



Numero 1 / 2025

Michele SQUEGLIA

**L'affermazione del diritto unionale dei *cross border workers*
e dei *EU citizens*: i *pan-european pension products* (pepp)**

L'affermazione del diritto unionale dei *cross border workers* e dei *EU citizens*: i *pan-european pension products (pepp)*¹

Michele SQUEGLIA

Professore Associato di diritto del lavoro nell'Università degli Studi di Milano

Sommario: 1. Premessa. – 2. Le regole contenute nel Regolamento (UE) 2019/1238. – 3. Ordine o disordine nelle regole (e negli obiettivi) della disciplina italiana sul PEPP? – 4. Le chiavi di lettura dell'EIOPA sulla marginale diffusione del PEPP. – 5. Le prospettive della previdenza complementare individuale fra etica del mercato e responsabilizzazione del legislatore eurounitario.

1. Premessa

Il mercato bancario, finanziario e assicurativo dell'UE ha, di fatto, bocciato il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP) – introdotto dal Regolamento (UE) 2019/1238 del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019² ed attuato in Italia dal d.lgs. 3 agosto 2022, n. 114 – ma sarebbe errato pensare che sbarri la strada a qualsivoglia futura operazione di *restyling* dei suoi più rilevanti profili problematici. È indubbio che i difetti di architettura normativa, in altra sede ampiamente indagati³, hanno condotto ad un senso di diffidenza, di insoddisfazione e, persino, di rassegnazione, non solo a causa della presenza di rigide e macchinose regole di funzionamento, ma anche dell'emergere di problemi, neppure tanto marginali, riconducibili a fattori istituzionali, culturali, politici. D'altra parte, il PEPP non si sottrae all'amara constatazione che la promozione dei diritti sociali in UE, e in particolare, del diritto

¹ Il contributo riprende e approfondisce la relazione presentata al Convegno “*La previdenza complementare individuale tra mercato e sviluppo*” organizzato il 21 ottobre 2024 dal Dipartimento di Diritto privato e storia del diritto dell'Università degli Studi di Milano.

² Il quadro normativo di riferimento è stato integrato da quattro successivi atti legislativi, adottati dalla Commissione europea sulla base delle proposte formulate da EIOPA: a) il Regolamento delegato (UE) 2021/473 sulle norme tecniche di regolamentazione che specificano le disposizioni inerenti ai documenti informativi, i costi e le commissioni inclusi nel massimale dei costi e le tecniche di attenuazione del rischio per il PEPP; b) il Regolamento delegato (UE) 2021/895 relativo all'intervento sui prodotti; c) il Regolamento delegato (UE) 2021/896 sulle informazioni aggiuntive ai fini della convergenza delle segnalazioni a fini di vigilanza; d) il Regolamento di esecuzione (UE) 2021/897, che stabilisce norme tecniche attuative per l'applicazione del Regolamento PEPP per quanto riguarda il formato delle segnalazioni a fini di vigilanza alle autorità competenti e la cooperazione e lo scambio di informazioni tra le autorità competenti e con l'EIOPA.

³ Sia consentito per un approfondimento il rinvio ai miei lavori: M. SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul “Pan-European Personal Pension product” (PEPP): perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo. Parte I*, in *RDSS*, 3, 2020, p. 601 ss.; M. SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul “Pan-European Personal Pension product” (PEPP): perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo. Parte II*, in *RDSS*, 4, 2020, p. 751 ss.

previdenziale, è affermata solo se e quando non contrasta con le finalità economiche e con le esigenze dei mercati⁴.

Senza voler qui entrare in complessi dibattiti, è sufficiente rammentare che il PEPP rappresenta la concretizzazione di ciò che la Commissione UE aveva fermamente manifestato qualche anno prima in occasione della redazione del *Green Paper*, concernente la creazione, in ambito europeo, della c.d. *Capital Market Union*⁵: Trattandosi di un atto preparatorio, avente la funzione di *pre-law*, ossia di prefigurazione e anticipazione di interventi normativi, il *Green Paper* rendeva manifesta l'intenzione della Commissione di incoraggiare lo sviluppo di un mercato unico europeo dei prodotti pensionistici individuali⁶, dal momento che le risorse provenienti dal risparmio previdenziale avrebbero dovuto favorire il potenziamento dei finanziamenti a lungo termine con evidenti benefici per l'economia reale dei Paesi dell'Unione.

Chi scrive ritiene che un'opera di manutenzione del PEPP sia non solo opportuna, ma anche inevitabile, a condizione che non sia presentata come una risolutiva svolta verso la sostenibilità previdenziale dei singoli paesi dell'UE, tutt'al contrario, come una difesa di uno prodotto previdenziale da proteggere come uno strumento prezioso in quanto davvero utile ed efficace per l'affermazione del diritto unionale dei *cross border workers* e, più in generale, dei cittadini europei. Tale convinzione trova una valida conferma dai risultati dell'indagine Eurobarometro 2023 dell'EIOPA: solo il 42 per cento dei consumatori europei ha dichiarato di sentirsi sicuro di poter mantenere, grazie al trattamento pensionistico, il proprio tenore di vita, una volta cessata l'attività lavorativa. Un dato che varia notevolmente da un Paese all'altro, con i livelli più alti di fiducia in Lussemburgo (61 per cento), Paesi Bassi (59 per cento) e Danimarca (58 per cento) e i più bassi in Lettonia (23 per cento), Slovenia (27 per cento) e Polonia (28 per cento). La scarsa fiducia dei consumatori dell'Unione in tale ambito è in parte dovuta alla conoscenza della previdenza complementare: solo il 23 per cento dei consumatori dell'UE è iscritto a un regime pensionistico professionale e solo il 19 per cento possiede un prodotto pensionistico individuale.

Senza lasciarsi avvolgere dal fascino che il tema evoca, innanzi tutto opportuno sgombrare il terreno da qualche equivoco che negli ultimi mesi circonda il PEPP.

In primo luogo, non vi è alcun dubbio che il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo si configuri come uno strumento di previdenza complementare individuale. Segnatamente alcuni studi, all'inverso non molti, che si sono occupati dell'argomento, hanno convenuto che, stante le sue caratteristiche, il PEPP si inserisce a pieno titolo nel terzo pilastro della previdenza complementare. Si tratta, a mio avviso, di un'affermazione solo in parte esatta perché non coglie l'aspetto (forse) più originale di questo strumento. È esatta nel momento in cui collochiamo il PEPP nella sua dimensione di risparmio pensionistico volontario attraverso il quale i cittadini europei, indipendentemente dal fatto che svolgano un'attività lavorativa,

⁴ Il tema è ampio e meriterebbe una trattazione a sé, rimando, anche in questo caso, alle riflessioni esposte in M. SQUEGLIA, *La previdenza complementare eurolunitaria. Tra tutela dei diritti previdenziali nel mercato e tutela (dei diritti previdenziali) dal mercato in Variazioni Temi di Diritto del Lavoro*, 2023, p. 568 ss.

⁵ Commissione Europea, *Libro Verde "Costruire un'Unione dei mercati dei Capitali"*, del 18 febbraio 2015, consultabile sul sito: eur-lex.europa.eu.

