod. civ. comm.*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 160 ss.

Per comodità tale analisi può essere articolata seguendo le tre fasi principali che caratterizzano tipicamente il “ciclo vitale” di qualunque rapporto di previdenza complementare: l’adesione, la gestione *in itinere* e l’uscita.

La prima fase, quella genetica del rapporto, è strettamente legata alla natura «libera e volontaria» dell’adesione, come sancito dall’art. 1, comma 2, d.lgs. n. 252/2005. Il lavoratore, infatti, conserva la facoltà di scegliere se e quando aderire ai fondi pensionistici, secondo le modalità previste dagli statuti degli stessi (art. 4, comma 5, d.lgs. n. 252/2005), quand’anche l’iscrizione avvenga in maniera “automatica”, come si verifica talvolta per i fondi negoziali. In questo caso l’accesso alla forma previdenziale rimane subordinato alla mancata manifestazione di un dissenso individuale, con la conseguenza che, in assenza di una rinuncia esplicita, il lavoratore viene iscritto con devoluzione del t.f.r. maturando.

Sul punto è bene notare però che, nonostante a livello nazionale negli ultimi tempi si sia registrato un regolare incremento delle iscrizioni ai fondi previdenziali complementari, il tasso di partecipazione complessivo rimane nella sostanza insoddisfacente, essendo penalizzato da diversi fattori che incidono in maniera diretta o indiretta sulla scelta individuale di aderire a una forma pensionistica privata.

Le ragioni sono molteplici: in primo luogo, in un contesto di *shock* demografico negativo, di invecchiamento della popolazione generale e, più specificamente, della forza lavoro, i lavoratori più prossimi all’età pensionabile sono disincentivati ad aderire a forme previdenziali ulteriori, considerando l’orizzonte temporale ristretto per l’accumulo di rendite, verosimilmente percepite come non convenienti³⁵. Senza considerare, poi, che l’allungamento degli anni di vita e la contrazione della popolazione attiva, oltre a comportare l’estensione dei piani di accumulo previdenziale, può generare effetti sull’equilibrio finanziario del sistema a capitalizzazione, con la conseguenza di produrre costi di gestione più elevati (e perciò disincentivanti), dovuti al fatto che il prezzo delle attività risente del numero di minori acquirenti con effetti sull’ammontare di risorse disponibili.

A ciò si aggiunge, in ogni caso, un’instabilità economica di fondo oramai dilagante. È indubbio, infatti, che i bassi livelli retributivi nel Paese rendono difficile la scelta di optare per l’accantonamento di risorse valevoli per il futuro, che nel frattempo vengono sottratte al presente: a fronte di redditi stagnanti, quando non addirittura in regressione, il risparmio previdenziale viene percepito come una posta sacrificabile in favore di esigenze più immediate.

Parallelamente, i tassi di adesione a forme private di *welfare* pensionistico risentono degli effetti della discontinuità lavorativa, i quali derivano non solo dal diffuso ricorso a tipologie di rapporti precari, ma anche da alcune caratteristiche strutturali del mercato del lavoro contemporaneo. L’avanzamento dei fenomeni di digitalizzazione e il mutamento dei processi produttivi hanno favorito la diffusione di modelli lavorativi del tutto nuovi³⁶: si discute, ad

³⁵ Di recente v. A.M. BATTISTI, *Fattore demografico e misure per il lavoro*, Giappichelli, Torino, 2024, p. 2 ss.

³⁶ Pur senza entrare nel merito si pensi emblematicamente alla questione del “vuoto” di tutela previdenziale che caratterizza la posizione dei collaboratori etero-organizzati. V. M. SQUEGLIA, *Sulla tutela previdenziale dei collaboratori etero-organizzati e dei riders autonomi. A proposito delle die sentenze di Milano*, in *Dir. rel. ind.*,

esempio, del contenuto di una circolare con cui l'INPS dovrà individuare i criteri generali e gli obblighi contributivi per la categoria dei lavoratori che "creano contenuti sulle piattaforme digitali". Ma i cambiamenti hanno anche impattato sul ricorso a modelli alternativi al contratto di lavoro subordinato *standard*, complicando ulteriormente la pianificazione previdenziale, soprattutto per alcune categorie di lavoratori. Tra di esse, i giovani rappresentano senz'altro un segmento particolarmente esposto, come confermato dalle stime Covip. Al loro ingresso nel mercato del lavoro, essi sono generalmente destinatari di contratti flessibili³⁷, che generano un duplice svantaggio: da un lato una condizione economico reddituale precaria; dall'altro, l'assenza di continuità lavorativa, che compromette l'aspirazione ad accumulare un risparmio regolare.

Analogo impatto si riscontra, infine, sulle carriere lavorative femminili, che risultano frammentate anche a causa delle interruzioni legate alla maternità e, in misura maggiore rispetto agli uomini, alle attività di cura familiare³⁸. Se questi fattori si sommano al frequente ricorso a forme di lavoro flessibili, come il contratto di lavoro *part time*, spesso di natura involontaria³⁹, e al persistente divario retributivo di genere⁴⁰, non stupiscono i dati forniti di recente dall'INPS, che confermano lo scarto differenziale di genere in termini di redditi pensionistici e finanche la difficoltà per le donne di maturare i requisiti contributivi necessari ad accedere a un pensionamento anticipato⁴¹.

Ciò spiega la scelta di queste ampie fasce di lavoratori, evidentemente più vulnerabili, di non sostenere il peso finanziario di una contribuzione continuativa parallela e ulteriore a quella obbligatoria per un orizzonte temporale di medio-lungo periodo.

2024, n. 1, p. 111 ss.; G. LUDOVICO-A. TURSI, *La tutela previdenziale dei rider*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2024, n. 1, p. 21 ss.

³⁷ V., tra gli altri, P. BOZZAO, *La tutela previdenziale nel c.d. lavoro flessibile*, in G. SANTORO PASSARELLI (a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale*, 2017, Utet, Torino, p. 2298 ss.

³⁸ A titolo esemplificativo si pensi all'ipotesi di cui all'art. 4, comma 2, legge 8 marzo 2000, n. 53, con la quale si prevede che, a fronte di gravi e documentati motivi familiari, ai dipendenti spetta un periodo di congedo continuativo o frazionato non superiore a due anni, non computato però né nell'anzianità di servizio, né ai fini previdenziali, con la conseguenza che l'accesso alla previdenza volontaria rappresenta l'unica via per supplire alla mancanza di copertura. V. A. GABRIELE, *Contratto di lavoro e diritto al tempo per la cura*, ESI, Napoli, 2024, p. 245 ss.

³⁹ Il Rapporto annuale su mercato del lavoro e politiche di genere 2024, pubblicato dall'INAPP nel dicembre 2024, conferma tali considerazioni. In particolare, con riferimento al primo semestre 2024, nel contesto di un leggero aumento delle assunzioni femminili, esso rileva che quasi la metà sono a tempo parziale (49,2%, contro il dato parallelo per gli uomini del 27,3%). Inoltre, anche rispetto ai contratti "doppiamente deboli", ovvero *part time* a tempo determinato, si registra una netta prevalenza di quota femminile (il 64,5% di tali contratti è stipulato da lavoratrici). Infine, nel Rapporto si evidenzia il marcato e persistente squilibrio dei carichi di cura: i congedi parentali sono richiesti nell'80% dei casi da lavoratrici (cfr. *inapp.gov.it*).

⁴⁰ Metteva già in evidenza la rilevanza della questione di genere rispetto alla materia e le sue implicazioni P. BOZZAO, *La questione di genere nella protezione sociale del lavoro discontinuo*, in *Lav. dir.*, 2010, n. 3, p. 399 ss.; inoltre v. O. BONARDI, *Non è un Paese per vecchie. La riforma della pensione e i suoi effetti di genere*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2012, n. 3, p. 513 ss. Di recente V. FILÌ, *Brevi riflessioni su differenziale di genere e discriminazioni indirette nel sistema italiano di sicurezza sociale*, in *Equal*, 2024, n. 2, p. 45 ss.

⁴¹ Cfr. INPS, *Analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale attraverso i dati INPS*, 2024, in *inps.it* (sezione "Studi e analisi - 2024").

In questo contesto, se non si può pensare di eliminare le barriere strutturali che ostacolano il pieno sviluppo alla previdenza complementare senza interventi di ben più ampia portata sul mercato del lavoro, è forse possibile cercare i correttivi più idonei a promuovere una partecipazione diffusa al secondo pilastro previdenziale.

Al riguardo, una delle leve tradizionalmente adottate dal legislatore per incentivare l'accesso alla previdenza privata è stata quella fiscale.

La normativa vigente prevede già una serie di misure volte a stimolare l'adesione ai fondi pensione attraverso il riconoscimento di agevolazioni specifiche, come la deducibilità dei contributi versati, la tassazione agevolata dei rendimenti e un regime fiscale favorevole al momento della prestazione. In particolare, l'art. 10, comma 1, lett. *e-bis*, t.u.i.r. (d.p.r. 22 dicembre 1986, n. 917) include tra gli oneri deducibili dal reddito complessivo i contributi versati dal lavoratore e dal datore di lavoro o committente – siano essi volontari o dovuti in base a contratti collettivi – entro il limite annuo di euro 5.164,57, come previsto dall'art. 8, comma 4, d.lgs. n. 252/2005, compresi i contributi versati per i familiari fiscalmente a carico *ex art. 12 t.u.i.r.* La deduzione dal reddito complessivo è riconosciuta a qualunque tipologia di contribuzione versata a un fondo pensione, con la conseguenza che non solo il risparmio previdenziale conferito a esso non concorre a formare il reddito imponibile del lavoratore, ma è anche consentito il recupero fiscale delle somme, portando in deduzione quanto versato, entro il limite predetto.

