



UNIVERSITÀ POLITECNICA DELLE MARCHE
FACOLTÀ DI ECONOMIA “GIORGIO FUÀ”

Corso di Laurea Magistrale o Specialistica in Scienze Economiche e Finanziarie

**EVOLUZIONE NORMATIVA DELLA
PREVIDENZA COMPLEMENTARE**

**REGULATORY CHANGES OF
SUPPLEMENTARY PENSION**

Relatore: Chiar.ma
Prof.ssa Laura Trucchia

Tesi di Laurea di:
Luca Farinasso

Anno Accademico 2019 – 2020

INDICE

INTRODUZIONE	7
CAPITOLO 1: INTRODUZIONE DEL SISTEMA PENSIONISTICO	9
1. IL WELFARE STATE.....	9
1.1 <i>Evoluzione storica del Welfare State</i>	9
1.2 <i>Definizione di Welfare State</i>	13
1.3 <i>La Costituzione italiana: l'articolo 38</i>	19
2. IL SISTEMA PREVIDENZIALE	23
2.1 <i>Finalità</i>	24
2.2 <i>Funzionamento</i>	25
2.2.1 Sistema a ripartizione	27
2.2.2 Sistema a capitalizzazione.....	31
2.2.3 Sistema a prestazione definita.....	34
2.2.4 Sistema a contribuzione definita	36
2.3 <i>Principali rischi di un sistema pensionistico</i>	38
3. IL SISTEMA “MULTI-PILASTRO” ITALIANO.....	43
3.1 <i>Previdenza complementare: perché?</i>	52
CAPITOLO 2: EVOLUZIONE NORMATIVA NAZIONALE	61
1. EVOLUZIONE NORMATIVA DEL 1° PILASTRO.....	61
1.1 <i>Le principali tappe della riforma sulla previdenza pubblica</i>	63
1.2 <i>Approfondimento sul metodo di calcolo contributivo attuale</i>	76
1.2.1 <i>Approfondimento sull'aggiornamento in funzione della speranza di vita</i>	77

2. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE.....	83
2.1 Normativa pre-Amato (prima del 1993)	83
2.2 Riforma Amato (D.lgs. n. 124/1993).....	86
2.3 Riforma Dini (Legge 335/1995).....	92
2.4 Riforma disciplina fiscale (D.lgs. n. 47/2000).....	93
2.5 Riforma Maroni (D.lgs. n. 252/2005)	96
2.5.1 Analisi di settore.....	101
2.5.2 Confrontabilità e trasparenza	102
2.5.3 Responsabilità del singolo individuo	107
2.5.4 Governance: responsabile del fondo e organismo di sorveglianza	108
2.5.5 Vigilanza: COVIP autorità di settore	110
2.5.6 Finanziamento: conferimento del TFR	111
2.5.7 Prestazioni e requisiti di accesso.....	116
2.5.7.1 Prestazioni pensionistiche al pensionamento	119
2.5.7.2 Anticipazione	119
2.5.7.3 Riscatto totale o parziale.....	121
2.5.7.4 Trasferimento	121
2.5.8 Disciplina fiscale	123
2.5.8.1 Regime fiscale nella fase di contribuzione.....	124
2.5.8.2 Regime fiscale fase di accumulo	126
2.5.8.3 Regime fiscale nella fase di erogazione	126
CAPITOLO 3: QUADRO NORMATIVO EUROPEO	129
1. SCENARIO SOVRANAZIONALE: ORGANISMI INTERNAZIONALI ED UNIONE EUROPEA	130
1.1 Organismi internazionali: OCSE e IOPS.....	130

1.1.1 OCSE: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico	131
1.1.2 IOPS: International Organisation of Pension Supervisors	133
<i>1.2 Autorità ed istituzioni dell'Unione Europea.....</i>	<i>134</i>
1.2.1 Il sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)	136
1.2.1.1 EIOPA: Autorità di vigilanza europea	138
1.2.2 Il recepimento della Direttiva europea 2010/78	139
2. L'EVOLUZIONE NORMATIVA NEI PAESI UE: LA DIRETTIVA IORP	143
<i>2.1 Il recepimento della Direttiva europea 2003/41: IORP I.....</i>	<i>145</i>
2.1.1 Gestione finanziaria.....	145
2.1.2 Erogazione delle rendite.....	148
2.1.3 Attività transfrontaliera	152
2.1.4 Sanzioni.....	155
<i>2.2 La revisione della Direttiva 2003/41/CE</i>	<i>155</i>
<i>2.3 Il recepimento della Direttiva europea 2016/2341: IORP II.....</i>	<i>156</i>
2.3.1 Il potenziamento della governance: i nuovi requisiti	158
2.3.1.1 Le funzioni fondamentali.....	160
2.3.1.2 La figura del Direttore Generale.....	166
2.3.1.3 I nuovi documenti e politiche scritte	168
2.3.2 Le novità in materia di attività transfrontaliera	171
2.3.3 Informativa e trasparenza: il prospetto delle prestazioni pre-pensionamento	173
2.3.4 Sanzioni.....	174
3. PEPP: PAN-EUROPEAN PERSONAL PENSION PRODUCT	175
<i>3.1 Finalità dei fondi pensione pan-europei.....</i>	<i>176</i>
<i>3.2 La normativa sui PEPP: il Regolamento europeo 2019/1238.....</i>	<i>178</i>
3.2.1 Soggetti istitutori e autorizzazione del prodotto.....	179
3.2.2 Sottoscrittori e portabilità a livello transfrontaliero	181
3.2.3 Collocamento del prodotto, informativa e consulenza	184

3.2.4 Gestione e custodia delle risorse.....	186
3.2.5 Fase di decumulo e trattamento fiscale.....	190
<i>3.3 Punti critici del nuovo Prodotto Pensionistico Pan-Europeo: costi e fiscalità</i>	<i>191</i>
CONCLUSIONE.....	193
BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI.....	197
SITOGRAFIA	199

INTRODUZIONE

L'intento di questa tesi è quello di ripercorrere le tappe più importanti dell'evoluzione della normativa sulla previdenza complementare e, in parallelo, di evidenziare il ruolo centrale di questo settore nel colmare il gap previdenziale creatosi a seguito del processo di riforma strutturale che ha interessato il sistema pensionistico italiano negli ultimi decenni. Il precedente sistema di calcolo retributivo garantiva alti tassi di sostituzione a fronte però di un forte squilibrio finanziario tra entrate (contributi) ed uscite (pensioni); per questo motivo divenne insostenibile per le casse dello Stato in un contesto caratterizzato da bassi tassi di crescita economica e da un costante allungamento della vita media della popolazione. Le riforme pensionistiche hanno comportato una drastica riduzione delle prestazioni, soprattutto a seguito della trasformazione del metodo di calcolo della pensione pubblica da retributivo a contributivo. Ciò ha permesso di superare il problema della sostenibilità che però ha lasciato il posto ad un'altra criticità da dover affrontare, rappresentata dal mantenimento del tenore di vita, ovvero dall'adeguatezza delle prestazioni. Da qui la necessità, al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale, di istituire e disciplinare il settore della previdenza complementare nel nostro ordinamento giuridico. Le forme di previdenza complementare assumono un ruolo assolutamente centrale nello svolgimento di una funzione sociale fondamentale: integrare la pensione pubblica

di base e garantire l'erogazione di prestazioni pensionistiche adeguate al mantenimento dello stile di vita anche in età anziana.

Nello specifico, nel primo capitolo viene introdotto il sistema pensionistico nel suo complesso. Si parte dal concetto più generale di Welfare State e dall'articolo 38 della Costituzione italiana, per poi passare ad una descrizione tecnico-economica di un generico sistema previdenziale: finalità, finanziamento e metodo di calcolo delle prestazioni. In seguito, si descrive l'articolazione "a tre pilastri" del sistema previdenziale italiano, riportando anche alcuni grafici e tabelle per giustificarne le riforme ed evidenziare l'importanza della previdenza complementare nell'integrazione della pensione pubblica.

Il secondo capitolo, invece, si concentra sulla normativa italiana, partendo da un riassunto delle principali tappe di riforma sul versante del primo pilastro per poi soffermarsi sulla parallela introduzione e progressiva evoluzione della normativa sulla previdenza complementare, con particolare riguardo al D.lgs. 252/2005 che rappresenta tutt'ora il testo normativo di riferimento del settore.

Infine, nel terzo ed ultimo capitolo si delinea il contesto di regolamentazione e vigilanza sulla previdenza complementare a livello sia internazionale che europeo, per poi analizzare gli aspetti più rilevanti di due recenti interventi normativi europei: la Direttiva IORP II ed il Regolamento sui PEPP (*Pan-European Personal Pension Product*).

CAPITOLO 1: INTRODUZIONE DEL SISTEMA PENSIONISTICO

1. IL WELFARE STATE

1.1 Evoluzione storica del Welfare State

Un'analisi approfondita del settore previdenziale non può che iniziare dal più ampio concetto di Welfare State, sul quale esso fonda la sua ratio e ne costituisce parte fondante ed attuativa.

Il Welfare State nasce storicamente con il processo di trasformazione che ha interessato la sfera economica, sociale e politico-istituzionale, che le scienze sociali hanno definito “processo di modernizzazione”. Tale processo ha avuto luogo, con tempi e modalità differenti, nei Paesi occidentali a partire dal XIX secolo, trasformando la loro struttura produttiva e occupazionale (industrializzazione), i loro modelli di organizzazione sociale (urbanizzazione, passaggio dalla famiglia estesa alla famiglia “nucleare”, alfabetizzazione tramite la scuola di massa, miglioramento del tenore di vita), i loro sistemi politici e amministrativi (democratizzazione, burocratizzazione e così via). In buona misura, il Welfare State è nato proprio come risposta alla nuova configurazione di rischi e bisogni originata da queste dinamiche di modernizzazione e si trova oggi ad affrontare i cambiamenti

della tradizionale configurazione in seno alle cosiddette “società neomoderne e postindustriali”.

Nasce, dunque, sul finire dell'Ottocento, per dare risposte ad una serie di problemi posti dal rapido diffondersi dell'industrializzazione e dell'urbanizzazione delle economie, quando appunto le antiche società contadine si trasformarono in società industriali con la conseguente nascita di nuovi rischi e bisogni (incidenti sul lavoro, malattie professionali, disagio economico nei momenti di stasi della produzione, disagio abitativo, nuove malattie). Il susseguirsi di periodiche recessioni economiche, accompagnate da elevati tassi di disoccupazione, la necessità di provvedere alle esigenze di vedove, di orfani e di tutti coloro che per vari motivi mancano delle risorse necessarie per vivere (invalidi, anziani e così via), fa nascere l'esigenza di un coinvolgimento diretto dello Stato. Iniziò così un sempre più accentuato intervento dello Stato nell'economia e il riconoscimento giuridico, accanto ai tradizionali diritti civili e ai conquistati diritti politici, anche di specifici diritti sociali. Da qui l'espressione Stato sociale per definire quelle varianti della forma di stato liberaldemocratica, affermatesi soprattutto in Europa, nelle quali tra i fini dello Stato vi è la garanzia di importanti prestazioni sociali. Già a partire dagli ultimi decenni dell'Ottocento alcuni Stati, tra cui la Germania di Bismarck, avevano attuato riforme legislative capaci di porre le premesse per l'edificazione dello Stato

sociale (in Italia, ad esempio, fu la legge 80/1898 a obbligare i datori di lavoro ad assicurarsi contro gli infortuni sul lavoro)¹.

Nel corso del tempo, gli interventi di questo tipo si sono via via sviluppati in connessione all'andamento dello sviluppo economico e, quindi, grazie alla crescente disponibilità di risorse da destinare a tale scopo. Il momento di maggiore sviluppo ed estensione del welfare ha avuto la sua attuazione dopo la Seconda Guerra Mondiale, quando gli interventi di protezione sociale divennero a carattere tendenzialmente universale. L'universalizzazione del welfare (l'estensione, cioè, dei suoi servizi all'intera collettività, indipendentemente dallo stato di bisogno) ha avuto due effetti non previsti ma in netto contrasto con i suoi obiettivi equitativi: ha ridotto considerevolmente la capacità redistributiva e ha provocato una massiccia espansione della spesa pubblica che ha messo in pericolo gli equilibri finanziari del sistema, creando problemi al contenimento dell'inflazione e della disoccupazione. Secondo l'economista R. Misha, tale aumento della spesa pubblica tende ad assumere carattere permanente a causa prevalentemente della competizione politica e della pressione dei gruppi di interesse, dando origine a una situazione di rigidità e di ridotta capacità di intervento della politica economica².

¹ Barbera A., Fusaro C. (2014). *Corso di diritto pubblico*, Bologna: il Mulino.

² Treccani Enciclopedia on-line: "*Welfare State*".

Inoltre, sono state riscontrate le seguenti problematiche: l'espansione della spesa può determinare un eccessivo incremento della pressione fiscale e disavanzi del bilancio pubblico; le prestazioni assistenziali possono ridurre l'incentivo a lavorare; le burocrazie chiamate a fornire i servizi sociali sono spesso inefficienti; la gratuità di alcuni servizi può accrescerne eccessivamente la domanda e determinare sprechi; la povertà, per quanto ridotta, non è stata eliminata. Per questi motivi, e anche perché è emerso in modo evidente che gli oneri che il welfare implica non sono compatibili con il tasso di crescita dell'economia e con il tasso di natalità molto basso dei Paesi industrialmente avanzati, a partire dagli anni '80 si è assistito a un considerevole ridimensionamento del ruolo dello Stato nei processi economici. Negli ultimi decenni, appunto, il Welfare tradizionale è stato messo in discussione per via delle tendenze economiche e demografiche e, nel caso italiano, della critica condizione in cui versa il bilancio statale. Ne consegue la necessità di utilizzare al meglio le risorse disponibili, integrando gli strumenti pubblici ridimensionati con il mercato sociale privato. In uno scenario di questo tipo, sotto il profilo della previdenza sociale, la previdenza integrativa è chiamata a svolgere un ruolo centrale di integrazione alla pensione pubblica, per il mantenimento in vecchiaia dello stesso tenore di vita.

L'integrazione tra welfare pubblico e intervento privato deve essere finalizzata alla generazione di vantaggi per i singoli individui ma anche per l'intera collettività, ridisegnando i confini dell'economia dei servizi sanitari, previdenziali e alla

persona (assistenziali). Oggi, l'obiettivo per garantire un trattamento sufficiente per tutti i cittadini nel nostro Paese, senza escluderne alcuno, è creare un Welfare "allargato e integrato" che abbracci, oltre i 3 elementi base (previdenza, sanità ed assistenza), anche altri aspetti attinenti alla vita umana. Ad esempio, si dovranno sviluppare delle forme di copertura legate alle nuove esigenze derivanti dalle problematiche legate all'occupazione, all'andamento economico e alla demografia. Risulta fondamentale integrare ognuno di tali aspetti perché, seppur con modalità differenti, è legato agli altri con dipendenze di varia natura.

1.2 Definizione di Welfare State

Per Stato sociale o Welfare State ("Stato del benessere") si intende quel "*complesso di politiche pubbliche messe in atto da uno Stato che interviene, in un'economia di mercato, per garantire l'assistenza e il benessere dei cittadini, modificando in modo deliberato e regolamentato la distribuzione dei redditi generata dalle forze del mercato stesso*"³. Il welfare comprende pertanto il complesso di politiche pubbliche (politiche sociali) dirette a migliorare le condizioni di vita dei cittadini e quindi, più in generale, il benessere dei cittadini, tra cui rientra appunto anche il sistema previdenziale.

³ Definizione Treccani di *Welfare State*.

Secondo A. Briggs, gli obiettivi perseguiti dal welfare sono fondamentalmente tre:

1. assicurare un tenore di vita minimo a tutti i cittadini;
2. dare sicurezza agli individui e alle famiglie in presenza di eventi naturali ed economici sfavorevoli di vario genere;
3. consentire a tutti i cittadini di usufruire di alcuni servizi fondamentali, quali l'istruzione e la sanità.⁴

Gli strumenti tipici per perseguire gli obiettivi del welfare sono:

- a. corresponsioni in denaro, specie nelle fasi non occupazionali del ciclo vitale (vecchiaia, maternità ecc.) e nelle situazioni di incapacità lavorativa (malattia, invalidità, disoccupazione ecc.);
- b. erogazione di servizi in natura (in particolare istruzione, assistenza sanitaria, abitazione ecc.);
- c. concessione di benefici fiscali (per carichi familiari, l'acquisto di un'abitazione ecc.);
- d. regolamentazione di alcuni aspetti dell'attività economica (quali la locazione di abitazioni a famiglie a basso reddito e l'assunzione di persone invalide).

⁴ Treccani Enciclopedia on-line: "*Welfare State*".

Nelle contemporanee democrazie essere cittadino significa godere non solo di diritti civili e politici, ma anche di specifici diritti sociali⁵. Questi diritti danno titolo a ottenere risorse (ad esempio una pensione) e/o fruire di opportunità (ad esempio l'accesso a un servizio) che sorreggano le condizioni di vita e garantiscano il benessere dei cittadini. La cittadinanza sociale contribuisce così alla concreta realizzazione dei grandi ideali normativi della tradizione occidentale moderna: libertà, uguaglianza, solidarietà, sicurezza [Flora e Heidenheimer 1981]⁶.

Oltre alla nozione di “benessere”, altre due nozioni giocano un ruolo importante, ovvero quella di “bisogno” e quella di “rischio”. La nozione di bisogno connota l'assenza o la carenza di un fattore necessario per la realizzazione del benessere di un individuo. Un bisogno sanitario nasce ad esempio a causa di un qualche deficit di salute (la carenza), che crea l'esigenza di qualche forma di assistenza medica (un servizio necessario per rispondere alla carenza). La nozione di rischio connota invece l'esposizione a determinate eventualità che possono accadere (ad esempio, la malattia) e che, quando si verificano, producono effetti negativi sul benessere dell'individuo e generano dunque dei bisogni.

⁵ “Cittadinanza sociale”, Marshall 1950.

⁶ Ferrara M. (2019). *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino.

Nel corso del tempo lo Stato ha assunto un ruolo sempre più rilevante nel garantire la tutela dei principali rischi e bisogni. Si può fare riferimento a due approcci rispetto al ruolo che deve svolgere lo Stato nella società:

1. Approccio tedesco: allo Stato è richiesto un importante intervento nella vita del cittadino, ha il dovere di affiancarlo e di occuparsi di gran parte dei servizi sociali;
2. Approccio anglosassone (più liberale): lo Stato svolge un ruolo meno centrale e alla libertà del singolo è affidata la responsabilità di garantirsi i servizi.

Le politiche sociali più importanti sono: le politiche pensionistiche, le politiche sanitarie, le politiche del lavoro e le politiche di assistenza sociale. Esse rispondono a rischi e bisogni diversi.

Le politiche pensionistiche riguardano essenzialmente il rischio della vecchiaia e, in particolare, la perdita di capacità lavorativa e dunque di sicurezza economica, che caratterizza l'età anziana. Oltre alla vecchiaia, le politiche pensionistiche coprono anche il rischio di invalidità e il rischio di morte in presenza di familiari "superstiti".

Le politiche sanitarie riguardano il rischio di malattia e in particolare i bisogni sanitari a esso connessi.

Le politiche del lavoro, invece, rispondono essenzialmente al rischio di restare disoccupati. Esse mirano però anche a regolare il mercato del lavoro e a promuovere l'incontro fra domanda e offerta attraverso servizi per l'impiego e politiche di formazione.

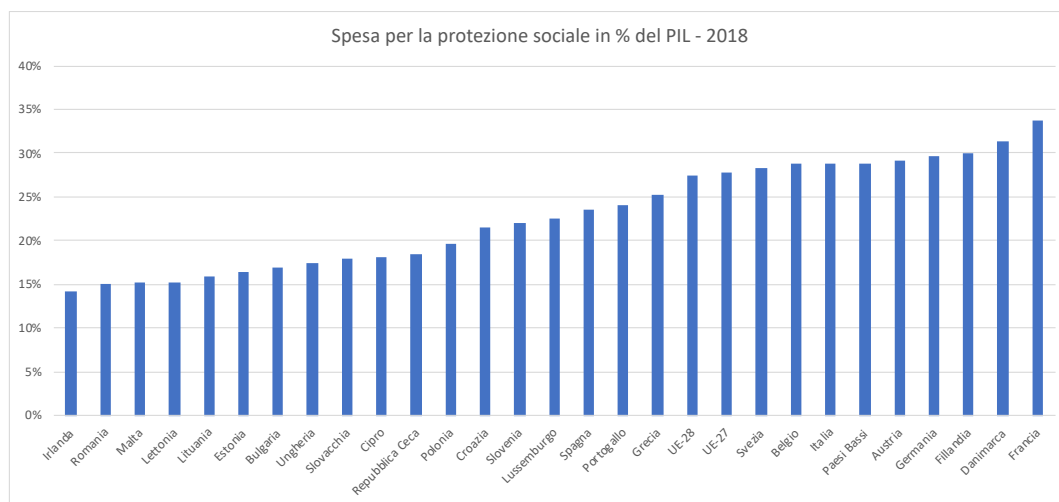
Infine, le politiche di assistenza e dei servizi sociali hanno per oggetto un ventaglio più sfumato di rischi e bisogni: perdita dell'autosufficienza personale, povertà economica, difficoltà di accesso all'abitazione e così via. All'interno di questo comparto vi sono anche le prestazioni e i servizi per le famiglie e i minori: assegni familiari, congedi parentali, indennità e altro ancora.

La consistenza finanziaria delle misure di protezione sociale è assai elevata: la spesa per queste misure è la voce di gran lunga più rilevante del bilancio pubblico nazionale in tutti i Paesi OCSE^{7,8}. I Paesi dell'Unione Europea in media (rappresentata nel Grafico dalla voce "UE-27") spendono più di un quarto del loro PIL per le prestazioni e servizi sociali dello Stato.

⁷ L'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) – in inglese Organization for Economic Co-operation and Development (OECD).

⁸ Ferrara M. (2019). *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino.

Grafico 1.1: Spesa per la protezione sociale in % del PIL, anno 2018.



Fonte: dati OCSE.

All'interno della spesa sociale le politiche pensionistiche (vecchiaia, invalidità e superstiti) sono quelle di gran lunga più consistenti sotto il profilo quantitativo; seguono le politiche sanitarie, quelle per il lavoro (rischio disoccupazione) e infine quelle di assistenza (famiglia, abitazione ed esclusione sociale).⁹

⁹ Ferrara M. (2019). *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino.

1.3 La Costituzione italiana: l'articolo 38

L'articolo 38 della Costituzione italiana prevede: *“Ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto dei mezzi necessari per vivere ha diritto al mantenimento e all'assistenza sociale.*

I lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria.

Gli inabili ed i minorati hanno diritto all'educazione e all'avviamento professionale.

Ai compiti previsti in questo articolo provvedono organi ed istituti predisposti o integrati dallo Stato.

L'assistenza privata è libera.”¹⁰

L'art. 38 è uno dei cardini dell'idea di “Stato sociale”, insieme, ad esempio, all'art. 31 (tutela della Famiglia) e all'art. 32 (tutela della Salute). Infatti, il legislatore costituzionale pone l'obiettivo di attuare misure concrete del principio della sicurezza sociale, in base al quale lo Stato deve tutelare la dignità dell'uomo nelle situazioni di bisogno, garantendo a tutti i cittadini i mezzi minimi per vivere e la

¹⁰ Articolo 38 della Costituzione italiana.

tutela della salute e rimuovendo tutti gli ostacoli economici e sociali che impediscono lo sviluppo della persona e la sua effettiva partecipazione alla vita pubblica.¹¹

Questo articolo costituzionale, per quanto riguarda la previdenza e l'assistenza sociale, è quindi espressione diretta dell'inderogabile dovere di solidarietà sociale che viene affermato ancor prima dall'art. 2 e 3 della Costituzione stessa.

Nello specifico, l'art. 38 Cost. garantisce l'assistenza e la previdenza sociale. Il primo comma garantisce l'assistenza sociale nei confronti di "*ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari per vivere*", mentre il secondo comma assicura ai lavoratori la previdenza sociale in caso di "*infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria*" mediante l'erogazione di pensioni, assegni o assicurazioni contro gli infortuni.

Lo Stato si fa infatti carico in prima persona dell'assistenza sociale, ossia quelle misure che servono a garantire un adeguato tenore di vita, prevenendo o eliminando le situazioni di bisogno che possono affliggere l'esistenza dei singoli. Per esempio, si tutela chi è titolare di un reddito inferiore ad una certa soglia e non può procurarsi altre entrate perché inabile al lavoro. Queste misure di assistenza sociale competono al cittadino, in quanto inabile e sprovvisto dei mezzi necessari a un'esistenza

¹¹ "*Spiegazione dell'art. 38 Costituzione*" (Brocardi.it).

decorosa (sulla base delle disposizioni di legge che accertino questa condizione), ma la Corte costituzionale ha esteso questo principio anche agli immigrati. Pertanto, queste prestazioni che mirano a garantire il bisogno minimo vitale, totalmente a carico dello Stato, si collegano direttamente alla dignità dell'uomo in quanto tale. Anche la Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea si occupa di "*sicurezza sociale e assistenza sociale*" all'art. 34.

Il secondo comma, invece, si occupa della previdenza sociale che, a differenza dell'assistenza di cui al primo comma, concerne i soli lavoratori, ossia coloro che lavorano o hanno lavorato. L'articolo tutela sia il lavoratore in quanto tale, sia la famiglia a carico del lavoratore, dai rischi che possono derivare dalla perdita della capacità lavorativa, a conseguenza di eventi sfavorevoli, naturali o connessi al lavoro prestato. Si tratta di una previdenza sociale obbligatoria, che grava in parte sullo Stato ed in parte sui datori di lavoro, il cui scopo è quello di consentire al soggetto una vita dignitosa. Nel tempo, si sono susseguite numerose disposizioni di legge volte a limitare o condizionare il diritto a queste forme di tutela e tali interventi sono stati ritenuti legittimi per la necessità di contemperare questo diritto con le risorse finanziarie disponibili.

Lo Stato si impegna direttamente a garantire questi diritti sociali ma riconosce, al quinto comma, anche il principio di libertà dell'assistenza privata, vale a dire la possibilità del singolo di tutelarsi maggiormente con iniziative private.

La giurisprudenza costituzionale¹² considera norme precettive tanto il primo quanto il secondo comma dell'art.38, i quali attribuiscono diritti soggettivi perfetti, giudizialmente azionabili¹³. Si tratta di diritti sociali che hanno per oggetto la pretesa di fruire di determinate prestazioni di sicurezza sociale, il cui livello minimo di tutela deve essere garantito dai pubblici poteri, ma può essere integrato attraverso il ricorso a privati (la previdenza volontaria di natura integrativa e l'assistenza privata, art. 38 comma 4 e comma 5).

Se è vero che questi diritti possono essere garantiti anche da forme private di assistenza e previdenza, il peso maggiore per renderli effettivi grava sulle casse pubbliche. È quindi compito del legislatore contemperare la tutela dei bisogni sottesi all'art. 38 con le disponibilità finanziarie della Repubblica. Naturalmente, la determinazione delle prestazioni è soggetta al sindacato della Corte costituzionale in base ai parametri della ragionevolezza, poiché vi deve essere un equo compromesso tra esigenze finanziarie (principio di equilibrio di bilancio) ed adeguatezza delle prestazioni (principio di sicurezza sociale, art. 38 Cost.).

¹² V. sentt. 22/1969 e 160/1974).

¹³ Barbera A., Fusaro C. (2014). *Corso di diritto pubblico*, Bologna: il Mulino.

2. IL SISTEMA PREVIDENZIALE

Come si è detto, il sistema previdenziale è uno dei diritti sociali che il nostro ordinamento riconosce ai lavoratori, in virtù del Welfare State.

Un sistema previdenziale è un sistema costituito da istituzioni e regole, che attraverso il pagamento di un contributo per la copertura di rischi biometrici (invalidità, longevità, decesso) eroga una rendita vitalizia (pensione), ovvero per tutto il resto della vita del beneficiario. I rischi biometrici coperti sono essenzialmente di tre tipologie:

1. **rischio invalidità**: ad un lavoratore che non può più partecipare al processo produttivo per sopravvenuta incapacità lavorativa, viene corrisposta la cosiddetta **pensione di invalidità**;
2. **rischio longevità**: ad un lavoratore che ha cessato l'attività lavorativa per raggiunti limiti di età anagrafica, viene corrisposta la cosiddetta **pensione di vecchiaia**;
3. **rischio decesso**: ad un familiare di un lavoratore deceduto, viene corrisposta la cosiddetta **pensione ai superstiti**.

In seguito, si tratterà nello specifico delle evoluzioni normative del sistema previdenziale italiano, prendendo come riferimento principalmente la pensione

legata al rischio longevità che rappresenta ovviamente la tipologia classica e più diffusa.

Come già sottolineato nei paragrafi precedenti, il concetto di previdenza è differente e separato da quello di assistenza, ragion per cui le prestazioni assistenziali, ad esempio la pensione sociale, non vengono erogate dal sistema pensionistico bensì da specifici istituti e vengono finanziate attraverso la fiscalità generale e non dai contributi dei lavoratori.

In questo paragrafo si intende delineare le caratteristiche economiche-finanziarie di base di un generico sistema previdenziale e le connesse problematiche.

2.1 Finalità

Il primo tema da affrontare è quello riguardante le finalità di un sistema pensionistico, da cui nasce anche la criticità più importante. Infatti, un sistema previdenziale deve assicurare nello stesso tempo:

1. sostenibilità finanziaria: capacità di copertura finanziaria degli impegni dell'ente nei confronti dei propri iscritti presenti e futuri;
2. adeguatezza delle prestazioni: capacità di fornire prestazioni adeguate al mantenimento di un accettabile tenore di vita.

Queste due finalità si possono definire in un certo senso “contrastanti”: erogare pensioni che garantiscono elevati livelli di tasso di sostituzione (adeguatezza) significa sostenere dei costi che difficilmente riusciranno ad essere autofinanziati

dal sistema stesso, ma servirà un'ingente iniezione di risorse da fonti esterne. Quindi la prima problematica consiste nella necessità di trovare un equo compromesso tra sostenibilità finanziaria ed adeguatezza delle pensioni, soprattutto in un contesto demografico ed economico sfavorevole come quello attuale.

2.2 Funzionamento

Il secondo tema da trattare è sicuramente quello del funzionamento di un sistema di previdenza. Esso deriva dall'interazione di:

1. modalità di finanziamento: sono i sistemi finanziari di gestione che devono garantire la sostenibilità, ovvero l'equilibrio attuariale tra entrate ed uscite secondo una logica di medio-lungo termine;
2. modalità di determinazione delle prestazioni: sono i metodi di calcolo delle prestazioni che, seppur svincolati dai sistemi finanziari di gestione, influiscono sull'equilibrio finanziario del sistema.

Per quanto riguarda le modalità di finanziamento delle passività (sistemi finanziari di gestione), abbiamo sostanzialmente due tipologie:

- 1.1 sistema di gestione a ripartizione (meccanismo “*Pay as you go*”; regime prevalentemente pubblico): i contributi versati dai lavoratori in un qualsiasi periodo sono utilizzati per finanziare le prestazioni ai pensionati in essere nello stesso periodo. Perciò, i contributi di chi è in servizio oggi non

vengono investiti nel mercato finanziario, ma vengono direttamente utilizzati per il pagamento delle pensioni agli anziani di oggi;

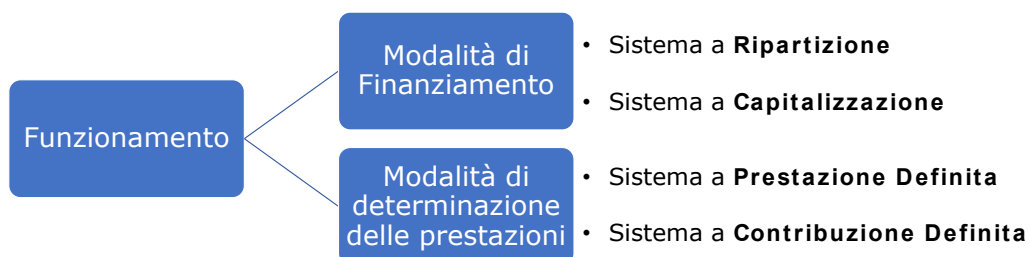
1.2 sistema di gestione a capitalizzazione (approccio “*Funding*”; regime privato o pubblico): i contributi versati dai lavoratori durante la vita lavorativa sono investiti nel mercato finanziario e le prestazioni da erogare agli stessi lavoratori sono finanziate dai contributi e dagli interessi maturati. I miei contributi di oggi pagano la mia pensione di domani.