⁶ ⁷ In tal senso, v. Covip, *Relazione per l'anno 2014*, in www.covip.it, p. 185 e ss.

integrano i trattamenti pensionistici obbligatori. È evidente che si tratti di uno strumento differente dagli enti pensionistici aziendali (precisamente denominati EPAP) nei quali si materializza l'idea di un fondo pensione occupazionale (o professionale) che svolge un'attività transfrontaliera in un altro Stato UE e raccoglie le adesioni dei lavoratori occupati presso imprese legalmente insediate in quei Stati. Tuttavia, è incompleta perché il tratto caratterizzante è da ricercare non tanto nella sua collocazione, quanto invece nella sua natura “paneuropea”: precisamente, il PEPP mira a favorire la portabilità dei risparmi previdenziali in una società che, stante la sempre maggiore diffusione del *remote working* e dello *smart working*, specie dopo la dolorosa vicenda pandemica da Covid 19, si presenta sempre più aperta ad un'ampia mobilità aziendale e professionale all'interno dell'UE. Ebbene, la circostanza che il PEPP si qualifichi *paneuropeo* non vuol dire che esso lo sia poi concretamente. Difatti, se si indaga, non solo in superficie, tra le norme della fonte unionale, si scorge che lo strumento non offre affatto l'universalità promessa, bensì una suddivisione del prodotto in sottoconti nazionali, i cui benefici (per gli aderenti) e i vantaggi (per i fornitori e per i distributori), non sembrano compensare i costi di attivazione e di funzionamento.

In secondo luogo, è certo che le istituzioni eurounitarie abbiano mostrato, con l'ingresso del primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo, un'adeguata consapevolezza dell'importanza che il tema del *gap* pensionistico riveste in tutti i paesi dell'UE, ma hanno anche portato alla luce le enormi difficoltà di ricercare un punto di equilibrio condiviso in materie che sono fortemente regolamentate a livello nazionale. In un tempo nel quale la condizione economica, lavorativa e previdenziale degli individui è costantemente messa a dura prova, ciò che viene immediatamente posto in tensione è l'incapacità dell'UE nel ricercare soluzioni unanime al conflitto intergenerazionale.

Che fosse fortemente compressa la competenza dell'Unione – in materia di politica previdenziale e fiscale –, quando non direttamente esclusa, dal diritto nazionale degli Stati membri, non era di certo un tema di cui legislatore eurounitario poteva ritenersi ignaro⁷, ma relegare il PEPP in una zona franca nella quale sono i singoli Paesi UE, in coerenza con i propri sistemi pensionistici e fiscali, a farsi carico della ricerca di possibili soluzioni al fine di avvicinare il più possibile le rispettive discipline normative, ha finito per allontanarlo dal progetto di favorire

⁷ Si fa riferimento, da un lato, alla competenza dell'Unione nella materia previdenziale che non può essere esercitata in modo da compromettere “la facoltà riconosciuta agli Stati membri di definire i principi fondamentali del loro sistema di sicurezza sociale, né da “incidere sensibilmente sull'equilibrio finanziario dello stesso” (art. 153, TFUE); dall'altro, all'assenza di una competenza normativa esplicita nel campo della politica fiscale in quanto è sancita la sola adozione di sole disposizioni di armonizzazione delle legislazioni “nella misura in cui detta armonizzazione sia necessaria per assicurare l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno e evitare le distorsioni di concorrenza” (art. 113, TFUE).

Per i profili tributari si v. G. MELIS, *Libertà di circolazione dei lavoratori, libertà di stabilimento e principio di non discriminazione nell'imposizione diretta: note sistematiche sulla giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *Rass. Trib.*, 2000, 1161; R. LUPI, *Concorrenza tra ordinamenti, comunità europee e prelievo tributario*, in A. Zoppini (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Bari, 2004, 183 ss.; P. PURI, *Il lavoratore transfrontaliero e la previdenza complementare*, in AA.VV. (a cura di), *La mobilità transnazionale del lavoratore dipendente: profili tributari*, Cedam, Padova, 2006.

Con specifico riferimento al PEPP si v. M. MARTIS, *I Pan-European Pension Products (PEPP) quale strumento per la riduzione delle asimmetrie fiscali in ambito europeo, e potenziale baricentro delle politiche previdenziali e fiscali comunitarie in materia di previdenza complementare rivolte ai cross border workers*, in *Rivista di dottrina fiscale*, 1, 2023, p. 97 ss.

la previdenza complementare oltre i livelli offerti dai fondi pensione occupazionali e, dunque, di riduzione del divario pensionistico dei cittadini eurounitari⁸.

Ebbene, come queste brevi osservazioni introduttive dovrebbero suggerire, diverse ombre hanno segnato la previsione del PEPP nella legislazione unionale e molte altre si sono manifestate al cospetto degli ordinamenti nazionali. Siamo, dunque, di fronte ad un bivio: eliminare le intrinseche contraddizioni, i dubbi interpretativi, le ambiguità di fondo e l'insufficiente armonizzazione che circondano la sua regolazione oppure ricorrere ad altre soluzioni, forse meno seducenti, ma più funzionali alla previdenza dei cittadini eurounitari?

2. Le regole contenute nel Regolamento (UE) 2019/1238

Così precisati i contorni ed il contesto legato al PEPP, occorre, sia pure sinteticamente, ripercorrere le regole introdotte dal legislatore unionale.

Innanzitutto, esso può essere fornito da una platea ampia di operatori, quali gli enti creditizi, le imprese assicurative operanti nel ramo assicurazione diretta vita, gli enti pensionistici aziendali o professionali, le imprese di investimento che prestano servizio di gestione portafoglio, la società di gestione di OICVM e i gestori di fondi di investimento alternativi (art. 6, par. 1). La novità è, dunque, quella di avere inserito, tra i soggetti fornitori, anche gli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP) autorizzati o registrati ai sensi della Dir. UE 2016/2341 che, conformemente al diritto nazionale, sono autorizzati a fornire anche prodotti pensionistici individuali⁹.

La competenza in ordine alla registrazione e all'inserimento in uno specifico registro pubblico centrale è devoluta all'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (d'ora in avanti EIOPA): una volta registrato e inserito nel predetto registro, il prodotto può essere offerto e distribuito in tutta l'Unione (artt. 7 e 13).

È ammessa la possibilità che il prodotto sia solo distribuito dalle già menzionate imprese finanziarie, dagli intermediari assicurativi e dalle imprese di investimento autorizzate a prestare servizio di consulenza in materia di investimenti, seguendo le regole vigenti in base ai differenti settori (così, le imprese di assicurazione e gli intermediari assicurativi si conformano alla Direttiva UE 2016/97 sulla distribuzione assicurativa; le imprese di investimento e gli altri fornitori dei

⁸ M. MARTIS, *I Pan-European Pension Products (PEPP) quale strumento per la riduzione delle asimmetrie fiscali...* op. cit., p. 127, ove conclude che i PEPP "(...) risultano invero ammantati da un'innegabile opacità, data senz'altro dalla miopia del Legislatore UE, il quale ben avrebbe potuto intervenire più incisivamente su una materia, quella della previdenza complementare, diversamente destinata a una normazione interna frammentaria, in quanto ancora connotata da forti influenze del monismo statale",

⁹ Il PEPP potrebbe costituire il grimaldello per consentire ad una previdenza collettiva professionale di svolgere anche quella individuale non professionale, raccogliendo adesioni e aumentando la propria capacità sul mercato dei capitali. Per la prima volta sussiste la concreta possibilità di realizzare una copertura integrata di strumenti previdenziali: una previdenza contrattuale non più solo ed esclusivamente collettiva. Su questa auspicabile evoluzione si v. M. SQUEGLIA, *A piccoli passi verso una previdenza (complementare) contrattuale collettiva e individuale: la soluzione eurounitaria del "Pan European Personal Pension Product" (PEPP)*, in *Labor. Il lavoro nel diritto*, n. 5, 2020, p. 567 e ss.; sulla nozione di previdenza contrattuale, si v. M. SQUEGLIA, *La «previdenza contrattuale»: un modello di nuova generazione per la tutela di bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Giappichelli, Torino, 2014.

