

# Tfr in busta paga

Misura contorta e con criticità. Meglio scelte più lineari e dirette

di Nicola C. Salerno ([nicola.salerno@tin.it](mailto:nicola.salerno@tin.it) | [Reforming.it](http://Reforming.it))

---

Riecco il dibattito sul Tfr. Dura da venti anni e non può non trovarci tutti, tecnici e diretti interessati, sfibrati e stanchi. Solo in parte è andato a finanziare il pilastro previdenziale, in parte è rimasto presso le imprese, in parte è confluito all'Inps. È il risultato di riforme incompiute che, invece di avviare un nuovo corso, hanno mantenuto parti del vecchio e parti del nuovo. La proposta del Governo rischia di muoversi né più né meno su questo stesso filone. Molti dubbi sulla sua efficacia di stimolare i consumi e, nel contempo, complessità operative e rischi. Alle famiglie e all'economia servono risorse fresche, nuove, e non remix di risorse esistenti. Ma spieghiamoci.

## Un po' di storia dello smobilizzo

Non è la prima volta che si parla di superamento dell'istituto del Tfr. A metà strada tra ammortizzatore contro la disoccupazione, finanziamento fuori mercato e a basso costo per la promozione imprenditoriale, investimento previdenziale. Spurio di natura e per ciò stesso inefficiente e inefficace su singoli obiettivi.

Tutto cominciò nel 1993, con la legge sui fondi pensione di diritto italiano che individuava negli accantonamenti al Tfr una delle fonti di finanziamento. Poi sono venute le riforme del trattamento fiscale (di pari passo con le modifiche della fiscalità del risparmio a natura previdenziale), quindi proposte di smobilizzo anche per finalità diverse dalla previdenza integrativa. Nel 2000 le regole del Tfr furono estese ai nuovi assunti nel comparto pubblico, dove per i lavoratori già impiegati continuavano a valere le precedenti (mediamente più generose) regole del trattamento di fine servizio (Tfs), la cosiddetta "buonuscita". Per i già assunti, tuttavia, fu prevista anche l'opzione di passaggio dal Tfs al Tfr a condizione che contestualmente si aderisse a uno strumento di previdenza complementare. Sempre nel 2000 si ipotizzò anche un utilizzo degli accantonamenti Tfr per finanziare gli investimenti Umis.

Negli ultimi dieci anni, almeno un paio di volte si è discusso di Tfr in busta paga per rilanciare i consumi delle famiglie e favorire la crescita. E, in coincidenza con i progetti di riforma, periodicamente chiamate in causa anche questioni di principio, come la libera disponibilità delle proprie risorse da parte del lavoratore, il superamento del paternalismo da parte dello Stato e dell'imprenditore, etc..

L'ultima volta che si è intervenuti sul Tfr è stata nel 2007, all'interno della riforma della previdenza complementare. Per favorire il deflusso degli accantonamenti Tfr ai fondi pensione (o agli altri strumenti equivalenti), si escogitò il criterio del "silenzio-assenso". I lavoratori avevano un semestre per comunicare la loro scelta: destinare le risorse a un fondo pensione o mantenerle presso il datore. In caso di mancata scelta, gli accantonamenti

venivano girati a FondInps, istituito presso l'Inps ma esterno e separato dall'Inps. In più, veniva indicata la soglia dei 50 addetti, al di sopra della quale l'opzione di mantenere il Tfr presso il datore non è praticabile, e implica che gli accantonamenti vengano destinati al *Fondo di gestione del Tfr* aperto presso l'Inps e funzionante secondo le tradizionali regole del Tfr.

Per quanto riguarda il comparto pubblico, gli accantonamenti smobilizzati sono destinati a un secondo fondo creato ad hoc prima presso l'Inpdap e ora, dopo la fusione Inpdap-Inps, presso l'Inps. Le movimentazioni di questo fondo hanno natura puramente contabile (si tratta in realtà di una contabilizzazione a bilancio, senza l'istituzione di un vero e proprio fondo).

Le ipotesi di smobilizzo hanno sempre riguardato gli accantonamenti futuri non lo stock già accumulato; tuttavia, la normativa attuale non esclude che, previa accordi lavoratore-datore, si possa disporre anche dello stock.