In base alla modalità di determinazione delle prestazioni pensionistiche erogate dal sistema, invece, si distinguono due tipologie di sistemi:

2.1 sistema a prestazione definita (“*defined benefit pension scheme*”): la pensione annuale è generalmente commisurata al livello retributivo e all’anzianità lavorativa maturata durante la carriera lavorativa (metodo di calcolo retributivo);

2.2 sistema a contribuzione definita (“*defined contribution pension scheme*”): la pensione annuale è determinata dai contributi versati, dai rendimenti ottenuti e dal coefficiente di trasformazione che è funzione del tasso di sconto applicato alle pensioni e alla speranza di vita al pensionamento (metodo di calcolo contributivo).

Figura 1.1 classificazione dei sistemi pensionistici



2.2.1 Sistema a ripartizione

Nei sistemi di gestione a ripartizione è possibile effettuare un'ulteriore distinzione tra:

- a. ripartizione pura: i contributi riscossi nel periodo (un anno o più anni) vengono totalmente destinati al finanziamento delle prestazioni correnti, cioè erogate nello stesso periodo, con conseguente assenza di riserve;
- b. ripartizione dei capitali di copertura: i contributi versati nell'anno dagli attivi sono pari al valore capitale delle prestazioni che saranno corrisposte nel tempo a coloro che si pensionano nello stesso anno (nuovi pensionati), con conseguente costituzione di riserve;
- c. ripartizione mista: in fase di crescita della popolazione attiva, i surplus realizzati vengono accantonati e capitalizzati per poterli utilizzare in periodi di contrazione demografica degli iscritti.

Nello specifico, nel sistema a ripartizione pura l'equilibrio attuariale si ottiene se i contributi versati dagli assicurati (gettito contributivo incassato dall'ente) uguagliano le rate di pensione erogate a tutti i pensionati nello stesso lasso di tempo (un anno, più anni). Il sistema quindi si fonda su un patto intergenerazionale: un lavoratore si impegna a finanziare le prestazioni pensionistiche di soggetti di generazioni precedenti, con l'accordo che, in futuro, la sua prestazione pensionistica verrà finanziata attraverso i versamenti effettuati dalle generazioni successive. Inoltre, questo sistema non prevede l'accumulo di risorse finanziarie, può erogare prestazioni da subito e non può mai essere chiuso, cioè deve necessariamente essere aperto a nuovi ingressi di lavoratori. La ripartizione pura risulta protetta dal rischio investimento, dato il mancato accumulo di risorse, ma subisce fortemente il rischio demografico, principalmente in presenza di un aumento del numero di pensionati a fronte di una costanza o riduzione del numero dei contribuenti (problemi occupazionali e demografici). Infatti, il sistema per essere in equilibrio richiede una situazione di costante bilanciamento tra attivi e pensionati.

Tale sistema finanziario di gestione viene utilizzato per l'erogazione delle pensioni pubbliche, in quanto solamente lo Stato può farsi garante del patto intergenerazionale che è alla base del suo funzionamento.

In un sistema a ripartizione pura, la condizione di equilibrio attuariale tra entrate ed uscite finanziarie a un generico tempo t , risulta essere data dalla seguente uguaglianza:

$$\text{Entrate Anno } t = \text{Uscite Anno } t$$

$$\text{Gettito Contributivo Anno } t = \text{Monte Pensioni Anno } t$$

Per far sì che il sistema sia in equilibrio finanziario i contributi pagati dai lavoratori attivi o dai datori di lavoro devono uguagliare i benefici pagati, nello stesso anno, ai soggetti in pensione:

$$\alpha W_{mt} N_{lt} = P_{mt} N_{pt}$$

Dove:

- α rappresenta l'aliquota contributiva media;
- W_{mt} rappresenta la retribuzione media dei lavoratori nell'anno t ;
- N_{lt} rappresenta il numero di lavoratori attivi nell'anno t ;
- P_{mt} rappresenta la pensione media erogata nell'anno t ;
- N_{pt} rappresenta il numero di pensionati nell'anno t .

Perciò, il sistema è in equilibrio finanziario se l'aliquota contributiva è pari a quella di equilibrio:

$$\alpha_{eq} = \frac{P_{mt}N_{pt}}{W_{mt}N_{lt}} = \frac{P_t}{W_{mt-1}} \frac{1}{(1 + \pi_t)} \frac{N_{pt}}{N_{lt}}$$

Dove:

- $\frac{N_{pt}}{N_{lt}}$ rappresenta l'indice di dipendenza;
- $\frac{P_t}{W_{mt-1}}$ rappresenta il tasso di sostituzione;
- π_t rappresenta il tasso di crescita della retribuzione media.

Per quanto riguarda i sistemi di gestione a ripartizione dei capitali di copertura, l'equilibrio attuariale è stabilito ogni anno tra i contributi riscossi dagli assicurati nello stesso anno ed il valore capitale, in termini attuariali, delle pensioni liquidate ai nuovi pensionati dell'anno; per valore capitale si intende la somma necessaria per poter garantire al beneficiario il pagamento della pensione dalla sua insorgenza al momento dell'estinzione. In sostanza, viene creata una riserva per ogni generazione di pensionati. Anche questo sistema si fonda su un patto intergenerazionale e può erogare prestazioni da subito, ma a differenza del precedente può essere chiuso (ad esempio nel caso in cui a pagare sia solo l'azienda). Tale sistema presenta criticità in relazione alla gestione finanziaria delle

riserve e all'elaborazione delle previsioni attuariali decisive per l'equilibrio del fondo.

2.2.2 Sistema a capitalizzazione

Nei sistemi di gestione a capitalizzazione, i contributi versati sono investiti nel mercato finanziario e le prestazioni da erogare sono finanziate dalle risorse che si sono, tempo per tempo, accumulate e dagli interessi maturati. Con l'accantonamento dei contributi e l'investimento degli stessi sul mercato dei capitali, ogni generazione acquisisce il diritto, garantito dal gestore del fondo, a vedersi restituire, sotto forma di rendite pensionistiche, i contributi versati al lordo degli interessi maturati e al netto dei costi di gestione. I sistemi a capitalizzazione non possono dunque erogare prestazioni sin dal loro nascere, ma possono essere chiusi in qualsiasi momento, data la possibilità di rimborsare il credito maturato da ogni generazione smobilizzando il capitale accumulato.

Tale sistema è basato sul principio di equità attuariale (importo della pensione determinato in maniera tale che il valore attuariale della rendita sia uguale al montante contributivo maturato) e perciò necessita di previsioni attuariali per la determinazione del premio. Esso risulta abbastanza protetto dal rischio demografico, ma subisce i rischi finanziari (rischio di investimento per eventuali mancati rendimenti; rischio di inflazione; rischio di mercato).

Se le previsioni attuariali si realizzeranno, il sistema a capitalizzazione garantirà automaticamente l'equilibrio finanziario.

In un sistema a capitalizzazione, la condizione di equilibrio attuariale tra entrate ed uscite finanziarie al tempo L (pensionamento), risulta essere data dalla seguente uguaglianza:

Montante Contributivo Individuale = Valore Attuariale delle Pensioni

$$MC = VA(P)$$

Per far sì che il sistema sia in equilibrio attuariale, il montante dei contributi versati negli anni di attività dal lavoratore o dal datore di lavoro deve uguagliare il valore attuariale delle prestazioni che verranno erogate:

$$\sum_{i=1}^L \alpha R_1 (1+m)^{(i-1)} (1+r_w)^{(L-i)} = \sum_{j=1}^{e(L)} P \frac{1}{(1+r_z)^j}$$

Dove:

- α rappresenta l'aliquota contributiva ($C_i = \alpha R_i$ rappresentano i contributi versati in un generico anno i);
- m rappresenta il tasso di crescita della retribuzione;
- r_w rappresenta il tasso di rendimento sui contributi;

- L rappresenta il numero di anni lavorativi;
- P rappresenta la pensione annua;
- r_z rappresenta il tasso di sconto;
- $e(L)$ rappresenta la speranza di vita al pensionamento (al tempo L).

Perciò, il sistema garantisce una pensione di importo pari al rapporto tra montante contributivo e valore attuariale al pensionamento (tempo L) di una rendita unitaria:

$$P = \frac{MC}{VA(1)} = MC CT$$

Dove:

- CT rappresenta il coefficiente di trasformazione del capitale in rendita.

2.2.3 Sistema a prestazione definita

Con questo metodo di calcolo l'ammontare di pensione è espressamente definito da regole prefissate ed è generalmente di tipo retributivo, ovvero correlato all'entità delle retribuzioni percepite dal pensionando nella totalità, o in parte, del periodo attivo e all'ammontare degli anni di servizio dello stesso.

L'entità della pensione annua è generalmente una percentuale della retribuzione pensionabile moltiplicata per il numero di anni di contribuzione:

$$P_t = \beta L W_p$$

Dove:

- β rappresenta *il coefficiente di rendimento di un anno di contribuzione*: è la percentuale di rendimento annuo ($0 < \beta < 1$) della pensione e può essere articolata per scaglioni di aliquota decrescente al crescere della retribuzione pensionabile;
- W_p rappresenta *la retribuzione pensionabile*: è la retribuzione di riferimento ai fini di calcolo della pensione;
- L rappresenta *il numero di anni anzianità di servizio* (o anni di contribuzione) e può essere soggetta ad un numero massimo.

La retribuzione pensionabile (W_p) può essere definita come l'ultima retribuzione percepita, oppure la media di un certo numero di retribuzioni percepite (rivalutate o no) e può essere soggetta ad un massimale. Nel caso in cui si prenda in considerazione solamente l'ultima retribuzione, il sistema garantisce un tasso di sostituzione generalmente elevato che premia le carriere dinamiche e che garantisce appieno la funzione previdenziale, ma con gravi problemi legati alla sostenibilità finanziaria. Nel caso in cui, invece, si prenda in considerazione una media di tutte o parte delle retribuzioni, il sistema garantisce un tasso di sostituzione generalmente più basso che penalizza le carriere dinamiche e garantisce meno la funzione previdenziale: questo fa sì che ci siano dei benefici sul piano della sostenibilità finanziaria.

I sistemi a prestazione definita si impegnano, nel caso in cui si verificano oscillazioni del gettito contributivo e della spesa pensionistica legate a cicli economici e demografici, a non modificare le regole di calcolo della prestazione (dunque, il tasso di sostituzione). Gli squilibri vengono corretti unicamente dal lato delle entrate attraverso l'adeguamento dell'aliquota contributiva che i lavoratori attivi devono pagare. Una volta definito il livello dei benefici, i contributi verranno individuati e subiranno le eventuali modifiche.

La mancata correlazione tra contributi versati e prestazioni pensionistiche determina, generalmente, la liquidazione di pensioni "generose" non sostenibili

finanziariamente e il trasferimento alle generazioni future di elevati debiti previdenziali coperti con incrementi delle aliquote contributive.

2.2.4 Sistema a contribuzione definita

Con la regola di calcolo di tipo contributivo, il livello dei benefici sarà commisurato ai versamenti effettuati dal pensionando nel periodo attivo. Gli iscritti, durante gli anni di attività, pagano dei contributi che sono esplicitamente predefiniti, di solito come una percentuale della retribuzione.

L'importo della pensione annua viene determinato trasformando in rendita il montante contributivo individuale (determinato rivalutando i contributi versati nel regime di capitalizzazione composta), MC, mediante l'applicazione di un coefficiente di trasformazione relativo all'età al momento del pensionamento. La pensione annua è quindi determinata dai contributi versati, dai rendimenti ottenuti e dal coefficiente di trasformazione (funzione del tasso di sconto applicato alle pensioni e alla speranza di vita al pensionamento).

$$P = MC \cdot \text{Coefficiente di trasformazione}$$

I coefficienti di trasformazione sono calcolati secondo il principio di equivalenza attuariale tra quanto versato in termini di contributi e quanto percepito in termini di

prestazioni pensionistiche. Essi tengono conto della speranza di vita in media e il loro reciproco rappresenta il numero di annualità, in termini attuariali, in cui la pensione sarà corrisposta. In questo modo si introduce il rischio demografico nel sistema a contribuzione definita. Il calcolo di tali fattori costituisce una questione importante e delicata, in quanto ad essi risulta affidata la realizzazione di obiettivi fondamentali quali l'equilibrio finanziario e l'equità attuariale. I suddetti coefficienti devono riflettere infatti le speranze di vita dei soggetti che vanno in pensione, dal momento che "trasformano" il montante contributivo in una serie di rate di rendita pensionistica, le quali devono essere pagate per il resto della vita del beneficiario. In particolare, se viene "attribuita" una speranza di vita minore, si dovrà pagare un maggior numero di rate mettendo in crisi l'equilibrio finanziario. Per questo motivo è necessario un costante aggiornamento, soprattutto in un contesto demografico in cui la speranza di vita si allunga.

I sistemi a contribuzione definita si impegnano a non modificare l'aliquota contributiva che va a stabilire il livello dei contributi che il soggetto dovrà versare ogni anno, ma reagiscono agli shock economici e demografici operando unicamente dal lato delle uscite, attraverso l'adeguamento del livello delle prestazioni da corrispondere al pensionato.

2.3 Principali rischi di un sistema pensionistico

Le passività di un sistema pensionistico sono esposte a una grande varietà di rischi e l'influenza di essi sul livello dei benefici o sul meccanismo di finanziamento varia in base al tipo di schema prescelto. In particolare, si possono considerare due macro-classi di rischio:

1. rischi demografici e occupazionali (economici), i quali hanno effetti principalmente sui sistemi a ripartizione. Nello specifico, il sistema, e di conseguenza il valore della prestazione, potrebbe risentire degli effetti di:
 - un allungamento della vita media (rischio di longevità), il quale accresce il numero di anni in cui si dovranno erogare le prestazioni;
 - una diminuzione della natalità (rischio di rinnovo), la quale causa una diminuzione del numero di ingressi nella popolazione attiva del sistema con effetti negativi sul gettito contributivo;
 - una riduzione dell'occupazione (rischio di riduzione del tasso di occupazione), la quale ovviamente comporta una riduzione degli attivi, con conseguenti minori risorse per finanziare le prestazioni del sistema;
 - altri rischi, come il rischio di estinzione, causato dal numero di persone che escono dal fondo pensionistico prima del pensionamento (ad esempio a causa di invalidità o decesso), e il rischio di evasione contributiva (ad esempio a causa del lavoro "in nero").

2. rischi finanziari, i quali incidono tipicamente sui sistemi a capitalizzazione.

In particolare, il sistema, e di conseguenza il valore della prestazione, potrebbe risentire degli effetti di:

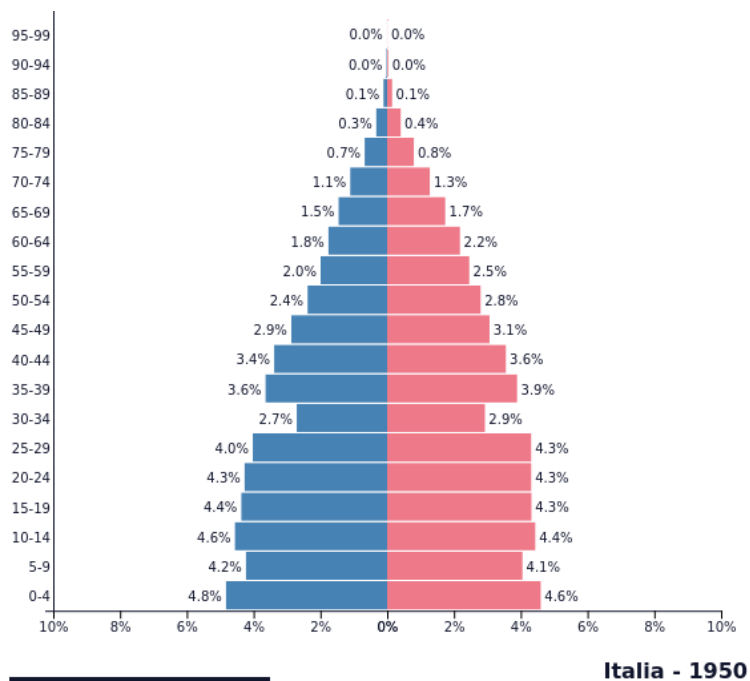
- una possibile riduzione del valore di mercato degli asset finanziari sottostanti i benefici pensionistici, con il rischio di una inadeguatezza dei rendimenti per riuscire a garantire un valore della prestazione sufficiente per una vita dignitosa (rischio di mercato);
- una variazione dei tassi di interesse che incidono sulla valutazione degli asset e delle passività del sistema pensionistico (rischio di tasso di interesse);
- un aumento dell'inflazione, che può incidere negativamente sul livello dei benefici pagati dal fondo, in quanto il valore reale della prestazione non si mantiene nel tempo (rischio di inflazione, motivo per cui alcune pensioni sono indicizzate);
- il valore della prestazione potrebbe essere collegato all'evoluzione salariale corrente (rischio salariale).

Nella maggior parte dei Paesi industrializzati si è assistito nel corso degli ultimi decenni ad una diminuzione del tasso di fertilità e ad un aumento della speranza di vita alla nascita, frutto del miglioramento della qualità di vita e dei considerevoli progressi nell'ambito dell'assistenza sanitaria. In poche parole, l'opposto di ciò che

servirebbe per mantenere in equilibrio un sistema a ripartizione. Infatti, la diminuzione del tasso di fertilità e l'aumento della speranza di vita alla nascita hanno comportato un rapido innalzamento dell'età media della popolazione, con conseguente spostamento della distribuzione per età della popolazione verso fasce di età più anziane.

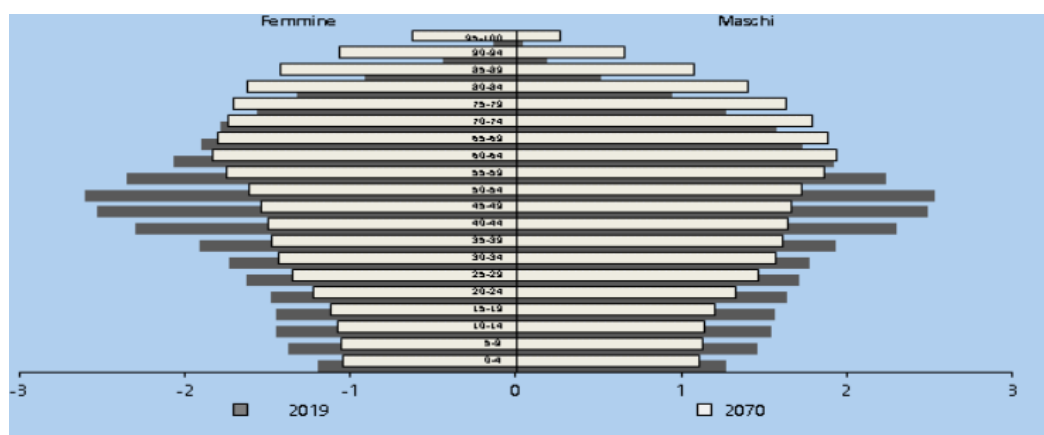
Di seguito sono riportate le cosiddette piramidi della popolazione italiana relative agli anni 1950, 2019 e 2070 (stima). Nello specifico, nel secondo grafico è riportato un confronto tra la struttura per età della popolazione del 2019 e quella prevista (dalla Ragioneria Generale dello Stato) per il 2070.

Grafico 1.2: Distribuzione popolazione italiana per età, anno 1950.



Fonte: PopulationPyramid.net

Grafico 1.3: Distribuzione popolazione italiana per età, anno 2019 e previsione 2070.



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato “le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario”, Rapporto n.21 del 2020.

Si può notare dai grafici che la rivoluzione demografica ancora in atto sta plasmando una nuova società in cui avremo sempre meno giovani ed adulti in età lavorativa e sempre più pensionati e persone molto anziane. Ciò rappresenta una condizione di squilibrio strutturale e un forte rischio, in quanto genera un onere finanziario insostenibile per la popolazione attiva, a causa della crescita della spesa pubblica per pensioni non sufficientemente finanziata dai contributi versati dalla popolazione.

Inoltre, lo scenario, caratterizzato da grande incertezza, generato dalla recente pandemia di Covid-19 purtroppo ha causato un aumento della mortalità soprattutto nella popolazione più anziana e questo potrebbe portare erroneamente a pensare ad un effetto positivo, sotto il profilo previdenziale, per le casse dello Stato. La pandemia, però, ha determinato anche un'ulteriore riduzione del tasso di fertilità, in quanto in una situazione sanitaria ed economica così drastica molte coppie hanno rimandato i loro progetti; ma è soprattutto sotto il profilo economico che questa emergenza sanitaria provocherà effetti negativi al sistema pensionistico, in quanto la crisi economico-sanitaria è di portata tale da creare ingenti problemi di occupazione che diminuiranno l'ammontare dei contributi incassati dall'ente, andando ad aggravare la situazione già drastica del bilancio statale, che si trova attualmente con un debito pubblico arrivato quasi a toccare quota 160% del PIL.

3. IL SISTEMA “MULTI-PILASTRO” ITALIANO

Nel nostro Paese, il sistema pubblico previdenziale si basa sul meccanismo di finanziamento cosiddetto “a ripartizione” che prevede un “patto intergenerazionale” in base al quale i contributi versati dai lavoratori odierni vengono utilizzati per pagare le pensioni delle generazioni precedenti (ex lavoratori, attuali pensionati); per far fronte al pagamento delle pensioni future, dunque, non è previsto alcun accumulo di riserve finanziarie. La legislazione dello Stato, da questo punto di vista, si è evoluta in maniera significativa dal '48 ad oggi: l'articolo 38 della Costituzione chiedeva al legislatore di adottare leggi apposite per attuare l'assistenza e la previdenza sociale. Queste leggi con il passare degli anni hanno avuto un'evoluzione con delle modifiche piuttosto consistenti; sostanzialmente hanno attraversato due fasi fondamentali: quella di estensione e quella di ridimensionamento. La prima fase, di grande espansione degli istituti, durò almeno fino agli anni Novanta, in cui sia il settore dell'assistenza sociale che il settore della previdenza sociale hanno avuto una legislazione particolarmente favorevole all'estensione. Dal punto di vista della previdenza sociale, ad esempio, erano state istituite in questi anni le cosiddette “baby pensioni”: pensioni erogate dallo Stato italiano a favore di lavoratori del settore pubblico che avevano versato i contributi previdenziali per pochi anni, con la possibilità di ritirarsi dal lavoro con età inferiore ai 40-50 anni. Infatti, si consentiva di ottenere la pensione di anzianità dopo soli 14

anni di contributi per le donne sposate con figli, 20 anni per gli statali, 25 per i dipendenti degli enti locali. Non solo i requisiti di accesso alla pensione pubblica erano favorevoli, ma anche il metodo di calcolo delle prestazioni era privilegiante, in quanto per il calcolo della prestazione si applicava il metodo retributivo. Il metodo di calcolo retributivo è particolarmente generoso nei confronti dei pensionati se si confrontano i contributi versati per il singolo assicurato rispetto al valore della rendita pensionistica assicurata dallo Stato. È normale la restituzione di una rendita che è qualche multiplo dei contributi versati, fino a casi di 10 volte. Se si dovessero ricalcolare con il sistema contributivo le pensioni ora liquidate in base al sistema retributivo, l'assegno si ridurrebbe in media di un terzo. È evidente che in un sistema organizzato a “ripartizione”, il flusso delle entrate (rappresentato dai contributi) deve essere in equilibrio con l'ammontare delle uscite (le pensioni pagate); motivo per cui questo sistema molto generoso si rivelò successivamente insostenibile per le finanze pubbliche. Il costo di questi squilibri viene, infatti, scaricato sulla collettività, nel caso delle prestazioni a carico dell'INPS, con notevoli trasferimenti dalla fiscalità generale.

Già verso la fine degli anni '90 questo sistema aveva cominciato a scricchiolare ed iniziò ad essere ridotto, ma poi con lo scoppiare della crisi economico-finanziaria del 2007/2008 divenne assolutamente necessaria una riforma strutturale per ridimensionare l'intero sistema. Infatti, la situazione economica, caratterizzata dapprima da bassi livelli di crescita e poi drasticamente peggiorata dalla crisi, unita

ad una dinamica demografica sfavorevole, costrinse il nostro legislatore ad iniziare l'iter legislativo di riforma. Difatti, problemi di occupazione, sotto il profilo economico, uniti a bassi tassi di fertilità ed aumento della speranza di vita, sotto il profilo demografico, con conseguente aumento della popolazione dipendente, rappresentano gli "ingredienti" principali per mettere in crisi un sistema pensionistico fondato sul regime "a ripartizione". È per questo che a partire dagli anni '90 si è entrati nella seconda fase evolutiva della legislazione sulla previdenza sociale che ha invertito completamente la rotta ed ha introdotto delle restrizioni particolarmente aspre per quanto riguarda i requisiti di accesso al trattamento pensionistico e una riduzione dell'importo delle prestazioni attraverso il passaggio da metodo di calcolo retributivo a contributivo. Il sistema contributivo, oltre che maggiormente sostenibile sul piano finanziario, appare più equo poiché elimina le distorsioni che il sistema retributivo creava tra diverse generazioni: trattamenti favorevoli per i pensionati attuali, ma con costi elevati a carico delle generazioni future.

Nel corso degli ultimi trent'anni, proprio per queste esigenze di bilancio, il sistema previdenziale italiano è stato interessato da riforme strutturali finalizzate:

- al progressivo controllo della spesa pubblica per pensioni, per far sì che non assuma dimensioni troppo elevate rispetto al Prodotto Interno Lordo (PIL);

- all'istituzione di un sistema di previdenza complementare che si affianchi alle tradizionali forme di previdenza pubblica, al fine di integrare questo gap previdenziale creatosi per via delle riforme stringenti.

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di descrivere il sistema pensionistico attuale, dunque post-riforma strutturale. Nello specifico, il sistema pensionistico italiano ha subito un processo di riforma strutturale per contenere la spesa pensionistica, al fine di garantirne la sostenibilità. Questo intervento si inserisce nel quadro più ampio di "tagli" alla spesa pubblica, la quale doveva necessariamente ridimensionarsi per riequilibrare i conti pubblici e rispettare i principi stabiliti dal Trattato di Maastricht per l'ingresso nell'Unione Europea.

Un sistema pensionistico, come già detto, deve assicurare sostenibilità finanziaria e adeguatezza delle prestazioni. Il sistema precedente garantiva alti tassi di sostituzione (importo pensione/ ultima retribuzione annua) a fronte però di un forte squilibrio finanziario tra entrate (contributi) ed uscite (pensioni). Le riforme pensionistiche hanno comportato un innalzamento dei requisiti di accesso e una drastica riduzione delle prestazioni, soprattutto a seguito della trasformazione del metodo di calcolo della pensione da retributivo a contributivo (per la prima volta introdotto dalla riforma Dini del 1995 per alcune classi di lavoratori e successivamente esteso a tutti i lavoratori con la riforma Fornero del 2012). Questo ha permesso di superare il problema della sostenibilità che però ha lasciato il posto

ad un'altra criticità da dover affrontare, rappresentata dal mantenimento del tenore di vita, ovvero l'adeguatezza delle prestazioni. Da qui la necessità, al fine di assicurare più elevati livelli di copertura previdenziale, di istituire e disciplinare la previdenza complementare nel nostro ordinamento giuridico: si tratta di una forma di previdenza a gestione privata ed a carattere volontario, integrativa rispetto a quella di base a gestione pubblica ed obbligatoria. Questo sistema integrativo si basa su un meccanismo di finanziamento cosiddetto "a capitalizzazione" che prevede l'investimento nei mercati finanziari dei contributi versati, al fine di generare un montante che al momento del pensionamento verrà erogato sotto forma di rendita e, eventualmente, in parte anche in capitale.

Il sistema previdenziale italiano attualmente (post-riforma) è strutturato secondo una configurazione "multi-pilastro", cosiddetta a tre pilastri:

- 1° pilastro, costituito dalla previdenza pubblica obbligatoria;
- 2° pilastro, costituito dalla previdenza complementare alla quale i lavoratori aderiscono in forma collettiva;
- 3° pilastro, costituito dalla previdenza individuale che permette di creare una forma di integrazione ulteriore alla pensione prevista dal 1° e 2° pilastro.

Il primo pilastro, corrispondente al sistema di sicurezza sociale (sistema di welfare) di natura obbligatoria, è rappresentato dalla previdenza obbligatoria di base ed ha

l'obiettivo di fornire prestazioni che garantiscano un dignitoso livello di vita al termine dell'attività lavorativa. La previdenza di base in Italia si presenta notevolmente articolata e, come ripetuto più volte in precedenza, si fonda su un sistema a ripartizione. Essa è garantita da una serie di soggetti di origine sia pubblica che privata, quali:

- INPS per le pensioni spettanti ai lavoratori dipendenti del settore privato, ai lavoratori autonomi ed agli assicurati presso fondi speciali gestiti dall'ente;
- INPDAP per l'assicurazione dei dipendenti pubblici e personale assimilato (dal 1° gennaio 2012 l'INPDAP è confluito nell'INPS);
- Casse di previdenza dei professionisti che garantiscono la tutela previdenziale, appunto, dei professionisti (es. avvocati, commercialisti e giornalisti), vale a dire coloro che per esercitare la loro attività debbano essere iscritti ad appositi albi. Anche se privatizzate, le Casse perseguono finalità di interesse pubblico e costituiscono un tassello importante del sistema previdenziale obbligatorio sul quale lo Stato esercita la sua vigilanza. Anche le Casse funzionano secondo il sistema a "ripartizione" e le prestazioni erogate variano da cassa a cassa: le Casse preesistenti di massima prevedono il sistema di calcolo retributivo, mentre i nuovi enti

(costituiti ai sensi del D.lgs. n. 103/1996) e le casse dei commercialisti e dei ragionieri (dall'anno 2004) applicano il sistema di calcolo contributivo¹⁴.

Il secondo pilastro è basato sulla partecipazione volontaria alle forme di previdenza complementare ed è volto a consentire, nel periodo di quiescenza, il medesimo tenore di vita. Tali forme previdenziali sono attivate mediante l'adesione su base collettiva ai "Fondi Pensione Chiusi o Negoziali", ai "Fondi Pensione Aperti" e alle forme pensionistiche preesistenti (ante L. n. 421/1992). Queste forme di previdenza complementare si basano su un sistema di finanziamento a capitalizzazione.

Il terzo pilastro, anch'esso di natura volontaria ed integrativo dei primi due, si pone, invece, come obiettivo quello di migliorare il reddito dell'individuo, soddisfacendo anche eventuali specifiche esigenze individuali. Tale obiettivo può essere raggiunto seguendo differenti strade, a seconda delle specifiche esigenze e caratteristiche del soggetto, come ad esempio la ricerca di un beneficio fiscale, la necessità di avere massima flessibilità dello strumento adottato piuttosto che la protezione da eventuali rischi di perdite finanziarie. Quindi, a differenza di quanto visto per il secondo pilastro, gli strumenti di investimento ai fini pensionistici

¹⁴ Fumagalli P. (2020). *"La previdenza complementare"*, Milano: Vita e Pensiero.

utilizzati in questo ambito possono essere vari; tra quelli più comunemente utilizzati possiamo elencare:

- Fondi Aperti ad adesione individuale e Piani Individuali Pensionistici (PIP);
- Polizze vita;
- PAC;
- PIR;
- Fondi Comuni;
- Obbligazioni;
- Titoli di Stato.¹⁵

In sintesi, il sistema pensionistico italiano prevede un'articolazione in tre pilastri, al fine di ridurre i rischi previdenziali attraverso una diversificazione della gestione (pubblica e privata) e dei criteri di finanziamento (a ripartizione e a capitalizzazione), riassumibili dalla figura sottostante.

¹⁵ Fumagalli P. (2020). *“La previdenza complementare”*, Milano: Vita e Pensiero.

Figura 1.2: Il sistema pensionistico “Multi-Pilastro” italiano.



In conclusione, oggi l’obiettivo è quello di trovare una nuova mediazione tra equilibrio di bilancio, quindi sostenibilità finanziaria del sistema, e il fondamentale principio dell’articolo 38 che non può consentire di sacrificare in nome di queste esigenze finanziarie il diritto dei cittadini e dei pensionati a prestazioni adeguate al mantenimento dello stile di vita. Infatti, non ci si può solo soffermare sull’analisi della sostenibilità economico-finanziaria di un sistema previdenziale senza considerare anche l’importanza dell’aspetto sociale: sostenibilità ed adeguatezza sono due principi da considerare contemporaneamente. In questo, la previdenza complementare assume un ruolo assolutamente centrale. Quindi, anche dal punto di vista normativo, questo settore sta attraversando una fase di forte evoluzione, con

lo scopo di incentivarne un concreto sviluppo ma, in virtù della funzione sociale che ricopre, anche di regolarne e vigilarne l'operato e la gestione delle risorse, al fine di tutelare appieno il risparmio previdenziale degli iscritti.