Nel tempo poi il quadro normativo si è arricchito di ulteriori incentivi, come quelli introdotti dalla legge di stabilità 2016 (art. 1, commi 182-190, legge 28 dicembre 2015, n. 208), poi modificata dall'art. 55, d.l. 24 aprile 2017, n. 50 e dall'art. 1, commi 28 e 161, legge 27 dicembre 2017, n. 205, che ha consentito ai lavoratori di destinare i premi di risultato alla previdenza complementare, ottenendo il vantaggio dell'ampliamento del *plafond* di deducibilità del reddito complessivo dichiarato (euro 9.164, 27 a fronte della soglia di deducibilità normalmente fissata in euro 5.164, 57) e riconoscendo l'esenzione delle somme in oggetto anche in fase di erogazione della prestazione⁴².

Resta il fatto, però, che siffatte operazioni garantiscono vantaggi sulla leva fiscale soprattutto per i lavoratori con contratti stabili e carriere lineari; v'è dunque da chiedersi se non sia opportuno valutare interventi di agevolazione che, a fronte di carriere discontinue, caratterizzate da alternanza di fasi di occupazione e di inattività, favoriscano una maggiore regolarità dei flussi contributivi. In questa prospettiva si potrebbero ipotizzare, ad esempio, interventi sottoforma di incentivazione fiscale incrementali "a compensazione" per i lavoratori con redditi discontinui; o meccanismi che consentano di fruire delle deduzioni di cui non si sia goduto nell'anno di imposta di riferimento; o, ancora, sgravi contributivi specifici e rafforzati, concepiti in un'ottica promozionale, per quei datori di lavoro che operano in settori ad alta precarietà e che favoriscano, tramite la contrattazione collettiva, l'adesione ai fondi pensione complementari di lavoratori con contratti atipici o al di sotto di una certa fascia di età.

⁴²G. ROCCO, *Premi di risultato e previdenza complementare*, in *Dir. prat. lav.*, 2024, n. 31, p. 1941 ss.

Un'altra strategia per superare gli ostacoli che si frappongono alle scelte adesive dei singoli lavoratori è tornata al centro del dibattito in occasione della discussione e adozione della già citata legge di bilancio 2025.

Si tratta della proposta di ricorrere a meccanismi di vera e propria adesione automatica ai fondi previdenziali complementari. In particolare, l'idea da ultimo ipotizzata era quella di imporre, per i soggetti neoassunti, il prelievo obbligatorio di una quota compresa tra il 15% e il 25% del t.f.r. da destinare a un fondo pertinente o al limite residuale, con conseguente automatico ingresso del lavoratore nel fondo stesso. È vero che il progetto non è stato poi formalizzato, neppure sottoforma di emendamento; esso però riporta l'attenzione sulla percorribilità di soluzioni più *hard*, che impongano l'accesso alla previdenza complementare, sacrificando quel principio di libertà che la caratterizza, in vista della superiore necessità di sopperire alle difficoltà del sistema pensionistico pubblico.

Chi sostiene scelte di questo tipo ritiene che, se la previdenza complementare deve considerarsi funzionale al perseguimento di obiettivi di interesse pubblico, non v'è ragione di rimetterla alla sola libera scelta individuale, dovendo invece essere resa obbligatoria⁴³. L'allineamento delle finalità perseguite dai due pilastri del sistema previdenziale richiederebbe, o perlomeno giustificerebbe, l'adozione di un comune nucleo normativo.

D'altro canto, però, è stato condivisibilmente osservato che una simile impostazione presupporrebbe una radicale revisione degli assetti normativi attuali, nonché della stessa struttura complessiva del sistema pensionistico, implicando un livello di assimilazione ancora più alto tra previdenza pubblica e privata, non certo affidabile a una mera attività manutentiva⁴⁴. Esso, infatti, implicherebbe un ripensamento dell'intero impianto sistemico della disciplina a partire dalle sue stesse basi costituzionali: se il comma 5 dell'art. 38 Cost. garantisce la libertà non solo dell'assistenza ma anche della previdenza privata⁴⁵, imporre l'accesso automatico ai fondi privati comporta il rischio di snaturare le fondamenta su cui si regge la previdenza complementare stessa, che ha appunto nella libertà e volontarietà i suoi tratti distintivi.

Peraltro problemi di compatibilità emergono già rispetto a meccanismi meno rigidi, come quelli cd. di adesione contrattuale, i quali, pur rispettando formalmente il principio di libertà individuale, sono stati talvolta percepiti come una forma di limitazione indiretta non sempre giustificabile.

⁴³ Secondo G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent'anni dalla riforma*, cit., p. 105, che condivide espressamente tale impostazione, la soluzione dell'obbligatorietà dei fondi pensionistici complementari troverebbe tra l'altro una giustificazione nel principio di sussidiarietà orizzontale, quale modalità di attuazione dei diritti sociali previsti dalla Costituzione (art. 118, comma 4, Cost.), in una prospettiva di *welfare society* piuttosto che di *welfare State*, in cui cioè è la società solidale che si auto-organizza, promuovendo l'erogazione di beni e servizi anche per il tramite dell'iniziativa privata.

⁴⁴ Da ultimo ha espresso dubbi sulla proposta annunciata P. SANDULLI, *Prime riflessioni sul secondo welfare nella legge di bilancio 2025*, cit.

⁴⁵ V. SIMI, *Contributo allo studio della previdenza: previdenza sociale e previdenza privata o libera*, cit., p. 17.

Introdotti nel 2014 dai contratti collettivi del settore edile⁴⁶, essi consistono in pattuizioni di fonte contrattuale che prevedono, a beneficio di tutti i lavoratori dipendenti del settore di riferimento, un contributo mensile a carico del datore di lavoro, da versare a un fondo pensione specificamente individuato dal contratto collettivo stesso, cui consegue automaticamente – tramite l’unico versamento – un’adesione “contrattuale” alla forma pensionistica complementare, senza che il lavoratore abbia in concreto espresso alcuna manifestazione di volontà in tal senso.

La possibilità, approvata dallo stesso legislatore tramite la previsione di cui all’art. 1, commi 171-173, legge 27 dicembre 2017, n. 205 (cd. legge di stabilità 2018), conferma il ruolo promozionale che la normativa in generale assegna alla contrattazione collettiva, quale fonte istitutiva della previdenza complementare, senza però sciogliere i dubbi sulla compatibilità di questo meccanismo con il più generale quadro normativo e, più nello specifico, con il principio di libertà di adesione. Va detto, infatti, che è vero che l’obbligo di contribuzione previsto nelle clausole contrattuali sorge solo in capo al datore di lavoro – come anche ribadito dalla Covip in un interpello sul punto⁴⁷ – e che il lavoratore conserva comunque la facoltà di incrementare il flusso mediante versamenti volontari a proprio carico⁴⁸. Tuttavia, è altrettanto vero che solo l’adesione al fondo negoziale individuato dal contratto collettivo consente di beneficiare del contributo contrattuale. Non v’è la possibilità di destinarlo ad altre forme pensionistiche di scelta del dipendente, visto che in genere sono le clausole contrattuali collettive stesse a inibire la possibilità di continuare a usufruire del contributo datoriale in altri fondi previdenziali integrativi⁴⁹. Sicché la libertà individuale del lavoratore potrebbe apparire se non neutralizzata, almeno compromessa, nella misura in cui questi si troverà dinanzi all’opzione di aderire alle scelte delle parti sociali, con vantaggi in termini di finanziamento, oppure rifiutare l’iscrizione ma rinunciando al beneficio del contributo datoriale (sia esso *una tantum* o periodico)⁵⁰.

⁴⁶ Sul punto si rinvia ai più ampi riferimenti alla contrattazione collettiva in M. DELLA SEGA, *La nuova “via italiana” alla previdenza complementare obbligatoria: risposte e questioni ancora aperte sui meccanismi di adesione contrattuale*, in *Mass. giur. lav.*, 2024, n. 3, p. 429.

⁴⁷ COVIP, *Risposta a quesito in materia di adesione contrattuale*, giugno 2017, in *covip.it* (spec. pagina “Risposte a quesiti”).

⁴⁸ Al riguardo, per R. Pessi è conforme all’impianto sistemico della disciplina, come delineato dal d.lgs. n. 252/2005, la possibilità di introdurre previsioni contrattuali collettive che stabiliscano l’iscrizione dei lavoratori ai fondi negoziali, trattandosi di clausole comunque di miglior favore per lo stesso. A ciò non osterebbe la previsione di cui all’art. 1, comma 2, del decreto, che laddove sancisce la libertà e volontarietà dell’adesione alle forme pensionistiche complementari si riferirebbe indistintamente tanto all’autonomia individuale che a quella collettiva. Cfr. R. PESSI, *Riflessioni sulla obbligatorietà della previdenza complementare per via di autonomia collettiva*, in *Mass. giur. lav.*, 2008, n. 11, p. 913 ss. Ma anche P. TOSI, *Contrattazione collettiva e previdenza complementare*, in *Arg. dir. lav.*, 1999, p. 358 ss. Di diverso avviso, invece, ad esempio A. PANDOLFO, *Previdenza complementare: l’obbligatorietà non è a portata di contratto collettivo*, in *Mass. giur. lav.*, 2008, n. 11, p. 917 ss.; nonché R. VIANELLO, *La previdenza complementare, oggi: tra dogmi e aporie*, in AA.VV., *Il diritto del lavoro e la sua evoluzione. Scritti in onore di Roberto Pessi*, Cacucci, Bari, tomo III, 2021, p. 2745 ss.