PEPP sono tenuti ad applicare le regole contenute nella Direttiva 2014/65/UE (MiFID II) (art. 10).

Per i fornitori è sancito l'obbligo di investire le risorse raccolte secondo il principio della "persona prudente", in base al quale gli investimenti devono essere effettuati: a) nel migliore interesse a lungo termine dell'insieme dei risparmiatori in PEPP; b) tenendo conto dei rischi legati alle decisioni di investimento e del potenziale impatto a lungo termine di queste ultime sui fattori ESG; c) in modo tale da garantire la sicurezza, la qualità, la liquidità e la redditività del portafoglio nel suo complesso; d) prevalentemente sui mercati regolamentati; e) anche ricorrendo a strumenti derivati nella misura in cui questi strumenti riducono i rischi di investimento o facilitano una gestione efficiente del portafoglio; f) tenendo in considerazione un'adeguata diversificazione per evitare un'eccessiva dipendenza da una determinata categoria di attività, emittenti o gruppi di imprese; g) in ambiti non esclusi dall'elenco elaborato dal Consiglio o in un paese terzo ad alto rischio con carenze strategiche; g) senza esporre i fornitori e le attività corrispondenti al PEPP a rischi derivanti dal ricorso eccessivo alla leva finanziaria o alla trasformazione delle scadenze (art. 41, par. 1).

In ordine agli impieghi delle risorse accumulate, i fornitori hanno la possibilità di offrire fino a sei linee di investimento, tutte basate su comprovate tecniche di mitigazione del rischio che garantiscano una sufficiente tutela dei risparmiatori in PEPP (art. 42, par. 1). Tra le scelte di investimento è compresa un'opzione standard a basso rischio (c.d. "PEPP di base"), sulla base di una garanzia sul capitale dovuta all'inizio della fase di decumulo e, se del caso, durante la fase di decumulo, o di una tecnica di attenuazione del rischio coerente con l'obiettivo di consentire al risparmiatore almeno il recupero del capitale (artt. 42, par. 2, e 45, par. 1). È fissato, agli aderenti del PEPP cd. di base, un livello massimo di costi e di commissioni applicabili su base annua pari all'1 per cento del patrimonio accumulato (art. 45, par. 2).

Quanto alla portabilità, consistente nella possibilità di versare i contributi su un conto PEPP di uno Stato UE nel quale i risparmiatori trasferiscono la propria residenza (per ragioni familiari, personali o di lavoro), essa è realizzata con la previsione di un sistema di sottoconto nazionale che ciascun fornitore ha l'obbligo di costituire, al quale si applicano le regole di previdenza complementare (ivi comprese quelle fiscali) stabilite da quel Paese (artt. 2, par. 1, n. 23, e 19)¹⁰. Lo scopo è di consentire all'aderente che trasferisce la residenza in un altro paese dell'UE di poter beneficiare per i flussi contributivi futuri del regime, anche fiscale, fissato a livello nazionale. Il sottoconto può essere, quindi, definito come una sezione nazionale del PEPP, al quale si applica la disciplina del Paese nel quale è costituito al fine di rispondere alle esigenze del cittadino eurounitario che trasferisce la propria residenza nel Paese nel quale il sottoconto è stato aperto. Ne consegue che qualora il risparmiatore non trasferisce la propria residenza in un altro Stato membro, il sottoconto coincide con il conto PEPP.

¹⁰ Differentemente dalle forme pensionistiche complementari di tipo occupazionale per le quali, in tema di portabilità, intervengono le norme della direttiva UE n. 2341/2016 (IORP II), che sono state recepite nella nostra disciplina nazionale, integrando il d.lgs. n. 252/2005 (cfr. artt. 15-*bis* e ss.). Sul punto si rinvia a A. CANDIAN, M. SQUEGLIA, A. TURSÌ, *Manuale della previdenza complementare*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 60 ss.

Il fornitore, per costituire e per gestire un sottoconto nazionale può fare ricorso anche ad un altro fornitore registrato PEPP che operi in quel Paese UE, ponendo in essere un partenariato (art. 19, par. 2). Ove non riesca ad offrire direttamente o mediante convenzione con altro soggetto operatore il servizio di portabilità al risparmiatore, quest'ultimo può decidere di cambiare il fornitore, senza subire costi di alcun genere o, in alternativa, può continuare a contribuire all'ultimo fornitore e, in questo caso, senza alcuna modifica delle condizioni legali (art. 20)¹¹.

Inoltre, il regolamento consente al risparmiatore del PEPP di trasferire la posizione individuale accumulata presso un altro fornitore autorizzato nel proprio o in un differente paese dell'Unione. L'opzione può essere esercitata trascorsi almeno cinque anni di permanenza che decorrono dal momento dell'adesione al singolo piano pensionistico individuale (art. 53).

Particolare interesse assume l'obbligo per il fornitore o per il distributore dei PEPP, prima della sottoscrizione del contratto, di fornire al potenziale risparmiatore una consulenza personalizzata, affinché questi possa prendere una decisione consapevole; ivi compresa la possibilità di modificare il fornitore decorso un termine di cinque anni dalla sottoscrizione del contratto. Le commissioni e gli oneri connessi con il trasferimento non possono comunque superare lo 0,5 per cento del valore della posizione trasferita.

Rientra comunque tra gli obblighi del fornitore la definizione, nella documentazione contrattuale, delle prestazioni pensionistiche erogabili, in forma di rendita o di capitale, di prelievo o una combinazione di entrambe. In ogni caso, è sancito l'obbligo, prima della conclusione del contratto, dei fornitori di predisporre e pubblicare sul sito *web* un documento contenente le informazioni chiave sul prodotto (c.d. PEPP *Key Information Document* - KID), per consentire ai potenziali risparmiatori di comparare i diversi schemi pensionistici individuali offerti sul mercato. Ulteriori informazioni devono essere comunicate con cadenza annuale, prima del pensionamento e durante la fase di erogazione delle prestazioni pensionistiche (art. 26 e ss).

Infine, sono devolute alle Autorità di vigilanza dei singoli Stati dell'Unione i poteri di vigilanza, di indagine e sanzionatori, con funzioni ripartite tra autorità del paese d'origine del fornitore e autorità del paese ospitante (art. 16,) mentre sono conferiti poteri di intervento all'EIOPA in caso di un timore significativo in merito alla tutela dei risparmiatori in PEPP, anche in relazione al carattere pensionistico a lungo termine del prodotto o di una minaccia all'ordinato funzionamento e all'integrità dei mercati finanziari o alla stabilità dell'insieme o di una parte del sistema finanziario dell'Unione (art. 65, par. 9).

