

LE PENSIONI DEGLI ISCRITTI ALLA GESTIONE SEPARATA DELL'INPS

Quattro proposte per ACTA¹ per modifiche al Ddl recepente il Protocollo Governo-Sindacati

Fabio Pammolli e N. C. Salerno (CERM - Roma)

I lavoratori e i professionisti iscritti alla Gestione Separata dell'INPS rappresentano il comparto delle forze di lavoro italiane più vicino ad alcuni dei *target* dell'*agenda "Lisbona"*: più giovani della media, con livello di istruzione più elevato della media, componente femminile altrettanto elevata. Se a questo si aggiunge che i professionisti svolgono *de facto* funzioni di organizzazione dei fattori produttivi sopportando il rischio dei risultati della loro attività, che il più delle volte ha caratteristiche innovative anche per la costante esposizione al mercato, ne deriva che il Legislatore dovrebbe, non solo evitare situazioni di discriminazione, ma al contrario favorire, da un lato, il percorso di stabilizzazione occupazionale dei parasubordinati (il vero spirito della riforma "Biagi") e, dall'altro, lo sviluppo delle capacità imprenditoriali dei professionisti.

Dal punto di vista pensionistico, sono questi i soggetti che più risentono dello scarso apprezzamento del capitale umano nel sistema produttivo italiano, che concorre a determinare tassi di crescita economica, opportunità lavorative e livelli retributivi bassi, che a loro volta, all'interno delle regole "Dini", generano pensioni pubbliche con tassi di sostituzione altrettanto bassi (anche 35-40 per cento). E sono proprio questi i soggetti che trarrebbero maggiori vantaggi da una rapida entrata a regime del calcolo contributivo nozionale delle pensioni pubbliche, con aggiornamento frequente (auspicabilmente annuale) dei coefficienti "Dini" e vincoli anagrafico-contributivi non stringenti, e dallo sviluppo del pilastro pensionistico privato ad accumulazione reale. Un sistema contributivo multipilastro siffatto: non ostacola il fisiologico *turnover* nelle posizioni lavorative; rispetta le scelte individuali mantenendo alta la produttività; rende possibile la piena cumulabilità di redditi e pensioni; permette di considerare con continuità e senza perdite la storia contributiva; ricorre in maniera equilibrata al finanziamento a ripartizione (i redditi degli attivi) e a quello a capitalizzazione (lo smobilizzo degli investimenti effettuati *ad hoc*), con effetti positivi sul tasso di crescita del PIL, soprattutto di fronte al processo di invecchiamento della popolazione².

Se gli iscritti alla Gestione Separata avanzassero queste proposte, si farebbero portatori di una esigenza di rinnovamento sistemico sicuramente giusta, ma che non può trovare sostegno soltanto su di loro, in posizione minoritaria, da *outsider* e con bassa rappresentanza sindacale e politica. Tant'è vero che il Ddl di recepimento dell'Accordo Governo-Sindacati del Luglio 2007 si muove in direzione opposta:

- posticipa l'aggiornamento dei coefficienti "Dini";
- sommessamente ne mette in discussione persino la necessità (ne affida la valutazione ad una istituenda Commissione di esperti);
- pur ammorbidendo lo "scalone" in "scalini", inasprisce i requisiti anagrafici per il pensionamento;

¹ Cfr. www.actainrete.it

² Cfr. Pammolli-Salerno (2007), "Gli interventi sulle pensioni nel Ddl di attuazione dell'accordo Governo-Sindacati del 27 Luglio 2007", Nota CERM n. 3-2007.

- quando l'esigenza è quella di diversificare la contribuzione tra pilastro pubblico e privato, avvia l'avvicinamento dell'aliquota di contribuzione obbligatoria alla Gestione Separata, che tra tre anni raggiungerà il 26 per cento dall'attuale 23, a quella sui redditi da lavoro dipendente (INPS/INPDAP)³ ... ;
- ... e inoltre, se dovessero mancare i risparmi di spesa da razionalizzazione degli Enti previdenziali, prevede un incremento di contribuzione pensionistica di 0,09 punti percentuali sui lavoratori iscritti all'assicurazione generale obbligatoria (ivi inclusa la Gestione Separata), alle sue forme sostitutive ed esclusive e alle gestioni autonome dell'INPS.

Se il sistema si sta muovendo in questa direzione, quali ragionevoli richieste possono venire dagli iscritti alla Gestione Separata, perché la loro posizione non venga aggravata dalla stasi delle riforme?. Si avanzano le seguenti quattro proposte.