Dalla riforma del 2007 non è arrivato quell'impulso decisivo allo sviluppo dei fondi pensione e della previdenza complementare che si sperava. Oggi il Tfr si trova spaccettato in più collocazioni: quello presso i datori di lavoro, quello dedicato ai fondi pensione (o alle altre forme di previdenza complementare), quello presso FondInps, quello presso il *Fondo di gestione del Tfr*, quello che viene registrato nel fondo per i dipendenti pubblici sempre presso l'Inps.

Tra l'altro, sarebbe bene avere più circolazione di informazione sulla governance del FondInps che, per rispettare le regole di funzionamento della previdenza complementare italiana (D. Lgs. n. 124-1993 e successive modifiche), è chiamato a gestire i capitali sui mercati, tramite investimenti effettivi e non nozionali. L'altro fondo, invece, quello per i lavoratori pubblici, opera su basi nozionali perché privo di capitali effettivi.

## **La proposta del Governo**

Non è ancora ben chiara nei dettagli. Ogni giorno sopraggiungono novità e modifiche. Le ultime notizie parlano di uno smobilizzo su base volontaria del lavoratore, senza distinzione di classe dimensionale delle imprese. Sarebbero coinvolti solo gli accantonamenti futuri al 100% o al 50% del loro importo (non gli stock, parti dei quali tra l'altro già in accumulazione nei fondi previdenziali). La possibilità riguarderebbe sicuramente il comparto del lavoro privato, ma la proposta iniziale ha riguardato anche il pubblico. Questo è tra i dettagli meno chiari e su cui sono più probabili cambiamenti. Alla data in cui questa nota è chiusa, parrebbe esserci un ripensamento sulla possibilità di estendere l'intervento anche al comparto del lavoro pubblico per problemi di copertura.

L'operazione non toccherebbe gli accantonamenti futuri già dedicati alla previdenza complementare, ivi incluso il FondInps. Non è chiaro che cosa avverrà degli accantonamenti futuri al *Fondo di gestione del Tfr* presso l'Inps.

La fiscalità del Tfr in busta paga dovrebbe essere quella separata, per evitare l'applicazione penalizzante dell'aliquota marginale. L'operazione, inoltre, sarebbe a costo zero per le imprese, che avrebbero accesso a prestiti bancari a tassi agevolati (stesso livello della rivalutazione degli accantonamenti Tfr). All'intervento delle banche potrebbe affiancarsi quello della cassa Depositi e Prestiti.

Nulla si dice sull'orizzonte temporale, dando per scontato che si tratti di un trasferimento in busta paga che possa durare per sempre, a meno di susseguenti scelte diverse del lavoratore.

Per una manovra da cui ci si attende un effetto rapido e incisivo sui consumi, fin troppi punti incerti, fin troppe complicazioni.

## Aspetti vantaggiosi

Se ne intravedono essenzialmente due. In primo luogo, il sostegno ai redditi disponibili delle famiglie. Gli accantonamenti futuri si potranno – in base a quanto si legge – inserire in busta paga in un'unica tranche (assieme alla retribuzione di Febbraio) o in due tranches (Febbraio e Novembre) o in dodici tranches (pagamenti mensili). Anche questo punto è in evoluzione.

La speranza è che, in combinazione con l'erogazione degli 80 Euro mensili (per coloro che ne hanno titolo), la monetizzazione del Tfr dia impulso ai consumi e faccia da traino per la ripresa della produzione di beni e servizi.

In secondo luogo, si intravede la possibilità di superare definitivamente il vecchio Tfr. Gli accantonamenti non ancora dedicati a previdenza complementare potranno essere smobilizzati in busta paga. Rimarrebbe presso le imprese il vecchio stock, lentamente in esaurimento o con il pensionamento dei lavoratori, o con il cambio di lavoro, oppure con accordi ad hoc di smobilizzo lavoratore-datore.