Già dalle (mie) prime riflessioni mosse al Regolamento (UE) 2019/1238, tanto sul piano del metodo quanto su quello del merito, si sottolineava essenzialmente che il primo prodotto pensionistico paneuropeo presentava (e presenta) diversi aspetti discutibili e farraginosi che ne facevano (ne fanno), uno strumento poco appetibile sia per gli operatori (fornitori e distributori) sia per i possibili aderenti. Il suo scarso *appeal* lo rendeva (e lo rende) un prodotto anche poco competitivo rispetto ai piani pensionistici individuali domestici.

¹¹ A tale riguardo, è sancito anche l'obbligo per i fornitori dei PEPP, dopo un periodo transitorio di tre anni decorrente dal 22 marzo 2022 (data di entrata in vigore del Regolamento), di attivare, direttamente o tramite un altro fornitore, "sottoconti" nazionali per almeno due Stati membri.

All'orizzonte si intravedevano anche diversi rischi che originavano dalla sottoscrizione di un PEPP, indipendentemente dalla natura del soggetto fornitore, sul piano della libera circolazione e della libera prestazione di servizio. Proprio su questi ultimi aspetti, l'introduzione del PEPP esigeva un'attenta e ponderata verifica, anche alla luce di una più penetrante elaborazione dei confini causali dei prodotti previdenziali individuali, se taluni di essi potessero essere considerati tali o se l'assenza di ogni garanzia previdenziale imponesse al contrario di renderli assimilabili, quanto meno in via di interpretazione analogica, a prodotti finanziari *tout court*.

Ebbene, a tre anni e mezzo dalla sua introduzione, non sorprende che il primo prodotto pensionistico paneuropeo offre dati di utilizzo significativamente modesti. In diversi Stati dell'Unione neppure è stato preso in considerazione dai soggetti specializzati autorizzati alla sua istituzione¹². D'altra parte, un prodotto pensionistico previdenziale non diviene uno strumento di ordinario utilizzo soltanto perché previsto dalla legislazione unionale, ma deve essere compreso, studiato e valutato positivamente dagli Stati membri, dagli operatori e dai beneficiari.

Il primo PEPP è arrivato sul mercato nel corso del 2022 (26 settembre 2022), offerto dalla Fintech Finax, fondata nel 2017 e con sede a Bratislava in Slovacchia. La sua offerta comprende tanto la versione del PEPP di base quanto quella con le opzioni di investimento alternative. L'elenco ha poi ricompreso altri PEPP, sempre istituiti dalla medesima società finanziaria, in Polonia, Repubblica Ceca, Croazia. Attualmente, nel Registro pubblico centrale EIOPA¹³ sono presenti otto voci, ma sempre di nessun nuovo fornitore, oltre alla Fintech Finax. Nessun PEPP è stato istituito da operatori italiani.

I dati lasciano obiettivamente perplessi, considerato da un lato, il gran numero di operatori privati appositamente investiti dalla legislazione unionale di compiti di fornitura, di distribuzione e di gestione (quindi non solo compagnie di assicurazione) e, dall'altro, considerando che i risparmi dei cittadini dell'UE ammontano, per un totale di 34 trilioni di euro nel 2023, di cui ben il 34 per cento è depositato in conti correnti bancari.

3. Ordine o disordine nelle regole (e negli obiettivi) della disciplina italiana sul PEPP?

Di tutto ciò naturalmente in questa sede non possiamo occuparci, ma questo non impedisce di segnalare come l'operazione complessiva del legislatore italiano, in ordine all'attuazione del Regolamento (UE) 2019/1238, si inserisca in un quadro complessivo della previdenza complementare che si presenta già di per sé problematico e discutibile. Indubbiamente, l'ingresso del PEPP è coerente con l'idea che il nostro ordinamento è andato accordando in maniera

¹² Anche in Germania il PEPP non ha ottenuto consensi dal mercato a causa degli ostacoli normativi ritenuti troppo gravosi. Ad oggi, il mercato tedesco ha assunto un atteggiamento ampiamente scettico. Sul punto, si v. *Versicherungsjournal.de*, *Nach einem Jahr Pepp: erst ein Anbieter* del 5 aprile 2023 consultabile al link: <https://www.versicherungsjournal.de/markt-und-politik/nach-einem-jahr-pepp-erst-ein-anbieter-147398.php>

¹³ Il Registro può essere consultato al seguente link: <https://pepp.eiopa.europa.eu/>.

progressiva di favorire un sistema concorrenziale tra le forme pensionistiche complementari, collettive e individuali.

Se con l'emanazione del d.lgs. n. 252/2005, il legislatore – nella duplice prospettiva di incentivare la concorrenza tra le forme pensionistiche complementari e di garantire, al contempo, al potenziale aderente la piena libertà di scegliere, tra quelli offerti sul mercato, lo strumento più adatto alle proprie esigenze previdenziali – aveva deciso di tendere ad una sostanziale equiparazione tra tutte le diverse forme di previdenza complementare, con il d.lgs. 3 aprile 2022, n. 114 compie un passo ancora ulteriore: differenziare (anche) l'offerta di prodotti previdenziali individuali, introducendo una disciplina che, per diversi profili, deroga quella introdotta dal d.lgs. n. 252/2005, rendendo di fatto il PEPP un *unicum* della previdenza complementare individuale.

In altri termini, e più semplicemente, è riuscito nell'impresa di rendere il PEPP un prodotto, per alcuni aspetti, anche più competitivo rispetto ai PIP domestici, regolati dagli artt. 12 e 13 del d.lgs. n. 252/2005.

Tale constatazione trova fondamento nella lettura delle norme contenute nel d.lgs. n. 114/2022, in attuazione della delega conferita al Governo dall'art. 20 della legge. n. 53/2021 (legge di delegazione europea 2019-2020).

Al di là degli esercizi verbali impiegati dalla fonte unionale, sui quali si è dovuto confrontare, non senza difficoltà, il legislatore domestico – che potrebbero apparire tutto sommato abbastanza sterili – e sorvolando sulla tecnica legislativa adottata¹⁴, sono diversi i profili che occorre richiamare in questa sede: l'accumulo (o il finanziamento), il decumulo (l'erogazione delle prestazioni), i costi, il trasferimento, il ruolo degli EPAP e il regime fiscale.

Un primo snodo essenziale è rappresentato dall'esame delle norme dedicate al finanziamento. L'art. 10, d.lgs. n. 114/2022 prescrive che il finanziamento al PEPP avviene mediante il versamento di contributi a carico del risparmiatore e, su base volontaria, del datore di lavoro o del committente. Nel caso di soggetti fiscalmente a carico, il finanziamento dei sottoconti italiani PEPP può essere attuato dai soggetti nei confronti dei quali sono a carico. Al risparmiatore PEPP, il co. 5 del medesimo articolo consente il versamento della contribuzione può proseguire anche oltre il raggiungimento dell'età pensionabile prevista dal regime obbligatorio di appartenenza purché alla data del pensionamento risulti effettuata la contribuzione per almeno un anno presso il sottoconto italiano. Inoltre, è (...) facoltà del risparmiatore in PEPP di determinare autonomamente il momento di fruizione delle prestazioni pensionistiche PEPP". Fin qui nulla di nuovo rispetto a quanto già riconosciuto a favore delle forme pensionistiche individuali di cui agli artt. 12 e 13, d.lgs. n. 252/2005 (cfr. l'art. 8).