Le risorse per il pilastro privato: il TFR

Il costo del lavoro del dipendente contiene una voce, l'accantonamento al TFR, sulla quale l'imposizione è differita e la contribuzione sociale è ridotta: del 7,41 per cento della retribuzione annua lorda, che costituisce l'accantonamento TFR, solo una porzione pari allo 0,5 per cento diviene contribuzione pensionistica, mentre non viene assolta alcuna altra voce di contribuzione sociale, di modo che, l'accantonamento che si accumula effettivamente presso il datore di lavoro è il 6,91 per cento della retribuzione annua lorda. Se il lavoratore decide di devolvere il TFR al pilastro privato, egli ha a disposizione una risorsa *de facto* sgravata da oneri sociali.

Per porre sullo stesso piano gli iscritti alla Gestione Separata, si potrebbe prevedere che una quota sino al 7,41 per cento della retribuzione annua lorda (per i parasubordinati) e del fatturato annuo lordo (per i professionisti) venga esentata dall'imposizione sui redditi (IRE) e sconti una contribuzione pensionistica nella misura del 6,75 per cento della stessa retribuzione annua lorda ($\cong 0,5/7,41$), a condizione però che queste risorse confluiscono ad un piano pensionistico privato⁴.

Le risorse per il pilastro privato: il favor legis del finanziamento a carico del datore

Al di là del TFR, il lavoratore dipendente può beneficiare del finanziamento al pilastro privato a carico del datore. Tale finanziamento, se non può essere considerato un *free meal* perché rientra nella contrattazione del costo complessivo del lavoro, beneficia però di un trattamento contributivo di maggior favore rispetto al finanziamento a carico del lavoratore:

- esso, infatti, non solo è deducibile ai fini IRES-IRAP⁵ e non forma reddito imponibile per il lavoratore entro la soglia complessiva dei 5.164 Euro⁶, come la quota di reddito da lavoro che il lavoratore decide di dedicare al pilastro privato ...;

³ L'aliquota di contribuzione pensionistica alla Gestione Separata raggiungerebbe il 26 per cento tra tre anni (per il lavoro dipendente è mediamente del 33 per cento).

⁴ Per essere poi assoggettate alla fiscalità del pilastro privato proprio come il TFR smobilizzato dal lavoratore dipendente.

⁵ Le due basi imponibili sono diverse: l'IRES si applica con aliquota del 33 per cento ai profitti lordi dell'impresa; l'IRAP si applica al valore della produzione netta con un'aliquota nazionale del 4,25 per cento, su cui le Regioni hanno facoltà di variazione sino ad 1 punto percentuale. Ai fini del calcolo della deducibilità le aliquote possono essere sommate, dal momento

- ... ma esso sconta una contribuzione sociale ridotta, con aliquota del 10 per cento, denominata “contribuzione di solidarietà”, che va a sostegno del complesso delle attività del *welfare system* (non produce prestazioni direttamente appropriabili dal singolo), laddove il finanziamento del lavoratore è assoggettato a normale contribuzione sociale (di cui la pensionistica è parte)⁷.

Attraverso il canale del finanziamento del datore, il lavoratore dipendente ha praticamente accesso ad una forma di *opting-out* pubblico-privato, perché quelle risorse non sono assoggettate a contribuzione sociale, e pensionistica in particolare, proprio perché sono destinate al pilastro privato⁸.

Per porre sullo stesso piano gli iscritti alla Gestione Separata, si potrebbe prevedere: o una maggiore soglia di deducibilità ai fini IRE (superiore ai 5.164 Euro); oppure, meglio, la possibilità che una parte del finanziamento al pilastro privato abbia lo stesso trattamento contributivo del finanziamento del datore nel rapporto di lavoro dipendente, ossia sconti soltanto un contributo di “solidarietà” del 10 per cento, così permettendo un avvio di *opting-out* anche per la Gestione Separata⁹.

Le risorse per il pilastro privato: la fiscalità dell'investimento

La riforma del 2005¹⁰ ha impresso alla fiscalità del pilastro privato connotati fortemente regressivi¹¹, con almeno tre conseguenze negative: (a) contrasto con il principio costituzionale della progressività dell'imposizione; (b) forte aumento, soprattutto nelle prossime decadi quando gli iscritti al pilastro privato arriveranno nella fase di percezione dei benefici, della *tax-expenditure*; e (c) inefficienza/inefficacia delle agevolazioni, che perdono capacità incentivante proprio sulle platee di lavoratori/professionisti che, in prospettiva, avrebbero più necessità dell'integrazione pensionistica¹².