⁴⁹ Sull’ammissibilità di simili determinazioni, ad esempio, M. PERSIANI, *La previdenza complementare*, cit., p. 73 ss., *Contra*, S. GIUBBONI, *Individuale e collettivo nella nuova previdenza complementare*, in *W.P. C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*.IT, 2017, n. 2, p. 347 ss.

Il punto sta nel trovare un equilibrio sostenibile tra salvaguardia dell'autonomia individuale, che si realizza attraverso una libertà di scelta esente da condizionamenti, e il pur auspicabile potenziamento del ruolo della contrattazione collettiva, quale canale privilegiato per lo sviluppo della previdenza complementare.

4. *Segue. A proposito dei meccanismi di adesione tacita e del valore dell'informazione*

Sulle stesse premesse si reggono le considerazioni che riguardano la compatibilità con l'impianto sistemico generale di meccanismi, connotati da un certo automatismo, previsti direttamente dalla legge, col fine dichiarato di incrementare l'accesso al regime dei fondi pensione privati.

Un esempio emblematico è quello del semestre di cd. "silenzio assenso", la cui riapertura è stata proposta tra gli emendamenti del disegno dell'ultima legge di bilancio, riproducendo nella sostanza una misura già sperimentata in passato: la legge finanziaria 2007 (legge 27 dicembre 2006, n. 296) aveva allora previsto che, a partire dal 1° gennaio 2007 (o dall'assunzione, se avvenuta successivamente a tale data), fosse avviato un periodo di sei mesi a conclusione del quale si sarebbe determinato il trasferimento integrale del t.f.r. maturando (con effetti dunque *de futuro*) alla forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali, o ad altra forma individuata con un diverso accordo aziendale, per tutti quei lavoratori (in corso di rapporto da più di sei mesi), che non avessero espresso un'indicazione differente circa la destinazione del proprio trattamento di fine rapporto.

Dopo questa esperienza, la procedura nei fatti non è stata più riattivata, né ha avuto fortuna la proposta di reintrodurla con l'ultima legge di bilancio.

In ogni caso, rimane ferma la previsione di cui all'art. 8, comma 7, d.lgs. n. 252/2005, cui ci si riferisce pur sempre con la formula del cd. "silenzio assenso" (che per qualcuno è comunque evocata impropriamente)⁵¹. In base alla disposizione vigente il conferimento del t.f.r. maturando da parte del lavoratore a un fondo pensione può avvenire o mediante una scelta esplicita, che comporta l'adesione a esso⁵², o in forma tacita⁵³. Qualora, infatti, il dipendente non abbia espresso alcuna opzione la norma prescrive che «1) il datore di lavoro

⁵⁰ Si segnala la previsione di cui al CCNL per il personale dipendente da imprese esercenti servizi di pulizia e servizi integrati/multiservizi dell'8 giugno 2021 (Anip Confindustria, Unionservizi Confapi, Legacoop Produzione e Servizi, Confcooperative Lavoro e Servizi, Agci Servizi e FILCAMS-CGIL, FISASCATCISL, UILTRASPORTI-UIL) il quale, al fine dichiarato di «evitare la dispersione dei lavoratori nei diversi fondi esistenti e di ottenere la massima diffusione della previdenza complementare nel settore assicurando nel contempo omogeneità di trattamento tra tutti i lavoratori potenziali aderenti», fa un elenco di fondi negoziali del settore ("Previambiente", "Fondapi", "Previdenza Cooperativa") stabilendo la "conservazione" del diritto alla quota contributiva a carico del datore di lavoro, «in caso di assunzione di lavoratore iscritto ad altro fondo chiuso del settore, purché gli accordi relativi a tale altro fondo prevedano la condizione di reciprocità rispetto a lavoratori iscritti ad uno dei fondi sopra elencati» (cfr. art. 54).

⁵¹ Secondo P. SANDULLI, *Il conferimento, tacito e non, del TFR al sistema di previdenza complementare. Riflessioni critiche*, in M. MESSORI (a cura di), *La previdenza complementare in Italia*, Il Mulino, Bologna, 2006, p. 157, la formula utilizzata sarebbe «tecnicamente impropria».

⁵² In base all'art. 8, comma 2, d.lgs. n. 252/2005, come modificato dall'art. 1, comma 38, lett. a), legge n. 124/2017, con riferimento alle forme pensionistiche complementari istituite su base collettiva, gli accordi istitutivi possono oggi stabilire la percentuale minima di t.f.r. maturando da destinare al fondo.

trasferisce il t.f.r. maturando dei dipendenti alla forma pensionistica collettiva prevista dagli accordi o contratti collettivi, anche territoriali, salvo sia intervenuto un diverso accordo aziendale che preveda la destinazione del t.f.r. a una forma collettiva tra quelle previste all'art. 1, comma 2, lettera e), n. 2), della legge 23 agosto 2004, n. 243 [...]; 2) in caso di presenza di più forme pensionistiche di cui al n. 1), il t.f.r. maturando è trasferito, salvo diverso accordo aziendale, a quella alla quale abbia aderito il maggior numero di lavoratori dell'azienda; 3) qualora non siano applicabili le disposizioni di cui ai numeri 1) e 2), il datore di lavoro trasferisce il t.f.r. maturando alla forma pensionistica complementare istituita presso l'INPS»⁵⁴.

In questo caso la compatibilità del meccanismo di devoluzione tacita con l'assetto più generale della materia sarebbe garantita dalla possibilità di recesso: se è costituzionalmente necessario salvaguardare margini di libertà nella disciplina complementare, il legislatore può in ogni caso scegliere come farlo⁵⁵. Nulla escluderebbe che l'esercizio di tale libertà sia perciò garantito non per il tramite di un atto adesivo, ma per mezzo di un atto di "abbandono" dal sistema⁵⁶.

Per di più, si può sostenere che, in un contesto di scarsità di risorse economiche disponibili per lo sviluppo della previdenza complementare, puntare al t.f.r. come strumento di finanziamento dei fondi anche tramite meccanismi di conferimento tacito, assistiti dalla facoltà di rinuncia, non è di per sé una scelta da demonizzare. D'altra parte tradizionalmente il t.f.r. ha rappresentato un essenziale flusso di finanziamento della previdenza complementare⁵⁷. Su questo, dunque, si può anche convenire, ma a condizione che ciò

⁵³ P. PASSALACQUA, *La previdenza complementare nel prisma della sussidiarietà tra disegno costituzionale e legislazione ordinaria*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2007, n. 1, p. 75, parla del conferimento tacito del t.f.r. come della «via italiana all'obbligatorietà» della previdenza complementare.

⁵⁴ Ci si riferisce al lavoratore cui si applica interamente la disciplina sul conferimento *ex art. 8, comma 7, lett. a) e b)*, d.lgs. n. 252/2005. Come noto, però, il decreto contempla alla lett. c) un'articolata griglia di previsioni transitorie per i lavoratori di prima iscrizione alla previdenza obbligatoria in data antecedente al 29 aprile 1993. Inoltre, la normativa stabilisce che, a differenza delle imprese con almeno 50 dipendenti (dove il t.f.r. maturando deve essere versato al Fondo di Tesoreria INPS, se non conferito alla previdenza complementare), nelle imprese con meno di 50 dipendenti esso rimane nella disponibilità dell'azienda.

⁵⁵ In materia di diritti previdenziali sottolinea V. BAVARO, *Lineamenti sulla costituzione materiale dei diritti sociali del lavoro*, in *Lav. dir.*, 2018, n. 2, p. 258 che «attraverso la discrezionalità l'ordinamento incorpora nell'autorità del punto di vista giuridico il punto di vista economico-politico».

⁵⁶ Per A. PANDOLFO, *Prime osservazioni sulla nuova legge sulla previdenza complementare. A mo' di (parziale) commento del d.lgs. 252/2005*, in *Prev. ass. pubbl. priv.*, 2006, n. 2, p. 194 ss. nell'inerzia si manifesta la volontà, integrando una sorta di comportamento concludente. Parla di un meccanismo quasi obbligatorio G. SANTORO PASSARELLI, *La previdenza complementare tra rischio e bisogno*, in *Mass. giur. lav.*, 2006, n. 12, p. 979 ss.

⁵⁷ È stato giustamente osservato che il t.f.r., come prima l'indennità di anzianità, svolge da sempre molteplici funzioni (parlavano di una commistione di funzioni G. GIUGNI-R. DE LUCA TAMAJO-G. FERRARO, *Il trattamento di fine rapporto*, Cedam, Padova, 1984, p. 7): dalla salvaguardia dei bisogni sociali del nucleo familiare alla garanzia di tutela previdenziale ai superstiti (cfr. A. PRETEROTI, *L'indennità a causa di morte tra silenzio normativo ed elaborazione dottrinale*, in *Dir. lav.*, 2006, I, p. 391 ss.). Sul t.f.r. in generale, S. CAIROLI, *Disciplina del trattamento di fine rapporto*, in G. AMOROSO- V. DI CERBO-A. MARESCA (a cura di), *Il lavoro privato*, Giuffrè, Milano, 2022, p. 2625 ss.; nonché su di esso e sul rapporto con la previdenza complementare, v. G. SANTORO PASSARELLI, *Il trattamento di fine rapporto. Art. 2120 c.c.*, in P. SCHLESINGER (fondato da), *Il*

avvenga non tanto per incrementare le casse dei fondi negoziali del comparto, quanto per garantire reali opportunità al singolo investitore.