Di tutta evidenza è invece l'esclusione del conferimento del trattamento di fine rapporto maturato e maturando. Tale estromissione è menzionata nella relazione di accompagnamento al testo dello schema di decreto ed è giustificata dall'intento di assecondare il progetto del legislatore

¹⁴ Una tecnica legislativa, inconsueta e poco funzionale, se confrontata con gli interventi legislativi precedenti con i quali il legislatore italiano, recependo le direttive UE, ha apportato modificazioni e/o integrazioni alle disposizioni contenute nel d.lgs. n. 252/2005.re

eurounitario di creare un terzo pilastro della previdenza complementare che si affianchi e che risulti alternativo rispetto agli schemi pensionistici già esistenti sul mercato italiano.

Si potrebbe dire, riprendendo le parole di una nota dottrina, che differentemente dall'esperienza passata, il legislatore con il PEPP ha interrotto “(...) quella “previdenzializzazione” del TFR che da tempo si intravedeva come approdo ultimo dell'istituto”¹⁵.

Si tratta di una scelta per nulla convincente e, oggettivamente, anche scriteriata. Si fa ragionevolmente fatica a comprendere il perché di una tale differenziazione, dal momento che per le altre forme pensionistiche individuali il conferimento del TFR è invece ammesso, previo accordo con il datore di lavoro. Una tale soluzione finisce, da un lato, per distorcere la libertà di concorrenza tra forme pensionistiche individuali che già è naturalmente deformata, a causa dell'ampliamento di fornitura e distribuzione dei PEPP anche a soggetti diversi dalle compagnie di assicurazione e, dall'altro, a far riemergere “i fantasmi dal passato” sulla natura retributiva delle quote del trattamento di fine rapporto¹⁶.

A ben guardare, essa favorisce anche comportamenti opportunistici. Infatti, l'esclusione potrebbe indurre il datore di lavoro, nelle imprese di piccola e media dimensione (con meno di 50 dipendenti), a promuovere l'adesione ad un PEPP di sua scelta, prevedendo una contribuzione volontaria a proprio carico, al fine di motivare il lavoratore a non aderire ad una forma pensionistica complementare collettiva di riferimento, al solo fine di conservare il trattamento di fine rapporto nell'impresa. Una situazione, che oltre a produrre asimmetrie competitive, finisce irreparabilmente anche per distorcere la complessiva domanda di previdenza complementare in Italia, specie dei giovani lavoratori¹⁷.

Quanto alle prestazioni, il provvedimento prevede che il diritto si acquisisca al momento della maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza del risparmiatore in PEPP, trascorsi almeno cinque anni “dall'apertura del sottoconto italiano”.

In tale disposizione è dato ravvisare una palese differenziazione rispetto alle forme pensionistiche complementari per le quali si fa riferimento ai “(...) cinque anni di partecipazione alla previdenza complementare” (cfr. art. 11, co. 1, d.lgs. n. 252/2005) e non necessariamente al fondo pensione o al piano pensionistico individuale incaricato poi di procedere all'erogazione della prestazione complementare. Esigenze di omogenizzazione avrebbero suggerito di estendere

¹⁵ A. TURSÌ, *Note introduttive: la terza riforma della previdenza complementare*, cit., p. 539. Per rilievi critici sul tema, v. P. SANDULLI, *Il conferimento, tacito e non, del Tfr al sistema di previdenza complementare*, in G. MESSORI (a cura di), *La previdenza complementare in Italia*, Bologna, 2006, p. 157 ss.

¹⁶ Si fa riferimento, da un lato, ai noti orientamenti della Corte di Cassazione, in stridente contrasto con il giudice delle leggi, che riconoscono la natura di retribuzione differita alle prestazioni pensionistiche complementari nonché ricomprendono nella retribuzione utile per il computo del trattamento di fine rapporto anche la contribuzione versata dal datore di lavoro per il finanziamento del fondo pensione (Cass. n. 783/2006, Cass. n. 13558/2001; Cass., Sez. Un., n. 974/1997, Cass. n. 5505/1995); dall'altro lato, al costante indirizzo della Corte di Giustizia che, in diverse circostanze, ha sostenuto che le prestazioni erogate dai regimi di previdenza complementare privata rientrano nella nozione di retribuzione trattandosi, anch'esse, di “(...) vantaggi pagati direttamente o indirettamente [...] dal datore di lavoro al lavoratore” in ragione del rapporto di lavoro.

¹⁷ M. SQUEGLIA, *Previdenza complementare: un tema sempre più in fuga dalle nuove generazioni?* in *Ipsos Quotidiano*, 10 gennaio 2025 (<https://www.ipsos.it/documents/quotidiano/2025/01/11/previdenza-complementare-tema-fuga-nuove-generazioni>).

tale diritto a coloro che possono vantare gli anni di iscrizione anche presso le forme pensionistiche (almeno individuali) aventi sede legale in Italia. Perché il limite è di riscattare, in assenza del requisito dei 5 anni dall'apertura del sottoconto italiano in PEPP, la sola posizione accumulata.

Il decreto legislativo, coerentemente con quanto stabilito dalla fonte unionale, individua diverse tipologie di prestazioni¹⁸ che sono assoggettate ad una differente imposizione fiscale (art. 15). In specie, le modalità di erogazione delle prestazioni pensionistiche erogate dal PEPP sono le seguenti: a) il capitale accumulato in unica soluzione (il cd. prelievo complessivo); b) oppure una combinazione di prelievo (quota di capitale erogata in soluzione unica) e di rendita periodica (per la restante parte), con un trattamento fiscale differenziato a seconda che il prelievo risulti o meno superiore al 50 per cento del montante finale accumulato. In particolare, le prestazioni erogate in forma di prelievo di capitale fino ad un massimo del 50 per cento del montante finale accumulato, e in rendita per la restante parte, sono soggette ad una ritenuta a titolo d'imposta con l'aliquota del 15 per cento ridotta di una quota pari a 0,30 punti percentuali per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di maturazione della posizione individuale nel sottoconto italiano con un limite massimo di riduzione di 6 punti percentuali. Si tratta di un'opzione già contemplata per le altre forme pensionistiche complementari (cfr. art. 11, co. 3, d.lgs. n. 252/2005).

Medesima tassazione è stabilita per le prestazioni pensionistiche PEPP erogate in forma di capitale (o di prelievi) qualora la rendita derivante dalla conversione di almeno il 70 per cento del montante finale sia inferiore al 50 per cento dell'assegno sociale di cui all'art.3, co. 6 e 7, della legge n. 335 del 1995 (cfr. 15, co. 3, d.lgs. n. 114/2022 e, analogamente, cfr. l'art. 11, co. 3, d.lgs. n. 252/2005).

Oltre alla rendita vitalizia e alla prestazione in capitale in misura non superiore al 50% del montante accumulato (a meno che, come si è riferito in precedenza, la rendita derivante dalla conversione di almeno il 70% del montante finale superi il 50% dell'assegno sociale), è possibile accedere anche ai c.d. "prelievi" e beneficiare sempre della prestazione interamente in capitale in alternativa alla rendita, con una tassazione tuttavia superiore rispetto a quella applicata alle prestazioni di previdenza complementare. Difatti, le prestazioni erogate in forma di capitale in un'unica soluzione e quelle erogate in forma di prelievi superiori al 50 per cento del montante finale accumulato sono soggette per il loro intero ammontare ad una ritenuta a titolo d'imposta con l'aliquota del 23 per cento (art. 11, co. 4, d.lgs. n. 114/2022).

Trattasi, a mio avviso, di una previsione anch'essa molto discutibile per almeno due ragioni.