3.1 Previdenza complementare: perché?

A seguito di queste riforme, le pensioni pubbliche saranno molto ridotte rispetto a quelle odierne. L'indicatore a cui far riferimento per mettere in evidenza questa riduzione è il cosiddetto tasso di sostituzione (TS): rapporto tra l'importo della pensione e l'ultima retribuzione (di seguito è riportata una tabella con alcune previsioni future). La causa principale è il progressivo passaggio ad un regime di calcolo a contribuzione pura, ma possono essere anche elencate ulteriori ragioni. Con riferimento al lungo processo di riforma iniziato nel 1992, infatti, gli interventi che maggiormente hanno contribuito al contenimento del rapporto spesa pensionistica-PIL, e quindi alla riduzione del tasso di sostituzione, sono:

- l'eliminazione della componente reale dell'indicizzazione delle pensioni ed il passaggio ad un sistema di indicizzazione ai soli prezzi;
- l'introduzione del sistema di calcolo contributivo in base al quale le prestazioni risultano, automaticamente, relazionate sia ai contributi pagati che alla speranza di vita del pensionato e dell'eventuale superstite;
- l'innalzamento dei requisiti minimi per l'accesso al pensionamento di vecchiaia ordinario e anticipato;

- l'adeguamento automatico, su base triennale (biennale dal 2021), dei coefficienti di trasformazione in funzione della speranza di vita, che comporterà ulteriori diminuzioni per via dell'allungamento della vita media (con medesima periodicità vengono aggiornati anche i requisiti di accesso al pensionamento);
- la limitata crescita economica, in quanto i montanti contributivi si rivalutano in base all'andamento del PIL nel quinquennio precedente;
- il sempre più frequente lavoro saltuario o non continuativo, infatti l'interruzione del percorso lavorativo non consente un regolare accumulo dei contributi.

Per contro, gli interventi del D.lgs. 4/2019, quali l'introduzione, in via sperimentale per il periodo 2019-2021, di un nuovo canale di pensionamento anticipato (Quota 100) e, per il periodo 2019-2026, il blocco a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne con il mancato adeguamento alla dinamica della speranza di vita del requisito dell'anzianità contributiva per la pensione anticipata, contribuiscono all'aumento dell'incidenza della spesa pensionistica rispetto al PIL.

Come mostra il grafico (*Grafico 1.4*) sulla previsione della spesa pensionistica pubblica in proporzione al PIL (previsione ottenuta sulla base di ipotesi macroeconomiche e demografiche dello scenario nazionale e in costanza della

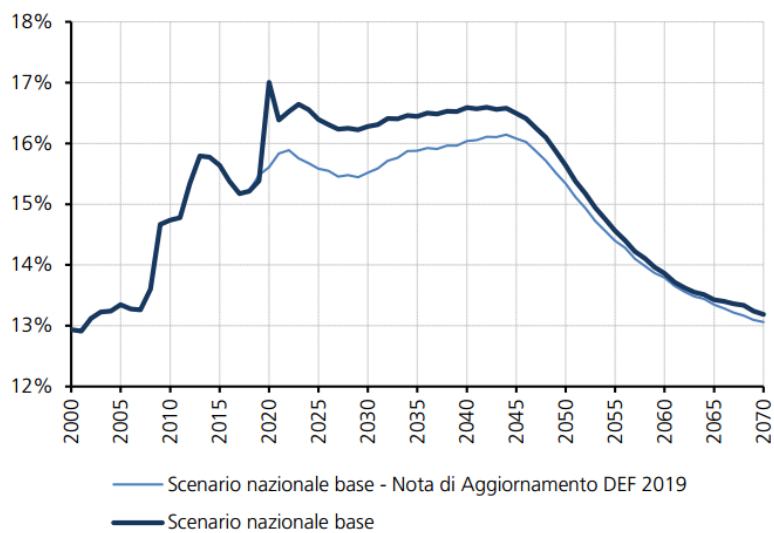
legislazione attualmente vigente), essa arriverà ad attestarsi a circa il 13% nel 2070. Tale riduzione del rapporto fra spesa pensionistica e PIL, nella fase finale del periodo di previsione, è determinata dall'applicazione generalizzata del calcolo contributivo (e dalle altre cause sopra elencate) che si accompagna alla stabilizzazione, e successiva inversione di tendenza, del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati (*Grafico 1.5*).

Nello specifico, a partire dal 2019 e fino al 2024, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL torna ad aumentare con un picco in corrispondenza del 2020. La spesa in rapporto al PIL cresce significativamente a causa della forte contrazione dei livelli di PIL dovuti all'impatto dell'emergenza sanitaria che ha colpito l'Italia dal febbraio 2020. Tale andamento è condizionato, inoltre, dall'applicazione delle misure in ambito previdenziale contenute nel D.lgs. 4/2019 secondo le quali, in via sperimentale, per coloro che maturano i requisiti nel periodo 2019-2021, è possibile lasciare il lavoro e pensionarsi in presenza di un'anzianità contributiva di almeno 38 anni e di un'età anagrafica non inferiore a 62 anni (cosiddetta "Quota 100"). In conseguenza di tale misura, si assiste negli anni 2019-2021 a una più rapida uscita dal mercato del lavoro e all'aumento del numero di pensioni in rapporto al numero di occupati. La decrescita del rapporto tra spesa pensionistica e PIL nell'ultima fase del periodo di previsione (2042-2070), è dovuta principalmente alla progressiva stratificazione delle pensioni liquidate integralmente con il sistema di calcolo contributivo che continua a produrre un contenimento della pensione media rispetto

ai livelli retributivi. Tale risultato è favorito anche dall'inversione di tendenza del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati la cui crescita tende ad azzerarsi poco prima del 2050, raggiungendo il livello massimo del 94,2%, nel 2048 per poi flettere negli anni successivi (come mostrato dal *Grafico 1.5*). La spiegazione¹⁶ di tale andamento è da ricercare nella graduale eliminazione delle generazioni del baby boom (aumento significativo del tasso di natalità, avvenuto in Italia negli anni '60) e nell'adeguamento alla speranza di vita dei requisiti per la maturazione del diritto alla pensione.

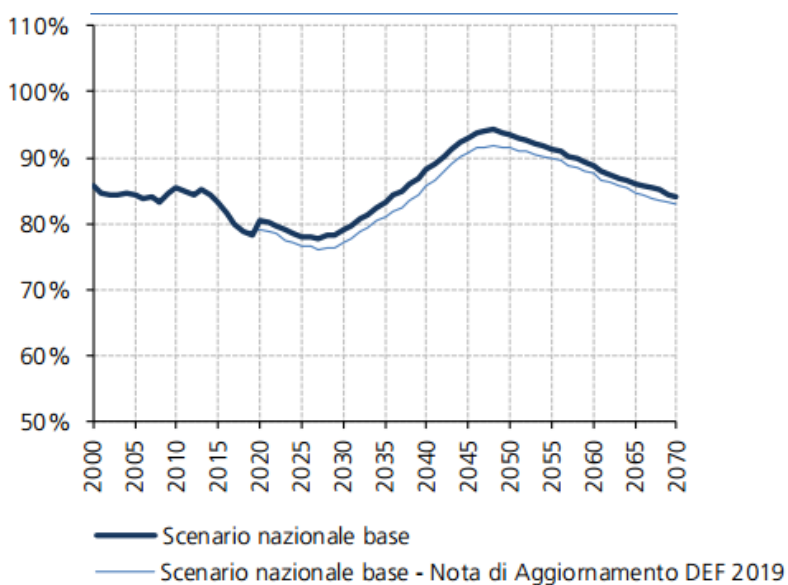
¹⁶ Ragioneria Generale dello Stato “*le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario*”, Rapporto n.21 del 2020.

Grafico 1.4: Spesa pubblica per pensioni in rapporto al PIL.



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato.

Grafico 1.5: Numero di pensioni in rapporto al numero di occupati.



Fonte: Ragioneria Generale dello Stato.

In questo secondo grafico (rapporto pensioni/occupati) si nota come il nostro sistema pensionistico di base (primo pilastro) stia attualmente vivendo una situazione di squilibrio, caratterizzato da un vero e proprio “conflitto d’interessi” tra le giovani generazioni (lavoratori attivi contribuenti) e quelle anziane (pensionati percettori). Tale situazione, secondo le previsioni riportate dalla Ragioneria Generale dello Stato, non accenna a migliorare ma tende ad un progressivo peggioramento, all’incirca fino al 2050, anno in cui inizia un miglioramento nel rapporto pensioni/occupati.

In sintesi, ciò che determina l’assegno pensionistico è un mix di elementi, tra i quali hanno un notevole peso i coefficienti di trasformazione, che saranno sempre meno favorevoli essendo prevista una loro costante revisione che tiene conto delle dinamiche macroeconomiche e demografiche. Un altro fattore, come già evidenziato, che contribuisce alla definizione dei vitalizi, mediamente sempre inferiori, è il sistema di calcolo che si basa sui contributi effettivamente versati e che interesserà un sempre più folto numero di lavoratori (quelli assunti dal 1996 in poi e senza precedenti contribuzioni). Il risultato sarà una continua e costante diminuzione del tasso di sostituzione dall’attuale 70-80% a circa il 50% nel 2070, con conseguente necessità di colmare questo gap previdenziale di circa il 30%.

Appare quindi chiaro come la combinazione tra previdenza obbligatoria e complementare sia l'unica formula che possa ridurre il divario tra l'ultima retribuzione e il reddito da pensione, specialmente in considerazione del fatto che i livelli dei tassi di sostituzione sono tendenzialmente bassi non solo per le prestazioni pensionistiche, ma anche per quelle accessorie, fondamentali per la protezione della propria famiglia: la pensione indiretta (quella spettante alla famiglia in caso di premorienza) e quella di inabilità (che si ottiene in caso di impossibilità di continuare il lavoro).

Le tabelle seguenti mostrano delle previsioni sulla progressiva diminuzione dei tassi di sostituzione (per lavoratori dipendenti ed autonomi), sottolineando la crescente urgenza di ricorrere alla previdenza complementare. In più, queste proiezioni si basano su ipotesi di contribuzione ininterrotta per 40 anni, senza considerare eventuali periodi non coperti o parzialmente coperti che ridurrebbero ancora di più il dato.

Tabella 1.1: Lavoratori dipendenti privati-Tassi di sostituzione lordi della previdenza obbligatoria nell'ipotesi base e i requisiti minimi-Scenario nazionale base (valori in %).

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
	Anzianità contributiva: 38 anni						
Ipotesi base ⁽²⁾ (età)	73,7 (65+4m) ⁽²⁾	72,1 (67)	63,8 (67+10m)	57,5 (65+8m)	59,1 (66+6m)	60,5 (67+2m)	60,7 (67+10m)
	Anzianità contributiva parametrata all'età						
Vecchiaia (età/anz.)	68,5 (65+4m/35+4m) ⁽²⁾	70,1 (67/37)	63,4 (67+10m/37+10m)	64,6 (68+8m/38+8m)	67,9 (69+6m/39+6m)	70,6 (70+2m/40+2m)	72,4 (70+10m/40+10m)
	Anzianità contributiva parametrata all'età - Assunti dall'1/1/1996						
Pensionamento anticipato ⁽⁴⁾ (età/anz.)	-	-	52,2 (64+10m/34+10m)	54,2 (65+8m/35+8m)	57,0 (66+6m/36+6m)	59,3 (67+2m/37+2m)	60,5 (67+10m/37+10m)
	Canale anzianità contributiva - Età d'ingresso 19 anni						
Pensionamento anticipato - Femmine (età/anz.)	77,6 (60/41)	73,0 (61+1m/42+1m)	61,8 (61+5m/42+5m)	59,1 (62+3m/43+3m)	61,1 (63+1m/44+1m)	63,3 (63+9m/44+9m)	65,2 (64+5m/45+5m)
Pensionamento anticipato - Maschi (età/anz.)	77,6 (60/41)	82,4 (62+1m/43+1m)	65,1 (62+5m/43+5m)	62,2 (63+3m/44+3m)	64,2 (64+1m/45+1m)	66,5 (64+9m/45+9m)	68,6 (65+5m/46+5m)

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato.

Tabella 2.2: Lavoratori autonomi-Tassi di sostituzione lordi della previdenza obbligatoria nell'ipotesi base e i requisiti minimi-Scenario nazionale base (valori in %).

	2010	2020	2030	2040	2050	2060	2070
	Anzianità contributiva: 38 anni						
Ipotesi base ⁽²⁾ (età)	72,2 (65+7m) ⁽²⁾	55,2 (67)	44,4 (67+10m)	44,1 (68+8m)	47,4 (69+6m)	48,8 (70+2m)	49,1 (70+10m)
	Anzianità contributiva parametrata all'età - Assunti dall'1/1/1996						
Vecchiaia (età/anz.)	67,7 (65+7m/35+7m) ⁽²⁾	53,2 (67/37)	44,1 (67+10m/37+10m)	44,8 (68+8m/38+8m)	48,9 (69+6m/39+6m)	51,4 (70+2m/40+2m)	52,7 (70+10m/40+10m)
	Canale anzianità contributiva - Età d'ingresso 19 anni						
Pensionamento anticipato ⁽³⁾ (età/anz.)	-	-	34,8 (64+10m/34+10m)	37,9 (65+8m/35+8m)	41,4 (66+6m/36+6m)	43,1 (67+2m/37+2m)	44,0 (67+10m/37+10m)
Pensionamento anticipato - Femmine (età/anz.)	75,9 (60+6m/41+6m)	59,7 (61+1m/42+1m)	45,6 (61+5m/42+5m)	40,4 (62+3m/43+3m)	43,3 (63+1m/44+1m)	46,0 (63+9m/44+9m)	47,5 (64+5m/45+5m)
Pensionamento anticipato - Maschi (età/anz.)	75,9 (60+6m/41+6m)	78,6 (62+1m/43+1m)	48,4 (62+5m/43+5m)	42,4 (63+3m/44+3m)	45,4 (64+1m/45+1m)	48,3 (64+9m/45+9m)	49,9 (65+5m/46+5m)

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato.

CAPITOLO 2: EVOLUZIONE NORMATIVA NAZIONALE

1. EVOLUZIONE NORMATIVA DEL 1° PILASTRO

In questo primo paragrafo del secondo capitolo riguardante l'evoluzione normativa italiana sui fondi pensione, si riporta un breve sommario sulla normativa del 1° pilastro. Un quadro generale sulle riforme per le prestazioni pubbliche, infatti, consente di comprendere meglio la ratio delle corrispondenti riforme sulla previdenza privata oggetto di questo capitolo.

Nel corso degli ultimi trent'anni il sistema previdenziale italiano è stato interessato da riforme strutturali finalizzate al controllo della spesa pubblica, in quanto il precedente sistema era ormai chiaramente insostenibile finanziariamente, soprattutto in un contesto economico e demografico come quello moderno. Al lavoratore spesso questa forma di previdenza (metodo retributivo) conviene, poiché si traduce in un assegno mensile calcolato con una percentuale degli ultimi stipendi (verosimilmente i più "ricchi" della carriera lavorativa), indipendentemente dai versamenti effettuati negli anni, ma per il sistema risulta essere generalmente insostenibile. Infatti, come già ampiamente evidenziato nel capitolo precedente, i tassi di crescita economica delle economie attuali sono incompatibili con un sistema

pensionistico con prestazioni elevate e soprattutto non correlate ai contributi effettivamente versati dal lavoratore. A questo, si aggiunge anche il progressivo aumento della vita media della popolazione che in termini previdenziali significa pagare le pensioni per un periodo di tempo più lungo.

Al contrario, il sistema contributivo introdotto dalle riforme istituisce tra il lavoratore e l'istituto previdenziale un rapporto del tipo “*do ut des*”, ossia un contratto in base al quale, tanto maggiori sono stati i contributi durante la carriera del lavoratore (tanto più si è “dato” al sistema), tanto maggiori saranno gli assegni pensionistici nella terza età (tanto più si “riceve”).

Per comprendere la portata di queste riforme, è importante riassumere le tappe più importanti dell'evoluzione del sistema pensionistico nel nostro Paese. Le riforme sono tutte orientate a tenere conto delle esigenze finanziarie di sostenibilità dei conti pubblici; in sintesi:

- sono stati innalzati i requisiti minimi per ottenere la pensione sia con riguardo all'età anagrafica sia all'anzianità contributiva, prevedendo degli aggiornamenti in funzione dell'andamento della speranza di vita su base triennale (dal 2021 su base biennale);
- l'importo della pensione è stato collegato:
 - a) all'ammontare dei contributi versati durante la vita lavorativa e non più alle ultime retribuzioni percepite;

- b) alla crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL);
 - c) alla speranza di vita al momento del pensionamento (coefficiente di trasformazione).
- è cambiato il sistema di rivalutazione delle pensioni in pagamento, non più collegato alla dinamica dei salari reali, ma soltanto all'andamento dell'inflazione.¹⁷

1.1 Le principali tappe della riforma sulla previdenza pubblica

Fino a dicembre del 1992 (pre-Amato) un lavoratore iscritto all'INPS riceveva una pensione il cui importo era collegato alla retribuzione percepita negli ultimi anni di lavoro (sistema retributivo). I requisiti previdenziali previsti per la pensione di vecchiaia erano 60 anni per gli uomini e 55 per le donne, con un'anzianità contributiva minima di 15 anni. Per la pensione di anzianità, invece, non era previsto nessun requisito d'età, ma erano necessari 35 anni di contribuzione per i dipendenti privati. La retribuzione presa a riferimento per il calcolo della prestazione era la media degli ultimi 5 anni rivalutati. La rivalutazione delle pensioni in pagamento (su base semestrale) era agganciata all'inflazione ed al tasso di crescita reale delle retribuzioni.

¹⁷ Covip: *“L'evoluzione del sistema pensionistico in Italia”*.

Per esempio, con una rivalutazione media del 2% per ogni anno di contribuzione, per 40 anni di versamenti, veniva erogata una pensione che corrispondeva a circa l'80% della retribuzione percepita nell'ultimo anno di attività lavorativa (tasso di sostituzione)¹⁸.

Con la riforma Amato del 1992¹⁹ lo scenario cambia in questo modo: si innalzano l'età (65 per gli uomini e 60 per le donne) e gli anni di contribuzione minimi (da 15 a 20) per la pensione di vecchiaia. Per la pensione di anzianità, invece, vengono richiesti 35 anni di contribuzione anche per i dipendenti pubblici. Si estende gradualmente, fino all'intera vita lavorativa, il periodo di contribuzione valido per il calcolo della pensione (si passa dalla media degli ultimi 5 anni a 10 anni e, per chi sarebbe entrato nel mondo del lavoro a partire dal 1.1.1996, all'intera vita lavorativa). Le retribuzioni prese a riferimento per determinare l'importo della pensione vengono rivalutate all'1%. La rivalutazione automatica delle pensioni in pagamento viene limitata alla dinamica dei prezzi (inflazione) e non anche a quella dei salari reali.

La riforma Amato ha quindi determinato una riduzione del grado di copertura pensionistica rispetto all'ultimo stipendio percepito (Tasso di sostituzione²⁰).

¹⁸ Covip: *“L'evoluzione del sistema pensionistico in Italia”*.

¹⁹ “Riforma Amato” D.lgs. 503/1992.

²⁰ Rapporto tra l'importo della pensione e l'ultima retribuzione annua percepita.

Dopo soli tre anni dall'approvazione della riforma Amato (1992), ci si accorse che le variazioni apportate al sistema previdenziale non sarebbero state sufficienti a garantire la stabilità dei conti nel corso del tempo. Il continuo evolversi dello scenario demografico (sempre più somigliante a una piramide rovesciata, ossia pochi lavoratori e molti pensionati²¹) e il permanere dello squilibrio tra contributi e prestazioni (ancora calcolate sulla base degli ultimi redditi dei lavoratori), resero necessario una riforma che intervenisse sulla struttura e sui meccanismi del comparto previdenziale più di quanto non avesse fatto la riforma Amato. Con la riforma Dini del 1995²² si passò dal regime retributivo al regime contributivo. Il passaggio dall'uno all'altro avvenne in modo graduale, distinguendo i lavoratori in base all'anzianità contributiva. Si crearono così tre diverse situazioni:

1. per i lavoratori che alla data del 31.12.1995 avevano almeno 18 anni di anzianità contributiva si è mantenuto il regime retributivo;
2. ai lavoratori con un'anzianità contributiva inferiore ai 18 anni alla stessa data è stato attribuito il regime misto, cioè retributivo fino al 1995 e contributivo per gli anni successivi (metodo contributivo pro-rata);

²¹ Come si nota dal *Grafico 1.5* del Capitolo 1.

²² Legge 8 agosto 1995, n. 335 di "riforma del sistema pensionistico obbligatorio e complementare" (c.d. riforma Dini).

3. ai neoassunti dal 1.1.1996 è stato applicato il regime di calcolo contributivo.

Inoltre, la riforma portò cambiamenti anche in riferimento ai requisiti per la pensione di anzianità: 35 anni di contributi solo con almeno 57 anni (dal 2006), oppure 40 anni di contributi a prescindere dall'età (dal 1.1.2008). Questo requisito d'età (57 anni) per la pensione di anzianità con 35 anni di contribuzione, venne poi anticipato dalla revisione Prodi del 1997: per i privati dal 2002 e per i pubblici dal 2004.

Con la riforma Maroni²³ del 2004, vengono stabiliti degli incentivi per chi rinvia la pensione di anzianità (limitatamente ai lavoratori che hanno maturato i requisiti entro il 31 dicembre 2007): chi sceglie il rinvio può beneficiare di un “super bonus” (dal 2004 al 2007) che consiste nel versamento in busta paga dei contributi previdenziali che sarebbero stati versati all'ente di previdenza (quindi un importo circa uguale ad un terzo dello stipendio). Aumenta l'età anagrafica per le pensioni di anzianità e quelle di vecchiaia: dal 1.1.2008 la pensione di vecchiaia è elevata a 65 anni per gli uomini e 60 anni per le donne; per la pensione di anzianità, dal 1.1.2008, servono 35 anni di contributi e 60 anni di età (cd. quota 95), aumentati a 61 dal 2010 e a 62 dal 2014. Ciò comportò una differenza di 3 anni lavorativi (il cd.

²³ “Riforma Maroni” Legge delega 243/2004.

“scalone”) tra chi maturava il diritto alla pensione entro il 31.12.2007 e chi dopo. Solo per le donne rimane la possibilità di andare in pensione di anzianità a 57 anni, ma con forti tagli all’assegno pensionistico, prevedendo il calcolo della pensione integralmente con il sistema contributivo.

La riforma Prodi-Damiano²⁴ lascia invariati i requisiti di vecchiaia e modifica quelli di anzianità per eliminare l’iniquità dello “scalone Maroni”. In particolare, si introducono le cosiddette “quote” per l’accesso alla pensione di anzianità, determinate dalla somma dell’età e degli anni di contribuzione, mantenendo sempre una soglia minima di età. Nello specifico: nel 2009 la quota da raggiungere è 95 (con almeno 59 anni di età); dal 2011 si passa a quota 96 (con almeno 60 anni di età), mentre dal 2013 si sale a 97 (con almeno 61 anni di età); mentre dal 2013 si sale a 97 (con almeno 61 anni di età).

Inoltre, con questa riforma si rende automatica e triennale la revisione dei coefficienti di calcolo della pensione obbligatoria in funzione della vita media (calcolata su dati ISTAT).

²⁴ “Riforma Prodi-Damiano” Legge 247/2007.

Infine, nel sistema pensionistico italiano, la manovra “Salva-Italia”²⁵, varata dal governo Monti, più che una rivoluzione, portò coerenza, completando un disegno che da anni era rimasto in sospeso: il passaggio definitivo dal sistema retributivo a quello contributivo.

A partire dal 2012, con la riforma Monti-Fornero, cambiarono:

- il regime di calcolo delle pensioni: il metodo contributivo pro rata (sui versamenti successivi al 31.12.2011) si estende anche a coloro che, avendo maturato a dicembre 1995 almeno 18 anni di contributi, potevano fruire del più favorevole regime retributivo;
- i requisiti per la pensione di vecchiaia (agganciati alla speranza di vita), ferma restando l’anzianità contributiva minima di 20:
 - per i lavoratori dipendenti (pubblici e privati) e autonomi e per le lavoratrici dipendenti del settore pubblico, l’età sale gradualmente da 66 anni nel 2012 fino ad arrivare nel 2018 a 66 anni e 7 mesi di età;
 - per le lavoratrici dipendenti del settore privato, l’età sale gradualmente da 62 anni nel 2012 fino a 66 anni e 7 mesi nel 2018;

²⁵ Decreto Legge 6 dicembre 2011, n. 201 convertito con modificazioni dalla Legge 22 dicembre 2011, n. 214 (c.d. riforma Monti-Fornero).

- per le lavoratrici autonome (commercianti, artigiane e coltivatrici dirette), si passa gradualmente, anche per questa categoria, da 60 anni nel 2012 all'età richiesta di 66 anni e 7 mesi nel 2018.
- i requisiti contributivi per la pensione anticipata (ex pensione di anzianità): per via dell'aumento dei parametri collegati al meccanismo della cosiddetta speranza di vita, fino al 31 dicembre 2018 diventano 42 anni e 10 mesi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. Dal 2019 i predetti requisiti dovevano essere incrementati di 5 mesi, ma una successiva circolare dell'INPS ha sospeso l'adeguamento fino al 2026.

Si evidenzia come dal 2018 i requisiti anagrafici siano allineati tra tutte le tipologie di lavoratori a 66 anni e 7 mesi. Dal 1° gennaio 2019, invece, il requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia diventa per tutti 67 anni. Questo requisito anagrafico verrà adeguato su base biennale in funzione dell'incremento della speranza di vita. Per quanto amara, la riforma ha il carattere di un taglio strutturale ad una voce “pesante” della spesa pubblica, divenuto ormai inevitabile ed improrogabile. Gli effetti calcolati dalla relazione tecnica sulla manovra evidenziano una riduzione dell'incidenza della spesa pensionistica dello 0,2% del PIL nel 2012, dello 0,9% nel 2015 fino a un massimo dell'1,4% del Prodotto Interno Lordo italiano nel 2020,

con un successivo graduale ribasso del peso dell'intervento sul PIL fino all'annullamento degli effetti nel 2045²⁶.

Diversi provvedimenti successivi alla Legge Fornero hanno però ampliato le possibilità di pensionamento anticipato in presenza di requisiti ben precisi. Qui sotto ne vengono riportati alcuni.

Con la Legge di bilancio per il 2017²⁷ sono state introdotte due nuove misure che consentono ai lavoratori di anticipare il pensionamento (forme di pensionamento anticipato) rispetto alle normali scadenze di legge, nel limite massimo di 3 anni e 7 mesi. In via sperimentale, infatti, la legge ha introdotto fino al 31 dicembre 2018 due nuovi istituti: l'anticipo finanziario a garanzia pensionistica (APE volontario) e l'indennità di accompagnamento alla pensione di vecchiaia (APE sociale).

L'APE volontario è una misura sperimentale prorogata solo fino alla fine del 2019 (quindi attualmente non è più presente) con la legge di bilancio 2018, la quale consiste in un prestito agevolato da parte di banche o assicurazioni. Essa riguarda chi abbia compiuto 63 anni di età e maturi il diritto alla pensione di vecchiaia entro 3 anni e 7 mesi; rimangono comunque necessari 20 anni di contributi. Inoltre,

²⁶ Borsaitaliana.it: "*Legge Fornero: cosa dice e cosa ha cambiato la riforma pensioni Fornero*".

²⁷ Art. 1, co. 166 e ss., Legge 232/2016.

l'interessato deve avere diritto a una pensione obbligatoria, al netto delle rate di ammortamento dell'APE eventualmente richiesto, pari o superiore a 1,4 volte la pensione minima. Il prestito, concesso in percentuale variabile a seconda degli anni dell'anticipo richiesto (da un minimo del 75% a un massimo del 90% della pensione netta futura), dovrà essere restituito ratealmente in 20 anni mediante una trattenuta che l'INPS effettuerà direttamente sulla pensione futura.

L'APE sociale (prorogata fino al 31 dicembre 2021) consiste invece in un'indennità a carico dello Stato erogata dall'INPS a lavoratori che la legge ritiene meritevoli di particolare tutela (disoccupati, invalidi, coloro che assistono i disabili e gli addetti ai lavori gravosi) e che abbiano compiuto 63 anni di età e possano fare valere almeno 30 anni di contributi; possono beneficiarne i lavoratori che siano in possesso di almeno uno dei seguenti requisiti:

- stato di disoccupazione a seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento (anche collettivo), dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale;
- soggetti che assistono da almeno sei mesi il coniuge o un parente di primo grado convivente con handicap grave, soggetti che hanno una riduzione della capacità lavorativa uguale o superiore al 74%;
- lavoratori dipendenti al momento della decorrenza dell'APE sociale, che svolgono specifiche attività lavorative "gravose" da almeno sette anni negli

ultimi dieci, ovvero almeno sei anni negli ultimi sette, e sono in possesso di un'anzianità contributiva di almeno 36 anni.

L'indennità è compatibile con la percezione di redditi da lavoro dipendente parasubordinato entro 8.000 euro annui e con la percezione di redditi da lavoro autonomo entro 4.800 euro annui. Essa non implica nessun costo per il richiedente ed è corrisposta fino al raggiungimento dell'età per la pensione di vecchiaia, oppure fino al conseguimento della pensione anticipata. Il tetto massimo erogabile è di 1.500 euro mensili.

La Legge 232 del 2016 ha previsto forme di flessibilità in uscita non solo per quanto riguarda la previdenza di base, ma anche per quanto riguarda la previdenza complementare attraverso l'introduzione dell'istituto della R.I.T.A²⁸ (rendita integrativa temporanea anticipata), la quale consiste nell'erogazione frazionata del montante accumulato da un aderente ad una forma pensionistica, sotto forma di rendita, fino al conseguimento dell'età anagrafica per l'accesso alla pensione di vecchiaia. Il periodo di sperimentazione per questa prestazione anticipata è stato trasformato in misura strutturale. Essa può essere richiesta fino a 10 anni prima

²⁸ Art. 11 "Prestazioni", comma 4, del D.lgs. 252/2005.

della decorrenza della pensione di vecchiaia in presenza di alcuni requisiti. Infatti, l'erogazione della rendita è subordinata al verificarsi, alla data di presentazione della domanda di accesso, delle seguenti condizioni²⁹:

- cessazione dell'attività lavorativa;
- raggiungimento dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia nel regime obbligatorio di appartenenza entro i 5 anni successivi alla cessazione dell'attività lavorativa;
- almeno 20 anni di contribuzione nei regimi obbligatori di appartenenza;
- almeno 5 anni di partecipazione alla previdenza complementare.

Oppure, in alternativa³⁰:

- cessazione dell'attività lavorativa;
- inoccupazione, successiva alla cessazione dell'attività lavorativa, per un periodo superiore a 24 mesi;

²⁹ Art.11, comma 4 del D.lgs. 252/2005.

³⁰ Art. 11, comma 4-bis, del D.lgs 252/2005.

- raggiungimento dell'età anagrafica per la pensione di vecchiaia nel regime obbligatorio di appartenenza entro i 10 anni successivi al compimento del periodo minimo di inoccupazione;
- almeno 5 anni di partecipazione alla previdenza complementare.

La R.I.T.A. ha carattere generale e si applica a tutti i lavoratori, inclusi i dipendenti pubblici, che abbiano aderito a una forma di previdenza complementare a contribuzione definita (da almeno 5 anni).

L'articolo 14 del D.L. 4/2019³¹ (conosciuto come "Quota 100") stabilisce, in via sperimentale, per il triennio 2019-2021, la possibilità di conseguire la pensione se si ha un'età pari a 62 anni e se si sono versati 38 anni di contributi (consente un ingresso anticipato al pensionamento). Questo requisito anagrafico, quindi, non è legato alla speranza di vita e al sesso. Con questa forma di pensionamento anticipato la riduzione dell'assegno pensionistico dovrebbe essere di massimo il 30%³² (sebbene l'assegno pensionistico verrebbe erogato in un lasso temporale più

³¹ D.L. 4/2019 "*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*".