## Aspetti critici

Se questi sono i due vantaggi, molte di più appaiono le criticità:

- Nel 2007, gli accantonamenti Tfr furono smobilizzati in toto dalle imprese con più di 50 dipendenti a tempo indeterminato (in direzione o di strumenti di previdenza complementare o del *Fondo di gestione del Tfr* presso l'Inps). A meno di non voler coinvolgere gli accantonamenti futuri al *Fondo di gestione del Tfr* presso l'Inps, gli accantonamenti ancora smobilizzabili sono quelli di coloro che hanno scelto di mantenere il Tfr in impresa o per i quali il "silenzio-assenso" ha implicato mantenerlo in impresa, presso le imprese sotto la soglia dei 50 addetti. Vista così, la dimensione aggregata della manovra pro consumo si ridimensiona molto;
- Tra l'altro, la volontarietà della monetizzazione (a richiesta del lavoratore) tende a contrarre ancor di più la dimensione aggregata. I sondaggi delle settimane scorse mostrano come non tutti i lavoratori vedano di buon occhio questa possibilità e preferiscano tenere i risparmi al sicuro con un tasso di rivalutazione definito per legge e anche attraente in momenti di elevata incertezza e di inflazione bassa o addirittura negativa;
- Il precedente punto fa comprendere come sarà difficile, anche se la proposta di intervento divenisse legge, superare del tutto il vecchio istituto del Tfr. Con ogni probabilità alcuni accantonamenti futuri continuerebbero a restare in impresa. Superarlo del tutto implicherebbe, poi, mandare a esaurimento il *Fondo di gestione del Tfr* presso l'Inps con ammanchi di risorse nei prossimi anni che il bilancio dell'Inps deve fronteggiare, auspicabilmente senza scaricarsi sul debito pubblico;
- In ogni caso – e questo è un commento ripetuto più volte anche nel 2007 – per un superamento integrale del Tfr non basta il suo smobilizzo. Anche smobilizzati, gli accantonamenti Tfr continuano a essere una componente sui generis del costo del lavoro, con il datore che deve continuare a contabilizzarli e poi "girarli". Il superamento integrale implicherebbe una riorganizzazione delle voci di costo del lavoro o, per i neo assunti, una nuova contrattazione del costo del lavoro che non consideri più il Tfr e venga espressa direttamente in termini di retribuzione lorda

(un discorso simile potrebbe esser fatto per i contributi obbligatori a carico del datore di lavoro, che potrebbero essere riuniti in capo al lavoratore);