In primo luogo, perché minaccia di distorcere la concorrenza, dal momento che la regola può essere facilmente deformata. Difatti, tale opzione è fortemente attenuata dal fatto che esistono diverse soluzioni per evitare il necessario ricorso alla rendita (si pensi all'utilizzo delle anticipazioni oppure alla liquidazione di buona parte o di tutto il montante accumulato nella rendita integrativa temporanea anticipata - oggi peraltro ammissibile anche per i PEPP - o, ancora,

¹⁸ I vantaggi fiscali in fase di contribuzione sono i medesimi di quelli delle forme di previdenza complementare di cui al d.lgs. 252/2005.

per il tramite dell'adesione di più fondi pensione al fine di permanere sotto il limite di importo che consente di ottenere tutto in capitale.

In secondo luogo, perché – al di là dell'efficacia e della convenienza della misura – questa diversa offerta e maggiore elasticità delle prestazioni, ereditata dalla fonte unionale, avrebbe dovuto trovare riconoscimento anche per le altre forme pensionistiche complementari individuali.

Sul versante degli oneri, il d.lgs. n. 114/2002 dispone – in caso di trasferimento della propria posizione presso altro fornitore di PEPP alla stregua dell'art. 52 del Regolamento (UE) 2019/1238 – che l'ammontare delle commissioni e degli oneri addebitati al risparmiatore in PEPP dal fornitore di PEPP trasferente avente sede legale in Italia debba limitarsi alle spese effettivamente sostenute e debba essere previamente reso noto al risparmiatore. In ogni caso, il totale degli oneri addebitati non può eccedere lo 0,2 per cento della posizione da trasferire. Le operazioni di trasferimento di cui all'art. 52 del Regolamento (UE) 2019/1238 sono comunque esenti da ogni onere fiscale (art. 12).

Quanto al trasferimento libero (o volontario), in linea con quanto già previsto per i fondi pensione “tradizionali”, è possibile trasferirsi da un PEPP ad un altro, ma qui con un termine di *default* di cinque anni di permanenza nel PEPP, anziché di 2 come sancito nel d.lgs. 252/2005 (cfr. art. 14, co. 1, d.lgs. n. 252/2005). La ragione di tale differenziazione resta però incomprensibile, considerando che la disposizione contenuta nel Regolamento (UE) 2019/1238, e integralmente richiamata nel d.lgs. n. 114/2022, avrebbe potuto essere superata dalla legge nazionale (cfr. art. 3, par. 1, lett. b), punto iii, del Regolamento (UE) 2019/1238), *a fortiori* se quest'ultima è più favorevole.

Il legislatore italiano ha previsto un regime aggiuntivo rispetto a quello europeo in tema di proiezioni pensionistiche da offrire ai risparmiatori. Le peculiarità delle discipline poc'anzi menzionate consentono di mettere in luce un ulteriore dato, altrettanto pacifico: tutte le norme rilevanti sul piano della trasparenza, indipendentemente dallo specifico ambito disciplinare di riferimento e dal contenuto concretamente assunto, sono accomunate dalla medesima *ratio* di protezione di un soggetto che, entrando in contatto con un operatore economico professionale, è considerato “parte debole” del rapporto.

Si chiede infatti al fornitore, non solo di fornire le proiezioni pensionistiche di cui al regolamento europeo sui PEPP, ma anche di fornirne anche altre utili a consentire al risparmiatore stesso di valutare l'eventuale differenza rispetto a una adesione a una forma pensionistica individuale (di cui al d.lgs. 252/2005). È comunque interessante osservare come per il PEPP base (art. 60 del Regolamento europeo), il fornitore dovrà fornire una raccomandazione su quella che è la migliore modalità di erogazione della prestazione.

Nonostante l'opportunità offerta dal Regolamento (UE) 2019/1238 (art. 6, par. 1, *lett. c*), resta invece precluso per gli enti pensionistici aziendali (i fondi pensione negoziali o chiusi) di istituire il PEPP. La previsione eurounitaria aveva delineato un segmento ulteriore della previdenza contrattuale nella traiettoria che andava nella direzione della copertura integrata degli strumenti previdenziali – di cui concorrevano a (ri)definire il rilievo sistematico – ed invertiva il senso della

regola secondo cui la previdenza professionale (o occupazionale) non può presentarsi anche di tipo universale e generale in ambito nazionale e nella dimensione eurounitaria¹⁹. La possibilità di consentire anche ad un fondo pensione contrattuale la fornitura di un PEPP costituiva una possibilità “unica”, perché rivitalizzava la forma pensionistica collettiva dal torpore dalla quale era stata frettolosamente cacciata. Una strada, che come si è detto, il legislatore domestico ha preferito non percorrere.

Resta l'ultimo profilo da esaminare, ovverossia l'imposizione fiscale. Come è noto, nel nostro ordinamento vige il modello di tassazione ETT (esenzione dei contributi, tassazione dei rendimenti e tassazione delle prestazioni) che si presenta poco favorevole, se confrontato con i sistemi applicati in altri Paesi dell'UE²⁰. Tralasciando il regime fiscale previsto per le prestazioni, per le quali si riscontra – tranne poche eccezioni – sostanziale omogeneità tra i paesi dell'Unione, il *vulnus* è dovuto alla tassazione prevista per il risultato netto maturato, vale a dire al rendimento conseguito dalla forma pensionistica a seguito dell'investimento di quanto accumulato sul mercato dei capitali. Ebbene, la previsione di assoggettare il risultato netto maturato dai PEPP, al pari delle altre forme pensionistiche complementari²¹, alla vigente imposta sostitutiva del 20 per cento (art. 14, d.lgs. n. 114/2022) determina una situazione per la quale un fornitore di un PEPP istituito Stato dell'Unione ove decidesse, al fine di fornire il servizio di portabilità, di aprire un sottoconto in Italia sconterebbe una tassazione, presumibilmente molto meno favorevole rispetto a quanto avverrebbe se decidesse di aprire il sottoconto in altro Paese UE²².

4. Le chiavi di lettura dell'EIOPA sulla marginale diffusione del PEPP

Il terreno da ultimo arato – quello, cioè, dell'attuazione del Regolamento (UE) 2019/1238 nel nostro ordinamento – offre spunto per svolgere qualche osservazione sul recente *Staff Paper*, pubblicato dall'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) sul futuro del prodotto pensionistico paneuropeo.

¹⁹ Specificatamente si chiede all'EPAP: a) di separare le attività e le passività corrispondenti alla gestione dei PEPP rispetto al patrimonio della forma pensionistica aziendale o professionale (seconda parte della lett. c) dell'art. 6); di prevedere nella copertura dei rischi biometrici la sottoscrizione di una apposita convenzione con imprese di assicurazione (art. 49, paragrafo 3); di offrire garanzie solo cooperando con enti creditizi o imprese di assicurazione che possono fornire tali garanzie conformemente al diritto settoriale ad essi applicabile (art. 42, paragrafo 5); e, infine, di nominare uno o più depositari con compiti di custodia delle attività corrispondenti all'attività di fornitura (art. 48, paragrafo 1). Per un commento a tale previsione, si v. M. SQUEGLIA, *A piccoli passi verso una previdenza (complementare) contrattuale collettiva e individuale: ...*, op.cit., p. 568 ss.