³² Previsione Mefop, società costituita dal Ministero dell'Economia e delle Finanze della Repubblica Italiana, per lo sviluppo del Mercato dei Fondi Pensione.

ampio). Infatti, con “quota 100” la pensione viene mediamente incassata fino a 5 anni in più. A determinare, però, la riduzione dell’importo dell’assegno sono 3 fattori:

1. il diverso coefficiente di trasformazione, riferito appunto all’età di 62 anni (quindi minore);
2. i 5 anni di mancato pagamento di contributi;
3. il mancato effetto rivalutazione sul montante, ipotizzando una crescita costante sia del PIL sia dello stipendio del lavoratore.

Viene poi introdotta la cosiddetta “opzione donna”³³ (rinnovata anche per il 2021) che prevede la possibilità di pensionamento con almeno 35 anni di contributi ed almeno 58 anni di età per lavoratrici dipendenti e almeno 59 se autonome. Sono, però, previste delle penalizzazioni legate al ricalcolo totale dell’assegno con sistema contributivo, quindi anche per quanto riguarda i periodi in cui si dovrebbe applicare il metodo retributivo.

In conclusione, è importante sottolineare che la Legge Monti-Fornero n.214 del 2011 non è stata abolita e resta in vigore come disciplina ordinaria.

³³ Art. 16 del D.L. 4/2019.

1.2 Approfondimento sul metodo di calcolo contributivo attuale

Attualmente, l'importo della pensione attraverso il metodo contributivo viene calcolato in questo modo:

$$P = MCI \cdot CT$$

L'importo della pensione si basa quindi su due elementi:

1. **Montante Contributivo Individuale:** rappresenta la somma dei contributi accantonati annualmente e rivalutati;
2. **Coefficiente di Trasformazione:** rappresenta il coefficiente "attuariale" e perciò varia in funzione dell'età del lavoratore all'atto del pensionamento.

Il coefficiente di rivalutazione annuale del montante contributivo accantonato varia per ciascun anno in funzione della variazione media del PIL nel quinquennio precedente l'anno da rivalutare. L'interesse si applica al 31 dicembre di ogni anno ai contributi accreditati, con esclusione della contribuzione dello stesso anno e degli interessi maturati in precedenza.

Per i lavoratori, la cui pensione è calcolata esclusivamente con il metodo contributivo, si applica un massimale annuo per la base contributiva ai fini pensionistici. Tale massimale è stato introdotto per contenere la misura dei trattamenti pensionistici, definendo un limite all'accredito dei contributi in caso di

retribuzioni elevate. L'importo del massimale è rivalutato ogni anno in base all'indice dei prezzi al consumo calcolato dall'ISTAT.

Infine, il coefficiente di trasformazione traduce il montante contributivo accumulato dal lavoratore, nel corso della sua vita lavorativa, in pensione annua. Esso è stabilito in relazione all'età del lavoratore alla data di decorrenza della pensione e cresce con l'aumentare dell'età. I coefficienti di trasformazione sono soggetti a revisione periodica (su base biennale), sulla base delle rilevazioni demografiche e dell'andamento del PIL³⁴.

1.2.1 Approfondimento sull'aggiornamento in funzione della speranza di vita

I coefficienti di trasformazione e i requisiti per l'accesso alla pensione, come detto in precedenza, sono soggetti ad una revisione biennale dal 2021, in funzione appunto della variazione della speranza di vita.

Per quanto riguarda i coefficienti di trasformazione, la legge prevede che la revisione debba avvenire “*sulla base delle rilevazioni demografiche e dell'andamento effettivo del tasso di variazione del PIL di lungo periodo rispetto alle dinamiche dei redditi soggetti a contribuzione previdenziale, rilevati dall'Istat*”. Inizialmente la cadenza di aggiornamento dei parametri era decennale,

³⁴ Come previsto dall'art. 1, comma 11, della Legge 335/1995.

come prevedeva la prima formulazione (Legge Dini), mentre, a seguito delle successive modifiche legislative, si è passati ad aggiornamenti su scala triennale. L'ultimo aggiornamento triennale ad essere entrato nella formulazione dei coefficienti di trasformazione è quello in vigore dal 1° gennaio 2019. Con la Riforma Fornero si è disposto che gli aggiornamenti dei coefficienti di trasformazione successivi siano effettuati con periodicità biennale. Pertanto, nel corso del 2020, l'Istat ha rilasciato ai competenti Ministeri un nuovo set di parametri con riferimento all'anno 2018, che sono entrati in vigore dal 1° gennaio 2021³⁵. Il Decreto del 1° giugno 2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, riguardante la revisione biennale dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo, riporta la seguente tabella.

³⁵ Istat: *“Il Sistema previdenziale italiano”*.

Tabella 2.1: Coefficienti di trasformazione revisione 2020.

COEFFICIENTI DI TRASFORMAZIONE		
Età	Divisori	Valori
57	23,892	4,186%
58	23,314	4,289%
59	22,734	4,399%
60	22,149	4,515%
61	21,558	4,639%
62	20,965	4,770%
63	20,366	4,910%
64	19,763	5,060%
65	19,157	5,220%
66	18,549	5,391%
67	17,938	5,575%
68	17,324	5,772%
69	16,707	5,985%
70	16,090	6,215%
71	15,465	6,466%
tasso di sconto = 1,5%		

Fonte: Decreto del 1° giugno 2020 del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali.

L'aggiornamento dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo in rendita pensionistica ha decorrenza dal 1° gennaio 2021.

Per quanto riguarda, invece, l'adeguamento dei requisiti di età per l'accesso al pensionamento, la legge stabilisce che debbano essere aggiornati tenendo conto della variazione nell'ultimo triennio (biennio dal 2021) disponibile della speranza di vita a 65 anni, così come calcolata dall'Istat (in Italia, tra il 1980 e il 2018, la speranza di vita a 65 anni è cresciuta di oltre cinque anni e mezzo, passando da 15,3

a 20,9 anni³⁶). È esplicitamente escluso un adeguamento al ribasso dei requisiti in presenza di un eventuale valore negativo di tale variazione. Il parametro da fornire deve essere riferito a livello nazionale e non distinto per genere. Nel 2011, a seguito della Riforma Fornero, l'età pensionabile ha subito un innalzamento, con un progressivo livellamento di genere e tra tutte le categorie di lavoratori (dipendenti, pubblici e privati, autonomi), fino al valore di 66 anni e 7 mesi a partire dal 1° gennaio 2018. L'ultimo aggiornamento dei requisiti, entrato in vigore dal 1° gennaio 2019 e definito sul periodo 2013-2016, ha comportato un aumento di ulteriori 5 mesi della speranza di vita a 65 anni, portando così l'età al pensionamento a 67 anni. A partire dal 1° gennaio 2021, l'aggiornamento avviene su base biennale e non più triennale. Ciascun aggiornamento biennale non potrà superare il valore di tre mesi salvo eventuali recuperi nei bienni successivi. L'Istat nel 2019 ha trasmesso ai Ministeri competenti l'aggiornamento richiesto dal 1° gennaio 2021. È stata determinata una variazione nulla (0 mesi), pertanto, dal 1° gennaio 2021 e fino al 31 dicembre 2022 la soglia rimarrà invariata a 67 anni³⁷.

³⁶ Istat: *“Il Sistema previdenziale italiano”*, paragrafo *“1.3 Evoluzione storica della speranza di vita a 65 anni e adeguamento dei requisiti”*.

³⁷ Istat: *“Il Sistema previdenziale italiano”*, paragrafo *“1.3 Evoluzione storica della speranza di vita a 65 anni e adeguamento dei requisiti”*.

Tabella 2.2: Requisiti di accesso alla pensione di vecchiaia.

Dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2018	66 anni e 7 mesi
Dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2020	67 anni
Dal 1° gennaio 2021 al 31 dicembre 2022	67 anni

Infine, per la pensione anticipata, prestazione erogata nei confronti dei lavoratori che rientrano nel cosiddetto sistema misto (ovvero in possesso di anzianità contributiva al 31 dicembre 1995), la prestazione può essere conseguita, indipendentemente dall'età anagrafica, al perfezionamento, dal 1° gennaio 2012, di una anzianità contributiva pari a 42 anni ed un mese per gli uomini e a 41 anni ed un mese per le donne. Tali requisiti si applicano indistintamente ai lavoratori dipendenti, agli autonomi nonché ai lavoratori del pubblico impiego. I suddetti requisiti sono stati aumentati di un mese nel 2013, di un altro mese nel 2014 ed ulteriormente incrementati, a seguito dell'aumento della speranza di vita, di 3 mesi nel 2013 e di 4 mesi nel 2016. Pertanto, dal 1° gennaio 2016 e sino al 31 dicembre 2018 il requisito contributivo per accedere alla pensione anticipata è risultato pari a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne.

Dal 1° gennaio 2019 il requisito contributivo avrebbe dovuto formare oggetto di adeguamento alla speranza di vita in misura pari a cinque mesi³⁸. Tale adeguamento è stato, tuttavia, sospeso dall'articolo 15 del D.L. 4/2019 sino al 31 dicembre 2026 (sospensione degli adeguamenti). Pertanto, il requisito contributivo per il conseguimento della prestazione rimane fermo a 42 anni e 10 mesi per gli uomini e a 41 anni e 10 mesi per le donne dal 1° gennaio 2019 al 31 dicembre 2026³⁹.

³⁸ Circolare Inps 62/2018.

³⁹ Circolare Inps 11/2019.

2. EVOLUZIONE DEL QUADRO NORMATIVO DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE

In questo secondo paragrafo, nello specifico, si vuole trattare l'evoluzione del quadro normativo italiano di carattere nazionale sulla previdenza complementare, tralasciando quindi gli altrettanto importanti interventi europei in materia, i quali verranno trattati nel prossimo capitolo. Le principali tappe normative trattate saranno:

- **NORMATIVA PRE-AMATO** (prima del 1993);
- **RIFORMA AMATO** (D.lgs. n. 124/1993);
- **RIFORMA DINI** (L. 335/1995);
- **RIFORMA DISCIPLINA FISCALE** (D.lgs. n. 47/2000);
- **RIFORMA MARONI** (D.lgs. n. 252/2005).

2.1 Normativa pre-Amato (prima del 1993)

Prima del 1993 erano già presenti forme eterogenee di previdenza complementare sviluppate nell'ambito delle banche, delle assicurazioni e di grandi imprese con appositi fondi pensione creati per i soli dipendenti delle aziende stesse e per

determinate categorie di lavoratori⁴⁰. Tali fondi, all'entrata in vigore del D.lgs. n. 124/1993, erano più di un migliaio⁴¹ e, in quanto già presenti, vennero chiamati "preesistenti" alla riforma. Il legislatore ha consentito a questa tipologia di fondi pensione, in un primo momento, di continuare ad operare in regime di parziale deroga rispetto alla disciplina generale; poi con il Decreto legislativo 252/2005 (sostitutivo del Decreto legislativo 124/1993) è stato previsto un graduale adeguamento dei fondi preesistenti alla nuova disciplina⁴².

Queste forme di previdenza complementare erano concepite essenzialmente come un "benefit" per gratificare i lavoratori: rappresentavano trattamenti previdenziali aggiuntivi rispetto a quelli di base, in quanto il sistema pubblico in quel periodo non necessitava di un'integrazione privata.

La natura giuridica poteva essere:

- fondo «interno», costituito all'interno di società come patrimonio separato;
- fondo «esterno» autonomo (con propria soggettività giuridica), costituito, nella prassi, sotto forma di associazione non riconosciuta ex art. 36 c.c..

⁴⁰ Covip: "*L'evoluzione del sistema pensionistico in Italia*".

⁴¹ Bellieri dei Belliera A., Buonanno S., Serluca C. (2017). *I fondi pensione, aspetti organizzativi, finanziari ed attuariali*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

⁴² le modalità per tale adeguamento sono state disciplinate dal Decreto ministeriale 62/2007.

La materia era disciplinata solo dalle disposizioni contenute negli articoli 2117 e 2123 del Codice civile, nell'ambito della libertà di assistenza privata garantita dalla Costituzione⁴³.

Art. 2117 (c.c.). *Fondi speciali per la previdenza e l'assistenza.*

“I fondi speciali per la previdenza e l'assistenza che l'imprenditore abbia costituiti, anche senza contribuzione dei prestatori di lavoro, non possono essere distratti dal fine al quale sono destinati e non possono formare oggetto di esecuzione da parte dei creditori dell'imprenditore o del prestatore di lavoro”.

Il datore di lavoro può decidere volontariamente di avvalersi di forme di previdenza integrativa, per accrescere la misura della tutela dei lavoratori contro i rischi già protetti dal sistema di previdenza obbligatorio. La norma in commento pone un vincolo di destinazione esclusivo alla funzione previdenziale e/o assistenziale dei fondi così istituiti dal datore di lavoro, i quali non possono essere aggrediti dai creditori dell'imprenditore o del lavoratore, pena l'ineffettività della tutela previdenziale.

⁴³ Art. 38 Costituzione, comma 5: “L'assistenza privata è libera.”

Art. 2123 (c.c.). *Forme di previdenza.*

Salvo patto contrario, l'imprenditore che ha compiuto volontariamente atti di previdenza può dedurre dalle somme da lui dovute a norma degli articoli 2110, 2111 e 2120 quanto il prestatore di lavoro ha diritto di percepire per effetto degli atti medesimi.

Se esistono fondi di previdenza formati con il contributo dei prestatori di lavoro, questi hanno diritto alla liquidazione della propria quota, qualunque sia la causa della cessazione del contratto.

La norma prevede che le somme dovute al lavoratore a norma degli articoli ivi citati (a titolo di TFR o nei casi di sospensione del rapporto di lavoro per malattia, infortunio, gravidanza, puerperio, obblighi militari), possono essere surrogate dai fondi di previdenza volontariamente costituiti dall'imprenditore.

2.2 Riforma Amato (D.lgs. n. 124/1993)

Il D.lgs. n. 124/1993⁴⁴ noto come "riforma Amato" ed intitolato "*Disciplina delle forme pensionistiche complementari*", costituisce il primo testo organico della previdenza complementare, la prima disciplina del 2° pilastro, che permette anche

⁴⁴ D.lgs. n. 124/1993 attuativo della delega contenuta nella Legge n. 421/1992.

in Italia di iniziare a progettare i fondi pensione. Il Decreto definisce le regole fondamentali per il funzionamento dei fondi pensione, disciplinandone: i destinatari, la costituzione, la gestione delle risorse, le modalità di contribuzione, l'erogazione delle prestazioni, la fiscalità e la vigilanza. La data di entrata in vigore del D.lgs. n. 124/1993, il 28 aprile 1993, segna anche lo "spartiacque" tra i fondi "preesistenti" e di "nuova generazione", come anticipato nel precedente paragrafo. La delega al Governo, in materia di previdenza complementare, conteneva questi obiettivi:

«.....favorire la costituzione, su base volontaria, collettiva o individuale, di forme di previdenza per l'erogazione di trattamenti pensionistici complementari...» al fine di prevedere *«...più elevati livelli di copertura previdenziale...»* e *«.....stabilizzare il rapporto tra spesa previdenziale e prodotto interno lordo»*⁴⁵.

Il 1993 segna dunque il momento in cui si inizia a delineare la disciplina della previdenza complementare nell'ordinamento giuridico italiano. Negli anni successivi il legislatore è intervenuto più volte per rivedere e completare la disciplina, con lo scopo di incentivare l'adesione alle forme di previdenza complementare e favorire lo sviluppo del settore. Infatti, il decreto in questione, qualifica la natura complementare dei trattamenti pensionistici erogati dai fondi

⁴⁵ Articolo 3 della Legge n.421/1992.

pensione rispetto a quelli di base ed è per questo motivo che il settore necessita di una normativa particolarmente incentivante. Tuttavia, nella sua prima stesura, il decreto, pur prevedendo parecchie innovazioni che resteranno un punto di riferimento per le successive revisioni, non raggiunse l'obiettivo di creare le premesse per lo sviluppo dei fondi pensione, costituendone addirittura un freno⁴⁶; ciò sia perché, di fatto, bloccava le ulteriori adesioni alle forme preesistenti, prevedendo per queste ultime l'emanazione di decreti di attuazione che non furono emanati, sia perché prevedeva il versamento di un'imposta preliminare sull'ammontare dei contributi versati⁴⁷. Fu con la revisione del decreto, attuata nell'ambito della successiva riforma del sistema previdenziale (la Legge n. 335/1995, nota come "Riforma Dini") e con l'emanazione dei decreti ministeriali di attuazione, che divennero possibili la nascita ed un primo sviluppo della previdenza complementare in Italia.

⁴⁶ Bellieri dei Belliera A., Buonanno S., Serluca C. (2017). *I fondi pensione, aspetti organizzativi, finanziari ed attuariali*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

⁴⁷ Art. 13, comma 5, del D.lgs. n. 124/1993: "*Sui contributi, di qualsiasi provenienza e natura, il fondo pensione versa una imposta del quindici per cento*".

Gli aspetti principali della riforma Amato possono essere riassunti, citandone i principali articoli:

- **destinatari**⁴⁸: 1) lavoratori dipendenti sia privati sia pubblici, organizzati per categorie, comparto o raggruppamento, anche territorialmente delimitato, o per appartenenza alla medesima impresa, e eventualmente distinti per categorie contrattuali; 2) lavoratori autonomi e liberi professionisti, organizzati per aree professionali e per territorio;
- **tipologie di forme**: fondi pensione ad adesione collettiva negoziali e aperti, con possibilità di istituire quest'ultimi solo per lavoratori per i quali non sussistano o non operino le fonti istitutive di cui all'art. 3;
- **fonti istitutive**⁴⁹: contratti e accordi collettivi, anche aziendali; accordi fra lavoratori autonomi o liberi professionisti;
- **costituzione dei fondi pensione ed autorizzazione all'esercizio**⁵⁰: i fondi pensione sono costituiti come: 1) soggetti giuridici di natura associativa non riconosciuta, ai sensi dell'art. 36 del Codice civile, distinti dai soggetti promotori dell'iniziativa; 2) come soggetti dotati di

⁴⁸ Art. 2 del D.lgs. n. 124/1993.

⁴⁹ Art. 3 del del D.lgs. n. 124/1993.

⁵⁰ Art. 4 del D.lgs. n. 124/1993.

personalità giuridica ai sensi dell'art. 12 del Codice civile (il procedimento per il riconoscimento è di competenza del Ministero del lavoro e della previdenza sociale); 3) fondi interni mediante accantonamento di un patrimonio di destinazione, separato ed autonomo, con gli effetti di cui all'art. 2117 del Codice civile. L'esercizio dell'attività dei fondi pensione è sottoposto a preventiva autorizzazione del Ministro del lavoro e della previdenza sociale.

- **governance**⁵¹: composizione paritetica degli organi sociali tra i rappresentati dei lavoratori e del datore.
- **gestione finanziaria**⁵²: convenzioni con soggetti autorizzati all'esercizio delle attività di intermediazione mobiliare e con società assicurative che effettuano operazioni sulla durata della vita umana e di capitalizzazione.
- **finanziamento**⁵³: contributo del lavoratore e datore di lavoro stabilito in percentuale della retribuzione annua assunta a determinazione del TFR.

⁵¹ Art. 5 del D.lgs. n. 124/1993.

⁵² Art. 6 del D.lgs. n. 124/1993.

⁵³ Art. 8 del D.lgs. n. 124/1993.

Per i lavoratori di 1^a occupazione successiva al 28 aprile 1993 è prevista l'integrale destinazione ai fondi dell'accantonamento annuale al TFR.

- **vigilanza**⁵⁴: apposita commissione istituita dal Ministero del lavoro e della previdenza sociale. Questa commissione è composta: a) dal direttore generale della Direzione generale della previdenza e assistenza sociale; b) da un rappresentante per ciascuno dei Ministeri del tesoro, delle finanze, del bilancio e della programmazione economica, dell'industria, del commercio e dell'artigianato, con qualifica non inferiore a dirigente generale, in posizione di fuori ruolo; c) da un rappresentante della Banca d'Italia, da un rappresentante della Commissione nazionale per le società e la borsa (CONSOB), da un rappresentante dell'ISVAP; d) da cinque esperti, di cui almeno un magistrato, scelti in ragione della specifica competenza ed esperienza in materia previdenziale.
- **fiscaltà**⁵⁵: disciplina fiscale particolarmente onerosa.

⁵⁴ Art. 9 del D.lgs. n. 124/1993.

⁵⁵ Art. 14 del D.lgs. n. 124/1993.

2.3 Riforma Dini (Legge 335/1995)

Con la riforma Dini (Legge 335/1995), oltre all'introduzione del metodo di calcolo contributivo per la pensione pubblica, si interviene anche sulla previdenza complementare con la rimozione di alcuni ostacoli che ne impediscono l'avvio.

Gli aspetti principali della riforma Dini possono essere riassunti, citandone i principali articoli:

- **vigilanza sui fondi pensione⁵⁶**: la Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) acquisisce personalità giuridica di diritto pubblico.
- **regime transitorio⁵⁷**: rivisita le modalità ed i tempi attraverso cui i fondi preesistenti devono adeguarsi alla nuova disciplina; ad esempio: *“entro quattro anni dalla data di entrata in vigore del presente Decreto legislativo, dotarsi di strutture gestionali amministrative e contabili separate”*.

Il primo fondo pensione italiano ad essere autorizzato all'esercizio dell'attività nell'ambito della nuova disciplina ed a divenire operativo sotto il profilo finanziario è il fondo pensione negoziale del settore chimico Fonchim, iscritto

⁵⁶ Art.13 della Legge 335/1995.

⁵⁷ Art. 15 della Legge 335/1995.

all'Albo Covip (n.1) il 15 luglio 1998. Seguiranno il fondo pensione negoziale del settore energia Fondenergia (n.2) e il fondo pensione quadri e capi Fiat (n.3).

La normativa si completa con l'emanazione dei seguenti Decreti Ministeriali:

- D.M. Tesoro n. 703/1996, che detta le regole in materia di criteri e limiti di investimento delle risorse dei fondi pensione.
- D.M. Lavoro n. 211/1997, che detta le regole per la costituzione dei fondi pensione, il procedimento di autorizzazione, i requisiti di professionalità e onorabilità dei componenti degli organi di amministrazione e controllo dei fondi.

2.4 Riforma disciplina fiscale (D.lgs. n. 47/2000)

Il D. lgs. 47/2000, intitolato “*Riforma della disciplina fiscale della previdenza complementare*”, modifica la normativa prevista dal D.lgs. 124/1993.

Le principali novità introdotte dal D.lgs. sono:

- introduzione delle forme pensionistiche ad adesione individuale attuate mediante fondi aperti o contratti di assicurazione sulla vita con finalità

previdenziali (PIP⁵⁸), che rappresentano il 3° pilastro del sistema pensionistico italiano.

- profonda innovazione ed armonizzazione del regime di tassazione del settore della previdenza complementare (forme collettive ed individuali)⁵⁹.

Sugli aspetti specifici della riforma della fiscalità si evidenzia: l'unificazione del regime di deducibilità dei contributi mediante la previsione di una deduzione onnicomprensiva delle somme versate ai fondi pensione e alle forme pensionistiche individuali, per un importo massimo del 12 per cento del reddito complessivo e comunque di 10 milioni di lire, e la fissazione del principio per cui la quota di contribuzione non dedotta è detassata in fase di erogazione delle prestazioni. Per quanto riguarda la gestione finanziaria delle risorse è prevista una tassazione dei rendimenti nella misura dell'11 per cento (1,5 punti in meno rispetto alla tassazione prevista all'epoca sui rendimenti degli strumenti finanziari), e la possibilità di computare i risultati negativi maturati nel periodo d'imposta in diminuzione dei risultati di gestione dei periodi successivi. Infine, è stato modificato anche il regime relativo alle prestazioni pensionistiche in capitale o in rendita, prevedendo

⁵⁸ Piani Individuali Pensionistici.

⁵⁹ Riforma fiscale che poi venne integrata dal Decreto correttivo 168/2001.

l'assoggettamento ad IRPEF delle prestazioni periodiche, senza alcuna riduzione forfettaria, al netto della quota corrispondente ai contributi e ai rendimenti già tassati e la tassazione separata per i capitali, con la penalizzazione delle erogazioni in capitale superiori al terzo dell'importo complessivamente maturato, per le quali la base imponibile è calcolata al lordo degli importi già tassati. Il sistema che il legislatore ha ritenuto di adottare è quindi caratterizzabile come uno schema "ETT" di tipo ibrido: esenzione degli accantonamenti contributivi, tassazione dei rendimenti prodotti nella fase di accumulo, tassazione delle prestazioni erogate, con l'esclusione della doppia tassazione tra le diverse fasi.

In seguito, questo regime fiscale verrà modificato con il decreto del 2005.

A seguito dell'introduzione delle norme degli articoli 9-bis e 9-ter, il complessivo disegno del sistema della previdenza complementare risulta così delineato: l'accesso alle forme pensionistiche previste dal Decreto lgs. 124/1993 può essere realizzato o attraverso l'adesione a fondi negoziali istituiti ai sensi dell'art. 3 del decreto medesimo ai quali si abbia titolo a partecipare, o mediante l'adesione a fondi aperti in virtù di previsioni su base contrattuale collettiva (cc.dd. "adesioni collettive"), ammissibili solo laddove non siano state poste in essere fonti istitutive di fondi a carattere negoziale, ovvero, a prescindere da previsioni di natura contrattuale collettiva, tramite la costituzione di forme pensionistiche individuali mediante l'adesione a fondi aperti ovvero la stipula di

contratti di assicurazione sulla vita con finalità previdenziali⁶⁰. Pertanto, da questo momento l'offerta di forme pensionistiche complementari si è ampliata ed il lavoratore ha la possibilità di aderire alla forma, collettiva o individuale, che ritiene più conveniente.

2.5 Riforma Maroni (D.lgs. n. 252/2005)

Il D.lgs. 124/1993, pur con i numerosi correttivi apportati dalla L. 335/1995 e dal D.lgs. 47/2000, non ha agevolato il pieno decollo della previdenza complementare (scarsa adesione dei lavoratori e ridotte masse finanziarie investite); è nata quindi l'esigenza di una nuova importante riforma. Il D.lgs. 252/2005, noto come "riforma Maroni" ed intitolato "*Disciplina delle forme pensionistiche complementari*", dà attuazione alle deleghe in materia di previdenza complementare contenute nella Legge 243/2004 di revisione del sistema pensionistico e sostituisce il D.lgs. 124/1993 e successive modifiche. In sostanza, rivisita la disciplina della previdenza complementare, colma alcune lacune della normativa esistente, precisa alcuni ambiti e unifica in un unico testo buona parte delle regole in materia, comprese quelle di natura tributaria. Il D.lgs. 252/2005 diventa, ed è tutt'ora, la normativa primaria di riferimento della

⁶⁰ Relazione annuale Covip.

previdenza complementare in Italia. Da questo momento, il settore della previdenza complementare in Italia inizia a prendere piede ed a svilupparsi.

Gli aspetti principali della riforma Maroni possono essere riassunti, citandone i principali articoli:

- **ambito di applicazione⁶¹**: conferma il principio di volontarietà dell'adesione;
- **tipologie di forme**: equipara tutte le forme pensionistiche complementari (fondi negoziali, aperti e individuali) e ne aumenta la concorrenzialità;
- **fonti istitutive⁶²**: amplia le possibili fonti istitutive di forme pensionistiche complementari previste con il D. lgs. N. 124/1993, aggiungendo regioni e casse private liberi professionisti;
- **costituzione ed autorizzazione all'esercizio⁶³**: l'esercizio dell'attività è subordinato alla preventiva autorizzazione da parte della Covip. Vi è

⁶¹ Art. 1, comma 2, del D.lgs 252/2005 “*Ambito di applicazione e definizioni*”: “*l'adesione alle forme pensionistiche complementari disciplinate dal presente decreto è libera e volontaria*”.

⁶² Art. 3 del D.lgs. 252/2005 “*Istituzione delle forme pensionistiche complementari*”.

⁶³ Art. 4 del D.lgs. 252/2005 “*Costituzione dei fondi pensione ed autorizzazione all'esercizio*”.

anche una semplificazione del processo di riconoscimento della personalità giuridica;

- **governance**⁶⁴: prevede l'applicazione di una serie di articoli del Codice civile in materia di responsabilità dei componenti degli organi di amministrazione e di controllo e del responsabile della forma pensionistica. Introduce la figura del responsabile del fondo anche per i fondi negoziali e prevede l'istituzione di un organismo di sorveglianza per i fondi aperti;
- **finanziamento**⁶⁵: innova profondamente la disciplina del finanziamento (es. modalità di finanziamento, modalità di computo del contributo, conferimento del TFR maturando tramite silenzio-assenso, ecc.). Inoltre, prevede l'istituzione presso l'INPS di un fondo a contribuzione definita, al quale, in caso di conferimento tacito, affluiscono le quote di TFR maturando in ipotesi di assenza di un fondo collettivo di riferimento;

⁶⁴ Art. 5 del D.lgs. 252/2005, successivamente sostituito dall'art.1, comma 6, lett. a), del decreto legislativo n. 147/2018.

⁶⁵ Art. 8 del D.lgs. 252/2005 "*Finanziamento*".

- **prestazioni**⁶⁶: introduce novità rilevanti in materia di riscatto, anticipazioni e trasferimento della posizione maturata nel fondo pensione;
- **fiscalità**⁶⁷: introduce specifici benefici fiscali al fine di incentivare l'adesione ai fondi pensione (es. aumento deducibilità contributi, riduzione progressiva della tassazione delle prestazioni, deducibilità dei contributi per i fiscalmente a carico, contributo INPS di solidarietà del 10% anziché standard).
- **vigilanza**⁶⁸: rivede l'assetto della vigilanza potenziando la COVIP;

⁶⁶ Art. 11 del D.lgs. 252/2005 “*Prestazioni*”.

⁶⁷ Art. 17 del D.lgs. 252/2005 “*Regime tributario delle forme pensionistiche complementari*”.

⁶⁸ Art. 18 del D.lgs. 252/2005 “*Vigilanza sulle forme pensionistiche complementari*”

Nei sotto-paragrafi successivi si approfondisce la riforma Maroni (D.lgs. 252/2005), riguardo questi temi:

- **analisi di settore:** ricerca di maggior concorrenza tra le diverse forme di previdenza complementare, in un quadro di rafforzata tutela dell'aderente;
- **governance:** obbligo di nominare per ciascuna forma pensionistica complementare un responsabile del fondo, per verificare la corretta gestione nell'esclusivo interesse degli aderenti. Per i soli fondi pensione aperti è, invece, prevista l'istituzione di un organismo di sorveglianza, con il compito di rappresentare gli interessi degli aderenti;
- **vigilanza:** rafforzamento delle competenze e dei poteri della COVIP come autorità di settore.
- **finanziamento:** modalità di conferimento tacite o esplicite del trattamento di fine rapporto (TFR) maturando alle forme di previdenza complementare;
- **prestazioni pensionistiche:** modifica dei requisiti di accesso per l'erogazione di prestazioni ante pensione (anticipazioni e riscatti) e dei trasferimenti;

- **regime tributario delle forme di previdenza complementare:** il settore gode di una tassazione particolarmente vantaggiosa.

2.5.1 Analisi di settore

Con l’emanazione del D.lgs. 124/1993, la funzione sociale garantita dall’art.38 (mantenimento del tenore di vita nell’anzianità) del nostro ordinamento costituzionale è stata significativamente affidata anche allo sviluppo di un sistema di previdenza complementare. La revisione del sistema pensionistico, approvata nel suo complesso tra gli anni 2004 e 2005, conferma come sia profondamente radicata nell’ordinamento l’idea che il secondo pilastro previdenziale costituisca l’indispensabile strumento nell’azione legislativa volta al rafforzamento e alla salvaguardia di adeguati livelli di reddito nell’età anziana. L’intervento è infatti complessivamente volto a “*sostenere e favorire lo sviluppo delle forme pensionistiche complementari*”⁶⁹. A tale finalità la riforma tende in parte attraverso l’implementazione dei valori e dei principi già ispiratori della previgente normativa e in parte mediante la revisione di alcuni aspetti di questa, al fine di determinare un contesto più favorevole alla crescita del settore. Uno degli obiettivi più importanti, come si vedrà nello specifico, è quello di

⁶⁹ Secondo quanto espressamente disposto dall’art. 1, comma 1, lett. c) della Legge delega 243/2004.

promuovere l'ampliamento delle adesioni e l'aumento del finanziamento delle forme pensionistiche complementari mediante il conferimento del TFR da parte dei lavoratori dipendenti. Il decreto ha altresì l'obiettivo di:

- aumentare la concorrenza tra le diverse forme di previdenza complementare, equiparando le diverse tipologie e favorendo la libertà di circolazione degli iscritti nel sistema;
- predisporre strumenti che favoriscano una più consapevole partecipazione dei lavoratori;
- rafforzare il ruolo e i compiti della vigilanza, in modo tale da garantire le adeguate tutele di cui necessita il risparmio a fini previdenziali.