La razionalizzazione e l'equità della fiscalità del pilastro privato assumono un rilievo specifico per gli iscritti alla Gestione Separata, per due ordini di ragioni: sono soggetti che si trovano a fronteggiare situazioni di redditi medio-bassi (soprattutto i parasubordinati) e discontinui o esposti a rischio (sia i parasubordinati che i professionisti); l'equiparazione delle agevolazioni fiscali e contributive di cui si è detto ai precedenti due punti necessiteranno di copertura finanziaria, che è opportuno ricercare in

che il maggior costo abbatte i profitti generando un risparmio fiscale del 33 per cento, e lo stesso maggior costo non viene imputato alla voce “costo del lavoro” (parte della base imponibile IRAP) generando un risparmio fiscale del 4,25 per cento.

⁶ La soglia complessiva dei contributi annuali deducibili dal reddito del lavoratore, sia se provenienti direttamente da quest'ultimo ovvero dal suo datore.

⁷ Se il datore riconoscesse quello stesso ammontare come retribuzione diretta, esso sconterebbe una contribuzione sociale pari, nella somma della parte a carico del datore e della parte a carico del lavoratore, a circa il 40 per cento della retribuzione annua lorda (media delle aliquote contributive di operai e impiegati di imprese industriali in senso stretto con più di 50 dipendenti; *cfr.* pagina 304 del volume II della RGSEP per il 2006).

⁸ Una limitata possibilità di *opting-out* già esiste nel nostro sistema pensionistico, ma riguarda soltanto il lavoro dipendente.

⁹ Si consideri, inoltre, che l'articolo 16 del Decreto Legislativo 252 del 5 Dicembre 2005 stabilisce che, a valere sul gettito di “solidarietà”, venga finanziato anche il fondo contro il rischio del mancato o insufficiente versamento da parte del datore dei contributi al pilastro privato (sia il suo diretto, sia quello derivante dal TFR che quello del lavoratore, per i quali il datore funge da sostituto di versamento). Se così è, poiché gli iscritti alla Gestione Separata non rientrano tra i possibili beneficiari delle prestazioni di questo fondo, è corretto che essi non partecipino alla socializzazione del rischio e, corrispondentemente, che l'aliquota di “solidarietà” sia per loro inferiore al 10 per cento.

¹⁰ *Cfr.* “Disciplina delle forme pensionistiche complementari”, contenuta nel Decreto Legislativo 252 del 5 Dicembre 2005.

¹¹ Per i dettagli, si rimanda a Pammolli-Salerno (2006), “La nuova fiscalità della previdenza complementare per il lavoratore, l'impresa e l'Erario”, *working paper* MEFOP n. 14/2006.

¹² Sul punto *cfr.* Pammolli-Salerno (2004), “Incentivazione della previdenza privata e contenimento della tax expenditure”, Nota CERM n. 5-2004.

primo luogo nel disegno della *tax-expenditure* (soprattutto alla luce della di breve-medio periodo della finanza pubblica).

La base su cui assolvere l'obbligo contributivo

La teoria economica spiega quali sono l'origine e la finalità della contribuzione obbligatoria, che coincidono con origine e finalità del pilastro pensionistico pubblico: (a) la natura di bene "meritorio" della pensione, per evitare che la miopia individuale crei problemi di povertà assoluta o relativa nella quiescenza¹³; (b) la perfetta indicizzazione delle pensioni all'inflazione, che solo il pubblico finanziato a ripartizione può offrire a tutti i cittadini (il mercato non fornisce questa prestazione o la fornisce a costi elevatissimi); (c) l'accesso di tutti i cittadini a tassi di accumulazione dei contributi a rischio basso quasi nullo (*i.e.* la crescita del PIL), fondamentale nell'ottimizzazione del portafoglio pensionistico in ottica multipilastro. Ebbene, se sono queste tre le ragioni alla base dell'obbligo contributivo, esse dovrebbero valere allo stesso modo per tutti i redditi da lavoro, senza distinzioni di settore, comparto, categoria, tipologie contrattuali, natura subordinata, parasubordinata o professionale delle prestazioni. Ne discende che l'obbligo contributivo dovrebbe essere richiesto in maniera omogenea a tutte le forze di lavoro, contrariamente a quello che adesso accade in presenza sia di diverse aliquote pensionistiche sia di diverse basi imponibili di riferimento.