In tal senso si renderebbe opportuno forse uno sforzo di affinamento normativo, a partire ad esempio dalla previsione della possibilità di recupero del t.f.r. pregresso. Inoltre, secondo le regole attualmente vigenti, il t.f.r. degli aderenti taciti, ovvero coloro che non hanno espresso alcuna volontà contraria al conferimento ai fondi negoziali, viene investito in comparti caratterizzati da una garanzia di restituzione del capitale. La scelta, per quanto prudentiale, finisce per penalizzare i lavoratori silenti, che non abbiano espresso una posizione esplicita sulla destinazione del t.f.r., precludendo loro l'opportunità di portare a rendimento effettivo le somme accantonate. Le linee garantite, infatti, presentano una componente azionaria pressoché nulla, e il che comporta rendimenti spesso addirittura inferiori rispetto a quelli ottenibili dalla semplice rivalutazione del t.f.r. lasciato in azienda. Ciò suggerisce, per un verso, l'opportunità dell'adozione in via automatica – al momento dell'adesione e nel caso in cui il lavoratore non avesse indirizzato il proprio risparmio – di modelli di gestione delle posizioni previdenziali cd. “*life cycle*”, che comportano modifiche e passaggi tra comparti (linee di investimento di tipo azionario, obbligazionarie e monetarie) a scadenze predeterminate sulla base delle esigenze previdenziali⁵⁸.

Per altro verso, la circostanza mette in evidenza come sul piano dell'effettività lo iato tra la formale libertà del lavoratore potenziale aderente e la sua reale volontà/capacità di esercitarla vada in ogni caso colmato attraverso una puntuale programmazione e un'attuazione concreta di obblighi di informazione, sensibilizzazione e comunicazione, che costituiscono la preconditione di scelte pienamente consapevoli.

Beninteso, in questa direzione si muove già il d.lgs. n. 252/2005, che impone sia a carico del datore di lavoro sia a carico delle forme pensionistiche complementari specifici obblighi di informazione nei confronti dei potenziali aderenti e degli iscritti, approntati a criteri di chiarezza e trasparenza, in linea con l'evoluzione normativa promossa a livello eurounitario dalla direttiva 2016/2341/UE (cd. direttiva IORP II)⁵⁹.

Ai sensi dell'art. 8, comma 8, d.lgs. n. 252/2005, il datore di lavoro è tenuto, prima dell'inizio del periodo di sei mesi in cui il dipendente deve effettuare la scelta sulla destinazione del t.f.r. maturando, a fornire informazioni “adeguate” sulle diverse opzioni disponibili, sulla base di dettagliate indicazioni oggi contenute negli artt. 13-*bis*, 13-*ter* e 13-*septies* d.lgs. n. 252/2005⁶⁰. Inoltre, trenta giorni prima della scadenza del semestre, egli è obbligato a comunicare al lavoratore che non abbia ancora manifestato alcuna volontà le

codice civile. Commentario, Giuffrè, Milano, 2010, p. 345 ss.

⁵⁸ Ad oggi l'eventuale previsione è rimessa alle scelte delle parti sociali. Secondo quanto riportato nella Relazione Covip 2024, nel corso del 2023 due fondi pensione negoziali hanno ampliato la propria offerta di investimento, introducendo l'adesione a un percorso cd. *life-cycle* che si attiva di *default* in caso di mancata opzione da parte dell'aderente. I due (“Perseo Sirio” e “Pegaso”) si aggiungono a “Solidarietà Veneto”, “Telemaco” Previmoda”. Nei fondi aperti la diffusione è molto limitata, con soli 9 fondi a prevederlo. Infine, i PIP (Piani individuali pensionistici) sono 18.

⁵⁹ Anche la Covip ha sottolineato a più riprese la centralità degli obblighi informativi; cfr., ad esempio, la Deliberazione Covip del 22 ottobre 2020 come modificata con deliberazione del 25 febbraio 2021 - *Istruzioni di vigilanza in materia di trasparenza* e, in pari data, la Deliberazione Covip che adotta il *Regolamento sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari*.

informazioni “necessarie” relative alla forma pensionistica complementare cui sarà destinato il t.f.r. maturando per effetto del meccanismo del silenzio assenso⁶¹. Obblighi equivalenti sono previsti a carico delle forme pensionistiche complementari (siano esse collettive o individuali), in base a quanto stabilito dall’art. 6, comma 5-*quater*, e dagli artt. da 13-*bis* a 13-*sexies* del decreto⁶².

Purtroppo la percentuale significativa di lavoratori che, pur iscritti ai fondi – perlopiù per effetto di automatismi –, non manifesta poi alcuna volontà attiva di contribuzione, rappresenta il chiaro sintomo di un *deficit* informativo iniziale diffuso e della frequente preterintenzionalità delle scelte dei singoli⁶³. Il fenomeno evidenzia come spesso il momento dell’adesione costituisca una mera formalità di cui gli aderenti sono inconsapevoli.

5. Strategie flessibili tra sostenibilità ambientale, portabilità e opzioni di uscita

La necessità di un impegno a una puntuale “educazione previdenziale”⁶⁴ non si esaurisce nella fase di adesione ai fondi pensione, ma si estende anche a quella successiva di gestione del rapporto, parimenti cruciale per il “successo” della previdenza complementare.

Di fatto, l’obbligo di informazione è già declinato dal legislatore nei diversi momenti della vita associativa del fondo, tramite la previsione di specifiche indicazioni da rendere agli iscritti, che si sommano a quelle contenute negli statuti e nei regolamenti delle forme pensionistiche⁶⁵. Tale sistema informativo mira, da un lato, a garantire che i lavoratori acquisiscano una piena consapevolezza dei rischi finanziari connessi alla gestione del proprio risparmio previdenziale; dall’altro, consente loro di conoscere le potenzialità di rendimento delle diverse linee di investimento offerte dal fondo⁶⁶ e di ottimizzare di conseguenza le proprie scelte, optando per strategie diversificate e orientate alla massimizzazione dei rendimenti delle risorse (contributi e contribuzioni) che creano i montanti per l’erogazione delle future prestazioni previdenziali.

⁶⁰ Inseriti dall’art. 1, comma 14, d.lgs. 13 dicembre 2018, n. 147, in attuazione della direttiva 2016/2341/UE (cd. direttiva *IORP II*).

⁶¹ A questi si aggiunge altresì l’obbligo di trasmettere al lavoratore l’accordo aziendale che eventualmente deroghi, nel caso specifico, alla regola stabilita dall’art. 8, comma 7, d.lgs. n. 252/2005.

⁶² Con riferimento alle forme pensionistiche previdenziali aperte e a quelle individuali, la legge subordina l’adesione all’osservanza delle regole che presiedono alla “sollecitazione all’investimento”, la cui fonte di disciplina è rinvenibile nel t.u.f. (d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58). Inoltre, la Deliberazione Covip del 29 maggio 2018, contenente il *Regolamento sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari*, individua i documenti da consegnare agli aderenti anche con riferimento ai fondi pensione aperti e ai piani previdenziali individuali (PIP). Cfr. M. SQUEGLIA, *Gli obblighi di informazione*, in A. CANDIAN-M. SQUEGLIA-A. TURSI, *Manuale della previdenza complementare*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 251 ss.

⁶³ Cfr. le rilevazioni statistiche riportate nella Relazione annuale Covip del 2024, relativa ai dati per l’anno 2023 (spec. Sezione 1.3 - *Le nuove adesioni*, pag. 17 ss.), su cui già *infra* § 1.

⁶⁴ Adattando al contesto la formula «educazione finanziaria» utilizzata dall’OCSE nella Raccomandazione del Consiglio sull’alfabetizzazione finanziaria del 29 ottobre 2020 (v. *legalinstruments.oecd.org*).

⁶⁵ Sul contenuto delle “note informative” v. Deliberazione Covip del 31 ottobre 2006 e del 22 marzo 2017.

⁶⁶ Cfr., oltre alle disposizioni già citate, anche l’art. 13-*quater*, d.lgs. n. 252/2005 sulle informazioni periodiche che la forma pensionistica è obbligata a rendere agli aderenti.

Un approccio di questo tipo, basato sulla massima trasparenza e sulla piena conoscibilità delle dinamiche di investimento, è peraltro oggi particolarmente rilevante in considerazione della diffusione di politiche orientate alla sostenibilità ambientale e alla responsabilità sociale⁶⁷.

Come anticipato in apertura di questo scritto, le sfide contemporanee richiedono una rilettura del ruolo e delle potenzialità della previdenza complementare che tenga adeguatamente conto del loro impatto sul tessuto sociale, economico e produttivo, anche in quella dimensione di tutela dei bisogni delle generazioni future. A queste considerazioni non ci si sottrae neppure quando si considerano le conseguenze della transizione ecologica, destinata a impattare sul sistema previdenziale complementare almeno in una duplice dimensione⁶⁸: l'inclusione dei fattori *ESG* (*Environmental, Social, Governance*) nelle politiche di gestione dei fondi (una gestione in chiave etica può significare, ad esempio, adozione di codici di condotta che indirizzino la società a pratiche responsabili); l'incorporazione nel portafoglio dei fondi pensionistici di investimenti *ESG compliant*, ovvero orientati a progetti e attività con finalità per l'appunto ambientali (riduzione delle emissioni di CO₂; sviluppo di energie rinnovabili), oltre che sociali (condizioni di lavoro dignitose, rispetto dei diritti umani) e di *governance* (lotta alla corruzione, equilibrio e diversità nei consigli di amministrazione).