2.5.2 Confrontabilità e trasparenza

La riforma, in sintesi, ricerca un maggior grado di concorrenza tra gli operatori con il fine di raggiungere condizioni di migliore efficienza, adatte ad assicurare l'effettività della promessa previdenziale da parte delle forme pensionistiche complementari; tutto questo però, in un quadro di rafforzata tutela degli aderenti. Le varie forme complementari, collettive o individuali, vengono equiparate e messe in concorrenza tra loro; l'iscritto, dunque, si trova a dover prendere delle decisioni in un contesto in cui vengono ampliate le offerte e le opzioni nella

costruzione del proprio piano di previdenza complementare. Con il D.lgs. 47/2000 è stato introdotto il 3° pilastro nel nostro sistema pensionistico, il quale prevede forme di previdenza complementare ad adesione individuale. Nel comparto del lavoro dipendente l'art. 9, comma 2 del D. lgs. 124/1993, limitava la possibilità del lavoratore di aderire a un fondo pensione aperto in presenza di un fondo negoziale a lui rivolto; tale norma, di fatto già superata con la riforma del 2000, con il decreto del 2005 viene espunta anche formalmente dal sistema, a seguito della integrale abrogazione del Decreto che la contiene. Ne consegue un ampliamento della possibilità di adesione su base collettiva, ma anche individuale, ai fondi pensione aperti. L'art 8⁷⁰, comma 13 del D.lgs. 252/2005 consente all'aderente di ripartire tra le diverse linee di investimento il flusso contributivo e/o la posizione individuale maturata⁷¹. Pertanto, aumentano le opzioni a disposizione dell'iscritto nella costruzione del proprio piano di previdenza complementare, sulla base delle personali valutazioni in termini di profilo di rischio-rendimento. Rileva poi, l'art. 8, comma 7, che prevede espressamente la possibilità di destinare anche a forme pensionistiche individuali il trattamento di fine rapporto (TFR), strumento di finanziamento finora tipico (ed esclusivo) delle forme negoziali, sorte dalla contrattazione

⁷⁰ “Finanziamento”.

⁷¹ Supera la previsione contraria contenuta nell'art.3, comma 4 del DM Tesoro 703/1996.

sindacale. La normativa, oltre alla libertà di adesione, ha anche la finalità di favorire la libertà di circolazione dei lavoratori nel sistema⁷². Infatti, l'art. 14 prevede la possibilità per l'iscritto di trasferire nel tempo, senza penalizzazioni⁷³, la posizione maturata da una ad altra forma pensionistica.

L'art. 1, comma 2 della Legge delega, per consentire effettiva libertà di scelta al lavoratore, imponeva la *“previa omogeneizzazione delle stesse [forme] in materia di trasparenza e tutela”*. Questo sistema prevede, infatti, una omogeneizzazione nel funzionamento e un maggior grado di trasparenza per garantire efficienza e comparabilità delle varie forme pensionistiche (individuali o collettive) ed una maggior tutela dell'iscritto e dei suoi risparmi, garantendo una corretta e prudente gestione delle risorse. Tale omogeneizzazione è uno degli aspetti maggiormente innovativi dell'intervento attuato dal legislatore delegato, che ha rivisto integralmente le disposizioni del D.lgs. 124/1993, intendendo realizzare un sistema normativo che garantisca la sostanziale uniformità delle regole operative per tutte le forme pensionistiche complementari, anche attraverso l'attività della Covip. Una maggiore uniformità nelle regole di funzionamento delle forme pensionistiche complementari, a fini

⁷² Art. 1, comma 2 della Legge delega 232/2004.

⁷³ Art. 14, comma 6, del D.lgs. 252/2005 “: *inefficacia di eventuali voci di costo significativamente più elevate di quelle applicate nel corso del rapporto che ostacolano la portabilità.*”

di miglior tutela degli iscritti, costituisce pertanto uno degli assi portanti della riforma. Questo passa attraverso una serie di scelte più puntuali e tecniche, in parte effettuate dal legislatore delegato ma in parte anche affidate alla successiva regolazione della Autorità di vigilanza. Tra tali scelte, l'allineamento della disciplina di alcuni tipici istituti normativi, quali ad esempio: il conferimento del TFR; le anticipazioni; i riscatti per premorienza; la definizione delle regole di trasparenza; la predisposizione di adeguati meccanismi di *governance*; e, non da ultimo, la uniformazione della disciplina fiscale delle contribuzioni.

Il livello di tutela dell'iscritto, ad esempio in termini di informativa, deve essere lo stesso indipendentemente dalla forma di previdenza complementare. Un'adeguata informativa, infatti, permette di rendere pienamente consapevoli le scelte individuali, le quali risultano essere determinanti per raggiungere l'obiettivo di un'adeguata prestazione. Pertanto, riguardo questi aspetti così delicati per il buon fine dell'investimento previdenziale, assume un rilievo particolare il ruolo di regolazione del settore affidato alla Covip. L'effettiva realizzazione della confrontabilità e della trasparenza viene affidata in misura significativa all'Autorità di vigilanza, attraverso l'attribuzione alla stessa di una serie di competenze a ciò espressamente improntate⁷⁴. Per garantire trasparenza,

⁷⁴ Art. 19 del D.lgs. 252/2005 “*Compiti della COVIP*”.

comparabilità e tutela dell'aderente è inevitabile l'adozione di *standard*, "regole comuni" per tutte le forme pensionistiche complementari. Ne consegue la creazione di strumenti appositi (si pensi, ad esempio, alla comparabilità dei costi tramite l'indicatore sintetico dei costi (ISC)) e l'utilizzo, da parte degli operatori, di modalità di rappresentazione uniformi (modelli standard) con riguardo alla struttura dell'informazione fornita e all'impiego di una terminologia univoca, di un 'linguaggio comune'. La comunicazione "obbligatoria" della previdenza complementare è costituita da precisi obblighi di informazione nei confronti delle platee di iscritti attuali e potenziali, nonché del mercato; essa permette scelte consapevoli e di rendere "percepibile" il bisogno di una pensione integrativa a quella di base. La comunicazione in fase di adesione (pre-contrattuale) è disciplinata dal "Regolamento Covip sulle modalità di adesione alle forme pensionistiche complementari"; esso prevede questi documenti informativi: statuto/regolamento, nota informativa, progetto esemplificativo standardizzato (simulazione), sito web. Altrettanto importante è la comunicazione periodica individuale nella fase di accumulo (quindi nel corso del rapporto), la quale permette di monitorare l'andamento del fondo e della propria posizione individuale e perciò, se necessario, di rivedere le proprie scelte. Viene fornito, insieme alla comunicazione periodica, un progetto esemplificativo personalizzato in cui è presente una stima personalizzata dell'evoluzione attesa di: posizione individuale; prima rata rendita,

corrispondente alla conversione del montante che sarà prevedibilmente maturato; l'età di pensionamento.

2.5.3 Responsabilità del singolo individuo

La nuova normativa introduce l'esigenza di un maggior grado di responsabilizzazione da parte del singolo rispetto alla propria sicurezza economica nell'età anziana, in quanto ad esso sono rimesse tutte le decisioni che interessano la formazione del piano di previdenza complementare: se aderire o meno ad una forma pensionistica complementare; individuare a quale forma aderire; determinare il livello di contribuzione e l'allocazione delle risorse nelle diverse linee di investimento offerte; se fruire o meno dell'anticipazione di parte del capitale maturato; trasferimento ad un'altra forma, ecc.. . Queste scelte dell'individuo assumono un ruolo determinante ai fini del raggiungimento dell'adeguatezza delle prestazioni, specialmente in un contesto di settore in forte evoluzione che vede ora ampliarsi la gamma di proposte e opportunità tra le quali l'aderente si trova a poter-dover scegliere. In sostanza, il soggetto è libero di decidere se entrare nel sistema di previdenza complementare e di operare le scelte a ciò connesse, ma si trova al contempo gravato di una piena e diretta responsabilità circa l'adeguatezza delle opzioni esercitate e quindi circa l'effettività e la significatività della prestazione percepita a scadenza. Diviene allora chiaro che, nel complesso, questa diversa e più ricca articolazione

dell'offerta si traduce per l'aderente nella prospettiva di una più ampia gamma di opportunità di investimento, ma sotto altro profilo essa ne chiama più fortemente in causa la capacità di scelta. L'Autorità di vigilanza dunque deve adottare strumenti di regolazione e controllo in grado di assicurare che la libertà dell'iscritto sia consapevolmente esercitata.

2.5.4 Governance: responsabile del fondo e organismo di sorveglianza

Il tendenziale allineamento delle modalità di funzionamento e delle tutele assicurate dalle forme di previdenza complementare appartenenti alle diverse tipologie viene realizzato, nel quadro della riforma, anche mediante interventi sui modelli di governo.

L'art. 5⁷⁵ del Decreto introduce per questo aspetto importanti novità quanto alla figura del responsabile della forma pensionistica complementare e all'organismo di sorveglianza.

Il responsabile della forma pensionistica diviene infatti elemento necessario dell'assetto di *governance* di ogni tipologia di forma complementare. Quanto alle competenze attribuite a tale soggetto, il comma 3 dell'art. 5 ne valorizza una funzione di verifica della gestione a tutela dell'interesse degli iscritti.

⁷⁵ Rubrica sostituita dall'art. 1, comma 6, lett. a), del decreto legislativo n. 147/2018.

Con riferimento, invece, ai fondi pensione aperti, l'innovazione più significativa in tema di modello di governo attiene alla presenza obbligatoria di un organismo di sorveglianza. La previsione di tale organismo risponde a istanze di partecipazione avvertite soprattutto in conseguenza della rimozione del vincolo alla raccolta di adesioni di lavoratori dipendenti su base collettiva. I componenti dell'organismo sono designati direttamente dalla società istitutrice del fondo aperto. Nella prima fase di applicazione della norma l'incarico è attribuito per un biennio. Ove il fondo abbia acquisito adesioni collettive successivamente a tale fase, l'organismo dovrà essere integrato da un rappresentante dei lavoratori per ciascuna adesione che, a livello di singola azienda o a livello di gruppo, superi le 500 unità. È tuttavia rimesso a una libera determinazione della società istitutrice del fondo dotarsi di organismi di sorveglianza la cui composizione rispecchi il criterio di pariteticità tra rappresentanti dei lavoratori e rappresentanti dei datori di lavoro. Il comma 5 dell'art. 5 del Decreto obbliga le società istitutrici a designare i componenti dell'organismo individuandoli *“tra gli amministratori indipendenti iscritti all'albo istituito dalla Consob”*. All'organismo è affidato il compito di verificare che la gestione del fondo pensione aperto sia condotta nell'esclusivo interesse degli iscritti. A presidio dell'efficacia di tale verifica, allo stesso è riconosciuto il potere di riportare direttamente alla COVIP le eventuali irregolarità rilevate.

2.5.5 Vigilanza: COVIP autorità di settore

La Commissione di vigilanza sui fondi pensione, nota anche con l'acronimo Covip, è un'autorità amministrativa indipendente a cui spetta il compito di regolare il mercato della previdenza complementare. La funzione essenziale che è chiamata a svolgere è di garantire ed assicurare la trasparenza e la correttezza nella gestione e nell'amministrazione dei fondi pensione e in genere delle forme previdenziali. Con il Decreto viene rivisto l'assetto della vigilanza, affermando in modo più deciso la Covip come Autorità di settore (Commissione istituita dalla prima disciplina organica del '93). La Commissione viene investita di nuove e più ampie attribuzioni, al fine di favorirne l'efficacia d'azione, dotando la stessa di maggiore autonomia regolamentare e organizzativa. Ad essa è, tra l'altro, affidato il compito di accompagnare il settore nell'adeguamento alle nuove disposizioni mediante l'emanazione di apposite direttive rivolte a tutte le forme pensionistiche complementari.

La legge attribuisce direttamente alla Covip alcune funzioni specifiche:

- autorizzazione dei fondi pensione ad esercitare la propria attività;
- approvazione degli statuti e dei regolamenti delle forme previdenziali complementari;
- tenuta dell'albo dei fondi pensione autorizzati;

- vigilanza sulla corretta gestione tecnica, finanziaria, patrimoniale e contabile dei fondi pensione e sull'adeguatezza del loro assetto organizzativo;
- assicurare il rispetto dei principi di trasparenza nei rapporti tra i fondi pensione ed i propri aderenti;
- formulare proposte di modifica legislativa in materia di previdenza complementare;
- predisporre annualmente una relazione sull'attività svolta, e sul mercato della previdenza complementare;
- sanzionare le eventuali irregolarità.

La Covip svolge anche un'attività ispettiva nei confronti degli enti previdenziali sottoposti alla sua vigilanza.

2.5.6 Finanziamento: conferimento del TFR

Il ruolo del TFR per l'alimentazione della prestazione pensionistica complementare è sempre stato importante, essendo già nella precedente normativa posto a base della possibilità, per i lavoratori dipendenti, di beneficiare a pieno della deducibilità fiscale dei contributi. Le scelte del legislatore delegante del 2004 sono state chiaramente più marcate e la destinazione del TFR diviene per i lavoratori

dipendenti la modalità “ordinaria” di finanziamento della previdenza complementare, sulla base di un meccanismo articolato che trova le proprie regole di funzionamento direttamente nel decreto.

Nel nuovo contesto normativo, il concreto sviluppo del secondo pilastro previdenziale viene affidato in larga misura, nell’ambito del lavoro dipendente, proprio al conferimento del TFR alle forme previdenziali consentendo, diversamente dal passato, che tale flusso di risorse possa essere indirizzato, in sede di adesione o di successivo trasferimento, a tutte le tipologie di forme complementari, anche individuali; rappresenta una significativa innovazione rispetto a quella che era stata la sede naturale ed esclusiva, vale a dire l’autonomia contrattuale collettiva⁷⁶. La natura individuale o collettiva della forma, tuttavia, non perde del tutto importanza in questo contesto, posto che soltanto forme appartenenti alla seconda categoria possono ricevere i flussi di TFR conferiti con modalità tacite. Nello specifico, il meccanismo di finanziamento è disciplinato all’art. 8, comma 7 del decreto e prevede modalità di conferimento tacite o esplicite del TFR maturando alle forme pensionistiche complementari.

Nel caso di conferimento esplicito, il lavoratore, entro 6 mesi dalla data di assunzione, decide se conferire l’intero importo del TFR maturando alla forma di

⁷⁶ Come prevedeva l’art. 8, comma 2, del D.lgs. 124/1993.

previdenza complementare prescelta oppure se mantenerlo presso il proprio datore di lavoro (potendo, in questo caso, modificare successivamente la scelta, decidendo di destinare il TFR ad una forma di previdenza complementare). Nel caso di mantenimento in azienda, se questa ha almeno 50 addetti, il TFR è trasferito ad un apposito fondo di tesoreria presso l'INPS⁷⁷.

Le modalità tacite di conferimento del TFR maturando si verificano quando il lavoratore non effettua alcuna scelta entro il suddetto semestre; in questo caso il datore di lavoro è tenuto a conferire il TFR alla forma pensionistica complementare prevista dagli accordi o contratti collettivi che si applicano all'azienda; nel caso in cui sussistano più forme pensionistiche di riferimento, il TFR maturando sarà trasferito alla forma individuata con accordo aziendale oppure, in difetto, a quella alla quale abbia aderito il maggior numero di lavoratori dell'azienda; infine, qualora non siano applicabili le fattispecie di cui sopra, il datore di lavoro sarà tenuto a trasferire il TFR maturando alla forma pensionistica complementare costituita presso l'INPS, denominata Fondinps (patrimonio autonomo e separato rispetto a quello dell'INPS). Questo fondo è disciplinato dall'art. 9⁷⁸, il quale prevede la possibilità per l'iscritto di poter

⁷⁷ Art. 1, commi 755 e 756, della legge n. 296/2006.

⁷⁸ Art. 9 del D.lgs. 252/2005 "*Istituzione e disciplina della forma pensionistica complementare residuale presso l'INPS*". Successivamente abrogato dall'art. 1, comma 176, lett. b), n. 1), della

trasferire la posizione maturata in qualsiasi momento⁷⁹; questo caratterizza la sua natura di fondo “residuale”: il fine è garantire, anche al lavoratore che non abbia espresso una specifica destinazione, l’investimento dei flussi di TFR con finalità previdenziale. A partire dal 1° ottobre 2020, Fondinps è stato chiuso a nuove adesioni e i flussi delle quote di TFR dei nuovi aderenti taciti saranno destinati al Fondo pensione Cometa⁸⁰.

legge n. 205/2017. La stessa legge, all’art. 1, comma 176, lett. a), n. 1), della legge n. 205/2017, modifica il punto 3) del comma 7 dell’art. 8 del D.lgs. 252/2005 in questo modo: “3) *qualora non siano applicabili le disposizioni di cui ai numeri 1) e 2), il datore di lavoro trasferisce il TFR maturando alla forma pensionistica complementare individuata con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell’economia e delle finanze, sentite le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale dei diversi comparti del settore privato*”. Al riguardo, si veda il D.M. 85/2020, recante il “Regolamento concernente la soppressione della forma pensionistica complementare residuale istituita presso l’INPS (FONDINPS)”.

⁷⁹ In deroga all’art.14, comma 6, che prevede due anni di permanenza per poter chiedere il trasferimento ad un’altra forma di previdenza complementare.

⁸⁰ FONDINPS, ossia la forma pensionistica complementare residuale istituita presso l’Inps, è stato posto in liquidazione. A FONDINPS subentra il Fondo nazionale pensione complementare per i lavoratori dell’industria metalmeccanica, della installazione di impianti e dei settori affini, in forma abbreviata COMETA, iscritto al n. 61 dell’albo dei fondi pensione tenuto dalla Covip. Il Fondo COMETA è stato individuato, sentite le organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori

Il sistema appena descritto ha trovato applicazione nei confronti di tutti i lavoratori, compresi quanti al momento di avvio della riforma erano già iscritti a forme di previdenza complementare; questi ultimi, alla data di entrata in vigore del D.lgs. n. 252/2005, hanno avuto un semestre di tempo entro il quale poter esprimere la propria volontà in materia di destinazione del TFR. Ad esempio, se questi versavano il TFR soltanto in parte, sono stati chiamati a decidere circa la destinazione della quota residua.

I datori di lavoro sono chiamati a svolgere nella fase preliminare al conferimento la funzione di informare il lavoratore circa le diverse alternative possibili (conferimento del TFR o mantenimento in azienda, scelta della forma complementare) e l'illustrazione delle modalità con cui procedere alle opzioni. Successivamente, trenta giorni prima della scadenza del semestre accordato per la scelta, rivolgendosi esclusivamente ai lavoratori che non abbiano ancora fornito alcuna indicazione, i datori di lavoro comunicheranno la forma complementare alla quale, in caso di silenzio ulteriormente protratto, i flussi di TFR saranno versati alla scadenza del semestre; questo affinché anche il

comparativamente più rappresentative a livello nazionale, fra le forme pensionistiche nazionali di maggiori dimensioni sul piano patrimoniale e dotate di un comparto idoneo ad accogliere i flussi di TFR conferito in modalità tacita e, in particolare, conforme ai criteri fissati dall'art. 8, comma 9, del D.lgs. n. 252/2005.

comportamento dei lavoratori rimasti silenti possa effettivamente ritenersi quale scelta pienamente consapevole.

Il conferimento del TFR maturando comporta l'adesione del lavoratore alle forme pensionistiche complementari cui è destinato, ed il decreto disciplina le regole e le modalità di contribuzione alle stesse nei diversi casi di conferimento. In caso di conferimento tacito, l'investimento delle relative somme deve essere effettuato secondo regole particolarmente prudenziali esplicitamente previste dal decreto all'art. 8, comma 9: il TFR conferito tacitamente, infatti, potrà affluire esclusivamente a linee di investimento a contenuto prudenziale, che garantiscano *“la restituzione del capitale e rendimenti comparabili, nei limiti previsti dalla normativa statale e comunitaria, al tasso di rivalutazione del TFR”*.

2.5.7 Prestazioni e requisiti di accesso

Un altro elemento di forte innovazione riguarda la disciplina delle prestazioni pensionistiche, dei riscatti, dei trasferimenti e delle anticipazioni, con la modifica dei requisiti di accesso alle stesse e, in taluni casi, delle tipologie ammesse.

Per quanto riguarda l'erogazione delle prestazioni complementari, essa è stata collegata ai requisiti di accesso, mediante il richiamo dinamico operato dall'art.

11⁸¹, comma 2 del Decreto, a quelli vigenti nel regime obbligatorio di appartenenza dell'iscritto, fermo restando un periodo minimo di partecipazione al sistema complementare (cinque anni), teso ad assicurare, per quanto possibile, un margine di significatività alla rendita erogata. Vi sono poi delle disposizioni che, coniugando la funzione sociale della previdenza complementare con l'esigenza di consentire all'iscritto di maturare una prestazione più adeguata, compongono un sistema di flessibilità nella fase di accesso alla prestazione pensionistica. L'art. 11, comma 4, infatti, consente di anticipare (fino a un massimo di cinque anni) il momento di fruizione delle prestazioni in presenza di interruzioni dell'attività lavorativa di particolare gravità, vale a dire in caso di inoccupazione protratta per oltre 48 mesi e, mediante l'art. 14, comma 2, lett. c), in caso di invalidità permanente che comporti una significativa riduzione della capacità di lavoro. Specularmente, l'art. 8, comma 11 permette di posporre l'accesso alle prestazioni oltre il raggiungimento dell'età pensionabile, proseguendo volontariamente la contribuzione e scegliendo liberamente il momento del pensionamento. Quest'ultima disciplina si differenzia

⁸¹ Art. 11, comma 2, del D.lgs. 252/2005 "Prestazioni": *Il diritto alla prestazione pensionistica si acquisisce al momento della maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza, con al-meno cinque anni di partecipazione alle forme pensionistiche complementari.*

significativamente da quella precedente, seppur analoga nella finalità, contenuta nell'art. 9-bis del Decreto lgs. 124/1993, che era invece riferita esclusivamente alle forme pensionistiche individuali, rimessa a volontarie determinazioni regolamentari e limitata, negli effetti, ai cinque anni successivi al compimento dell'età pensionabile.

A presidio della funzione pensionistica del risparmio accumulato nelle forme di previdenza complementare, si pongono poi le disposizioni che limitano nell'ammontare complessivo erogabile, rispetto alla disciplina precedente, le anticipazioni della posizione maturata e la facoltà di procedere al riscatto della stessa. Per entrambi i casi, il legislatore della riforma ha ritenuto di collegare tali eventualità al verificarsi di situazioni personali, familiari e lavorative di particolare gravità o, quantomeno, rilevanza, con l'unica eccezione riguardante la possibilità di chiedere anticipazioni per "*ulteriori esigenze*"⁸² che, non essendo identificate, devono ritenersi liberamente valutabili da ciascun iscritto. Nei sotto-paragrafi successivi si analizza nel dettaglio quanto previsto dall'art.11 in materia di prestazioni e si riporta per completezza anche l'art.14 che tratta del trasferimento della posizione individuale.

⁸² Art. 11, comma 7, lett. c), del D.lgs. 252/2005: *decorsi otto anni di iscrizione, per un importo non superiore al 30 per cento, per ulteriori esigenze degli aderenti.*

2.5.7.1 Prestazioni pensionistiche al pensionamento

Il diritto alla prestazione pensionistica finale è disciplinato all'art. 11, comma 2: esso si acquisisce alla maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni stabiliti nel regime obbligatorio di appartenenza, salvo almeno 5 anni di partecipazione a forme di previdenza complementare (si computano tutti gli anni di partecipazione, a prescindere dall'effettiva contribuzione, purché non vi sia stato un riscatto totale).

La prestazione può essere erogata⁸³ in forma di:

- Capitale: l'aderente può percepire in capitale fino al 50% del montante finale accumulato;
- Rendita vitalizia⁸⁴.

2.5.7.2 Anticipazione

A certe condizioni, possono essere richieste dall'aderente anticipazioni sulla posizione individuale maturata a una certa data per:

⁸³ Art. 11, comma 3 del D.lgs. 252/2005.

⁸⁴ Insieme di pagamenti periodici futuri equivalenti sotto il profilo finanziario e demografico alla prestazione in forma di capitale.

- Spese sanitarie: è possibile richiedere, in qualsiasi momento, fino al 75% della posizione maturata, a seguito di gravissime situazioni relative a sé, al coniuge o ai figli per terapie o interventi straordinari;
- Acquisto/ristrutturazione 1^a casa: è possibile richiedere, dopo 8 anni di partecipazione, fino al 75% della posizione maturata, per acquisto prima casa per sé o per i figli oppure ristrutturazione documentata.
- Altre esigenze: è sufficiente la richiesta dell'iscritto, decorsi 8 anni di partecipazione e fino al 30% della posizione maturata.

Ai fini della determinazione dell'anzianità necessaria per la richiesta delle anticipazioni sono considerati utili tutti i periodi di partecipazione alle forme pensionistiche complementari, quindi non solo il periodo maturato presso il fondo al quale è stata presentata la richiesta⁸⁵.

I contributi reintegrativi delle anticipazioni ricevute beneficiano di specifiche agevolazioni fiscali (credito d'imposta).

⁸⁵ Art. 11, comma 9, del D.lgs. 252/2005.

2.5.7.3 Riscatto totale o parziale

A certe condizioni, l'aderente può richiedere il riscatto della posizione individuale maturata ad una certa data:

- Parziale (50%): in caso di inoccupazione maggiore di 12 mesi e minore di 48 mesi; e in caso di ricorso da parte del datore di lavoro a procedure di mobilità, cassa integrazione guadagni ordinaria e straordinaria.
- Totale (100%): in caso di inoccupazione maggiore di 48 mesi; in caso di invalidità permanente con riduzione della capacità di lavorare a meno di 1/3; oppure, in caso di premorienza da parte dell'iscritto (a favore degli eredi o beneficiari designati).⁸⁶

2.5.7.4 Trasferimento

A certe condizioni, è consentito all'aderente il trasferimento della posizione individuale maturata ad altra forma pensionistica complementare. Tale possibilità è espressione del principio, di cui alla legge delega n. 243/2004 di *“eliminazione degli ostacoli che si frappongono alla libera adesione e*

⁸⁶ Qualora l'evento (inoccupazione maggiore di 48 mesi o invalidità permanente) si verifichi nei 5 anni precedenti la maturazione dei requisiti di accesso alle prestazioni nel regime obbligatorio di appartenenza è consentito all'aderente di richiedere la prestazione finale “anticipata”.

circolazione dei lavoratori all'interno del sistema della previdenza complementare".

- Trasferimento per perdita di requisiti⁸⁷: è consentito il trasferimento ad altra forma pensionistica alla quale il lavoratore possa accedere in relazione a una nuova attività (passaggio da azienda A ad Azienda B: quindi a nuovi contratti o accordi collettivi che individuano altri fondi di riferimento ad adesione collettiva);
- Trasferimenti volontari⁸⁸: la posizione individuale può essere trasferita ad altra forma pensionistica complementare dopo un periodo minimo di permanenza ridotto a due anni.

⁸⁷ Art. 14, comma 2, del D.lgs. 252/2005 *"Permanenza nella forma pensionistica complementare e cessazione dei requisiti di partecipazione e portabilità"*.

⁸⁸ Art. 14, comma 6, del D.lgs. 252/2005.

2.5.8 Disciplina fiscale

La disciplina delle forme pensionistiche complementari viene poi fortemente innovata sotto il profilo delle disposizioni fiscali, sia attraverso il superamento delle differenze di trattamento che in qualche misura ancora connotavano le diverse tipologie (ad esempio, rispetto al vincolo di destinazione del TFR a forme di natura collettiva al fine di poter beneficiare della deducibilità dei contributi dal reddito di lavoro dipendente), sia nella direzione di una maggiore impronta di favore che viene a caratterizzare il risparmio accumulato con finalità previdenziale, tanto nella fase di contribuzione quanto, soprattutto, in quella di percezione delle prestazioni.

Dal 1° gennaio 2007, la previdenza complementare beneficia di un regime fiscale particolarmente vantaggioso rispetto ad altre forme di gestione del risparmio, perché è un sistema di risparmio volontario “protetto” dalla Costituzione italiana (art. 38), la quale riconosce il diritto di ogni cittadino a mezzi adeguati alle esigenze di vita anche in caso di vecchiaia. Il legislatore è passato da un regime particolarmente oneroso (D.lgs. 124/1993) a un regime molto più vantaggioso per incentivare le adesioni e i versamenti.

Il decreto prevede un modello di tassazione cosiddetto “ETT”: esenzione nel finanziamento, tassazione nell’accumulo, tassazione nell’erogazione della prestazione; la maggior parte dei paesi europei (es. Germania, Spagna, Regno Unito, ecc..), invece, ha adottato il modello “EET” basato sul principio di tassare

il risparmio previdenziale solo quando se ne percepiscono i benefici (erogazione prestazione).

Nei sotto-paragrafi successivi si analizza nello specifico il regime fiscale relativo a ciascuna fase: contribuzione, accumulo ed erogazione.

2.5.8.1 Regime fiscale nella fase di contribuzione

Fino al 31.12.2006, i contributi versati ad una forma di previdenza complementare erano deducibili dal reddito complessivo entro il limite più basso tra:

- 5.164,57 euro (10 milioni di lire; limite assoluto);
- 12% del reddito complessivo (limite relativo);
- Doppio del TFR versato alla previdenza complementare (solo per i cd. “nuovi” iscritti).

Dal 1° gennaio 2007, con la nuova fiscalità introdotta dal D.lgs. 252/2005⁸⁹, i contributi versati alla previdenza complementare sono deducibili dal reddito complessivo, ai fini del calcolo dell’IRPEF, entro il limite di 5.164,57 euro.

⁸⁹ Art. 8, comma 4, del D.lgs. 252/2005.

Questo ha consentito, eliminando il limite relativo del 12% della retribuzione, di aumentare la deduzione per i percettori di redditi medio-bassi e, eliminando il limite del doppio TFR, di non discriminare tra lavoratori dipendenti e non.

Il versamento del TFR non si computa ai fini del raggiungimento del limite di deducibilità, mentre si computano i contributi ordinari del lavoratore, i contributi del datore di lavoro, i contributi volontari, i contributi reintegratori della posizione individuale (post anticipazione), i contributi versati nell'interesse delle persone fiscalmente a carico (es. figli).

Per i lavoratori che hanno fruito di anticipazioni (a qualsiasi titolo), la normativa prevede un credito di imposta (pari all'imposta versata al momento della fruizione dell'anticipazione proporzionalmente riferibile all'importo reintegrato) sui contributi eccedenti il limite di 5.164,87 euro, se versati con la finalità di reintegrare la propria posizione.

I contributi eccedenti il limite di deducibilità concorrono a formare il reddito complessivo e generano l'IRPEF; la parte di prestazione corrispondente ai contributi non dedotti non sarà tassata al momento dell'erogazione.

2.5.8.2 Regime fiscale fase di accumulo

Con effetto dal 1° gennaio 2014, la legge di stabilità del 2015⁹⁰ ha stabilito il seguente regime fiscale in fase di accumulo: ha aumentato dall'11%⁹¹ al 20% l'aliquota dell'imposta sostitutiva da applicare sul risultato di gestione maturato nel periodo di imposta delle forme di previdenza complementari con effetto retroattivo dal 1° gennaio 2014. La nuova aliquota del 20% resta comunque migliorativa rispetto al 26% che si applica alla maggior parte delle forme di risparmio finanziario (che ha visto anch'essa, negli anni, un passaggio dal 12,5% al 26%).

2.5.8.3 Regime fiscale nella fase di erogazione

Il D.lgs. 252/2005 ha ridisciplinato il regime di tassazione delle prestazioni erogate dalle forme di previdenza complementare, sia quelle al pensionamento sia quelle antecedenti a tale evento, con decorrenza 1° gennaio 2007 ed efficacia sulla parte di prestazione corrispondente al montante accumulato da tale data (definita M3). Alla parte di prestazione corrispondente al montante già accumulato al 31.12.2000 (M1) e al 31.12.2006 (M2) si applicano rispettivamente i precedenti regimi, secondo una logica pro-rata temporis.

⁹⁰ Legge 190/2014.