Per il lavoro dipendente, la base su cui è assolto l'obbligo contributivo pensionistico (del lavoratore e del datore) è sostanzialmente la retribuzione annua lorda (la stessa assoggettata ad IRE)¹⁴; poi alla contribuzione si aggiunge – come si è visto – quello 0,5 per cento della retribuzione annua lorda che è una parte dell'accantonamento annuale al TFR che *de facto* viene versato all'INPS/INPDAP. Tuttavia, il costo del lavoro dipendente regolare contempla, oltre allo stesso TFR, altre voci di contribuzione sociale – di cui la pensionistica è parte – a carico del datore; anche queste fanno riferimento alla retribuzione annua lorda come base imponibile. L'intervento del datore è solo *pro forma*, perché la contrattazione avviene sull'intero costo del lavoro (non v'è "illusione finanziaria")¹⁵, tanto che quello stesso obbligo contributivo potrebbe essere traslato in capo al dipendente¹⁶, previa rimodulazione sia della retribuzione annua lorda che delle aliquote contributive¹⁷. È qui che sorge la differente posizione tra il lavoro dipendente regolare e i parasubordinati/professionisti iscritti alla Gestione Separata.

Per i parasubordinati, l'obbligo di contribuzione pensionistica fa riferimento alla retribuzione annua lorda, ma in presenza di un minor carico di contribuzione sociale a carico del datore. Per i professionisti l'obbligo di contribuzione pensionistica fa riferimento direttamente al fatturato annuo lordo, senza alcuna contribuzione sociale a carico del committente o, nel caso, in presenza di una limitata quota di rivalsa sul committente. Per creare omogeneità su tutte le forze di lavoro, l'obbligo contributivo dovrebbe far riferimento alla stessa base reddituale, quella che teoricamente emergerebbe se datori/committenti non dovessero assolvere nessuna contribuzione diretta, ma l'obbligo fosse tutto in capo al prestatore di lavoro a valere sulla retribuzione lorda (in questa situazione => *costo del lavoro per il datore/committente = retribuzione lorda del prestatore*). Omogeneizzare l'obbligo contributivo al pilastro pubblico è rilevante, oltre che di per sé (per un principio di eguaglianza giuridica), anche per

¹³ Con pressioni per altra via sulle finanze pubbliche (funzioni redistributive/assistenziali).

¹⁴ Con alcune correzioni che possono variare a seconda della tipologia di contratto. I contributi sono poi deducibili ai fini IRE.

¹⁵ La suddivisione della contribuzione tra dipendente e datore discende unicamente dagli aggiustamenti attraverso i quali storicamente si è andato formando il complesso delle norme.

¹⁶ Senza con ciò far venir meno la funzione di sostituto d'imposta del datore.

¹⁷ Una identica osservazione vale per la suddivisione 1/3 (lavoratore) – 2/3 (datore) del contributo pensionistico del parasubordinato, così come per l'eventuale applicazione di rivalsa del professionista sul committente.

dare a tutti le stesse possibilità di dedicare risparmio volontario al pilastro privato, o di ampliare la copertura degli altri istituti assicurativi/assistenziali del *welfare system* (malattia, maternità, famiglia).

Posto che le quattro proposte sinteticamente descritte non sostituiscono i passaggi di riforma sistemica (riguardanti non solo la Gestione Separata) su cui più volte CERM si è espresso, essi possono però rappresentare rivendicazioni coerenti e responsabili degli iscritti alla Gestione Separata, nella speranza che queste modifiche possano il prima possibile collocarsi in un quadro di riforma complessiva del sistema pensionistico e di *welfare*¹⁸. E potrebbero diventare anche punti di interesse per i liberi professionisti con Cassa pensionistica autonoma, ma solo – lo si desidera sottolineare fermamente – nella misura in cui anche costoro accettino sia le regole del criterio di calcolo contributivo sia l'equiparazione dell'obbligo di contribuzione al pilastro pubblico con riferimento a base imponibile omogenea¹⁹.

Cfr. Appendice

8 Dicembre 2007

CERM - Via G. Poli n. 29 - 00187 ROMA - ITALY
Tel.: 06 - 69.19.09.42 - Fax: 06 - 69.78.87.75
www.cermlab.it

¹⁸ Cfr. la proposta del CERM 82007), "*Per una riforma delle pensioni e del welfare*", liberamente disponibile su <http://www.cermlab.it/documents/Nuove%20pensioni%20per%20un%20nuovo%20welfare%20---%20canovaccio%20per%20ddl.pdf>.