Profili solidaristici erano già stati accolti nella normativa nazionale di settore⁶⁹, la quale ha però risentito in maniera assai significativa dell'entrata in vigore della già citata direttiva *IORP II*, recepita dall'ordinamento con il d.lgs. n. 147 del 13 dicembre 2018⁷⁰, che ha comportato una revisione della disciplina tanto sotto il profilo della *governance* delle forme

⁶⁷ Sul concetto di sviluppo sostenibile in una visione multidimensionale, come tensione tra sviluppo economico, protezione ambientale e sviluppo sociale, v. A.M. BATTISTI, *Lavoro sostenibile, imperativo per il futuro*, Giappichelli, Torino, 2018, p. 48 ss.

⁶⁸ In linea non solo con l'alluvionale produzione normativa sovranazionale ma con le modifiche degli artt. 9 e 41 Cost. (ad opera della legge cost. 11 febbraio 2022, n. 1), che hanno introdotto la tutela dell'ambiente, della biodiversità e degli ecosistemi quale limite dell'iniziativa economica privata e al contempo principio cui deve essere indirizzata l'attività economica pubblica e privata. Per alcune recenti considerazioni, v. T. TREU, *Il diritto del lavoro alla prova dell'emergenza climatica*, in *Dir. rel. ind.*, 2024, n. 4, p. 892 ss.; M. BALLISTRERI, *Il lavoro nella transizione ambientale*, in *Mass. giur. lav.*, 2023, n. 1, p. 9 ss.; V. SPEZIALE, *Impresa e transizione ecologica: alcuni profili lavoristici*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, 2023, n. 3, p. 283 ss.

⁶⁹ Il riferimento è, ad esempio, all'art. 16, d.lgs. n. 252/2005, il quale prevede che a carico del lavoratore, sulle contribuzioni o somme a carico del datore di lavoro, diverse da quella costituita dalla quota di accantonamento al t.f.r., destinate a realizzare le finalità di previdenza pensionistica complementare, è applicato il cd. contributo di solidarietà previsto nella misura del 10% dall'art. 9-bis d.l. 29 marzo 1991, n. 103, convertito con modificazioni dalla legge 1 giugno 1991, n. 166.

⁷⁰ A questa ha fatto altresì seguito la direttiva 2017/828/UE (cd. *Shareholder Rights II*) e la direttiva 2022/2464/UE (cd. *Corporate Sustainability Reporting Directive*), sulla rendicontazione di sostenibilità delle imprese (attuata con il d.lgs. 6 settembre 2024, n. 125). Completano l'attuale quadro di disciplina, tre regolamenti che sono stati adottati a livello europeo per una trattazione omogenea dei fattori, promuovendo una maggiore trasparenza e obbligando gli operatori finanziari, inclusi i fondi pensionistici, a valutare e comunicare l'impatto ambientale delle proprie strategie di investimento. Si tratta del Regolamento sulla tassonomia delle attività ecosostenibili (regolamento 2020/852/UE); il Regolamento sull'informativa di sostenibilità dei servizi finanziari (cd. *SFDR II - Sustainable Finance Disclosure Regulation*) (regolamento 2019/2088/UE); il Regolamento sugli indici di *benchmark* ecosostenibili (regolamento 2019/2089/UE).

pensionistiche complementari collettive⁷¹, tanto sotto quello della trasparenza nei confronti di aderenti e beneficiari⁷². Sicché oggi il legislatore impone obblighi informativi specifici, tra cui l'esposizione nel rendiconto annuale (art. 17-*bis*, comma 5, d.lgs. n. 252/2005) e nel documento sulla politica di investimento (art. 6, comma 5-*quater*, d.lgs. n. 252/2005) delle modalità con cui fondi pensione negoziali e fondi preesistenti tengono conto dei fattori ESG nella gestione delle risorse e nelle loro politiche di investimento. Inoltre, per tutte le forme pensionistiche complementari, è richiesto di descrivere se e come i fattori ESG, inclusi quelli climatici, siano considerati nella strategia di investimento (art. 13-*ter*, comma 1, lett. c) e art. 13-*quater*, comma 2, lett. h) d.lgs. n. 252/2005 riguardo alle comunicazioni periodiche).

Il punto è – e a questo mirano gli obblighi informativi descritti – far sì che l'integrazione dei fattori ESG rimanga un valore aggiunto e non un "depauperamento" dell'offerta finanziaria⁷³, quando non addirittura un rischio inconsapevole che genera effetti negativi per il singolo iscritto. Perché, sebbene la linea degli investimenti ESG *complaint* presenti indubbe potenzialità, non va trascurato che essa porta con sé anche dei pericoli eventuali.

Siffatti investimenti possono offrire rendimenti potenzialmente superiori nel lungo termine rispetto ad altre classi di attività finanziarie tradizionali. In questo caso richiedono un orizzonte temporale ampio e una maggiore propensione al rischio. La conseguenza è quella di attrarre non solo categorie particolarmente sensibili alle questioni della sostenibilità e ambientali, ma anche quelle le cui prospettive di impiego sono ancora ampie nel tempo e la cui attitudine al rischio risulta più alta. Un campione potenziale ideale è rappresentato dalle fasce più giovani⁷⁴, sebbene nei fatti poi la loro capacità di investimento sconti i limiti già evidenziati della discontinuità e della limitata disponibilità di risorse da destinare alla previdenza complementare.

D'altra parte, i fattori ESG potrebbero risultare svantaggiosi nel breve periodo, penalizzando aderenti meno propensi al rischio o con orizzonti temporali di investimento più ristretti (ad esempio per ragioni legate proprio all'età).

Da qui la necessità, in primo luogo, di ampliare le opportunità di informazione per consentire scelte di investimento oculate: il novero dei comparti deve essere puntualmente differenziato in modo che il singolo possa comprendere sia i maggiori o minori benefici economici derivanti dall'adesione a un comparto ESG, sia i costi (ad esempio quelli ambientali) correlati. A tal fine, oltre alle misure già adottate dalla normativa vigente, è stata ipotizzata l'opportunità di un'implementazione dell'informativa che si ispiri a una logica

⁷¹ Art. 5-*ter*, comma 4, lett. g) e art. 5-*novies*, comma 2, lett. h), d.lgs. n. 252/2005.

⁷² Sulle politiche di investimento sostenibile delle forme pensionistiche collettive in Italia e su alcune considerazioni tecniche circa l'adozione delle cd. "Linee Guida di Stewardsh" del marzo 2022 da parte di Mefop, si v. G. ROCCO, *Approccio ESG: introdotte le Linee guida di Stewardship*, in *Dir. prat. lav.*, 2022, n. 23, p. 1483 ss.

⁷³ R. VIANELLO, *Previdenza complementare e transizione ecologica*, in *Dir. rel. ind.*, 2022, n. 3, p. 737 ss.; S. LANDINI, *ESG, Green Finance, assicurazioni e previdenza complementare*, in *Corporate Governance*, 2022, p. 221 ss.

⁷⁴ Le fasce di età più giovani sono quelle portate a optare per linee di investimento azionarie a più alto rischio, secondo quanto risulta dalle ultime rilevazioni. Cfr. Sezione 1.7 – *Le posizioni individuali e le linee di investimento* della Relazione Covip 2024, spec. p. 63 ss.

“comparativa”. L’idea è che le informazioni rese non si limitino a una mera descrizione dello stato dell’arte, ma si facciano carico di un confronto puntuale tra le linee di investimento che prendono in considerazione i fattori *ESG* e quelle che non lo fanno, analizzando rendimenti e costi ambientali delle scelte dell’uno e dell’altro tipo e utilizzando indici scientifici condivisi (come le emissioni di gas serra o di anidride carbonica)⁷⁵.

In secondo luogo è parimenti utile che sia garantita agli iscritti la possibilità di modulare l’esposizione agli investimenti di questo tipo, assicurando adeguati livelli di adattabilità delle scelte rispetto alle proprie esigenze, durante tutto l’arco del rapporto previdenziale.

La flessibilità si configura pertanto anche sotto tale profilo quale valore irrinunciabile, concretizzandosi nella possibilità di modificare le linee di investimento, così come in quella più generale di trasferire le proprie posizioni previdenziali.

A tal proposito va ricordato che, con l’art. 14, d.lgs. n. 252/2005, il legislatore disciplina espressamente lo strumento del trasferimento volontario, riconoscendo all’aderente – decorsi due anni dalla data di partecipazione a una forma previdenziale complementare – la facoltà di trasferire l’intera posizione individuale ad altri fondi, con un limite, quello di cui al comma 6, per la trasferibilità del contributo datoriale. La portabilità dei diritti futuri alla contribuzione datoriale verso un altro fondo pensione è, infatti, subordinata al consenso sindacale e perciò consentita solo «nei limiti e secondo le modalità stabilite dai contratti o accordi collettivi, anche aziendali». Il che ha posto il dubbio che tramite una siffatta previsione si potesse ridurre, se non addirittura, annichilire la piena concorrenzialità tra le diverse forme pensionistiche complementari previste dall’ordinamento vigente⁷⁶ e incidere in ogni caso sulle scelte individuali. Vincolando, infatti, la portabilità del contributo datoriale non solo rispetto alle modalità operativa, ma anche in relazione all’*an* del trasferimento, si rischierebbe di ridurre gli spazi di concorrenza tra fondi negoziali e forme complementari ad adesione individuale e, in ogni caso, di disincentivare i potenziali aderenti all’iscrizione⁷⁷.