²⁰ In argomento si v. M.C. GUERRA, *La previdenza complementare deve essere incentivata fiscalmente?*, in *Riv. prev. pubbl. e privata*, n. 2, 2001, p. 13- F. MARCHETTI, *La previdenza privata nel sistema delle imposte sui redditi*, Padova, 1989; P. PURI, *Destinazione previdenziale e prelievo tributario*, Milano, 2005.

²¹ La nuova aliquota del 20 per cento, introdotta dall' art. 1, co. 621, legge 23 dicembre 2014, n. 190 che ha modificato l'art. 17, co. 1, d.lgs. n. 252/2005, evoca la questione del bicchiere mezzo pieno o mezzo vuoto a seconda di come si intenda commentare tale modifica operata dal legislatore domestico. Il bicchiere è mezzo pieno se si considera che l'aliquota del 20 per cento resta più favorevole rispetto al 26 per cento che si applica alla maggior parte delle forme di risparmio finanziario; è mezzo vuoto se si considera che per la quota del rendimento che deriva dal possesso di titoli di Stato e titoli similari, la tassazione è invece fissata alla più vantaggiosa aliquota del 12,5 per cento.

Sulla novità introdotta dalla legge di stabilità 2015, si v. circ. Agenzia delle Entrate 13 febbraio 2015, n. 2.

²² MEFOP, *Risposta alla consultazione in materia di PEPP*, in www.mefop.it, 12 marzo 2022.

Si tratta di un tema che suscita da parte dell'Autorità particolare interesse, considerato che le iniziative intraprese dalla Commissione europea ai fini della creazione di un mercato unico europeo dei prodotti previdenziali di tipo individuale²³; hanno coinvolto anche L'EIOPA, chiamata proprio dalla Commissione UE a fornire il proprio parere tecnico in ordine alla predisposizione, per tali prodotti, di una regolamentazione prudenziale e di tutela del risparmiatore idonea al conseguimento del suddetto obiettivo,

Proprio per tali scopi, l'EIOPA aveva in passato istituito un apposito gruppo di lavoro, la c.d. *Task Force on Personal Pensions*, che, avvalendosi anche della collaborazione di alcuni esponenti della COVIP, aveva predisposto sul tema un *Discussion paper*²⁴ posto in pubblica consultazione sul sito *web* dell'Autorità al fine di sollecitare ed ottenere dai principali *stakeholders* suggerimenti e contributi utili in ordine alla regolamentazione prudenziale dei prodotti assicurativi previdenziali e di tutela del risparmiatore i²⁵.

Ritornando all'esame del documento in ordine al PEPP, l'EIOPA espone le ragioni alla base della limitata adozione e suggerisce miglioramenti alla sua progettazione per superare le barriere strutturali, presenti tanto da lato dell'offerta quanto dal lato della domanda, che ne ostacolano una più ampia diffusione.

Non potendo in questa sede affrontare tutte queste le questioni esaminate dall'EIOPA, mi limito a qualche considerazione generale su alcune di queste proposte di riforma del PEPP, che mi condurrà a tornare in conclusione su alcuni di questi temi che si presentano essenziali per lo sviluppo della previdenza complementare in Europa.

Sul piano dell'offerta, l'EIPA evidenzia che "(...) l'avvio di qualsiasi nuovo prodotto comporta investimenti iniziali e il tetto massimo di costi e commissioni del PEPP, pari all'1% del capitale accumulato all'anno, comporta che il prodotto ha bisogno di un maggiore volume di produzione per diventare una proposta commerciale valida. Nonostante l'EIOPA non ritenga che un tetto massimo dei costi dell'1% sia di per sé troppo basso, l'esigenza di scala potrebbe far sì che i fornitori di prodotti più piccoli si trovino di fronte a un limite piuttosto alto"²⁶. EIOPA, al riguardo, suggerisce di concentrarsi su considerazioni di convenienza economica nel PEPP invece di fissare un tetto massimo ai costi.

Chi scrive ritiene che imporre ai fornitori l'obbligo offrire tra le opzioni di investimento una di *default*, con una protezione fornita attraverso la garanzia del capitale o strumenti finanziari che neutralizzano in parte le perdite, è una scelta coerente con il progetto di dare vita ad un mercato europeo di prodotti individuali pensionistici, al fine di abbassare i costi dei prodotti previdenziali e, per questa via, di aumentare le disponibilità economiche a disposizione degli aderenti. Tuttavia, stabilire un tetto massimo dei costi ad essa applicabili, pari all'1 per cento annuo del capitale

²³ Si v. Covip, *Relazione per l'anno 2013*, p. 148 s.

²⁴ EIOPA, *Discussion Paper on a possible EU-single market for personal pension products*, 2024, consultabile dal link: [eiopa.europa.eu](https://www.eiopa.europa.eu).

²⁵ Il documento di consultazione preliminare redatto dall'EIOPA individuava nella disciplina attualmente vigente in tema di fondi comuni di investimento e di assicurazioni sulla vita i principali referenti ai quali ispirarsi ai fini della predisposizione di una disciplina eurounitaria relativa ai piani pensionistici individuali. Per maggiori approfondimenti si v. EIOPA, *Towards an EU single market for personal pensions: An EIOPA Preliminary Report to COM*, 2014, consultabile dal link: [eiopa.europa.eu](https://www.eiopa.europa.eu).

²⁶ Secondo EIOPA "(...) I potenziali fornitori potrebbero anche temere di "cannibalizzare" la loro offerta esistente con il lancio di un PEPP".

accumulato, sebbene essi rivestano un peso decisivo nell'abbassare la redditività reale dei piani di risparmio, soprattutto quando si protraggono per lungo tempo, si presenta poco appetibile per i provider del PEPP.

Forse una diversa soluzione potrebbe essere quella di fissare un tetto dei costi solo nella fase finale di accumulo del montante accumulato (ad esempio, negli ultimi quindici/venti anni dalla data di collocamento a riposo dell'aderente).

Meno convincente e, per certi versi, contraddittoria, è la proposta di “(...) ridurre l'onere amministrativo rendendo facoltativi i sottoconti nazionali, rendendo così opzionale la caratteristica transfrontaliera del PEPP”. Un tale suggerimento, ove fosse seguito, vanificherebbe la natura paneuropea del PEPP e, dunque, farebbe venire meno il perseguimento del principale obiettivo che aveva spinto il legislatore eurounitario all'introduzione del prodotto pensionistico individuale.

Altra riflessione dell'EIOPA attiene all'assenza di un trattamento fiscale uniforme *a livello domestico* che ne hanno limitato l'adozione ed ha ritardato l'attuazione del PEPP da parte di alcuni Stati membri. Non è certo il caso dell'Italia, considerato che come si è rilevato in precedenza, la legislazione domestica, il più menzionato d.lgs. n. 114/2022, ha esteso ai PEPP il regime fiscale delle forme pensionistiche complementari disciplinate dal d.lgs. n. 252/2005 sul piano della contribuzione, dei rendimenti e delle prestazioni. Che poi questa soluzione, come si è riferito in precedenza, sia poco concorrenziale tanto per i PEPP quanto per i sottoconti PEPP aventi sede legale in Italia è fuori dubbio.

Ad ogni modo, conviene fare chiarezza rispetto all'estensione della disciplina tributaria applicata nei singoli Stati dell'Unione al PEPP. Il nodo problematico resta l'armonizzazione del regime fiscale tra gli Stati dell'Unione, piuttosto che l'uniformità del trattamento fiscale a livello domestico: la Corte di Giustizia UE, in diverse occasioni si è orientata in senso favorevole all'estensione del *National treatment principle* anche alle prestazioni eurounitarie²⁷.