⁹¹ Aliquota di tassazione precedentemente prevista dal D.lgs. 252/2005.

Il regime fiscale introdotto dal D.lgs. 252/2005 sulle prestazioni al pensionamento, erogate in forma di capitale o rendita e corrispondenti al montante accumulato dal 1° gennaio 2007, è il seguente: aliquota di tassazione del 15% sull'importo lordo della prestazione (in capitale o in rendita; solo sulla parte riferibile, in proporzione, a redditi non già tassati nelle fasi antecedenti). L'aliquota del 15% è ridotta dello 0,30% per ogni anno eccedente il 15° di partecipazione alla previdenza complementare con un massimo di riduzione del 6% (quindi l'aliquota minima raggiungibile è del 9%)⁹²; anche qui, ciò che conta è l'anzianità di permanenza e non l'effettivo versamento di contributi, purché non vi sia stato un riscatto totale. In sostanza, è incentivata la permanenza nel sistema attraverso un meccanismo di riduzione progressiva della tassazione delle prestazioni pensionistiche (in rendita o in capitale) in funzione degli anni di anzianità maturata.

Invece, il regime fiscale, sulle anticipazioni ed i riscatti, prevede l'applicazione di aliquote differenziate in relazione alle differenti fattispecie oggetto di tassazione, tenendo conto della maggiore o minore prossimità delle stesse rispetto al perseguimento della finalità sociale. Viene previsto il seguente regime: aliquota del 15% (riducibile fino al 9% con lo stesso metodo delle

⁹² Art. 11, comma 6, del D.lgs. 252/2005.

prestazioni al pensionamento) per quanto riguarda gli anticipi per le sole spese sanitarie e per riscatti parziali e totali; aliquota del 23% per quanto riguarda gli anticipi per l'acquisto/ristrutturazione 1^a casa o per altre esigenze. La base imponibile è rappresentata dall'importo lordo della prestazione (solo la parte riferibile, in proporzione, a redditi non già tassati nelle fasi antecedenti).

Le aliquote riportate in precedenza sostituiscono quelle "progressive" per il calcolo dell'IRPEF.

Infine, il legislatore promuove il reintegro delle somme percepite a titolo di anticipazione, mediante il meccanismo del credito d'imposta⁹³.

⁹³ Previsto dall'art. 11, comma 8, del D.lgs. 252/2005.

CAPITOLO 3: QUADRO NORMATIVO EUROPEO

Negli ultimi anni la normativa di carattere europeo è divenuta sempre più rilevante, soprattutto sotto il profilo finanziario e assicurativo-previdenziale. Essa, infatti, assume un ruolo centrale di riferimento per la regolamentazione del settore finanziario in generale e di conseguenza anche della previdenza complementare, la quale rappresenta uno strumento di gestione del risparmio a fini previdenziali. Il processo europeo di continua integrazione e collaborazione sta chiaramente mostrando i suoi benefici in materia di mercati finanziari, anche se non può considerarsi affatto terminato. Infatti, l'adozione di standard unici e il rafforzamento dei sistemi di vigilanza a livello europeo hanno come scopo principale la creazione di un sistema di prevenzione dei rischi idoneo a garantire la stabilità finanziaria dell'intera area.

Vi sono poi, a livello internazionale, organismi di cooperazione, i quali definiscono standard normativi, principi e linee guida in materia di regolazione e vigilanza finanziaria. Tali organizzazioni internazionali sono strettamente legate alla normativa di derivazione comunitaria e di conseguenza anche alla normativa nazionale, in quanto rappresentano una fonte di cosiddetta *soft law*: essa rappresenta una normativa priva di efficacia vincolante diretta, ma finisce necessariamente per

condizionare, alimentare ed indirizzare l'evoluzione del quadro normativo nazionale, con particolare riferimento ai settori finanziari.

In questo capitolo si cercherà di descrivere questo scenario sovranazionale, con particolare riferimento al contesto dell'Unione Europea. In particolare, nel primo paragrafo si tratterà brevemente degli organismi internazionali e delle autorità europee, descrivendo in particolare il sistema europeo di vigilanza finanziaria introdotto a seguito della crisi finanziaria del 2007-2008. Nel secondo e terzo paragrafo, invece, si analizzeranno due recenti ed importanti interventi normativi di carattere europeo: rispettivamente, la Direttiva IORP (I e II) e il Regolamento sui PEPP (fondi pensione pan-europei).

1. SCENARIO SOVRANAZIONALE: ORGANISMI INTERNAZIONALI ED UNIONE EUROPEA

1.1 Organismi internazionali: OCSE e IOPS

A livello internazionale vi sono due istituzioni che stanno acquistando progressivamente spazio e importanza nella regolazione e nella vigilanza del settore della previdenza complementare: l'OCSE (per quanto riguarda soprattutto la regolazione del settore) e l'IOPS (per quanto riguarda soprattutto il settore della vigilanza). Con queste organizzazioni si superano i confini nazionali e si crea un

processo di collaborazione continua sovranazionale, in modo da far convergere le varie politiche nazionali e contribuire allo sviluppo dei singoli sistemi di previdenza. Lo scambio di conoscenze ed esperienze maturate a livello internazionale in tema di previdenza complementare e di vigilanza sui fondi pensione assume un ruolo fondamentale per la definizione di un comune orientamento e per la diffusione di buone pratiche di regolamentazione e vigilanza fra i Paesi. Per questo motivo, la Covip partecipa attivamente ai lavori dell'OCSE, dello IOPS e dell'INFE che interessano il settore della previdenza complementare.

1.1.1 OCSE: Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico

L'OCSE è l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (in inglese OECD: *Organization for Economic Co-operation and Development*), nata nel 1961 al fine di promuovere forme di cooperazione e coordinamento in campo economico e oggi raccoglie l'adesione di 36 Paesi, tra cui l'Italia. L'OCSE svolge da tempo un ruolo centrale nell'analisi dei sistemi pensionistici e nella valutazione delle implicazioni dell'invecchiamento della popolazione per le economie e le società dei Paesi membri. Infatti, gli obiettivi che si prefigge l'organismo, in materia previdenziale, sono quelli di esaminare i sistemi pensionistici pubblici e privati in tutto il mondo, analizzando le questioni politiche e tecniche e formulando raccomandazioni politiche, e, più in generale, di promuovere il dialogo politico internazionale.

In un contesto demografico caratterizzato da un costante invecchiamento della popolazione dei Paesi sviluppati, oltre che ai sistemi pensionistici pubblici, l'attenzione dell'OCSE è stata rivolta al ruolo delle pensioni complementari e, in particolare, alla loro regolamentazione. Infatti, fin dagli anni 2000 l'OCSE svolge un ruolo fondamentale di *standard setter* a livello globale di principi e di linee guida in materia di pensioni private. Specificatamente, questa funzione è svolta da un gruppo di lavoro sulle pensioni private, interno all'OCSE, al quale partecipano i rappresentanti delle autorità di vigilanza nazionali competenti (per esempio, nel caso dell'Italia, Covip), che si riuniscono e danno il loro contributo nella redazione di questa regolazione. In particolare, il gruppo di lavoro dell'OCSE definisce dei principi base e delle linee guida che rappresentano il principale strumento di *soft law*, attualmente disponibile a livello globale, proprio in materia di regolamentazione del sistema di previdenza privata. Questi principi contribuiscono poi alla regolazione dei sistemi di previdenza integrativa nei singoli Paesi membri; infatti, vengono utilizzati anche dall'Unione Europea come riferimento per definire l'assetto complessivo e la regolazione del sistema della previdenza complementare. L'OCSE svolge anche un'importante funzione di monitoraggio costante dell'evoluzione dei sistemi pensionistici pubblici e privati, attraverso l'attività di analisi e ricerca (i rapporti, le pubblicazioni, le informazioni di dettaglio sui singoli Paesi) e il calcolo di indicatori economico-statistici (il database pubblico messo a disposizione sul sito web). Queste attività svolgono una funzione informativa,

strumentale alla regolamentazione dei sistemi previdenziali dei singoli Stati membri, e rappresentano anche uno strumento per valutare gli impatti e l'efficacia degli interventi normativi.

Inoltre, l'OCSE nel 2008 ha creato l'INFE (Network internazionale sull'educazione finanziaria), un foro internazionale a cui aderiscono istituzioni pubbliche e private che hanno maturato o intendono condividere esperienze nel campo dell'educazione finanziaria. Ad oggi conta 260 istituzioni (tra cui anche Covip) incluse Banche Centrali, Ministeri delle finanze, Ministeri dell'istruzione, provenienti da oltre 125 Paesi.

1.1.2 IOPS: International Organisation of Pension Supervisors

Un altro attore internazionale di rilievo è l'IOPS (*International Organisation of Pension Supervisors*), un organismo associativo indipendente, istituito nel 2004 su iniziativa dell'OCSE, che raccoglie su scala mondiale le autorità di vigilanza sulle forme di previdenza complementare operanti nei diversi Paesi. A differenza dell'OCSE, possiede una rappresentatività più ampia, in quanto include anche autorità di vigilanza di Paesi “non OCSE”, e un ruolo più specifico, in quanto si occupa solamente di enti previdenziali privati e, in particolare, la sua attività è focalizzata in materia di vigilanza. In questo momento le autorità aderenti sono circa 75 e rappresentano circa 50 Paesi di tutti i continenti. Lo scopo di questo

organismo associativo è di contribuire a migliorare la qualità e l'efficacia dei sistemi di vigilanza sui fondi pensione, nonché di promuovere la cooperazione fra le autorità di vigilanza. Pertanto, mentre l'OCSE e, in particolare, il gruppo di lavoro sulle pensioni private, si occupa di varare le linee guida, gli standard e i principi fondamentali che riguardano la regolazione dei fondi pensione, l'organismo associativo IOPS, invece, si occupa in particolare di curare il coordinamento e il confronto tra autorità di vigilanza dei vari Paesi, contribuendo all'implementazione di buone pratiche di vigilanza del settore della previdenza integrativa.

In conclusione, anche attraverso questo organismo si alimenta la cooperazione a livello internazionale, attraverso dibattiti, analisi, scambi di opinioni ed informazioni; tutto ciò è strumentale alla regolamentazione di ciascun Paese partecipante. Nel caso italiano, questi stimoli internazionali determinano ricadute inevitabili a livello europeo e poi, ovviamente, a livello nazionale.

1.2 Autorità ed istituzioni dell'Unione Europea

In passato le Direttive europee in materia di vigilanza finanziaria (banche, assicurazioni, intermediazione finanziaria) contenevano, di regola, norme vincolanti “minime”, lasciando ai legislatori nazionali il compito di completare la normativa interna; vi erano quindi differenze significative nelle discipline nazionali di attuazione.

L'esigenza di una maggiore convergenza delle norme di vigilanza vigenti negli Stati membri è da tempo presente agli organi comunitari, ma ha sempre trovato ostacoli nella ritrosia degli Stati membri a ridurre l'ambito di applicazione della propria libertà normativa. A seguito della crisi finanziaria degli anni 2007 e 2008, però, emersero in modo significativo le carenze in materia di cooperazione, coordinamento e applicazione uniforme delle disposizioni di vigilanza dell'Unione Europea nei settori finanziari (bancario, assicurativo, intermediazione finanziaria). È quindi da questo momento che l'esigenza di una maggiore convergenza divenne chiara e condivisa da tutti gli Stati membri. In sostanza, in materia finanziaria è stata notevolmente ridotta la libertà normativa degli Stati membri, in modo da garantire una convergenza significativa delle norme nazionali. Le decisioni più importanti sono oramai prese a livello comunitario e vengono in concreto attuate a livello nazionale attraverso l'emanazione di Direttive, Regolamenti, Decisioni, Raccomandazioni, ecc.

In materia di previdenza complementare, la finalità della normativa di derivazione comunitaria è quella di armonizzare la normativa nazionale dei singoli Stati membri, soprattutto per quanto riguarda la vigilanza, per garantire in generale la stabilità dei mercati finanziari e, più in particolare, la tutela dei risparmi previdenziali, al fine di consentire la copertura dei fabbisogni previdenziali di tutti i cittadini europei. Le pensioni di vecchiaia costituiscono infatti una parte essenziale del reddito di un pensionato e, per molte persone, beneficiare di una pensione

adeguata fa la differenza tra vivere una vecchiaia agiata o in povertà. Esse rappresentano un presupposto per esercitare i diritti sanciti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, compreso l'articolo 25 sui diritti degli anziani, in cui si afferma che: *“L'Unione riconosce e rispetta il diritto degli anziani di condurre una vita dignitosa e indipendente e di partecipare alla vita sociale e culturale”*⁹⁴.

1.2.1 Il sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF)

I Regolamenti UE nn. 1092-1095 del 2010 istituirono il Sistema Europeo di Vigilanza (SEVIF). Il SEVIF è composto da:

- un Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS; in inglese, ESRB), con competenze di tipo macro-prudenziale;
- tre autorità di regolazione e vigilanza micro-prudenziale:
 - a) ABE⁹⁵ (in inglese, EBA): autorità bancaria europea;

⁹⁴ Articolo 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea.

⁹⁵ Istituita con Regolamento UE n. 1093/2010.

- b) AEAP⁹⁶ (in inglese, EIOPA): autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali;
 - c) AESFEM⁹⁷ (in inglese ESMA): autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati.
- un Comitato congiunto delle autorità di vigilanza degli Stati membri (AEV)⁹⁸, composto dalle autorità di vigilanza nazionali competenti.

L'autorità di vigilanza europea sulle forme di previdenza complementare è quindi rappresentata dall'AEAP (sigla in inglese EIOPA), il cui compito principale è quello di migliorare e coordinare la disciplina di vigilanza in materia assicurativa e delle pensioni, mediante l'elaborazione di orientamenti, raccomandazioni e progetti di norme tecniche di regolamentazione ed attuazione, sottoposte all'approvazione della Commissione Europea (come previsto dal Regolamento UE n. 1094 del 2010). La COVIP è parte del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (sigla in inglese ESFS) e, in tale ambito, coopera con l'Autorità europea delle assicurazioni e delle

⁹⁶ Istituita con Regolamento UE n. 1094/2010.

⁹⁷ Istituita con regolamento UE n. 1095/2010.

⁹⁸ Previsto dall'articolo 54 del regolamento UE n. 1093/2010, del regolamento UE n. 1094/2010, del regolamento UE n. 1095/2010.

pensioni aziendali (EIOPA), il Comitato congiunto delle tre Autorità di vigilanza europee e il Comitato europeo per il rischio sistemico (ESRB) al fine di un'efficace regolamentazione e vigilanza a livello europeo del settore dei fondi pensione occupazionali. La COVIP collabora inoltre con le autorità competenti dei Paesi dell'Unione Europea, anche mediante lo scambio di informazioni, per l'adempimento delle rispettive funzioni di vigilanza e dei rispettivi obblighi stabiliti dalla disciplina dell'Unione Europea, nel rispetto del Protocollo di Budapest. Infine, in stretto coordinamento con le altre Autorità di vigilanza nazionali e i Ministeri competenti, la COVIP contribuisce alla predisposizione della normativa dell'Unione Europea presso il Consiglio. Nel quadro del Programma Statistico Nazionale, la COVIP concorre, in collaborazione con l'ISTAT e con la Banca d'Italia, alla raccolta delle informazioni statistiche sui fondi pensione da trasmettere rispettivamente all'EUROSTAT e alla BCE.

1.2.1.1 EIOPA: Autorità di vigilanza europea

L'EIOPA è l'Autorità istituita con Regolamento UE 24 novembre 2010 n. 1094 del Parlamento europeo e del Consiglio e, come si è detto, fa parte del Sistema europeo di vigilanza finanziaria (ESFS). Oltre a fornire consulenza alle istituzioni dell'Unione, l'EIOPA ha il compito di assicurare in materia di fondi pensione e compagnie di assicurazione una migliore protezione dei consumatori, un efficace e consistente livello di regolamentazione e vigilanza a livello europeo, di armonizzare

le regole e le pratiche di vigilanza a livello europeo, di vigilare sui gruppi operanti a livello transfrontaliero e promuovere interventi coordinati a livello europeo. Inoltre, l'EIOPA ha la responsabilità di contribuire al perseguimento dell'obiettivo di stabilità del sistema finanziario, della trasparenza dei mercati e degli strumenti finanziari e della protezione degli aderenti e dei beneficiari dei piani pensionistici e assicurativi.

Il *Supervisory Board* è il principale organo decisionale di questa autorità ed è composto dal Presidente della EIOPA, dai rappresentanti della Commissione europea, dell'ESRB, dell'EBA e dell'ESMA, nonché dai rappresentanti delle competenti autorità di vigilanza di ciascuno Stato membro europeo.

1.2.2 Il recepimento della Direttiva europea 2010/78

Il D.lgs. n. 130/2012 ha modificato il D.lgs. n. 252/2005 al fine di recepire la Direttiva 2010/78/UE per quanto riguarda i poteri dell'Autorità bancaria europea, dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali e dell'Autorità europea degli strumenti finanziari e dei mercati (cosiddetta Direttiva Omnibus I). La riforma della struttura della vigilanza finanziaria a livello europeo, così introdotta, ha effetto dal 1° gennaio 2011.

Le modifiche apportate al D.lgs. n.252/2005 tengono pertanto conto dell'integrazione della Covip nel nuovo assetto di vigilanza del settore finanziario dell'Unione europea, nonché dei nuovi poteri dell'EIOPA, di quelli del Comitato

congiunto delle tre Autorità e del Comitato europeo per il rischio sistemico. Sono inoltre esplicitati gli obblighi di cooperazione, anche mediante scambio di comunicazioni, connessi al nuovo sistema di vigilanza europea. In particolare, le modifiche insistono anzitutto sulle definizioni, all'articolo 1, comma 3, introducendo la lettera c-bis), che descrive il Sistema europeo di vigilanza finanziaria (SEVIF). Il D.lgs. n. 130/2012 interviene, inoltre, riordinando le previsioni di cui all'articolo 15-quater⁹⁹, in materia di segreto d'ufficio e collaborazione tra autorità. Esso prevede che i dati, le notizie, le informazioni acquisiti dalla Covip nell'esercizio delle proprie attribuzioni sono tutelati dal segreto d'ufficio anche nei riguardi delle pubbliche amministrazioni. È prevista inoltre la collaborazione tra Covip, Ivass, Banca d'Italia e Consob, anche mediante scambio di informazioni, al fine di agevolare le rispettive funzioni e tutelare la stabilità di mercato; dette autorità non possono reciprocamente opporsi il segreto d'ufficio. Inoltre, la Covip collabora, anche mediante scambio di informazioni, con le istituzioni dell'Unione Europea e con le autorità e i comitati che compongono il SEVIF al fine di agevolare le rispettive funzioni e adempie nei confronti di tali soggetti agli obblighi di comunicazione stabiliti dalla disciplina dell'Unione europea¹⁰⁰.

⁹⁹ Art. 15-quater del D.lgs. 252/2005 "Segreto d'ufficio e collaborazione tra autorità".

¹⁰⁰ Art. 15-quater, comma 1-sexies, del D.lgs. 252/2005.

Relativamente all'attività transfrontaliera, la Covip può ricorrere all'EIOPA per la risoluzione delle controversie con le autorità di vigilanza degli altri Stati membri in situazioni transfrontaliere; essa è anche l'unica autorità italiana competente ad effettuare e a ricevere, sia nella qualità di autorità dello Stato membro di origine sia in quella di autorità dello Stato membro ospitante, gli scambi di comunicazioni con le altre autorità degli Stati membri, con riguardo ai fondi pensione che svolgono attività transfrontaliera, nonché a comunicare le disposizioni di diritto nazionale che devono trovare applicazione¹⁰¹.

All'articolo 18-bis sono disciplinati i rapporti con il diritto dell'Unione Europea e l'integrazione nel SEVIF. In particolare, il Ministero del Lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'Economia e delle Finanze e la Covip esercitano i poteri loro attribuiti in armonia con la disciplina dell'Unione Europea. Inoltre, la Covip, nell'esercizio delle funzioni di vigilanza, è parte del SEVIF e partecipa alle attività che esso svolge, tenendo conto della convergenza degli strumenti e delle prassi di vigilanza in ambito europeo¹⁰².

¹⁰¹ Ai sensi degli articoli 15-bis e 15-ter del D.lgs. 252/2005, rispettivamente “*Operatività all'estero delle forme pensionistiche complementari italiane*” e “*Operatività in Italia delle forme pensionistiche complementari comunitarie*”.

¹⁰² Art. 18-bis, comma 2, del D.lgs. 252/2005 “*Rapporti con il diritto dell'Unione europea e integrazione nel SEVIF*”.

Infine, all'articolo 19¹⁰³, comma 6, è stabilito che nei casi di crisi o di tensione sui mercati finanziari la Covip tiene conto degli effetti dei propri atti sulla stabilità del sistema finanziario degli altri Stati membri, anche avvalendosi degli opportuni scambi di informazioni con l'EIOPA, il Comitato congiunto, l'ESRB e le autorità di vigilanza degli altri Stati membri.

¹⁰³ Art. 19 del D.lgs. 252/2005 “*Compiti della Covip*”.

2. L'EVOLUZIONE NORMATIVA NEI PAESI UE: LA DIRETTIVA IORP

Con il D.lgs. n. 28/2007¹⁰⁴ è stata recepita in Italia la Direttiva dell'Unione Europea n. 41 del 2003¹⁰⁵, cosiddetta IORP I (*Institutions for Occupational Retirement Provision*) in materia di attività e vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali.

La Direttiva si propone di sottoporre tali enti ad una disciplina prudenziale uniforme finalizzata alla creazione di un mercato unico europeo in materia di previdenza complementare, con evidenti vantaggi dimensionali, di scala e di comparabilità delle caratteristiche dei prodotti. La Direttiva, infatti, detta le linee guida per armonizzare la normativa sulla previdenza complementare dei singoli Stati membri, sotto il profilo dell'attività e dei meccanismi di vigilanza, al fine di garantire una tutela adeguata degli iscritti ed una effettiva parità concorrenziale fra gli operatori. La IORP I è stata poi aggiornata e sostituita nel 2016 con la Direttiva europea 2016/2341, cosiddetta IORP II.

¹⁰⁴ D.lgs. 6 febbraio 2007, n.28, “attuazione della direttiva 2003/41/CE in tema di attività e di supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali”.

¹⁰⁵ Direttiva 2003/41 del 3 giugno 2003 relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali, nota come “Direttiva EPAP” o “Direttiva IORP”.

Alla realizzazione di tali obiettivi concorrono tre categorie di norme:

1. norme prudenziali rigorose per la protezione dei beneficiari e dei membri degli IORPs, i quali devono essere adeguatamente informati sulle condizioni dello schema pensionistico, sulla situazione finanziaria dell'ente e sui loro diritti;
2. regole d'investimento adeguate alle caratteristiche degli IORPs e ad una gestione efficiente del risparmio. Gli IORPs investono infatti a lungo termine e devono diversificare le loro attività beneficiando pienamente dei vantaggi offerti dal mercato interno e dall'euro. Affinché ogni ente possa attuare la politica d'investimento più sicura ed efficace, è opportuno evitare che le norme di investimento, soprattutto per quanto riguarda gli investimenti in azioni, siano eccessivamente restrittive;
3. norme che consentono una gestione transfrontaliera degli schemi pensionistici aziendali e professionali. Tale gestione transfrontaliera richiede il riconoscimento reciproco dei principi di vigilanza in vigore negli Stati membri e dovrà essere completata con un adeguato coordinamento fiscale.

2.1 Il recepimento della Direttiva europea 2003/41: IORP I

La Direttiva IORP I riscrive le regole di molteplici ambiti dell'operatività dei fondi pensione. Con il decreto di recepimento della Direttiva, per quanto riguarda il mercato italiano, è stato integrato il testo del D.lgs. n. 252/2005; le novità introdotte riguardano principalmente:

1. la gestione finanziaria;
2. l'erogazione delle rendite;
3. l'attività transfrontaliera;
4. le sanzioni.

2.1.1 Gestione finanziaria

In materia di gestione finanziaria, il comma 5-bis¹⁰⁶, introdotto all'articolo 6 (*Regime delle prestazioni e modelli gestionali*) del D.lgs. 252/2005, rinvia ad un decreto del Ministro dell'Economia e delle Finanze, di concerto con il Ministro del Lavoro, sentita la Covip, l'individuazione:

¹⁰⁶ Si tratta, in sostanza, delle linee guida per la revisione del D.M. n.703/1996 sugli investimenti dei fondi pensione e sulla disciplina dei conflitti di interesse.

- a) delle attività nelle quali i fondi pensione possono investire le proprie disponibilità, avendo presente il perseguimento dell'interesse degli iscritti, eventualmente fissando limiti massimi di investimento qualora siano giustificati da un punto di vista prudenziale;
- b) dei criteri di investimento nelle varie categorie di valori mobiliari;
- c) delle regole da osservare in materia di conflitti di interesse, tenendo conto delle specificità dei fondi pensione e dei principi di cui alla Direttiva 2004/39/CE¹⁰⁷ (nota come direttiva MIFID, da *Markets in Financial Instrument Directive*), alla normativa comunitaria di esecuzione e a quella nazionale di recepimento.

Successivamente, in virtù di quanto previsto dalla suddetta norma, è stato emanato il D.M. 166 del 2014 riguardante appunto i limiti di investimento per i fondi pensione.

Il comma 5-ter, invece, afferma il principio che i fondi pensione debbano definire gli obiettivi e i criteri della propria politica di investimento, anche in riferimento ai singoli comparti eventualmente previsti, e provvedano periodicamente, con

¹⁰⁷ Successivamente modificata dall'art. 1, comma 8, lett. b), del decreto legislativo n. 147/2018, che prevede la sostituzione con la Direttiva 2014/65/UE ("MIFID II").

cadenza almeno triennale, alla verifica della rispondenza degli stessi agli interessi degli iscritti.

Sempre in materia di gestione finanziaria, il comma 5-quater introduce l'obbligo per i fondi pensione, secondo modalità definite dalla COVIP, di dare informativa agli iscritti delle scelte di investimento e di predisporre, e rendere pubblico, un apposito documento sugli obiettivi e sui criteri della propria politica di investimento, illustrando anche i metodi di misurazione e le tecniche di gestione del rischio di investimento utilizzate e la ripartizione strategica delle attività in relazione alla natura e alla durata delle prestazioni pensionistiche dovute¹⁰⁸. Il documento è riesaminato almeno ogni tre anni, nonché in modo tempestivo dopo qualsiasi mutamento rilevante della politica d'investimento ed è messo a disposizione degli aderenti e, se a ciò interessati, dei beneficiari del fondo pensione o dei loro rappresentanti che lo richiedano.

Successivamente, la Covip ha emanato una delibera¹⁰⁹ sulle modalità di attuazione della politica di investimento. La funzione finanza affianca il Consiglio di amministrazione (Cda) nel redigere il DPI (Documento sulla Politica di

¹⁰⁸ “...nonché il modo in cui la politica d'investimento tiene conto dei fattori ambientali, sociali e di governo societario” successivamente aggiunto dall'art. 1, comma 8, lett. c), del decreto legislativo n. 147/2018.

¹⁰⁹ Deliberazione COVIP del 16.3.2012.

Investimento) e nello scegliere il gestore finanziario del fondo; il gestore delle risorse, nello svolgimento delle sue attività deve attenersi alla strategia delineate nel DPI.

Infine, al comma 13, oltre al divieto di concessione o assunzione di prestiti e di prestare garanzie in favore di terzi, è aggiunta la lettera c-bis, secondo la quale il patrimonio del fondo pensione deve essere investito in misura predominante su mercati regolamentati; inoltre, gli investimenti in attività che non sono ammesse allo scambio in un mercato regolamentato devono essere mantenuti a livelli prudenziali.

2.1.2 Erogazione delle rendite

In materia di rendite, è introdotto il concetto di “mezzi patrimoniali”; in particolare, all’articolo 6, comma 3, il decreto dispone che i fondi pensione possano erogare le rendite mediante convenzione con un’impresa di assicurazione, oppure direttamente, ove sussistano mezzi patrimoniali adeguati, in conformità con le disposizioni di cui all’art. 7-bis. Infatti, i fondi pensione possono essere autorizzati dalla COVIP all’erogazione diretta delle rendite, avuto riguardo all’adeguatezza dei mezzi patrimoniali costituiti e alla dimensione del fondo per numero di iscritti.

La definizione di mezzi patrimoniali è data al successivo articolo 7-bis, il quale afferma che i fondi pensione che coprono rischi biometrici, che garantiscono un

rendimento degli investimenti o un determinato livello di prestazioni o erogano direttamente le rendite devono dotarsi di mezzi patrimoniali adeguati in relazione al complesso degli impegni finanziari esistenti. I principi per la determinazione dei mezzi patrimoniali adeguati sono definiti con regolamento del Ministero dell'economia e delle finanze, sentita la COVIP, la Banca d'Italia e l'ISVAP (IVASS dal 2012). Nel regolamento sono, inoltre, definite le condizioni alle quali una forma pensionistica può, per un periodo limitato, detenere attività insufficienti. Attualmente, il Decreto di riferimento è rappresentato dal Decreto del Ministero dell'Economia e delle Finanze emanato il 7 dicembre 2012, n.259¹¹⁰. Tale decreto trova applicazione nei confronti dei fondi pensione negoziali e dei fondi pensione preesistenti, con esclusione delle forme preesistenti istituite all'interno del patrimonio di società o enti e i fondi ammessi allo speciale regime di deroga di cui all'art.20, comma 7 del D.lgs. n. 252/2005¹¹¹. I fondi pensione che rientrano

¹¹⁰ Decreto 7 dicembre 2012, n. 259, “Regolamento recante attuazione dell’art. 7-bis, comma 2, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n.252, recante i principi per la determinazione dei mezzi patrimoniali di cui debbono dotarsi i fondi pensione che coprono rischi biometrici, che garantiscono un rendimento degli investimenti o un determinato livello di prestazioni”.

¹¹¹ Si tratta delle forme pensionistiche preesistenti, gestite in via prevalente secondo il sistema tecnico-finanziario della ripartizione e con squilibri finanziari, che siano già state destinatarie del decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali con il quale è stata accertata una situazione di squilibrio finanziario derivante dall'applicazione del previgente D.lgs. n. 124/1993, i quali

nell'ambito di applicazione del D.M. Economia n. 259/2012 devono costituire riserve tecniche adeguate agli impegni finanziari assunti nei confronti degli iscritti attivi, dei pensionati e dei beneficiari disponendo in qualsiasi momento di attività sufficienti a copertura. Il Decreto detta inoltre principi per il calcolo delle riserve tecniche e disposizioni per i casi in cui le attività non siano sufficienti a coprire le riserve tecniche (in tal caso il fondo pensione è tenuto a elaborare immediatamente un piano di riequilibrio concreto e realizzabile, soggetto all'approvazione della Covip e messo a disposizione degli aderenti mediante specifica informativa). È inoltre previsto che i fondi pensione detengano, su base permanente, attività supplementari rispetto alle predette riserve tecniche, costituite per compensare le eventuali differenze tra entrate e spese previste ed effettive nell'arco temporale di riferimento (i fondi pensione interessati dal decreto sono tenuti a trasmettere alla Covip, con cadenza almeno triennale, un bilancio tecnico contenente proiezioni riferite ad un arco temporale individuato tenendo conto delle norme statutarie e delle caratteristiche del fondo e comunque non inferiore a trenta anni), libere da qualsiasi impegno prevedibile, la cui entità deve essere pari al 4% delle riserve tecniche stesse.

possono deliberare di continuare, sotto la propria responsabilità, a derogare agli articoli 8 (Finanziamento) e 11 (Prestazioni) del D.lgs. n.252/2005.

Nel caso di mancata costituzione di mezzi patrimoniali adeguati, la Covip può limitare o vietare la disponibilità del fondo pensione anche mediante interventi limitativi dell'erogazione delle rendite in corso di pagamento e di quelle future.

Il 7 maggio 2014 la Covip ha emanato una circolare (n. 2949), indirizzata ai fondi pensione negoziali e preesistenti, al fine di fornire indicazioni operative circa l'applicazione delle previsioni del D.M. Economia n. 259/2012, con particolare riferimento alla predisposizione dei piani di riequilibrio e alla costituzione delle attività supplementari.

La direttiva IORP incide anche in materia di banca depositaria¹¹², stabilendo che il relativo incarico possa essere affidato anche a una banca stabilita in un altro Stato membro, debitamente autorizzata, e che la Banca d'Italia possa vietare, su richiesta della Covip, la libera disponibilità degli attivi, depositati presso una banca avente sede in Italia, di un fondo pensione avente sede in uno Stato membro¹¹³.