Invero, nonostante la controvertibilità della questione, è pur vero che la disposizione in esame non sembra presentare profili di vera e propria incompatibilità con l’impianto normativo generale. Occorre considerare che la clausola negoziale in questione riguarda in via esclusiva il contributo datoriale, il quale non può essere considerato un emolumento di natura retributiva, come confermato dalla stessa Corte Costituzionale⁷⁸. Al contrario, esso possiede una connotazione e una finalità esclusivamente previdenziale, rientrando nel quadro dell’art. 38 Cost., e rispetto alla quale non si ravvisano ostacoli a un intervento dell’autonomia collettiva, in cui il diritto stesso trova la sua fonte. Sicché se la contrattazione introduce e regola il contributo, è pure possibile che ne disponga in assenza di un *vulnus* ai principi costituzionali⁷⁹.

⁷⁵ R. VIANELLO, *Previdenza complementare e transizione ecologica*, cit., p.761 ss.

⁷⁶ G. ZAMPINI, *La previdenza complementare a trent’anni dalla riforma*, cit., p.101; già sul punto S. GIUBBONI, *La previdenza complementare tra libertà individuale e interesse collettivo*, Cacucci, Bari, 2009, p. 121 ss.

⁷⁷ M. PALLINI, *La «mobilità» tra le forme pensionistiche complementari*, in A. TURSÌ (a cura di), *La nuova disciplina della previdenza complementare*, cit., p. 788 ss.

⁷⁸ Corte cost., 8 settembre 1995, n. 421, cit.; Corte cost. 28 luglio 2000, n. 393, cit.

Ciò nondimeno, può discutersi piuttosto sull'opportunità di mantenere un simile vincolo normativo in un contesto in cui i già bassi livelli di adesione alla previdenza complementare potrebbero essere ulteriormente penalizzati da condizioni che, seppur volte a garantire determinati equilibri, risultano pur sempre limitative. Tale riflessione assume particolare rilevanza oltretutto in uno scenario in cui l'inclusione nell'area di applicazione di un contratto collettivo ad oggi non rappresenta di per sé per il dipendente una garanzia delle massime tutele possibili. Tuttavia questa è una questione che attiene più al piano ancora una volta delle opportunità e delle scelte di politica previdenziale, piuttosto che a quello tecnico-giuridico.

Peraltro, a fronte del vantaggio di riuscire a mitigare gli effetti della discontinuità occupazionale, assicurando al singolo aderente la conservazione del risparmio accumulato anche in presenza di interruzioni lavorative o mobilità professionale⁸⁰, le eventuali limitazioni negoziali che operano esclusivamente sui contributi datoriali – rispetto ai quali si rammenta mancano finanche strumenti di recupero diretti ed efficaci in caso di omissione⁸¹ – risultano tollerabili, visto che non incidono in maniera sostanziale sulla portata strategica dello strumento, particolarmente vantaggioso per quelle di fasce di lavoratori più esposti a condizioni variabili⁸².

⁷⁹ Ad esempio, M. PERSIANI, *Osservazioni sulla libera circolazione nel sistema della previdenza complementare*, in *Arg. dir. lav.*, 2006, n. 6, p. 1479 ss.; A. PANDOLFO, *Prime osservazioni sulla nuova legge sulla previdenza complementare*, cit., p. 194 ss.; A. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale*, Giuffrè, Milano, 2001, p. 48 ss.; M. SQUEGLIA., *La «previdenza contrattuale». Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 113 ss. Va, però, dato atto dell'interpretazione che trova nella legge la fonte del diritto alla portabilità del contributo datoriale, per cui la contrattazione può limitarlo ma non impedirlo del tutto. G. SANTORO PASSARELLI, *La previdenza complementare tra rischio e bisogno*, cit., p. 976 ss.; D. MEZZACAPO, *La portabilità della posizione previdenziale*, in G. SANTORO PASSARELLI, *Trattamento di fine rapporto e previdenza complementare*, Giappichelli, Torino, 2007, p. 185 ss.

⁸⁰ Risultano attuali le parole della Suprema Corte che, nella sentenza Cass. civ., sez. un., 14 gennaio 2015, n. 477, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, n. 2, p. 447 ss. e in *Foro it.*, 2015, I, c. 836, affermava che lo strumento trova spiegazione nella «consapevolezza, maturata negli anni novanta, della crescente mobilità occupazionale che caratterizza il mercato del lavoro e di conseguenza con la necessità di predisporre strumenti per consentire ai lavoratori, esposti al frammentarsi della vita lavorativa, di non subire, o quanto meno attenuare i contraccolpi sul versante previdenziale». Sulla pronuncia, R. PESSI-V. FERRANTE-S.P. EMILIANI-P. SANDULLI, *Le Sezioni unite e la «portabilità» delle posizioni individuali di previdenza complementare nei «fondi preesistenti»*. *Opinioni a confronto*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, n. 2, p. 353 ss.

⁸¹ Sul punto le questioni sono quanto mai aperte e attengono a diversi profili. Uno riguarda, ad esempio, la titolarità del rapporto e la legittimità ad agire in giudizio per far valere la pretesa, essenzialmente risolto nel senso di ammettere la legittimazione al lavoratore (cfr. *ex multis* Trib. Taranto, 14 novembre 2023, n. 2619, in *OneLegale*), ma con ricorrenti aperture anche al riconoscimento della legittimazione attiva del fondo, salva la possibilità per l'aderente di esperire azione surrogatoria *ex art. 2900 c.c.* (cfr. di recente, ad esempio, Corte app. Palermo, 12 novembre 2024, n. 766, in *OneLegale*). Altra questione attiene alla configurazione del danno conseguente all'omesso versamento in un fondo pensione (cfr. Trib. Palermo 8 luglio 2020, n. 2035, in *OneLegale*).

⁸² Attraverso questa chiave interpretativa può leggersi positivamente la posizione assunta dalla Corte di Cassazione intorno alla controversa questione della portabilità del montante contributivo individuale nei fondi preesistenti gestiti a ripartizione, nella sentenza Cass. civ., sez. un., 14 aprile 2022, n. 12209, in *Arg. dir. lav.*, 2022, p. 522 con nota di M. PERSIANI, *Una regola rovesciata: l'interesse individuale ed egoistico di un lavoratore prevale sull'interesse comune di tutti gli altri a più elevati livelli di copertura previdenziale* e in

Resta, perciò, il fatto che la portabilità, intesa quale diritto che garantisce la libera circolazione del lavoratore all'interno del sistema previdenziale complementare e perciò la sua libertà di scelta⁸³, ha assolto e continua ad assolvere un ruolo centrale nelle dinamiche di sviluppo di quella previdenza complementare che punta ad un'adeguata tutela sociale in conformità all'art. 38, comma 2, Cost.

Minori criticità si riscontrano rispetto alla fase conclusiva del rapporto previdenziale, ovvero nel momento dell'erogazione della prestazione, che è quello in cui la previdenza complementare concretizza a pieno il suo ruolo di fonte di integrazione del sistema pensionistico pubblico.

Di questa funzione il legislatore ha pienamente tenuto conto, se si considera che egli ha circoscritto le tipologie di prestazioni erogabili alla sola rendita o alla liquidazione parziale del capitale unico entro il limite del 50% del montante finale accumulato (art. 11, comma 3, d.lgs. n. 252/2005). Tali prestazioni sono accessibili al momento della maturazione dei requisiti stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza, con almeno cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari (art. 11, comma 2, d.lgs. n. 252/2005), ridotti a tre in casi specifici (come quello della cessazione del rapporto di lavoro per motivi diversi dall'acquisizione del diritto alla pensione)⁸⁴.

In questo modo l'impianto normativo si allinea all'esigenza di garantire livelli di copertura previdenziale più elevati, concorrendo con il sistema obbligatorio al raggiungimento dell'obiettivo costituzionale di adeguatezza dei mezzi per provvedere alle esigenze di vita. Tramite, infatti, una prestazione erogata periodicamente e, in via prevalente sotto forma di rendita, essa si integra in concreto con la prestazione obbligatoria.

Al contempo, il legislatore ha in parte coniugato tale esigenza con la crescente domanda di flessibilità, introducendo strumenti che consentono una gestione più dinamica del montante accumulato. Ne sono esempio le diverse tipologie di rendite vitalizie cui è possibile accedere (art. 11, comma 5, d.lgs. n. 252/2005) e le misure che consentono ai lavoratori l'anticipazione delle prestazioni, in deroga ai tempi e alla modalità ordinarie. Tra queste spicca la rendita integrativa temporanea anticipata (R.I.T.A), introdotta dalla legge di bilancio 2017 (art. 1, comma 188, legge 11 dicembre 2016, n. 232), che riconosce agli iscritti ai fondi, in possesso dei requisiti per ottenere l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE), di percepire, in forma di rendita temporanea, tutte o parte delle prestazioni complementari accumulate, nell'intervallo tra il momento del pensionamento anticipato e la maturazione dei requisiti per l'accesso alle prestazioni nel regime obbligatorio. La misura

Labor, 2022, n. 5, con nota di V. FERRANTE, *Le «Sezioni unite» ribadiscono il diritto al trasferimento della posizione individuale nei fondi preesistenti della previdenza complementare*. Con essa i giudici hanno avallato l'orientamento che assume tale portabilità come incondizionata, a prescindere dalle modalità di amministrazione delle risorse; aderendo alla soluzione già prospettata nella sentenza del 2015, Cass. civ., sez. un., 14 gennaio 2015, n. 477, cit. V. le riflessioni in P. SANDULLI, *Nei Fondi pensione le Sezioni unite, attraverso la portabilità, trasformano la prestazione definita in contribuzione definita*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2022, n. 4, p. 653 ss.