L'Autorità ritiene poi, più in generale, che sia indispensabile “(...) giungere ad un'armonizzazione fiscale a livello europeo per i PEPP, che faciliti le vendite transfrontaliere e aiuti i fornitori a realizzare economie di scala e a mantenere bassi i costi”. La delicatezza della questione è di tutta evidenza se si riflette sulla scelta di non affrontare la questione a livello eurounitario. Al fine di ovviare a tale disparità di trattamento, è stata avanzata una proposta condivisibile di prevedere il medesimo trattamento fiscale per tutti i *sottoconti* nazionali, indipendentemente dal paese di fornitura del PEPP²⁸.

Altra proposta per favorire la diffusione del PEPP, secondo l'EIOPA, è quella di combinare i PEPP professionali e personali in un unico prodotto. Precisamente questo approccio contribuirebbe in modo significativo al successo di vari prodotti pensionistici, come il *Plan d'Epargne Retraite* (PER) in Francia e il *KiviSaver* in Nuova Zelanda.

²⁷ Cfr., ad esempio, Corte UE, Terza Sezione, 16 ottobre 2008, C527/2006 in <https://curia.europa.eu/juris/liste.jsf?language=it&jur=C,T,F&num=C-527/06&id=ALL>.

²⁸ Assogestioni, *Alla fine arrivano i PEPP, ora tocca agli Stati*, in www.assogestioni.it, 18 marzo 2022.

Si tratta di una proposta sulla quale chi scrive si è già espresso favorevolmente, perché invita gli EPAP ad ampliare il proprio campo di applicazione soggettivo, candidandosi a soggetto previdenziale “universale”, piuttosto che elettivamente occupazionale, proponendosi di rispondere ai bisogni previdenziali di soggetti non appartenenti al mondo del lavoro per i quali, nel nostro ordinamento, ad esempio, è possibile la sola adesione alle forme pensionistiche individuali disciplinate dall’art. 13, d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 e, in forza del rinvio contenuto nel comma 10 del medesimo art. 13, ai fondi pensione aperti su base individuale. Si tratta di un suggerimento che vale soprattutto in quei paesi membri, compreso il nostro, nei quali gli EPAP sono autorizzati a esercitare unicamente attività inerenti alle pensioni aziendali o professionali, differentemente da altri Stati membri nei quali essi sono autorizzati a svolgere anche attività inerenti alla previdenza individuale²⁹.

Sul lato della domanda, l’EIOPA propone di introdurre “(...) l’autoiscrizione ad un regime pensionistico personale come il PEPP a livello europeo”. In particolare, propone l’iscrizione automatica per ogni cittadino dell’UE che compie 18 anni o a favore di chi accede al mondo del lavoro, peraltro con la previsione di schemi che consentano il versamento di contributi sia regolari che intermittenti, in modo da riflettere i diversi percorsi di carriera. Tale idea affronta una questione estremamente delicata, dal momento che il nostro ordinamento ha sempre attribuito particolare valore alla manifestazione della volontà di adesione alla previdenza complementare, ivi compresa quella individuale, alla stregua degli effetti che derivano dall’accettazione (esplicita o tacita) della proposta di iscrizione. Con essa un lavoratore o un soggetto vincola parte del proprio risparmio per un lungo arco temporale e solo in casi espressamente enumerati dal legislatore o al momento in cui maturano i requisiti per il diritto alle prestazioni pensionistiche complementari la posizione individuale accumulata può essere oggetto di liquidazione a favore dell’iscritto.

Infine, un ulteriore aspetto affrontato dall’Autorità, è la “(...) scarsa consapevolezza e la bassa partecipazione ai regimi pensionistici integrativi in Europa, insieme all’attuale crisi del costo della vita (...)”

Il richiamo della consapevolezza, intesa come padronanza di una conoscenza previdenziale di base – e non di una cultura – che permetta di andare ben oltre il mero impulso volitivo dovuto alla facilità della sua realizzazione, è concetto condivisibile perché un lavoratore o un cittadino ben informato sugli aspetti previdenziali più rilevanti che lo riguardano avrà molte più possibilità di agire in maniera non solo razionale, ma soprattutto consapevole³⁰.

²⁹ V. M. SQUEGLIA, *A piccoli passi verso una previdenza (complementare) contrattuale collettiva e individuale: ...*, op.cit., p. 579 ss.

³⁰ Tale è la ragione per la quale è opportuno parlare di “coscienza previdenziale”: A. CANDIAN, M. SQUEGLIA, A. TURSI, *Manuale della previdenza complementare*, op. cit., p. 44 e ss.

5. Le prospettive della previdenza complementare individuale fra etica del mercato e responsabilizzazione del legislatore eurounitario

I tempi sono maturi affinché la tutela dei diritti previdenziali complementari non sia costruita solamente come un'eccezione ai principi delle libertà economiche e, dunque, ammessa solo a condizioni restrittive. Né tanto meno può restare confinata al giusto equilibrio nella ponderazione degli interessi in gioco, tra il miglioramento del livello delle pensioni di vecchiaia dei lavoratori dell'UE e l'attuazione delle libertà fondamentali di stabilimento e di prestazione dei servizi, di apertura alla concorrenza e di libera circolazione. Pur continuando ad essere preservata a livello nazionale/domestico, il suo riconoscimento e sviluppo nel diritto dell'Unione si presenta indifferibile. Sotto questo profilo, il PEPP non costituisce una bizzarra soluzione al *gap* previdenziale dei cittadini eurounitari, sebbene vada adeguatamente ripensato sul piano fiscale, delle prestazioni, dei costi e della distribuzione. Perché la scelta di non disciplinare le caratteristiche delle prestazioni pensionistiche (nei casi di riscatto, di rimborso o di prelievo solo per fare un esempio), bensì di affidarle alla regolamentazione dei singoli Stati membri, o di non intervenire sul regime della tassazione, apre la strada a calcoli di convenienza e di opportunità che rendono piuttosto evanescente l'idea di un prodotto previdenziale "semplice, sicuro, a prezzi ragionevoli, trasparente, favorevole ai consumatori e portabile" (Considerando otto e tredici). Perché ciascun legislatore nazionale ha la facoltà di calibrare il tipo di intervento in relazione a parametri storici e a stadi di sviluppo differenti, quindi di optare per un sistema normativo, per così dire, di libero mercato.

L'imponente flusso legislativo degli ultimi anni ha accentuato l'esigenza di costruire l'unità del sistema e di promuovere un maggiore grado di armonizzazione, soprattutto sul piano fiscale, al fine di garantire una coerenza normativa fra le diverse legislazioni nazionali degli Stati membri.

Per intanto, per superare questa *impasse*, andrebbe forse rispolverata la soluzione, elaborata qualche tempo fa dalla Commissione Europea e troppo presto accantonata, di emanare un provvedimento normativo che consenta l'immediata operatività transfrontaliera dei piani pensionistici individuali mediante il riconoscimento di un passaporto europeo.

Ciò che occorre evitare è che il PEPP si trasformi in uno strumento o in una formula previdenziale vuota e che diventi invece facile preda di affermazione di valori sempre più connessi alla globalizzazione e all'insegna dell'economia sociale di mercato, fortemente opportunistica, che poco hanno a che vedere, *in un contesto europeo multilivello*, con l'idea di sicurezza sociale.