- Perplesità si possono sollevare anche in merito alle compensazioni alle imprese. A fronte di uno smobilizzo permanente (l'unico che possa aspirare ad avere effetti sui consumi), anche le compensazioni lo devono essere. E compensazioni permanenti implicano, per forza di cose, flussi di prestiti sine die alle imprese a condizioni contrattuali prefissate. Se così non fosse, l'intervento non sarebbe più completamente neutrale per le imprese, che sarebbero indotte, probabilmente, a scontare dei costi futuri. Una prospettiva che potrebbe, in questo frangente, sortire combinazione perversa con l'altro intervento in discussione, quello dell'eliminazione o del ridimensionamento dell'articolo 18, con imprese indotte a liberarsi di dipendenti a tempo indeterminato/determinato per compensare futuri maggiori oneri da smobilizzo Tfr. Una endogenità da non sottovalutare guardando il più possibile alla dinamica nei prossimi anni. Per inciso, un meccanismo di compensazione alle imprese simile a quello che adesso si annuncia è già partito nel 2007, a sostegno del citato "silenzio-assenso": come ha funzionato? è ancora in corso? come si sono comportate le banche? se è stato ricontrattato a scadenza, quali cambiamenti ci sono stati nelle condizioni contrattuali? Qualche informazione corredata da dati aiuterebbe il dibattito e la consapevolezza delle scelte;
- Se il Tfr ancora smobilizzabile è concentrato nelle piccole imprese, lo snodo delle compensazioni è tutt'altro che secondario. Benché i valori assoluti teorici di maggior costo non siano elevati (la differenza tra il costo del Tfr e quello del prestito bancario), si tratta del gruppo di imprese che storicamente in Italia soffre di strozzature nell'accesso al credito. Al di là del maggior costo teorico su più anni, dunque, è l'effettiva disponibilità di flussi equivalenti e alternativi la cosa da assicurare. In questa fase di sofferenza, in cui la domanda langue e con essa anche le entrate da gestione operativa, sottovalutare questa esigenza potrebbe non essere una soluzione ma una aggravante della crisi;
- Ma poi, perché il sistema bancario dovrebbe prestarsi a erogare finanziamenti a tassi interesse bassi e da tener fissi sine die per rimanere nei termini della proposta? Certo, adesso il tasso di riferimento della Bce è ai minimi storici e la politica monetaria non è mai stata così espansiva nell'Eurozona; ma queste condizioni potrebbero cambiare. Poi ci dovrebbe essere il supporto della Cassa Depositi e Prestiti, che potrebbe avere o un ruolo diretto (affiancando le banche nell'erogazione di flussi di risorse sostitutivi del Tfr) o un ruolo aggiuntivo di garanzia per le banche. Queste ultime sarebbero assistite anche dal *Fondo di garanzia per la liquidazione del Tfr*, che normalmente copre il lavoratore dal rischio che l'impresa insolvente non sia in grado di corrispondere il Tfr. In assenza di una versione ufficiale del provvedimento, nel dibattito si considera anche la possibilità di attivare un canale diretto tra la liquidità che alle banche affluisce dalle misure straordinarie della Bce e i prestiti alle imprese in sostituzione del Tfr. Il punto di dirimente di policy è: quanto vale adesso attivare questa catena di garanzie per riallocare risorse già esistenti, quando la necessità è far affluire al sistema economico risorse fresche su entrambi i lati, del lavoratore e del datore? In particolare, il ruolo degli investimenti della Cassa Depositi e Prestiti e quello della liquidità immessa in via straordinaria dalla Bce dovrebbe andare già in questa

direzione: non un remix di risorse interne al sistema, per giunta passanti per istituti controversi e da tempo in via di trasformazione come il Tfr, ma sostegno diretto alla domanda e alla produzione. La Cassa lo può già fare per ufficio e vocazione, la liquidità della Bce lo potrebbe passando o per la leva delle banche o per quella del bilancio pubblico, con acquisti di titoli pubblici che alleggeriscano i vincoli di emissione e spesa;

- E qui si viene agli aspetti riguardanti la PA. Nel 2007, i dipendenti pubblici non furono coinvolti dal meccanismo di “silenzio-assenso”, ma per i neo assunti dal 2000 era ed è rimasto possibile, previa contrattazione collettiva, chiedere lo smobilizzo degli accantonamenti per destinarli a uno strumento di previdenza complementare. Medesima possibilità per coloro che, già assunti prima del 2000, optavano e optano per trasformare il Tfs in Tfr contestualmente aderendo a uno strumento di previdenza complementare. Il meccanismo previsto ha natura puramente nozionale e contabile per evitare flussi finanziari in uscita dalla PA: gli accantonamenti smobilizzati sono depositati in un fondo presso l’Inps (allora l’Inpdap) e rivalutati a tassi di rendimento medi rappresentativi del comparto dei fondi pensione, per poi corrispondere il montante al lavoratore al momento del pensionamento o della fine del rapporto di lavoro (nei casi previsti dal regolamento). Ciò detto, fatti salvi tutti gli accantonamenti futuri già indirizzati a previdenza complementare, che cosa accade agli altri non già smobilizzati? Li si esclude dalla possibilità di monetizzazione come sembra ci si stia orientando? Li si tratta alla stregua di quanto avviene nel comparto privato, monetizzandoli in busta paga su richiesta del lavoratore? Per tutti gli occupati alle dipendenze della PA? Anche per quelli ancora soggetti al Tfs, per evitare discriminazioni tra coorti di lavoratori? E nel caso i pubblici fossero inclusi, per compensare la PA dei flussi di risorse in uscita, i prestiti delle banche assistiti dalle garanzie sopra descritte o gli interventi della Cddpp e della Bce non creerebbero forse debito pubblico implicito? In aggiunta, se le compensazioni saranno, come nel privato, sine die o almeno a medio termine, questo canale di creazione di debito pubblico implicito rimarrebbe attivo per più anni... Tanti dubbi, tante domande. A tal punto che nelle ultime ore prima della chiusura di questa nota, le notizie riportano di una probabile rinuncia a estendere l’intervento al comparto pubblico. Ma, anche così fosse, non resterebbe il problema di un trattamento discriminatorio tra tipologie di contratti di lavoro e tra lavoratori? In quale ginepraio giuridico rischiamo di trovarci anche solo tra qualche mese?;
- A voler essere “pignoli” sul piano giuridico, una discriminazione tra lavoratori emerge anche dal fatto che chi ha già compiuto la scelta di destinare gli accantonamenti Tfr alla previdenza complementare non può, adesso, chiedere che gli vengano riconosciuti in busta paga. Questo limite può esser percepito persino come penalizzante per chi, invece, ha compiuto scelte lungimiranti comparando il tradizionale Tfr con vincoli e potenzialità dei nuovi strumenti di previdenza complementare. Ma, a meno di non rinunciare all’intervento in busta paga, non si può fare diversamente: non si possono stravolgere i programmi di investimento a finalità previdenziale e la loro gestione patrimoniale facendo venir meno flussi di risorse già prese in considerazione e contrattualizzate. Il settore della previdenza complementare, non ancora definitivamente decollato in Italia, ha bisogno di stabilità e certezza normativa. Non possiamo correre il rischio che il finanziamento multipilastro delle pensioni venga rimesso in discussione nelle radici;