⁸³ S.P. EMILIANI, *Lavoro «frammentato» e portabilità della posizione individuale di previdenza complementare*, in *Riv. dir. sic. soc.*, 2015, n. 2, p. 371. Sulla portabilità della posizione previdenziale, v. D. MEZZACAPO, *La portabilità della posizione previdenziale*, cit., p. 173 ss.

⁸⁴ G. CIOCCA-P. OLIVELLI, *Le prestazioni*, in M. CINELLI (a cura di), *Previdenza complementare. Art. 2123 c.c.*, in P. SCHLESINGER (fondato da), *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, Milano, 2010, p. 345 ss.

permette, pertanto, di cessare l'attività lavorativa prima del raggiungimento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia e di ottenere l'erogazione della propria posizione pensionistica complementare prima del previsto, assicurandosi un sostegno economico.

Anche in questo caso, la facoltà di smobilizzare la posizione individuale in via anticipata non sembra possa snaturare la funzione tradizionale del risparmio pensionistico complementare, cioè quella di fornire un'integrazione previdenziale di lungo periodo. Ciò, se non altro, in ragione del fatto che, nell'attuale contesto normativo e socio-economico, l'ampliamento delle soluzioni di "opt-out" – comprese quelle che permettono di disporre di una immediata liquidità in caso di necessità – offre agli aderenti una via per meglio modulare le proprie scelte in funzione delle mutevoli esigenze personali e professionali. Tra l'altro resta sempre la possibilità di reintegrare in qualsiasi momento e in qualunque misura le somme riscosse, in modo che la gestione più elastica e consapevole del risparmio previdenziale non comprometta, in maniera irreparabile, anche finalità previdenziali di lungo termine.

6. Considerazioni conclusive: il ruolo della contrattazione collettiva alla luce di alcune esperienze negoziali

Quali che siano le soluzioni prospettabili in un'ottica di sostenibilità del sistema previdenziale, non sembra potersi prescindere da un approccio integrato che coniughi gli interventi normativi – pur declinabili con modalità e forme diversificate – con le dinamiche contrattuali collettive, secondo una logica di stretta sinergia⁸⁵.

L'attuale assetto legislativo, d'altra parte, è già orientato a promuovere una significativa interazione tra le fonti eteronome e l'autonomia collettiva. Il che è evidente nell'attribuzione a quest'ultima del compito di istituire e gestire fondi pensione di natura negoziale⁸⁶, nonché – più in generale – nella strategica delega alle parti sociali della regolazione di aspetti cruciali della disciplina (si pensi, solo per fare un esempio, alla questione da ultimo richiamata delle contribuzioni datoriali).

Nonostante una più «accentuata connotazione individualistica della previdenza complementare riformata»⁸⁷, che ha liberalizzato maggiormente le scelte del singolo

⁸⁵ Sull'integrazione tra contrattazione collettiva e legge quale contributo per la realizzazione dell'imperativo più generale di cui all'art. 3, comma 1, Cost. (la "pari dignità sociale"), V. LECCESE, *Contratti collettivi e dignità e libertà di chi lavora*, in *Lav. dir. Eur.*, 2022, n. 1, p. 1 ss.

⁸⁶ Beninteso, il fenomeno della previdenza privata, sebbene con struttura e portata ben diverse, non è recente, potendosene rintracciare le origini già nell'esperienza di alcune realtà d'impresa agli albori del secolo scorso. Per una ricostruzione si v. R. VIANELLO, *Previdenza complementare e autonomia collettiva*, Cedam, Padova, 2005 p. 41 ss.; M. SQUEGLIA, *La "previdenza contrattuale". Un modello di nuova generazione per i bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Giappichelli, Torino, 2014, p. 10 ss.

⁸⁷ S. GIUBBONI, *Individuale e collettivo nella nuova previdenza complementare*, cit., p. 358; si v. anche A. TURSI, *La nuova disciplina della previdenza complementare: la terza riforma della previdenza complementare*, in *Nuove leggi civ. comm.* 2017, p. 537 ss.; A. PANDOLFO, *Prime osservazioni sulla nuova legge sulla previdenza complementare*, cit., p. 154 ss. Lo si evince, ad esempio, dalla piena equiparazione delle forme pensionistiche cui optare, nel caso di conferimento esplicito, che lascia alla scelta esclusiva del singolo lo spazio per esprimere la propria preferenza, senza imporre vincoli dettati, ad esempio, dall'iscrizione sindacale. Dall'altra parte, resta il fatto che solo le forme di previdenza complementari sindacali possono ricevere le quote del trattamento conferito con modalità tacite.

lavoratore, il ruolo rivestito dalle parti sociali, che d'altronde non si esaurisce nella sola previdenza complementare ma investe notoriamente l'intero sistema di *welfare*, appare tuttora cruciale.

Questo rilievo non dipende solo dai dati sulle iscrizioni ai fondi negoziali, che pure ne confermano la veste di principale forma pensionistica complementare operante nel sistema⁸⁸.

Non di rado, infatti, è sul piano effettivo sostanziale che la contrattazione collettiva, nei diversi livelli in cui si articola⁸⁹, si è fatta promotrice di misure innovative, rispondendo in maniera proattiva alle esigenze emergenti del mercato del lavoro, anche rispetto alla materia previdenziale e a quella complementare nello specifico.

Diverse esperienze a livello nazionale, anche in occasione dei molteplici recenti rinnovi contrattuali, confermano una spiccata sensibilità per la tematica, accompagnata dall'introduzione di meccanismi flessibili e incentivanti, volti a favorire la partecipazione dei lavoratori alle forme pensionistiche private e a offrire prospettive di crescita del risparmio⁹⁰.

Sicché, alle tradizionali previsioni – come i meccanismi di adesione automatica e obbligatoria ai fondi⁹¹ o la compartecipazione delle aziende al finanziamento delle forme negoziali, attraverso l'introduzione del contributo datoriale, generalmente a fronte di un contributo minimo del lavoratore (che rimane in ogni caso volontario ed eventuale)⁹² – si sono progressivamente aggiunte altre più specifiche iniziative.

⁸⁸ Nell'ultima relazione Covip si segnala che, a partire dal 2015 (quando fu introdotto il meccanismo di adesione contrattuale a favore dei lavoratori nel settore edile), le adesioni contrattuali hanno costituito il principale canale di entrata nel sistema e la loro incidenza sul totale delle nuove iscrizioni è oggi pari a circa tre quinti di quelle totali ai fondi negoziali (cfr. Relazione annuale Covip del 2024 relativa ai dati per l'anno 2023, spec. pp. 17-19).

⁸⁹ Sebbene vada condivisa l'osservazione per cui il legislatore ha destinato nell'ultima riforma una preferenza agli accordi collettivi intervenuti a livello aziendale nella perdurante assenza di criteri selettivi dei soggetti sindacali ammessi a sottoscrivere contratti collettivi istitutivi di forme pensionistiche. V. S. GIUBBONI, *Individuale e collettivo nella nuova previdenza complementare*, cit., p. 363.

⁹⁰ Si precisa che gli esempi riportati di seguito non sono frutto di una consultazione tassonomica, non rispondendo ad alcun criterio specifico di campionamento.

⁹¹ Il CCNL quadri e impiegati agricoli del 7 luglio 2021 prevede un meccanismo di iscrizione "contrattuale" al fondo di previdenza complementare "Agrifondo". Le aziende sono tenute a versare un contributo (in questo caso 10 euro mensili) per ogni lavoratore impiegato, indipendentemente da una loro manifestazione di volontà, e ciò comporta l'iscrizione automatica del dipendente alla forma pensionistica. Nel caso in cui il dipendente decida invece di aderirvi volontariamente, il contributo datoriale di 10 euro risulterà aggiuntivo rispetto a quanto già previsto dal CCNL in termini percentuali, andando a consolidare la posizione previdenziale aperta. Con il rinnovo sottoscritto nel 2024, gli effetti del contributo aggiuntivo sperimentale, già prorogati in forza dell'accordo del 16 novembre 2023, sono stati prorogati fino al 31 dicembre 2027. Analoghe previsioni sono contenute nel CCNL per i dipendenti da imprese edili ed affini del 19 aprile 2010 rinnovato il 3 marzo 2022 (Ance e FENEAL-UIL, FILCA-CISL, FILLEA-CGIL) e negli accordi successivamente sottoscritti dalle medesime parti.

⁹² Si segnala la previsione di cui CCNL servizi ambientali che, nell'intesa siglata il 18 maggio 2022, ha introdotto un meccanismo che consente ai lavoratori neoassunti, entro 6 mesi dall'assunzione, di optare per la conversione del trattamento degli aumenti periodici di anzianità in un contributo (calcolato in 36esimi, maggiorato del 10% e riproporzionato su 12 mensilità) da corrispondere al fondo negoziale "Previambiente"; CCNL servizi ambientali del 18 maggio 2022 (Utilitalia, Confindustria-Cisambiente, Legacoop produzione e servizi, Confcooperative lavoro e servizi, Agci servizi, Assoambiente e FP-CGIL, FIT-CISL, UILTRASPORTI-UIL, FIADEL).