¹¹² Art.7 del D.lgs. 252/2005 “*Depositario*”.

¹¹³ Il D.lgs. n.44/2014, di recepimento della Direttiva 2011/61/UE sui gestori di fondi di investimento alternativi (cosiddetta Direttiva AIFM), ha di recente modificato l'articolo 7 del D.lgs. 252/2005 in materia di banca depositaria, prevedendo che l'incarico di “depositario” possa essere affidato ad un “soggetto”, distinto dal gestore, che presenti i requisiti di cui all'articolo 47 del D.lgs. n. 58/1998 (“*Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, ai sensi degli articoli 8 e 21 della legge 6 febbraio 1996, n.52*”, cosiddetto Testo Unico della Finanza-TUF). Tale articolo disciplina i depositari degli OICR e prevede che il relativo incarico possa essere assunto da:

2.1.3 Attività transfrontaliera

In tema di attività transfrontaliera, la direttiva introduce gli articoli 15-bis e 15-ter. Nel caso di operatività all'estero, un fondo pensione italiano, di tipo negoziale o aperto o preesistente con soggettività giuridica ed operante secondo il principio della capitalizzazione, deve essere previamente autorizzato dalla Covip allo svolgimento dell'attività transfrontaliera, e può operare con riferimento ai datori di lavoro o ai lavoratori residenti in uno stato membro dell'Unione europea. La normativa disciplina l'iter per il rilascio della suddetta autorizzazione, che comprende la comunicazione da parte della Covip, all'autorità di vigilanza del Paese nel quale il fondo pensione intende operare, delle informazioni inerenti al fondo pensione e il tipo di schema pensionistico che sarà gestito nel Paese ospitante, e all'EIOPA dell'avvenuta autorizzazione allo svolgimento di attività transfrontaliera. Il fondo pensione è tenuto a rispettare la disciplina vigente nello Stato membro ospitante, in materia di informativa agli iscritti e di diritto della sicurezza sociale e del lavoro che trovino applicazione nei confronti dei fondi pensione che esercitano attività transfrontaliera. È tenuto inoltre a rispettare, limitatamente alle attività svolte nello Stato membro ospitante, gli eventuali limiti agli investimenti previsti dalla normativa dello Stato membro ospitante nei

banche autorizzate in Italia, succursali italiane di banche comunitarie, SIM e succursali italiane di imprese di investimento.

confronti dei fondi che esercitano attività transfrontaliera. La Covip comunica le predette disposizioni, ricevute dall'autorità competente dello Stato membro ospitante, al fondo pensione. A decorrere dalla ricezione di questa comunicazione o, in assenza della stessa, decorsi due mesi dalla data in cui l'autorità dello Stato membro ospitante ha ricevuto da parte della Covip la comunicazione di attività transfrontaliera, il fondo pensione può iniziare la sua attività nello Stato membro ospitante a favore del soggetto interessato.

Quanto alle funzioni di vigilanza, l'autorità dello Stato membro ospitante (Paese Host) è competente a vigilare sul rispetto delle disposizioni in materia di informativa e di diritto della sicurezza sociale e del lavoro, mentre la Covip (Paese Home) è competente a vigilare sul rispetto delle disposizioni in materia di limiti agli investimenti.

La normativa disciplina infine: la procedura in caso di violazione delle disposizioni sulle quali è competente a vigilare l'autorità del Paese ospitante; la necessità del possesso da parte del fondo pensione di mezzi patrimoniali adeguati nell'ipotesi di copertura di rischi biometrici, garanzia di rendimento degli investimenti o garanzia di un determinato livello di prestazioni; la possibilità, da parte della Covip, di prescrivere al fondo la separazione delle attività e passività svolte in territorio italiano da quelle svolte nel Paese ospitante.

Sostanzialmente reciproca è la disciplina in caso di operatività in Italia delle forme pensionistiche complementari comunitarie. La Covip (Paese Host) è competente a

vigilare, limitatamente alle adesioni effettuate in Italia e alle risorse accumulate e gestite in relazione a tali adesioni, sul rispetto delle disposizioni in materia di destinatari, adesioni in forma collettiva, finanziamento, prestazioni, permanenza nella forma pensionistica complementare, cessazione dei requisiti di partecipazione, portabilità e di eventuali ulteriori disposizioni di diritto della sicurezza sociale e di diritto del lavoro, stabilite con Decreto del Ministero del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministero dell'Economia e delle Finanze, che trovano applicazione nei confronti dei fondi che svolgono attività transfrontaliera in Italia, e sulle disposizioni in materia di trasparenza emanate per i fondi pensione italiani. L'autorità dello Stato membro d'origine (Paese Home) è invece competente a vigilare sul rispetto delle disposizioni in materia di limiti agli investimenti per la parte di attivi corrispondenti alle attività svolte sul territorio italiano. Infine, vige in capo alla Covip l'onere di comunicare all'EIOPA le predette norme.

L'ultimo articolo in tema di attività transfrontaliera, il 15-quater, attiene alla collaborazione tra le autorità di vigilanza degli Stati membri ai fini della complessiva vigilanza sui fondi pensione che svolgono attività transfrontaliera. L'articolo è stato successivamente modificato dal D.lgs. n.130/2012, di recepimento della Direttiva 2010/78/UE, sui poteri delle autorità di vigilanza europee sul sistema finanziario.

2.1.4 Sanzioni

Il recepimento della direttiva, infine, ha operato, con gli articoli 19-bis (Abusiva attività di forma pensionistica), 19-ter (False informazioni) e 19-quater (Sanzioni amministrative), un riordino delle fattispecie sanzionabili in base ai diversi casi di violazione della normativa.

2.2 La revisione della Direttiva 2003/41/CE

Ad aprile 2011, la Commissione europea ha richiesto formalmente all'EIOPA, l'autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali, il rilascio di un parere tecnico in merito alla revisione della Direttiva IORP. Il documento, che traccia le linee generali delle problematiche da affrontare, unitamente ad un allegato che descrive le specifiche questioni da trattare, prende il nome tecnico di *Call for Advice* (CfA).

La Commissione europea, prima di emanare una Direttiva in campo finanziario, in base alla cosiddetta "*procedura Lamfalussy*" è tenuta a richiedere un parere tecnico ad una delle tre autorità di vigilanza europee competenti per materia (EIOPA in ambito assicurativo e della previdenza complementare, EBA in ambito bancario, ESMA relativamente ai mercati e agli strumenti finanziari, le quali fanno parte, come si è detto, del Sistema Europeo di Vigilanza Finanziaria SEVIF, operativo dal 1° gennaio 2011).

Le ragioni individuate dalla Commissione europea per la revisione della Direttiva IORP risiedono nella volontà di rimuovere le barriere che ostacolano l'attività transfrontaliera dei fondi pensione, nel bisogno di introdurre anche nell'ambito dei fondi pensione una regolamentazione ed una vigilanza "basata sul rischio" (*risk-based*), simile a quella in essere per gli altri intermediari finanziari, nell'esigenza di rafforzare il sistema di governance e di gestione del rischio e di rafforzare la trasparenza e l'informazione agli iscritti e ai pensionati.

Nel 2016, la normativa è stata definitivamente rivista con la Direttiva UE 2016/2341 ("IORP II"), pubblicata sulla Gazzetta Ufficiale UE il 23 dicembre 2016.

2.3 Il recepimento della Direttiva europea 2016/2341: IORP II

La Direttiva in oggetto doveva essere recepita dagli Stati membri attraverso la normativa nazionale entro il termine del 13 gennaio 2019 e a decorrere da tale data ha sostituito il testo della Direttiva UE 2003/41 (IORP I). All'interno dell'ordinamento italiano, la Direttiva IORP II è stata recepita dal Decreto Legislativo n. 147 del 2018, il quale è entrato in vigore dal 1° febbraio 2019.

L'intento di questa nuova normativa è quello di integrare e potenziare la precedente, al fine di rendere più efficace il processo di armonizzazione delle normative nazionali sulla regolazione e vigilanza delle forme pensionistiche aziendali, necessario per la creazione di un mercato unico, a livello europeo, della previdenza complementare.

Nello specifico, i principali obiettivi che si prefigge questa seconda Direttiva sono essenzialmente i seguenti:

- potenziare gli standard di governance e di gestione del rischio, attraverso l'istituzione di nuove figure e funzioni fondamentali (Diretto Generale, funzione di gestione dei rischi, funzione di revisione interna, funzione attuariale), nonché la previsione di diverse politiche scritte (documento sulla politica di governo, politiche scritte sulle funzioni fondamentali, politica di remunerazione, valutazione interna del rischio);
- rimuovere gli ostacoli all'attività transfrontaliera degli enti pensionistici aziendali e professionali, in particolare riducendo le tempistiche della normativa già esistente;
- armonizzare e rafforzare gli obblighi informativi degli enti pensionistici aziendali e professionali (redazione del prospetto pre-pensionamento delle prestazioni pensionistiche complementari);
- garantire un'adeguata vigilanza da parte delle competenti Autorità (a livello nazionale ed europeo).

2.3.1 Il potenziamento della governance: i nuovi requisiti

Molte novità normative riguardano la governance, ovvero il sistema di governo del fondo pensione. Infatti, l'impatto della IORP II sulla governance riguarda sia l'assetto organizzativo, in quanto viene introdotta la nuova figura del Direttore Generale e vengono previste le cosiddette funzioni fondamentali, ma anche l'assetto documentale, in quanto vengono introdotti numerosi documenti e politiche scritte che il fondo pensione deve redigere per adempiere alle indicazioni della nuova normativa. Quindi, come si è detto, i requisiti di governance rappresentano una delle novità più importanti introdotte dalla normativa europea.

L'art. 4-bis¹¹⁴ dell'aggiornato D.lgs. 252/2005 definisce i requisiti generali che deve possedere un sistema di politica di governo di un fondo pensione. Nello specifico, l'articolo stabilisce che il sistema di governo di cui si devono dotare tutti i fondi negoziali con personalità giuridica deve assicurare una gestione sana e prudente della loro attività. Inoltre, tale sistema deve essere efficace e predisporre procedure interne che assumano una ripartizione chiara dei compiti e garantire la trasmissione delle informazioni essenziali in maniera tempestiva. In sostanza, questo sistema di governo deve: essere idoneo a tutelare i risparmi degli iscritti; prevedere una chiara separazione dei compiti e di conseguenza delle responsabilità di ciascun soggetto

¹¹⁴ Art. 4-bis. del D.lgs. 252/2005 "Requisiti generali in materia di sistema di governo".

che opera all'interno del fondo; garantire la circolarità delle informazioni, in particolar modo quelle essenziali per l'attività, cioè eventuali inadempimenti o incongruenze che devono essere necessariamente comunicati tempestivamente ai soggetti demandati a porre in essere le adeguate misure correttive. Per esempio, il sistema di governo di cui si deve dotare il fondo pensione deve chiarire come la funzione di gestione dei rischi (di cui si tratterà in seguito) abbia la responsabilità di comunicare all'organo di amministrazione o al Direttore Generale il fatto che si è verificata un'incongruenza, per permettere poi un immediato azionamento delle misure correttive.

Il sistema di governo deve essere poi proporzionato alla dimensione, alla natura, alla portata e alla complessità delle attività del fondo pensione¹¹⁵.

Il suddetto articolo prevede anche l'obbligo di redigere il Documento sulla politica di governo, il quale descrive tale sistema di governance. In particolare, esso deve indicare e descrivere in modo chiaro: l'organigramma del fondo; le procedure di governo; le funzioni eventualmente esternalizzate, cioè affidate a soggetti terzi (ad esempio, spesso la gestione amministrativa viene affidata ad un *service amministrativo*, ma anche le funzioni fondamentali possono essere esternalizzate); i metodi per monitorare e controllare la gestione del fondo, riguardo sia alle attività

¹¹⁵ Art. 4-bis., comma 2, del D.lgs. 252/2005.

poste in essere dai soggetti interni ma anche di quelli esterni. Questo documento è redatto dall'organo di amministrazione, viene rivisto su base annuale ed è reso pubblico unitamente al bilancio.

Lo scopo complessivo di questi requisiti organizzativi è sicuramente quello di garantire un sistema di gestione sano e prudente, orientato alla tutela degli iscritti, in quanto il fondo pensione deve operare nell'interesse degli aderenti e dei beneficiari delle prestazioni di previdenza complementare.

2.3.1.1 Le funzioni fondamentali

Le funzioni fondamentali¹¹⁶ che sono state inserite, attraverso l'art. 5-bis, nella nuova normativa del Decreto legislativo 252/2005, sono: la funzione di gestione dei rischi, la funzione di revisione interna e, laddove ricorrano le condizioni¹¹⁷, la funzione attuariale. La funzione attuariale è obbligatoria solo per i fondi pensione che coprono il rischio biometrico, che garantiscono un determinato rendimento o che garantiscono un determinato livello di prestazione. Ad esempio, i fondi che non erogano le prestazioni (rendite) direttamente, ma si servono di una convenzione con una compagnia di assicurazione, non hanno l'obbligo di dotarsi della funzione attuariale (eventualmente potrebbero dotarsene, ma non è obbligatorio).

¹¹⁶ Art. 5-bis "Funzioni fondamentali" del D.lgs. 252/2005.

¹¹⁷ Condizioni previste all'art. 5-quinquies.

La funzione di gestione dei rischi è definita all'art. 5-ter¹¹⁸, il quale prevede che i fondi negoziali con personalità giuridica si dotino di un sistema efficace di gestione dei rischi, proporzionato alla dimensione e natura del fondo. In particolare, un efficace sistema di gestione dei rischi prevede la definizione delle strategie, dei processi e delle procedure di segnalazione necessarie a individuare, misurare, monitorare, gestire e segnalare periodicamente all'organo individuato dall'ordinamento interno (il Cda o il DG) i rischi a livello individuale ed aggregato ai quali il fondo è o potrebbe essere esposto, nonché le relative interdipendenze. Il sistema di gestione dei rischi deve considerare e monitorare i rischi che possono verificarsi nei fondi pensione o nelle imprese cui sono stati esternalizzate delle attività, almeno nelle seguenti aree, ove pertinenti:

- a) gestione delle attività e delle passività;
- b) investimenti, in particolare in derivati, cartolarizzazioni e impegni simili;
- c) gestione dei rischi di liquidità e di concentrazione;

¹¹⁸ Art. 5-ter "Gestione dei rischi" del D.lgs. 252/2005: "*I fondi pensione di cui all'articolo 4, comma 1, nonché quelli già istituiti alla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, aventi soggettività giuridica, si dotano, in modo proporzionato alle loro dimensioni e all'organizzazione interna nonché alla dimensione, alla natura, alla portata e alla complessità delle loro attività, di un sistema efficace di gestione dei rischi*".

- d) gestione dei rischi operativi;
- e) gestione dei rischi correlati alle riserve;
- f) assicurazione e altre tecniche di mitigazione del rischio;
- g) rischi ambientali, sociali e di governo societario connessi al portafoglio di investimenti e alla relativa gestione.

In sostanza, questa funzione fondamentale, ha lo scopo di mappare e analizzare tutti i rischi a cui il fondo pensione si espone a seguito della sua attività, direttamente o indirettamente, prevedendo procedure e misure adeguate ad evitare o ridurre tutte queste situazioni di rischio e per porre rimedio ai rischi che si verificano.

La funzione di gestione del rischio può riportare al Cda o al Direttore Generale, in base a quanto stabilito nella delibera del Cda che nomina tale funzione fondamentale.

La funzione di revisione interna è definita all'art. 5-quater¹¹⁹, il quale prevede che i fondi negoziali con personalità giuridica si dotino di una efficace funzione di

¹¹⁹ Art. 5-quater "Funzione di revisione interna" del D.lgs. 252/2005: *"I fondi pensione di cui all'articolo 4, comma 1, nonché quelli già istituiti alla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, aventi soggettività giuridica, dispongono, in modo proporzionato alle loro*

revisione interna, proporzionata alla dimensione e natura del fondo, e ne garantiscano l'autonomia di giudizio e l'indipendenza rispetto alle altre funzioni fondamentali e operative. In particolare, la funzione di revisione interna verifica la correttezza dei processi gestionali ed operativi riguardanti il fondo pensione, l'attendibilità delle rilevazioni contabili e gestionali, l'adeguatezza e l'efficienza del sistema di controllo interno di cui all'articolo 4-bis, comma 5, e degli altri elementi riguardanti l'assetto organizzativo del sistema di governo del fondo, comprese le attività esternalizzate, e la funzionalità dei flussi informativi. Infine, la norma prevede che la funzione di revisione interna riferisca necessariamente all'organo di amministrazione; la delibera di nomina non può prevedere diversamente.

Questa funzione fondamentale è compatibile con la funzione di controllo interno prevista dalla normativa precedente¹²⁰ e pertanto, sostanzialmente, a seguito del recepimento della Direttiva IORP II, quest'ultima cambia solo denominazione.

dimensioni e all'organizzazione interna nonché alla dimensione, alla natura, alla portata e alla complessità delle loro attività, di una efficace funzione di revisione interna e ne garantiscono l'autonomia di giudizio e l'indipendenza rispetto alle funzioni operative.”.

¹²⁰ Disciplinata con la delibera Covip del 4 dicembre 2003.

La funzione attuariale è definita all'art. 5-quater¹²¹, il quale prevede che i fondi pensione negoziali, per cui risulta essere obbligatorio dotarsi di tale funzione fondamentale, nominino almeno una persona indipendente¹²², interna o esterna, titolare della funzione attuariale, la quale in modo efficace:

- a) coordina e supervisiona il calcolo delle riserve tecniche;
- b) verifica l'adeguatezza delle metodologie e dei modelli sottostanti utilizzati per il calcolo delle riserve tecniche e le ipotesi fatte a tal fine;
- c) verifica la sufficienza e la qualità dei dati utilizzati nel calcolo delle riserve tecniche;

¹²¹ Art. 5-quinquies "Funzione attuariale" del D.lgs. 252/2005: *"I fondi pensione di cui all'articolo 4, comma 1, nonché quelli già istituiti alla data di entrata in vigore della legge 23 ottobre 1992, n. 421, aventi soggettività giuridica, che direttamente coprono rischi biometrici o garantiscono un rendimento degli investimenti o un determinato livello di prestazioni nominano almeno una persona indipendente, interna o esterna, titolare della funzione attuariale"*.

¹²² La funzione attuariale è esercitata da un attuario iscritto nell'albo professionale di cui alla legge 9 febbraio 1942, n. 194, ovvero da soggetti che dispongono di adeguate conoscenze ed esperienze professionali secondo quanto definito nel decreto di cui all'articolo 5-sexies (art. 5-quinquies, comma 2).

- d) confronta le ipotesi sottese al calcolo delle riserve tecniche con i dati desunti dall'esperienza;
- e) attesta l'affidabilità e l'adeguatezza del calcolo delle riserve tecniche;
- f) formula un parere sulla politica assicurativa di sottoscrizione globale, nel caso in cui il fon-do pensione disponga di tale politica;
- g) formula un parere sull'adeguatezza degli accordi di assicurazione nel caso in cui il fondo pensione disponga di tali accordi;
- h) contribuisce all'attuazione efficace del sistema di gestione dei rischi.

La funzione attuariale può riportare al Cda o al Direttore Generale, in base a quanto stabilito nella delibera del Cda che nomina tale funzione fondamentale.

La normativa prevede all'articolo 5-bis, al comma 2, che queste funzioni fondamentali possano essere assegnate ad una stessa persona o unità organizzativa, ad eccezione della funzione di revisione interna. Infatti, quest'ultima è necessariamente autonoma ed indipendente, per cui non può coincidere con altre funzioni fondamentali o risorse operative del fondo. Al contrario, la funzione di gestione dei rischi e la funzione attuariale possono essere attribuite ad uno stesso soggetto.

I titolari di una funzione fondamentale comunicano le risultanze e le raccomandazioni rilevanti nel proprio ambito di responsabilità all'organo di amministrazione o al direttore generale, secondo quanto disposto dall'ordinamento interno del fondo, che stabilisce quali azioni intraprendere¹²³; se l'organo competente non intraprende azioni correttive adeguate e tempestive, il titolare della funzione fondamentale deve comunicare direttamente con la Covip¹²⁴.

2.3.1.2 La figura del Direttore Generale

Un'altra novità per quanto riguarda la governance è rappresentata dall'istituzione della figura del Direttore Generale¹²⁵ del fondo pensione che sostituisce la figura del Responsabile.

Il Direttore Generale è preposto a curare l'efficiente gestione dell'attività del fondo, attraverso l'organizzazione dei processi di lavoro e l'utilizzo delle risorse umane e strumentali disponibili, e a realizzare l'attuazione delle decisioni dell'organo di amministrazione. Infatti, esso supporta l'organo di amministrazione

¹²³ Art. 5-bis, comma 4, del D.lgs. 252/2005.

¹²⁴ Come previsto dal comma 5 dell'art. 5-bis del D.lgs. 252/2005.

¹²⁵ Art. 5, comma 1-bis (Comma inserito dall'art. 1, comma 6, lett. b), del Decreto Legislativo n. 147/2018), del D.lgs. 252/2005 “*Organi di amministrazione e di controllo, di direttore generale, responsabile e organismo di rappresentanza*”.

nell'assunzione delle scelte di politica gestionale, fornendo allo stesso le necessarie proposte, analisi e valutazioni in coerenza con il quadro normativo di riferimento. Tenuto conto della dimensione, natura, portata e complessità delle attività della forma pensionistica, l'incarico di Direttore Generale può essere conferito ad uno dei componenti dell'organo di amministrazione in possesso dei prescritti requisiti. La normativa precedente prevedeva, invece, la figura del Responsabile del fondo, il quale aveva il compito di vigilare affinché tutta l'attività del fondo pensione fosse corrispondente alla normativa ed aveva l'obbligo di segnalare direttamente alla Covip eventuali gravi irregolarità. La figura del Responsabile nei fondi pensione negoziali e preesistenti, oggi, è superflua, in quanto vi sono già l'organo di amministrazione (Cda), l'organo di controllo (Collegio sindacale), il gestore dei rischi, la revisione interna e, eventualmente, la funzione attuariale; per questo motivo questa figura non è più prevista per queste tipologie di fondi pensione. Nei fondi aperti e nei PIP, invece, la figura del Responsabile rimane, perché questi ultimi hanno una governance diversa rispetto ai fondi negoziali: non possiedono organi del fondo e non hanno l'obbligo di avere le funzioni fondamentali.

Per quanto riguarda i fondi aperti, inoltre, il Decreto 252/2005 aggiornato sopprime l'organismo di sorveglianza (organo composto almeno da due membri che controllava l'operato del fondo insieme alla figura del Responsabile), cioè l'ormai ex organo di controllo di questa tipologia di fondi pensione. Nello specifico, questo organismo di sorveglianza cambia nome in "Organismo di rappresentanza" che

viene istituito solo nel caso in cui il fondo pensione aperto raccolga un'adesione collettiva presso una stessa azienda superiore a 500 aderenti. Tale organismo è composto da due membri: uno in rappresentanza dei lavoratori, uno in rappresentanza del datore di lavoro. Inoltre, siccome questo organo di rappresentanza non è un organo di controllo, cioè non vigila, non deve possedere requisiti di professionalità particolari, ma deve soltanto possedere i requisiti di onorabilità.

Sia per la figura del Direttore Generale, sia per i soggetti titolari delle funzioni fondamentali sono previsti invece dei requisiti di onorabilità e professionalità definiti da un Decreto emanato dal Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentita la COVIP¹²⁶.

2.3.1.3 I nuovi documenti e politiche scritte

Come si è detto, il Cda approva su base annuale e pubblica unitamente al bilancio il documento sul sistema di governo. In relazione, invece, alle tre funzioni fondamentali (funzione di gestione dei rischi, funzione di revisione interna e funzione attuariale) è necessario redigere, per ciascuna di esse, le rispettive

¹²⁶ Art. 5-sexies del D.lgs. 252/2005 “*Requisiti di professionalità e onorabilità, cause di ineleggibilità e di incompatibilità e situazioni impeditive*”.

politiche scritte¹²⁷, le quali costituiscono parte integrante del Documento sulla politica di governo e sono approvate dal Consiglio di amministrazione e riviste ogni tre anni; in ogni caso, il Cda deve apportare le modifiche necessarie in caso di variazioni significative.

Inoltre, la nuova normativa prevede l'obbligo di redigere altri documenti, di seguito riportati.

L'articolo 5-octies introduce nel nostro ordinamento la Politica di remunerazione: i fondi definiscono, in modo proporzionato all'organizzazione interna nonché alla dimensione, alla natura, alla portata e alla complessità delle loro attività, una sana politica di remunerazione di tutte le persone che amministrano effettivamente il fondo, dei componenti dell'organo di controllo, del responsabile, di coloro che svolgono funzioni fondamentali e delle altre categorie di personale le cui attività hanno un impatto rilevante sul profilo di rischio del fondo. In sostanza, in questo documento si individua la politica che il fondo segue nel remunerare i vertici (i componenti dell'organo di amministrazione, dell'organo di controllo, il Direttore Generale, i titolari delle funzioni fondamentali). Tale documento viene pubblicato sul sito web del fondo.

¹²⁷ Art. 4-bis, comma 4, del D.lgs. 252/2005.

L'articolo 5-nonies introduce nel nostro ordinamento la Valutazione interna del rischio: in modo proporzionato alle loro dimensioni e alla loro organizzazione interna, nonché alla dimensione, alla natura, alla portata e alla complessità delle loro attività, i fondi effettuano e documentano la valutazione interna del rischio. Tale valutazione è effettuata con riferimento a tutti i rischi rilevanti per il fondo ed è eseguita almeno ogni tre anni o immediatamente dopo qualsiasi variazione significativa del profilo di rischio del fondo pensione. Qual è la differenza tra la politica scritta sulla funzione gestione dei rischi e la valutazione interna del rischio? La funzione gestione dei rischi ha la sua politica scritta in cui è presente la mappatura dei rischi a cui il fondo si espone, direttamente o indirettamente (tramite esternalizzazione), e le misure che si adottano per far fronte a tali rischi. La valutazione interna del rischio, invece, valuta l'efficacia della funzione gestione dei rischi, cioè di quelle misure di cui si è dotato il fondo per far fronte ai rischi derivanti dalla sua attività. In sostanza, la valutazione interna del rischio deve valutare queste misure di contrasto ai rischi di cui si dota il fondo pensione.

Infine, la nuova normativa prevede ancora il DPI (Documento sulla Politica di Investimento), in cui il Cda, coadiuvato dalla funzione finanza, individua le linee strategiche che il fondo pensione, o meglio il gestore, deve adottare per quanto riguarda l'investimento delle risorse.

2.3.2 Le novità in materia di attività transfrontaliera

La Direttiva IORP II definisce meglio l'operatività transfrontaliera cercando di rimuovere gli ostacoli che ne impediscono il concreto avvio. L'attività transfrontaliera, come si è già detto, è la possibilità, introdotta già con la Direttiva IORP I, di operare in un altro Stato UE tramite la raccolta di adesioni collettive. La normativa, perciò, esisteva già ma non ci sono state attuazioni concrete: non esiste un fondo italiano che raccolga adesioni collettive all'estero, né un fondo estero che raccolga adesioni collettive in Italia. Con la Direttiva IORP II la normativa viene in qualche modo "snellita" perché i tempi per il rilascio delle autorizzazioni sono stati ridotti; tuttavia, questa attività transfrontaliera probabilmente avrà ancora un po' per svilupparsi.

Le disposizioni in materia di attività transfrontaliera non hanno subito stravolgimenti rilevanti poiché le attribuzioni e le procedure rimangono nella sostanza invariati. Le principali novità riguardano i tempi per l'approvazione all'esercizio dell'attività transfrontaliera, le attribuzioni delle autorità di vigilanza e, soprattutto, il nuovo istituto del trasferimento transfrontaliero; relativamente a tutti gli altri profili non si registrano novità di rilievo.

La Direttiva IORP II riduce da 8 a 6 settimane i tempi a disposizione delle Autorità di vigilanza per lo scambio della documentazione e la concessione o diniego dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività *cross border*.

Per quanto riguarda la vigilanza dello IORP transfrontaliero, vengono confermate le attribuzioni alla competente autorità del Paese ospite in materia di diritto della sicurezza sociale e del lavoro, oltre che in materia di informazioni agli aderenti e ai beneficiari; viene meno, invece, la necessità di applicare i limiti agli investimenti previsti dal Paese ospite e, di conseguenza, anche l'onere per l'autorità del Paese ospite di comunicare tali norme alla corrispondente autorità del Paese d'origine.

Gli articoli 14-bis e 14-ter del nuovo Decreto 252/2005 introducono la fattispecie del trasferimento transfrontaliero, in base al quale gli Stati UE consentono ai Fondi Pensione registrati o autorizzati nel proprio territorio di trasferire tutte o parte delle passività, delle riserve tecniche e delle altre obbligazioni e diritti, nonché le attività corrispondenti o il relativo equivalente in contanti a un fondo pensione ricevente. Pertanto, il trasferimento transfrontaliero riguarda l'ente fondo pensione e non la posizione individuale del singolo iscritto; trasferimento transfrontaliero è un concetto diverso da portabilità transfrontaliera che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, è una delle caratteristiche del PEPP. Il suddetto trasferimento è soggetto all'approvazione preventiva della maggioranza degli aderenti e la maggioranza dei beneficiari coinvolti nel trasferimento, nonché dell'impresa promotrice; è inoltre

soggetto all'autorizzazione da parte dell'autorità competente dello Stato membro di origine del fondo pensione ricevente previo consenso della Covip¹²⁸.

2.3.3 Informativa e trasparenza: il prospetto delle prestazioni pre-pensionamento

Per quanto riguarda l'informazione e la trasparenza nei confronti degli aderenti, iscritti o potenziali, e dei beneficiari, tendenzialmente la normativa italiana¹²⁹ era già in linea con la Direttiva IORP II. La nuova normativa introduce solamente un ulteriore obbligo informativo per i fondi pensione, in aggiunta alle informazioni periodiche, ovvero una comunicazione pre-pensionamento. Essa deve avvenire almeno 3 anni prima della data di possibile pensionamento e deve indicare informazioni circa le opzioni di erogazione delle prestazioni pensionistiche complementari¹³⁰.

¹²⁸ Art. 14-bis, comma 2 e comma 3, del D.lgs. 252/2005 "*Trasferimento transfrontaliero a un fondo di un altro Stato membro*".

¹²⁹ Delibera Covip di marzo 2016 in tema di informativa e trasparenza dei fondi pensione.

¹³⁰ Art. 13-quinquies del D.lgs. 252/2005 "*Informazioni agli aderenti durante la fase di prepensionamento*".

2.3.4 Sanzioni

Tra i soggetti punibili per il reato di false informazioni sono ora compresi i direttori generali e i titolari delle funzioni fondamentali. Inoltre, sono aggiunte sanzioni pecuniarie per l'inadempimento degli obblighi previsti dalla nuova normativa IORP II (sistema di governo, controlli interni, politiche scritte, ecc.). Vi è anche l'obbligo per i fondi dotati di soggettività giuridica di agire in regresso nei confronti dei soggetti sanzionati, laddove sia il fondo a pagare la sanzione, salvo diversa decisione dell'assemblea.

Infine, viene specificato che alle sanzioni contemplate dal Decreto legislativo 252/2005 si applica la disposizione prevista dall'art.8, comma 2, della Legge 24 novembre 1981, n. 689. Ai sensi di questa norma, a chi con più azioni od omissioni, esecutive di un medesimo disegno posto in essere in violazione di norme che stabiliscono sanzioni amministrative, commette, anche in tempi diversi, più violazioni della stessa o di diverse norme di legge in materia di previdenza e assistenza obbligatorie, si applica la sanzione prevista per la violazione più grave, aumentata sino al triplo.

3. PEPP: PAN-EUROPEAN PERSONAL PENSION

PRODUCT

In questo paragrafo si prende in considerazione il cosiddetto PEPP (acronimo che sta per *Pan-European Personal Pension Product*), cioè il nuovo prodotto di previdenza complementare ad adesione individuale a livello europeo, introdotto dal Regolamento comunitario dell'Unione Europea 2019/1238¹³¹. Esso ha definito un quadro normativo standardizzato a livello europeo relativo ad una nuova tipologia di prodotto pensionistico individuale a lungo termine avente le stesse caratteristiche di base in tutta Europa. A differenza della Direttiva IORP, essendo un Regolamento UE, esso è direttamente applicabile e non necessita quindi di un recepimento da parte della normativa nazionale.