- C'è poi lo snodo del trattamento fiscale degli accantonamenti che finissero in busta paga. Erogarli in totale esenzione fiscale e contributiva è troppo, equivarrebbe a una tax expenditure troppo alta, persino più favorevole del regime cui sono soggetti gli accantonamenti dedicati alla previdenza complementare. Si creerebbe il paradosso di avvantaggiare coloro che non hanno scelto l'adesione alla previdenza complementare, quando l'intenzione delle riforme degli ultimi venti anni è stata proprio quella di creare convenienze fiscali per premiare la scelta responsabile e lungimirante dell'adesione. Ma anche assoggettare gli accantonamenti in busta paga a imposizione separata (il proposito del Governo) non è esente da contraddizioni. In una fase in cui sono necessarie politiche espansive e di alleggerimento fiscale, ne deriverebbe un gettito per l'Erario che le stime correnti individuano tra 2 e 5 miliardi di Euro all'anno a seconda di come sono definiti i dettagli dell'intervento. Quello che dovrebbe essere *tax deferral* a favore del lavoratore (imposizione differita al momento del pensionamento o della conclusione del rapporto di lavoro) viene, di fatto, anticipato e rischia di tradursi, in mancanza di una ripresa sufficiente dei consumi e del Pil, in un aumento di pressione fiscale;
- Da ultimo, una domanda molto generale e ampia. Per quanto tempo gli accantonamenti in busta paga? Sine die? Verrebbe da dire sì, perché, come si è già detto, per sperare di avere effetti sui consumi l'intervento deve incidere sul reddito disponibile permanente (cosa che per esempio non riesce a fare la distribuzione degli 80 Euro/mese già decisa dal Governo). Ma, in tal caso, bisogna riflettere anche su quello che faranno i neo assunti, i giovani che si spera arrivino presto a contratti di lavoro a tempo determinato o indeterminato che prevedono il Tfr. Se i giovani optassero subito per la busta paga, verrebbe meno la fonte più importante di finanziamento della previdenza complementare, proprio per quelle generazioni che invece ne avranno più bisogno, perché per loro le pensioni pubbliche saranno calcolate integralmente con le regole contributive (tassi di sostituzione attesi tra il 50 e il 60%) e le prestazioni welfariste pubbliche diverranno in futuro sempre più selettive. Insomma, il finanziamento multipilastro è una pietra angolare della riforma del welfare, nelle parti già compiute e in quelle in corso; se viene meno la fonte più importante di finanziamento del pilastro privato, questo significa rimettere in discussione un intero percorso di evoluzione sistemica strutturale. La promozione che adesso si sta facendo per il Tfr in busta paga, di là dai ritorni politici immediati, potrebbe costare molto cara in termini di sforzi che si dovranno fare, nel futuro prossimo, per riconvincere i giovani dell'importanza di una adesione precoce alla previdenza complementare. Riflettiamoci bene, attenti a non bruciare il percorso già fatto.