È il caso di quelle con cui, al fine di ampliare la platea dei beneficiari, è stato assicurato l’inserimento nei fondi a categorie precedentemente escluse o in ogni caso scarsamente tutelate per le caratteristiche della loro occupazione⁹³.

Inoltre, le medesime finalità “inclusive” sono state perseguite prevedendo benefici in termini di maggiore partecipazione economico-contributiva in favore di fasce vulnerabili, soggette a discontinuità e transizioni di carriera: emblematico è il caso del contratto collettivo nazionale delle agenzie di somministrazione, che riconosce solo per i lavoratori a tempo determinato un contributo forfettario aggiuntivo che cresce in misura inversamente proporzionale in base alla durata delle missioni per favorire le adesioni al fondo previdenziale di riferimento (“Fon.te”)⁹⁴. Analogamente, il contratto collettivo nazionale dei metalmeccanici ha previsto per i giovani in caso di nuova adesione di lavoratori di età inferiore ai 35 anni, un innalzamento della quota di contribuzione ordinaria a carico del datore di lavoro dal 2 al 2,2% dei minimi contrattuali⁹⁵. Lo stesso meccanismo, con alcune varianti, è stato riproposto dal contratto collettivo nazionale per i metalmeccanici delle imprese minori, che ha introdotto un contributo *una tantum*, di 120 euro per lavoratori di nuova adesione *under 35*, in aggiunta alle ordinarie quote di finanziamento previste a carico del datore di lavoro (2%) e del lavoratore (1%)⁹⁶.

Non di meno, un particolare interesse è rivolto alla tematica dell’informazione, quale elemento determinante per scelte consapevoli. La libertà decisionale dei lavoratori, infatti, passa attraverso la piena consapevolezza delle opzioni a disposizione e dei relativi vantaggi o svantaggi (ad esempio la convenienza del trasferimento del t.f.r a un fondo o le

⁹³ Ad esempio, il CCNL del settore terziario aziende ortofrutticole e agrumarie, che prevede l’iscrizione al fondo “Fon.te”, riconosce la possibilità di aderire anche a «lavoratori stagionali e avventizi» (non solo lavoratori con contratto a tempo determinato di durata superiore a una certa soglia temporale, in genere sei mesi); CCNL aziende ortofrutticole e agrumarie del 20 novembre 2020 (Fruitimprese e FLAI-CIGL, FISASCAT-CISL, UILTUCS-UIL). Dedicata specifica attenzione al lavoro a domicilio (art. 73) il CCNL per gli addetti alle industrie manifatturiere delle pelli e succedanei del 10 marzo 2017 rinnovato il 26 maggio 2023 (Associazione Pellettieri Italiani, Assopellettieri, Aimpes e FEMCA-CISL, FILCTEM-CGIL, UILTEC-UIL).

⁹⁴ CCNL per la categoria delle agenzie di somministrazione di lavoro del 15 ottobre 2019 (Assolavoro e CGIL, CISL, UIL, FELSA-CISL, NIDIL-CGIL, UILTEMP).

⁹⁵ CCNL per i dipendenti dell’industria metalmeccanica e della installazione di impianti del 05 febbraio 2021 (Federmeccanica, Assital e FIM-CISL, FIOM-CGIL, UILM-UIL), spec. art. 15.

⁹⁶ CCNL piccola e media industria manifatturiera metalmeccanica e della installazione di impianti del 7 giugno 2021 (Confimi Impresa Meccanica e FIM-CISL, UILM-UIL), art. 46 «A decorrere dal 1° gennaio 2022, in favore dei dipendenti che all’atto dell’iscrizione non hanno compiuto i 35 anni e che aderiscono per la prima volta alla previdenza complementare (circostanza attestata dal Modello TFR2), l’azienda verserà al fondo negoziale di riferimento, prescelto tra quelli di cui al primo comma, un contributo *una tantum* di 120 euro, entro un anno dall’iscrizione e in aggiunta alla contribuzione ordinaria a suo carico». Introduce invece un cd. “Contributo di solidarietà generazionale”, pari ad una quota aggiuntiva dell’1% sulla contribuzione datoriale di finanziamento dei regimi di previdenza complementare, al ricorrere di specifiche condizioni, il CCNL per i quadri direttivi e per il personale delle aree professionali dipendenti dalle imprese creditizie, finanziarie e strumentali del 19 dicembre 2019, rinnovato il 23 novembre 2023 (ABI-FABI e FIRST-CISL, FISAC-CGIL, UILCA, UNISIN). Prevede una contribuzione a carico del datore di lavoro con quota percentuale maggiorata, per i lavoratori a tempo determinato, che si estende in caso di trasformazione a tempo indeterminato del rapporto per i primi 24 mesi il CCNL per le aziende della Distribuzione moderna organizzata (DMO) del 19 dicembre 2018 rinnovato il 23.04.2024 (Federdistribuzione e FILCAMS-CGIL, FISASCAT-CISL, UILTUCS-UIL).

caratteristiche delle linee di investimento disponibili, *etc.*)⁹⁷. In questa direzione si muovono iniziative di sensibilizzazione e promozione⁹⁸ all'interno dei luoghi di lavoro, descritte come una forma di "proselitismo previdenziale", con effetti potenzialmente più efficaci nei settori a maggiore densità sindacale.

Infine, negli ultimi tempi è stata osservata una progressiva valorizzazione degli strumenti di bilateralità anche nel campo della previdenza complementare, visto il potenziale di questi meccanismi per rafforzare il sistema di protezione sociale attraverso un approccio condiviso e concertato. Le organizzazioni sindacali di concerto con le associazioni datoriali, soprattutto in settori con una tradizione di esperienze bilaterali consolidate, si pongono come attori ideali per una implementazione di tali politiche⁹⁹.

Quello restituito è un quadro che, per quanto eterogeneo e diversificato, riflette le opportunità della previdenza complementare, alla luce delle sfide poste dalla (in)sostenibilità del sistema pensionistico nel suo complesso.

Permangono delle criticità, riconducibili alla frammentazione della disciplina, alla scarsa omogeneità delle soluzioni adottate nei diversi comparti produttivi, ma anche il problema della distanza tra le diverse forme complementari, individuali e collettive¹⁰⁰.

Da qui discende l'inevitabile necessità di un'integrazione e armonizzazione costante con la fonte legale, non solo per garantire una maggiore coerenza sistematica, ma soprattutto per rispondere efficacemente alle trasformazioni in atto, rispetto alle quali – come detto in apertura – il secondo pilastro viene pensato come moderatore in grado di rilanciare la solidarietà sociale in una dimensione adattata ai bisogni emergenti.

⁹⁷ Nel CCNL industria Chimica-Farmaceutica, al fine di incentivare l'adesione ai fondi ("Fonchim" e "Faschim") che sono ad adesione volontaria, le parti hanno convenuto di attivare un «meccanismo di accesso al sistema *welfare* per i lavoratori non iscritti», in funzione del quale i lavoratori non iscritti possono accedere alla piattaforma elettronica di *welfare* prevista nel settore, per verificare i vantaggi offerti dai fondi, acquisire informazioni dettagliate sul loro funzionamento, anche tramite sistemi elettronici di simulazione, e avere contatti diretti con esperti.

⁹⁸ Vi dedica specifica attenzione, includendo un ruolo di promozione in capo «ai sistemi di bilateralità agricoli nazionali e territoriali», il CCNL per gli operai agricoli e florovivaisti del 23 maggio 2022 (Confagricoltura, Coldiretti e FAI-CISL, UILA-UIL, FLAI-CGIL) integrato dall'accordo di rinnovo del 27 ottobre 2023 che, all'art. 60, espressamente parla di attività promozionali da svolgersi nell'ambito delle aziende. Così anche il CCNL per i lavoratori dipendenti dalle imprese del settore elettrico del 18 febbraio 2013 rinnovato il 18 luglio 2022 (Elettricità futura, Utilitalia, ENEL S.p.a., GSE, Terna S.p.a., Energia libera e FILCTEM-CGIL, FLAEI-CISL, UILTEC-UIL), in particolare si v. l'Accordo tra le parti sociali del 18 luglio 2022 che dedica ampio spazio al tema, puntando a campagne informativa, promozionali e di sensibilizzazione con il coinvolgimento dei fondi operanti nel settore ("Fopen" e "Pegaso").

⁹⁹ M. TIRABOSCHI, *Welfare for People. Settimo rapporto su Welfare occupazionale e aziende in Italia*, Adapt University Press, 2024. Qui viene richiamato il caso, a livello territoriale, del CCRL Veneto Alimentaristi Panificatori del 25 luglio 2022 (Confartigianato Imprese Veneto, CNA Veneto, Casartigiani Veneto e AI-CISL, FLAI-CGIL, UILA-UIL) nel quale le parti, stabilite le modalità di erogazione del contributo contrattuale da destinarsi a tutti i lavoratori per l'iscrizione al fondo negoziale "Solidarietà Veneto" o a "Fon.te", prevedono che lo stesso venga versato dall'Ebav (Ente bilaterale dell'artigianato Veneto), incaricato di raccogliere le somme dalle varie aziende.

¹⁰⁰ M. PALLINI, *Le "altre" forme pensionistiche complementari: fondi pensione aperti e forme pensionistiche individuali*, in A. TURSI (diretto da), *La nuova disciplina della previdenza complementare*, cit., p. 772 ss.