Questo prodotto rappresenta un'ulteriore possibilità di investimento a fine previdenziale rispetto alle forme già esistenti nel nostro ordinamento (Fondi pensione negoziali, preesistenti, aperti e PIP). A differenza di essi, però, il PEPP viene disciplinato direttamente dalla normativa europea ed è per questo motivo che

¹³¹ Regolamento UE del 20 giugno 2019, pubblicato in Gazzetta Ufficiale UE il 25 luglio 2019 ed entrato in vigore il 14 agosto 2019; sarà applicato dopo 12 mesi dalla pubblicazione sulla Gazzetta Ufficiale dell'Unione Europea dei regolamenti delegati previsti dal testo.

non compare nel D.lgs. 252/2005, in quanto la normativa di riferimento è direttamente quella comunitaria (Regolamento UE 2019/1238).

Sostanzialmente, questa forma di previdenza complementare ad adesione individuale (PEPP), rappresenta il corrispettivo, a livello europeo, del PIP italiano (Piano Individuale Pensionistico), con l'aggiunta di particolari caratteristiche che ne permettono la diffusione all'interno del territorio UE. Essendo europeo, infatti, una volta costituito in uno Stato membro, potrà essere venduto e distribuito in tutti gli altri Stati e la posizione maturata dal risparmiatore è portabile, nel senso che può essere trasferita negli altri Paesi UE.

Il Regolamento UE del 20 giugno 2019 è stato pubblicato in Gazzetta Ufficiale (UE) il 25 luglio 2019 ed è entrato in vigore il 14 agosto 2019. La Commissione, però, a seguito dei rallentamenti e posticipi imposti dall'attuale pandemia di Covid-19, auspica una sua concreta attuazione per l'inizio del 2022, data in cui è prevista la costituzione e la reale operatività delle prime forme di questo innovativo prodotto di previdenza complementare europea.

3.1 Finalità dei fondi pensione pan-europei

L'iniziativa di ideare un prodotto di previdenza integrativa nasce da studi dell'autorità di vigilanza europea (EIOPA) e si prefigge l'obiettivo di creare un mercato unico della previdenza complementare a livello europeo. Per questo motivo, si inserisce nell'obiettivo più ampio del cosiddetto *Market Capital Union*:

creare, a livello europeo, un mercato finanziario unico e il più possibile integrato, per consentire una libera circolazione di capitali.

Inoltre, sul piano prettamente sociale-previdenziale, questa normativa consente a tutti i cittadini europei, soprattutto a quelli residenti in Paesi dove i prodotti pensionistici nazionali risultano essere troppo cari o poco attraenti (ad esempio in alcuni Stati dell'est Europa), di poter aderire ad almeno uno strumento di previdenza complementare (creazione di “un terzo pilastro europeo”). Nel caso dell'Italia, dove già esiste un sistema di previdenza complementare ben consolidato, questo nuovo prodotto si troverà a coesistere alle attuali forme pensionistiche, aumentando di conseguenza la concorrenza, con utili benefici in termini di minor costi, maggior efficienza e diversificazione.

Oltre agli aspetti previdenziali di questa nuova disciplina, più in generale a livello finanziario, l'obiettivo è quello di incentivare gli investimenti di lungo periodo, in quanto questi ultimi generano una maggior stabilità dei mercati finanziari. Infatti, il capitale che viene investito in un prodotto di previdenza complementare, ad esempio in un PEPP, è chiaramente un risparmio caratterizzato da un orizzonte temporale di investimento di lungo periodo. Perciò, incentivare la sottoscrizione e l'accumulo di risorse in questi prodotti ad adesione volontaria, oltre alla funzione sociale-previdenziale di creazione di un sostegno alla previdenza obbligatoria di base, permette anche di ottenere benefici in termini di stabilità dei mercati finanziari a livello europeo.

3.2 La normativa sui PEPP: il Regolamento europeo 2019/1238

La disciplina sui PEPP è dettata, come si è detto, direttamente dal Regolamento UE; nonostante questo, la normativa comunitaria non può dettare delle norme per quanto riguarda il trattamento fiscale e la regolamentazione sulle prestazioni. Infatti, le regole sulla tassazione e sull'erogazione delle prestazioni sono quelle dell'ordinamento italiano. Tuttavia, la Commissione europea, parallelamente al regolamento, ha adottato una raccomandazione, con cui invita gli Stati membri a riconoscere ai PEPP gli stessi benefici fiscali che si riconoscono alle forme pensionistiche individuali nazionali.

Di seguito si approfondiscono gli aspetti più importanti e innovativi di questo nuovo prodotto previdenziale europeo, disciplinati dalla normativa comunitaria:

- i soggetti istitutori e l'autorizzazione del prodotto;
- i sottoscrittori e la portabilità a livello transfrontaliero;
- il collocamento del prodotto, l'informativa e la consulenza;
- la gestione e la custodia delle risorse.

Inoltre, come si è detto, vi sono anche degli aspetti rimandati alla normativa nazionale, in particolare:

- la fase di decumulo e il trattamento fiscale.

3.2.1 Soggetti istitutori e autorizzazione del prodotto

Per quanto riguarda la costituzione dei PEPP, la normativa prevede i seguenti soggetti istitutori¹³²:

1. banche, assicurazioni, SGR, SIM, GEFIA UE (gestori di fondi di investimento alternativi);
2. i fondi pensione aziendali o professionali (IORP): solo nel caso in cui siano stati autorizzati anche alla raccolta di adesioni a prodotti individuali dall'autorità di vigilanza nazionale. In tal caso, tutte le attività e passività corrispondenti al PEPP costituiscono patrimonio separato, con il divieto di trasferimento alle altre attività dell'ente (separazione del patrimonio del PEPP).

L'istituzione del PEPP prevede una richiesta di registrazione, le cui modalità sono dettate dall'articolo 6, comma 2, il quale prevede che questa domanda sia presentata all'autorità di vigilanza nazionale competente. Nel caso italiano, il soggetto che vuole istituire un prodotto pan-europeo, deve farne richiesta alla Covip, la quale, una volta raccolta la documentazione e verificato il rispetto delle norme, trasmetterà

¹³² Norma di riferimento: art. 6 (“Domanda di registrazione del PEPP”), comma 1, del Regolamento (UE) 2019/1238.

gli atti all'EIOPA. Infine, l'autorità di vigilanza europea iscriverà il PEPP in un apposito albo.

In particolare, la suddetta domanda per richiedere l'autorizzazione, come detta l'articolo, deve contenere: le clausole contrattuali standard del contratto che verrà proposto ai risparmiatori; le informazioni sul soggetto istitutore; le informazioni sulle modalità di gestione; l'elenco degli Stati membri in cui si intende commercializzare il PEPP; altre informazioni chiave riguardanti il PEPP.

L'autorità nazionale, entro tre mesi dalla data di presentazione della domanda, adotta una decisione di registrazione in relazione al PEPP solo se il richiedente è abilitato a fornire il prodotto e la documentazione è conforme alla normativa prevista dal Regolamento UE. Il rifiuto della domanda deve essere sempre motivato ed eventualmente il richiedente può impugnarlo. Entro cinque giorni lavorativi dall'adozione della decisione di registrazione del PEPP, viene comunicata la decisione all'EIOPA con allegata tutta la documentazione. Sempre entro cinque giorni lavorativi dalla comunicazione, l'EIOPA registra il PEPP nel registro pubblico centrale¹³³ e di conseguenza informa senza indebito ritardo le autorità

¹³³ Disciplinato all'art.13 del Regolamento (UE) 2019/1238: "L'EIOPA tiene un registro pubblico centrale in cui figurano ogni PEPP registrato ai sensi del presente regolamento, il numero di registrazione del PEPP, il fornitore del PEPP, le autorità competenti del fornitore del PEPP, la data di registrazione del PEPP, l'elenco completo degli Stati membri in cui il PEPP è offerto e l'elenco

competenti, le quali informano il fornitore di PEPP richiedente. Infine, il fornitore di PEPP può iniziare a collocare il prodotto pan-europeo a partire dalla data di registrazione nel registro pubblico.¹³⁴

Nel Regolamento pubblicato in Gazzetta Europea l'EIOPA ha solamente il compito di iscrivere il PEPP nell'apposito albo e non possiede quindi poteri di autorizzazione; è perciò compito dell'autorità di vigilanza nazionale competente autorizzare la costituzione del PEPP. Questo può rappresentare un elemento di perplessità, in quanto le varie autorità nazionali potrebbero applicare dei criteri di valutazione diversi; se, invece, l'autorizzazione fosse stata di competenza dell'EIOPA ci sarebbe stata un'armonizzazione di questo prodotto più efficace, poiché l'autorità di vigilanza europea avrebbe autorizzato tutti i prodotti pan-europei sulla base di criteri sicuramente più analoghi.

3.2.2 Sottoscrittori e portabilità a livello transfrontaliero

Chi può sottoscrivere un PEPP? Chiunque, a prescindere dall'attività lavorativa, necessaria invece per un fondo occupazionale; vi possono quindi partecipare anche disoccupati, studenti, o chiunque voglia crearsi uno strumento previdenziale, come

completo degli Stati membri per i quali il fornitore del PEPP offre un sottoconto. Il registro è pubblicamente accessibile in formato elettronico ed è mantenuto aggiornato”.

¹³⁴ Norma di riferimento: art. 7 (“Registrazione del PEPP”) del Regolamento (UE) 2019/1238.

per esempio accade anche per i fondi aperti ed i PIP. L'adesione a questo nuovo prodotto avviene on-line, tramite collegamento al sito web del fornitore del PEPP. Il vantaggio di questo nuovo prodotto, però, consiste nel fatto di andare incontro alle esigenze dei cosiddetti lavoratori mobili, cioè quei soggetti che potrebbero spostarsi da uno Stato membro all'altro, con la conseguente necessità di portarsi dietro la posizione di previdenza complementare maturata. Infatti, il PEPP possiede una sorta di "passaporto comunitario", vale a dire che il soggetto istitutore, dal momento in cui il prodotto viene autorizzato ed iscritto nell'apposito albo, potrà collocare il prodotto in qualsiasi Stato membro, ma soprattutto la posizione maturata dal singolo risparmiatore può essere trasferita da uno Stato membro all'altro. Prima di questa forma di prodotto pan-europeo mancava uno strumento che permettesse questa portabilità *cross-border* della posizione. Pertanto, la caratteristica più innovativa, che si basa sul principio cardine dell'UE di libertà di movimento e di stabilimento, è proprio quella della portabilità¹³⁵: all'interno del territorio dell'Unione Europea, in poche parole, il capitale accumulato in queste forme pensionistiche può essere trasferito allo stesso modo con cui un soggetto può trasferire la sua residenza. Per fare ciò, però, il PEPP deve dotarsi dei cosiddetti

¹³⁵ La portabilità è disciplinata dalla Sezione II del Capo III ("Portabilità"; art.17-21) del Regolamento (UE) 2019/1238.

*sub-account*¹³⁶ (o sottoconti) nazionali per ciascun Paese in cui intende collocare il prodotto. Questi *sub-account* sono dei comparti che replicano il quadro normativo nazionale del singolo Paese di riferimento; infatti, come detto in precedenza, la normativa da applicare in materia di prestazioni e fiscalità è quella del Paese di residenza dell'iscritto. Il Regolamento UE prevede anche che, nel caso in cui la portabilità non venga garantita, ovvero il PEPP non preveda un comparto compatibile allo Stato in cui il soggetto vuole trasferirsi, l'aderente possa trasferirsi immediatamente e gratuitamente ad un PEPP di un altro soggetto istitutore, che ovviamente preveda un comparto per quel Paese.

In conclusione, il valore aggiunto di questo prodotto di previdenza complementare a livello europeo è proprio il meccanismo attraverso cui si può continuare a contribuire al medesimo prodotto in caso di cambio di residenza da un Paese UE a un altro (portabilità); come si è visto, però, è necessario che il soggetto *provider*, fornitore del PEPP che si sottoscrive, preveda tanti comparti nazionali, replicanti la normativa nazionale, quanti sono i Paesi interessati dal trasferimento di residenza del soggetto risparmiatore. Ad esempio, se un soggetto sottoscrivesse un PEPP che prevede come comparti Germania, Olanda e Italia, esso si potrà trasferire portandosi

¹³⁶ Entro tre anni dalla data di applicazione del presente regolamento, su richiesta rivolta al fornitore di PEPP tutti i fornitori PEPP offrono sottoconti nazionali per almeno due Stati membri; art. 18 (“Fornitura del servizio di portabilità”), comma 3.

dietro il risparmio previdenziale solo in questi tre Stati; se non venisse garantita la portabilità (ad esempio se il soggetto si volesse trasferire in Grecia o in un altro Stato UE in cui non è previsto un comparto), però, la normativa prevede la possibilità che l'iscritto possa cambiare fornitore PEPP senza sostenere dei costi.

3.2.3 Collocamento del prodotto, informativa e consulenza

Il Capo di riferimento è il Capo IV del Regolamento UE, intitolato: “Obblighi di distribuzione e informazione”.

In materia di distribuzione, ad eccezione delle assicurazioni e degli intermediari assicurativi che devono fare riferimento alla Direttiva che disciplina la distribuzione di prodotti assicurativi (Direttiva UE 2016/97, cosiddetta IDD), gli altri fornitori dovranno applicare la Direttiva in materia di distribuzione di prodotti finanziari (Direttiva UE 2014/65, cosiddetta MIFID II)¹³⁷.

La sottoscrizione di un PEPP è molto agevolata in quanto avviene on-line, tramite sito web, e quindi accessibile a tutti i cittadini europei. Nonostante questo, dovranno comunque essere rispettate norme di informativa e trasparenza¹³⁸ ed i documenti

¹³⁷ Come previsto dall'articolo 23 (“Regime di distribuzione applicabile alle diverse categorie di fornitori di PEPP e distributori di PEPP”).

¹³⁸ Capo IV, Sezione II “Informazioni precontrattuali”, Sezione III “consulenza”, Sezione IV “Informazioni nel periodo di validità del contratto”.

dovranno essere forniti in formato digitale (su richiesta anche cartaceo), come avviene, ad esempio, per la pubblicazione del cosiddetto PEPP KID (*Key Information Document*): si tratta di un documento in formato elettronico, pubblicato nel sito web, dove vengono riportate tutte le informazioni chiave riguardanti il prodotto. Il contenuto del KID è dettagliato nel Regolamento UE in analisi, all'articolo 28. In poche parole, questo documento rappresenta a livello europeo il corrispettivo della nota informativa dei fondi pensione italiani. Al potenziale aderente va inoltre rilasciata una raccomandazione personalizzata¹³⁹ che spieghi le ragioni per cui il PEPP che si accinge a sottoscrivere sia l'opzione più adeguata e compatibile a soddisfare i suoi fabbisogni pensionistici, sulla base delle informazioni richieste e fornite dal potenziale iscritto. Inoltre, a quest'ultimo verrà generata una simulazione personalizzata delle prestazioni del PEPP che sta per sottoscrivere, basata sulla prima data utile di fruizione della prestazione.

In fase di accumulo (quindi durante la validità del contratto), invece, l'iscritto dovrà ricevere un documento sintetico personalizzato (Prospetto delle prestazioni del PEPP¹⁴⁰) riportante una proiezione della pensione (analogamente a quanto avviene

¹³⁹ Capo IV, Sezione III (“Consulenza”), art. 34 “Specificazione delle richieste e delle esigenze e prestazione della consulenza”.

¹⁴⁰ Capo IV, Sezione IV (“Informazioni nel periodo di validità del contratto”), art. 35 “Disposizioni generali”.

per i fondi pensione italiani), l'ammontare del capitale accumulato, i costi sostenuti negli ultimi 12 mesi e i rendimenti degli ultimi 10 anni, oltre ad altre informazioni chiave elencate all'articolo 36. Infine, nella fase di decumulo, oltre al prospetto delle prestazioni del PEPP, i fornitori forniscono a ciascun risparmiatore, due mesi prima delle date di cui all'articolo 59, paragrafo 1, lettere a) e b)¹⁴¹, o su richiesta del risparmiatore in PEPP, informazioni sulle possibili forme di erogazione¹⁴².

3.2.4 Gestione e custodia delle risorse

Il Capo V ("*Fase di accumulo*") del Regolamento disciplina la fase di accumulo ed in particolare le regole d'investimento delle risorse versate. Nello specifico, i fornitori di PEPP investono le attività corrispondenti al PEPP secondo il principio della "persona prudente" e nell'esclusivo interesse del risparmiatore, al fine di garantire la sicurezza, la qualità, la liquidità e la redditività del portafoglio nel suo complesso¹⁴³. Le attività sono investite prevalentemente sui mercati regolamentati; gli investimenti in attività che non sono ammesse alla negoziazione sui mercati finanziari regolamentati sono mantenuti a livelli prudenti.

¹⁴¹ Date: a) un anno prima dell'inizio della fase di decumulo; b) inizio della fase di decumulo.

¹⁴² Art. 38 "Informazioni da fornire ai risparmiatori in PEPP nella fase prepensionamento e ai beneficiari di PEPP".

¹⁴³ Art. 41 "Regole d'investimento".

Per quanto riguarda le opzioni di investimento, l'art. 42 prevede che i fornitori di PEPP offrano ai risparmiatori fino ad un massimo di sei linee d'investimento. Sotto questo profilo, però, la novità più importante riguarda il fatto che tra le opzioni d'investimento è sempre inclusa la linea cosiddetta "PEPP di base" (*Basic PEPP*). Dopo aver ricevuto le informazioni e la consulenza pertinenti, il risparmiatore sceglie l'opzione di investimento al momento della stipula del contratto¹⁴⁴; se non viene fatta nessuna scelta esplicita, viene assegnato in modo automatico il comparto base. L'articolo 45 definisce il PEPP di base come un prodotto sicuro che rappresenta l'opzione standard di investimento. Esso è concepito dai fornitori di PEPP sulla base di una garanzia sul capitale o di una tecnica di attenuazione del rischio coerente con l'obiettivo di consentire al risparmiatore di recuperare il

¹⁴⁴ Art. 43 "Scelta dell'opzione di investimento da parte del risparmiatore in PEPP"; Art. 44 "Condizioni per la modifica dell'opzione di investimento scelta": *se il fornitore di PEPP offre opzioni di investimento alternative, il risparmiatore in PEPP, mentre sta accumulando nel PEPP, può scegliere un'altra opzione di investimento dopo un minimo di cinque anni dalla conclusione del contratto PEPP e, in caso di modifiche successive, dopo cinque anni dall'ultima modifica dell'opzione di investimento. Il fornitore di PEPP può consentire al risparmiatore in PEPP di modificare l'opzione di investimento prescelta con maggiore frequenza. La modifica dell'opzione di investimento è gratuita per il risparmiatore in PEPP.*

capitale versato. I costi previsti per questo comparto sono bassi: non possono superare l'1 % del capitale accumulato per anno¹⁴⁵.

Tutte le opzioni di investimento devono essere concepite sulla base di una garanzia o di una tecnica di attenuazione del rischio che garantiscano una sufficiente tutela dei risparmiatori, al fine di costituire un futuro reddito pensionistico individuale stabile e adeguato.

L'articolo 46, intitolato "Tecniche di attenuazione del rischio", prevede tutte le tecniche di attenuazione del rischio applicate nell'ambito del PEPP di base o delle opzioni di investimento alternative, affinché siano solide, robuste e coerenti con il profilo di rischio della corrispondente opzione di investimento. Tali tecniche possono comprendere disposizioni volte a:

- a) riallocare in maniera automatica il capitale a seconda dell'orizzonte temporale che manca al pensionamento: man mano che ci si avvicina al pensionamento le risorse vengono spostate in comparti sempre meno rischiosi (meccanismo di limitazione del rischio di tipo "*life cycle*");

¹⁴⁵ Art. 45, comma 4: "Ogni due anni dalla data di applicazione del presente regolamento, la Commissione, previa consultazione dell'EIOPA e, se del caso, delle altre AEV, riesamina l'adeguatezza del valore percentuale di cui al paragrafo 2. La Commissione tiene conto, in particolare, del livello effettivo e delle variazioni del livello effettivo dei costi e delle commissioni e dell'impatto sulla disponibilità dei PEPP."

- b) costituire riserve a partire dai contributi o dai rendimenti dell'investimento, che sono assegnate ai risparmiatori in modo equo e trasparente per attenuare le perdite legate agli investimenti;
- c) utilizzare garanzie appropriate come tutela dalle perdite legate agli investimenti.

Al fine di garantire un'applicazione omogenea del presente articolo, l'EIOPA, previa consultazione delle altre AEV e una volta condotti i test sul settore, elabora progetti di norme tecniche di regolamentazione per specificare i criteri minimi che le tecniche di attenuazione del rischio devono soddisfare, tenendo conto dei vari tipi di PEPP e delle loro caratteristiche specifiche, nonché dei vari tipi di fornitori e delle differenze tra i loro regimi prudenziali.

Infine, come avviene per le altre forme di previdenza complementare, anche per i PEPP le somme sono custodite in un apposito soggetto depositario¹⁴⁶.

¹⁴⁶ CAPO VI "Tutela dell'investitore", art. 48 "Depositario": i fornitori di PEPP ai sensi dell'articolo 6, paragrafo 1, lettere c), e) ed f), nominano uno o più depositari con compiti di custodia delle attività, in relazione alla fornitura di PEPP, e di sorveglianza.

3.2.5 Fase di decumulo e trattamento fiscale

Sia la fase di decumulo (erogazione delle prestazioni) che il trattamento fiscale (di tutte le fasi: contribuzione, accumulo ed erogazione) sono rimessi alle previsioni nazionali dello Stato in cui è residente l'iscritto al momento dell'erogazione o della tassazione.

In particolare, si applicano i requisiti d'accesso alla pensione pubblica di base della nazione di residenza al momento del pensionamento. Per quanto riguarda, invece, la fiscalità, come si è già anticipato, la Commissione ha emesso una raccomandazione per invitare i singoli Paesi ad applicare almeno la stessa normativa prevista per le forme nazionali ad adesione individuale, ma attualmente i singoli Stati membri devono ancora prevedere una disciplina sul regime di tassazione da applicare ai prodotti pan-europei ad adesione individuale (PEPP).

In materia di nomina del depositario, di esercizio delle relative funzioni in relazione alla custodia delle attività e alla responsabilità del depositario, nonché in materia di compiti di sorveglianza del depositario si applica il capo IV della direttiva 2009/65/CE.

3.3 Punti critici del nuovo Prodotto Pensionistico Pan-Europeo: costi e fiscalità

Gli attuali punti critici di questo nuovo prodotto, che potrebbero ostacolarne la diffusione, sono essenzialmente due.

La prima criticità riguarda quali costi concorrono al raggiungimento della soglia limite (prevista dall'art. 45). Infatti, il PEPP di base, pur avendo il grande merito di imporre una soglia massima dell'1% annuale sui costi di gestione ed amministrazione, sembra voglia includere in questa soglia anche il costo della sua promozione e distribuzione. Molti potenziali promotori del PEPP hanno più volte segnalato che una tale inclusione risulterebbe troppo onerosa per loro e, per tale motivo, non avrebbero interesse a creare un prodotto pan-europeo rispetto ai loro prodotti pensionistici locali. Si auspica, quindi, che la Commissione e l'EIOPA trovino un equo compromesso su quali costi includere e quali escludere nel calcolo dell'1% massimo del capitale annuo maturato, affinché questo requisito non diventi una barriera all'entrata in questo nuovo settore di previdenza individuale a livello europeo.

L'altra questione, decisamente più spinosa, riguarda il trattamento fiscale. L'UE, non avendo competenza diretta in tale materia, ha solo raccomandato agli Stati membri di riservare lo stesso trattamento fiscale al PEPP di quello già riservato ai prodotti pensionistici individuali nazionali. Solo in tale caso infatti i PEPP potrebbero competere con i prodotti locali. Visto che tuttavia le raccomandazioni

della Commissione europea non sono vincolanti, alcuni Stati membri potrebbero riservare ai PEPP dei trattamenti fiscali più svantaggiosi, annichilendo così nei fatti uno sviluppo di tali prodotti nei loro mercati. Inoltre, a livello europeo, purtroppo vi sono asimmetrie normative dal punto di vista fiscale, in quanto la tassazione è di competenza della singola nazione. In particolare, il regime fiscale previsto dall'ordinamento italiano per la previdenza complementare segue un sistema del tipo "ETT": esenzione della contribuzione (deducibilità fiscale fino ad un massimo di 5.164,57 euro annui), tassazione dei rendimenti, tassazione delle prestazioni. A livello europeo, però, solamente Italia, Danimarca e Svezia prevedono una fiscalità di questa tipologia. Infatti, la stragrande maggioranza dei Paesi europei, ma anche di quelli appartenenti all'OCSE, prevedono invece un sistema di tipo "EET": esenzione della contribuzione, esenzione dei rendimenti, e l'unica tassazione prevista è al momento della prestazione. Questa asimmetria fiscale risulta essere una criticità per un prodotto che si prefigge come obiettivo la creazione di un mercato unico ed omogeneo a livello europeo; si auspica perciò che in futuro si possa raggiungere un'armonizzazione anche riguardo tale profilo e che, quindi, l'Italia possa adeguarsi al contesto europeo ed internazionale.

CONCLUSIONE

Il settore della previdenza complementare è stato oggetto, e lo è tutt'ora, di una serie di interventi normativi che progressivamente hanno formato, e stanno migliorando, il quadro normativo di riferimento. Lo scopo di questo processo evolutivo è quello di prevedere una regolamentazione prudente che salvaguardi il risparmio previdenziale dell'iscritto, ma che allo stesso tempo incentivi il concreto sviluppo del settore. Per via dell'importante ruolo economico-finanziario ma soprattutto sociale che svolgono tali enti, la loro attività è sottoposta al controllo di un efficiente sistema di vigilanza che garantisce una sana e prudente gestione ed il rispetto della normativa vigente.

La motivazione principale per cui ancora non vi è stato il decollo sperato dei fondi pensione è dovuta probabilmente ad una scarsa conoscenza della materia, la quale risulta essere complicata per molti lavoratori italiani. Vi è soprattutto una scarsa informazione sui vantaggi offerti dalla previdenza complementare dal punto di vista integrativo della propria pensione pubblica, ma anche sotto l'aspetto fiscale (anche semplicemente destinare il TFR alla previdenza complementare significa recuperarlo con una tassazione di favore). Infine, il tema della previdenza risulta essere "lontano" nel tempo e quindi spesso sottovalutato, in particolar modo dai giovani lavoratori che al contrario dovrebbero essere la categoria più interessata al tema, in quanto ad essi viene applicato il regime contributivo puro.

I dati¹⁴⁷ riportati di seguito possono far comprendere come il tema previdenziale non sia ancora sufficientemente radicato nella cultura europea e ancor peggio in quella italiana. Infatti, l'area dei “*non so-non mi interessa*” è ancora troppo vasta: in Europa il 43% degli intervistati non stanno risparmiando per la pensione e di questi il 38% ha risposto “non so e non mi interessa”; in Italia il dato risulta essere più elevato rispetto alla media europea, in quanto il 53% degli intervistati non sta risparmiando per la pensione. Si noti che questo è un dato in linea con i numeri rilevati direttamente dalla COVIP per la quota dei partecipanti alla previdenza complementare, che risulta essere pari al 40% dei lavoratori (9,2mil iscritti/22,9 mil lavoratori). Il 41% dei lavoratori italiani intervistati che non stanno risparmiando per la pensione ha risposto: “non so e non mi interessa”. Si tratta di circa 5 milioni di lavoratori che, ricredendosi e aderendo alla previdenza complementare, porterebbero il tasso di partecipazione dal 40 al 60%.

In sostanza, solamente un'adeguata cultura previdenziale può garantire la tenuta e l'affidabilità di quel patto tra le generazioni che sta alla base di qualunque sistema previdenziale pubblico che funzioni a ripartizione, e una cultura previdenziale nasce non solo dalla riflessione ma ancor più dalla conoscenza. Conoscere è infatti la

¹⁴⁷ Sondaggio di *Insurance Europe* (febbraio 2020) sulle preferenze dei cittadini europei in materia previdenziale, realizzata con oltre 10 mila interviste, (*What do Europeans want from their pension savings?*).

condizione primaria per operare in modo corretto e consapevole, ancor più quando si tratta di scelte attinenti alle condizioni di vita degli individui e con orizzonti futuri di lungo periodo. Dunque l'Unione Europea e, in particolare, lo Stato italiano si trovano a dover creare le condizioni per una maggior consapevolezza delle responsabilità in capo al singolo individuo di colmare quello che oramai la previdenza obbligatoria non garantisce, affinché esso possa effettuare scelte, sin dai primi anni lavorativi, consapevoli e adeguate alle sue esigenze; di conseguenza si otterrebbero risultati in termini di crescita del numero di iscritti e, in particolar modo, delle risorse destinate a tale fine. A mio avviso, per quanto riguarda l'aspetto culturale, dovrebbero essere implementati ingenti investimenti sull'educazione finanziaria delle nuove generazioni, inserendo ad esempio materie scolastiche inerenti nei percorsi di studio obbligatori. Un altro importante obiettivo potrebbe essere quello di creare un servizio pubblico-privato come quello svedese per la valutazione delle prospettive pensionistiche (di I, II, e III pilastro) di ogni lavoratore¹⁴⁸, che consenta a ogni cittadino di conoscere la sua posizione previdenziale complessiva, ottenuta dall'integrazione delle informazioni di primo pilastro (INPS) e di previdenza complementare (COVIP, IVASS, BI, ANIA, ABI), al fine di generare un'idea della futura posizione pensionistica e dei suoi rischi.

¹⁴⁸ Considerazioni su *“La previdenza complementare e il valore della garanzia”* – ANIA, 8 giugno 2020, Riccardo Cesari Consigliere dell'IVASS Roma, 9 giugno 2020.

Sul lato prettamente previdenziale, la soluzione potrebbe essere quella di fare un ulteriore passo avanti sulla strada già avviata con l'obbligatorietà di scegliere se versare il TFR ad una forma di previdenza complementare, prevedendo magari un'iscrizione obbligatoria come avviene ad esempio nel Regno Unito.

In conclusione, se dal punto di vista normativo l'evoluzione è stata forte e consistente, ciò su cui bisogna ancora lavorare molto, per consentire un concreto sviluppo del settore della previdenza complementare, è la consapevolezza e la responsabilizzazione del singolo, e quindi più in generale la cultura finanziaria e previdenziale dei cittadini.

Si auspica un'ulteriore espansione del settore, in termini di iscritti e di risorse gestite, poiché soprattutto per le nuove generazioni risulta fondamentale, sin da subito, iniziare a colmare il gap previdenziale del 1° pilastro.

BIBLIOGRAFIA E RIFERIMENTI

- Barbera A., Fusaro C. (2014). *Corso di diritto pubblico*, Bologna: il Mulino.
- Ferrara M. (2019). *Le politiche sociali*, Bologna: il Mulino.
- Bellieri dei Belliera A., Buonanno S., Serluca C. (2017). *I fondi pensione: aspetti organizzativi, finanziari ed attuariali*, Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.
- Fumagalli P. (2020). “*La previdenza complementare*”, Milano: Vita e Pensiero.
- Donati A., Volpe Putzolu G. (2016). “*Manuale di Diritto delle assicurazioni*”, Milano: Giuffrè Editore.
- Cesari R. (2007). “*TFR e fondi pensione*”, Bologna: il Mulino.
- Battisti A. (2017). “*Il sistema pensionistico italiano*”, Roma: UniversItalia.
- Ragioneria Generale dello Stato “*le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio sanitario*”, Rapporto n.21 del 2020.
- Covip: “*L’evoluzione del sistema pensionistico in Italia*”.
- Istat: “*Il Sistema previdenziale italiano*”.
- Relazioni annuali Covip.
- Considerazioni su “*La previdenza complementare e il valore della garanzia*” ANIA, 8 giugno 2020, Riccardo Cesari Consigliere dell’IVASS Roma, 9 giugno 2020.

SITOGRAFIA

<https://www.covip.it/>

<https://www.treccani.it/enciclopedia/>

<https://www.brocardi.it/>

<https://www.borsaitaliana.it/notizie/speciali/pensioni/>

<https://www.assoprevidenza.it/>

<https://www.ilsole24ore.com>

<https://www.oecd.org>

<http://www.iopsweb.org>

<https://eur-lex.europa.eu/>

<https://www.mefop.it/>

<https://www.inps.it/>

<https://www.dirittobancario.it/approfondimenti/previdenza-complementare/>

<https://www.assinews.it/>

<https://www.ivass.it/>

<https://www.eiopa.europa.eu/>

<https://www.ania.it/>

<https://www.parlamento.it/>