## Conclusioni

Dal raffronto tra vantaggi e criticità emerge un messaggio chiaro per la policy: non sembra affatto una buona idea attivare adesso, in questo frangente e in questi termini, il passaggio in busta paga degli accantonamenti Tfr. Per rilanciare i consumi e la crescita servono leve più dirette, libere da contraddizioni e dubbi sia di natura economica che di interpretazione giuridica. Soprattutto, servono leve che iniettino nel sistema economico risorse realmente fresche, e non leve che redistribuiscano tra operatori - lavoratori e datori - risorse già esistenti. Perché in fin dei conti è questo che accade: anche se sono previsti prestiti compensativi alle imprese, in questo frangente gli interventi straordinari della Bce e le operazioni della Cassa Depositi e Prestiti dovrebbero già fare di tutto per arrivare alle imprese e alle famiglie e stimolare investimenti e domanda, senza dipendere dai meccanismi tortuosi del Tfr. Infatti, per le sue caratteristiche, e soprattutto per le modifiche parziali, frammentate e non risolutive da cui è già stato interessato, il Tfr non si presta allo scopo, non può essere una leva diretta, rapida e certa. Al contrario, si rischia di metter mano, con finalità congiunturali e guardando soltanto al breve periodo, a un tassello sulla carta piccolo ma che occupa una posizione importante nei ridisegni di struttura della contrattazione del costo del lavoro, nell'equiparazione tra lavoro privato e lavoro pubblico, nella modernizzazione del sistema pensionistico e di welfare.

L'istituto del Tfr:

- è da circa un ventennio sotto modifiche operative e fiscali;
- è sempre presente nel contratto di lavoro e nei bilanci dell'impresa e della PA ma ha destinazioni di fatto multiple (impresa/PA, strumenti di previdenza complementare, FondInps, *Fondo di gestione del Tfr* per i privati, fondo Inps ex-Inpdap che raccoglie gli accantonamenti smobilizzati dei i pubblici);
- sul fronte privato consiste realmente in risorse tangibili e trasferibili, mentre su quello pubblico in risorse nozionali;
- per non discriminare tra privato e pubblico, un suo passaggio in busta paga obbligherebbe a compensazioni sia verso le imprese private che verso la PA, con conseguenti problemi di creazione di forme sommerse di debito pubblico;
- per evitare di discriminare tra coorti di lavoratori, in linea teorica la monetizzazione dovrebbe esser permessa anche per gli accantonamenti futuri al Tfs;
- sempre in linea teorica, per evitare discriminazioni e contraddizioni di policy, si dovrebbe lasciare libertà di optare per la busta paga a anche a coloro che hanno già aderito alla previdenza complementare.

Su queste basi, l'intervento progettato dal Governo non può non colorarsi delle stessa frammentazione della storia e della normativa del Tfr. Le contraddizioni e le discriminazioni tra lavoratori potrebbero anche sfociare in incertezze di cui chiedere ragione innanzi a un giudice del lavoro. Meglio, molto meglio puntare su interventi di rilancio della domanda indipendenti, in se stessi compiuti, lineari e indirizzati a tutti i lavoratori senza alcun distinguo e alcuna clausola normativa settoriale. Quando la crisi sarà alle spalle, si potrà metter mano al Tfr per dare un assetto nuovo e organico a tutta la materia. Sperando presto di non dover imbastire altri dibattiti di policy sul Tfr, avendolo già tutto dedicato stabilmente a moderni strumenti di previdenza complementare.

Ncs

[www.reforming.it](http://www.reforming.it)

e-mail: [nicola.salerno@tin.it](mailto:nicola.salerno@tin.it)

twitter: [nicolacsalerno](https://twitter.com/nicolacsalerno)

+39 347 - 90.23.927