¹⁹ Lo stesso può esser detto per i lavoratori autonomi iscritti all'INPS (artigiani e commercianti), purché accettino l'equiparazione dell'obbligo di contribuzione al pilastro pubblico con riferimento a base imponibile omogenea.

Appendice

AJ Il calcolo della contribuzione pensionistica in percentuale del costo del lavoro, nella media di operai ed impiegati dipendenti (imprese industriali in senso stretto con più di 50 dipendenti; cfr. pagina 304 del volume II della RGSEP per il 2006):

$$cdl = ral + 30,97\% * ral + 6,91\% * ral$$

costo del lavoro per il datore (pointing to cdl)
retribuzione lorda (pointing to ral)
aliquota TFR (al netto della quota che diviene contribuzione pensionistica) (pointing to 30,97%)
contribuzione sociale – pensionistica inclusa – a carico del datore (pointing to 6,91%)

$$\Rightarrow ral = \frac{cdl}{(1 + 30,97\% + 6,91\%)}$$

il 32,7% del *ral* – ovvero la contribuzione pensionistica – espresso in termini di costo del lavoro diviene:

$$\frac{32,7\% * ral}{cdl} = \frac{cdl}{(1 + 30,97\% + 6,91\%)} * \frac{32,7\%}{cdl} = 23,72\%$$

BJ Il calcolo della contribuzione pensionistica in percentuale del costo del lavoro per il parasubordinato iscritto alla Gestione Separata:

$$cdl = ral + \frac{2}{3} * 26,72\% * ral$$

contribuzione sociale, inclusa la pensionistica (pointing to 26,72%)
la quota della contribuzione sociale – pensionistica inclusa – a carico del datore (pointing to 2/3)

$$\Rightarrow ral = \frac{cdl}{(1 + \frac{2}{3} * 26,72\%)}$$

il 26% del *ral* – ovvero la contribuzione pensionistica dopo l'innalzamento previsto nel Ddl di recepimento del Protocollo – espresso in termini di costo del lavoro diviene:

$$\frac{26\% * ral}{cdl} = \frac{cdl}{(1 + \frac{2}{3} * 26,72\%)} * \frac{26\%}{cdl} = 22,07\%$$

CJ Il calcolo della contribuzione pensionistica in percentuale del costo del lavoro per il professionista iscritto alla Gestione Separata, nell'ipotesi che non ci sia rivalsa alcuna sul committente:

$cdl = ral$ => *il costo del lavoro per il committente equivale all'onorario lordo del professionista*

il 26% del *ral* – ovvero la contribuzione pensionistica dopo l'innalzamento previsto nel Ddl di recepimento del Protocollo – espresso in termini di costo del lavoro rimane pari al 26%.

Espressa come percentuale del costo del lavoro, la contribuzione pensionistica obbligatoria:

- per i parasubordinati diverrà, dopo gli incrementi previsti nel Ddl, pressoché uguale a quella del lavoro dipendente regolare, con una differenza di poco più 1,5 p.p. laddove le aliquote *ex-lege* differiranno di 7 p.p. (33 – 26);
- per i professionisti diverrà addirittura superiore - rispetto al lavoro dipendente regolare - di oltre 2 p.p..

A fronte di un obbligo quasi parificato (i parasubordinati) o addirittura più stringente (i professionisti), gli iscritti alla Gestione Separata non godono (come descritto nel testo):

- del differimento di imposizione e della decontribuzione cui i dipendenti regolari hanno accesso sulla voce del costo del lavoro costituita dal TFR,
- né delle maggiori agevolazioni contributive (di fatto una via di *opting-out*) cui gli stessi dipendenti regolari hanno accesso via finanziamento del datore al pilastro privato (rispetto alle agevolazioni previste per il finanziamento a carico diretto dei partecipanti al pilastro privato).

Inoltre, l'attuale disegno della fiscalità del pilastro privato sfavorisce gli iscritti alla Gestione Separata perché, in contrapposizione col principio costituzionale della progressività dell'imposizione, riduce la *tax-expenditure* che potrebbe essere dedicata ai redditi medio-bassi e disperde risorse che invece dovrebbero essere impiegate nel superamento delle due discriminazioni alle precedenti *alinea*.

Per i professionisti, inoltre, un più elevato obbligo contributivo al pilastro pensionistico pubblico contrasta sia con la diversificazione del risparmio pensionistico vero il pilastro privato, sia con la diversificazione della contribuzione sociale verso altri istituti assicurativi/assistenziali (malattia, maternità, famiglia).