Luiss
Libera Università
Internazionale
degli Studi Sociali
Guido Carli

CERADI
Centro di ricerca per il diritto d'impresa

La previdenza complementare e le libertà fondamentali del Trattato sull'Unione Europea

Fabio Marchetti

Isidoro Cherubini

Luglio 2001

© Luiss Guido Carli. La riproduzione è autorizzata con indicazione della fonte o come altrimenti specificato. Qualora sia richiesta un'autorizzazione preliminare per la riproduzione o l'impiego di informazioni testuali e multimediali, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale di cui sopra, indicando esplicitamente ogni altra restrizione

1. SISTEMI PENSIONISTICI NEI PRINCIPALI PAESI DELL'UNIONE EUROPEA 4
1.1 FRANCIA 5
I PILASTRO: PENSIONI PUBBLICHE DI BASE 5
II PILASTRO: PREVIDENZA COMPLEMENTARE 6
III PILASTRO: POLIZZE VITA 7
1.2. GERMANIA 8
I PILASTRO 8
II PILASTRO 8
III PILASTRO 10
1.3. SPAGNA 10
I PILASTRO 10
II PILASTRO 11
III PILASTRO 12
1.4. PAESI BASSI 13
I PILASTRO 13
II PILASTRO 13
III PILASTRO 15
1.5. GRAN BRETAGNA 15
I PILASTRO 15
II PILASTRO 16
1.6. GLI SCHEMI DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE ALL'INTERNO DEL MERCATO UE. 17
2. QUADRO COMUNITARIO IN MATERIA DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE 18
2.1 L'IMPORTANZA DELLA PREVIDENZA COMPLEMENTARE 18
2.2. NORMATIVA COMUNITARIA 20
2.3. LIBERTÀ DI CIRCOLAZIONE DEI LAVORATORI 21
2.3.1. Il problema del trasferimento dei diritti pensionistici 23
2.4. LIBERTÀ DI STABILIMENTO E DI PRESTAZIONE DI SERVIZI 23
3. TRATTAMENTO FISCALE DEI REGIMI DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE 25
4. REGOLE DELLA CONCORRENZA E FONDI PENSIONE NELLA GIURISPRUDENZA DELLA CORTE DI GIUSTIZIA. 27
5. DISCIPLINA COMUNITARIA DEI SISTEMI PENSIONISTICI PUBBLICI E DELLE POLIZZE VITA: DUE MODELLI PER LA PREVIDENZA COMPLEMENTARE 29

5.1. IL COORDINAMENTO EUROPEO DEI SISTEMI PENSIONISTICI PUBBLICI.....29
5.2. LE POLIZZE VITA NEL MERCATO DELL'UNIONE EUROPEA.....33
BIBLIOGRAFIA 37

1. Sistemi pensionistici nei principali Paesi dell'Unione Europea

In campo internazionale, la dottrina [1] che esamina i sistemi pensionistici adottati dagli Stati è solita suddividere la loro struttura in tre pilastri. Nonostante il contenuto di questi ultimi vari da Paese a Paese, tale ripartizione verrà adottata anche nell'analisi dei sistemi pensionistici dei principali Stati appartenenti all Unione Europea.

Quando si parla dei tre pilastri, ci si riferisce in linea di principio ad una suddivisione tra un trattamento pensionistico di base, una previdenza collettiva integrativa del primo ed infine una previdenza supplementare di tipo individuale.

Per meglio chiarire la suddivisione, per "**Primo Pilastro**" s'intende un regime pensionistico pubblico ed obbligatorio che garantisca a tutti una pensione di base: le pensioni di vecchiaia gestite e garantite dallo Stato attraverso il metodo cosiddetto a ripartizione.

Il "**Secondo Pilastro**" comprende invece i piani pensionistici di previdenza integrativa, gestiti dallo stato o da società (soprattutto compagnie d'assicurazione ed istituti bancari) attraverso la costituzione di fondi pensione occupazionali o collettivi e finalizzati a garantire un trattamento pensionistico che, insieme alla pensione base, si avvicini all'ultima (o alla media degli ultimi anni) retribuzione. Gli schemi di previdenza integrativa sono essenzialmente basati su un sistema a capitalizzazione (fatta eccezione per la Francia, in cui tali sistemi sono finanziati col metodo della ripartizione e gestiti direttamente dallo Stato) [2]ed hanno forma nei seguenti modi:

- creazione di partecipazioni in fondi pensione non gestiti da datori di lavoro; il fondo riceve i contributi, li investe ed eroga la pensione in base a contributi e rendimenti. I fondi possono essere "chiusi" (quando solo un'impresa od un gruppo d'imprese appartenenti allo stesso settore possono aderire ad essi) o "aperti" (quando imprese appartenenti a diversi settori economici possono aderirvi); inoltre possono essere a "prestazioni definite"(viene garantito un determinato livello di prestazione pensionistica) od a "contribuzione definita" (la prestazione pensionistica in questo caso varia a seconda dei rendimenti degli investimenti)
- sottoscrizione di una polizza vita di gruppo da parte di un'impresa: la parte contraente è il datore di lavoro, i beneficiari sono i lavoratori, i contributi vengono

---

[1] STEVENS L., DRABBE H., DIETVORST G., KAVELAARS P., *Pension systemin the Europen Union*, Kluwer, 1999; SCIFONI G., SACRESTANO A., *La riforma della disciplina fiscale del secondo e terzo pilastro del sistema pensionistico nazionale*, Il Fisco, fasc.23, 2001.

[2] Per questo motivo è in discussione una proposta di riforma francese volta a comprendere nel regime pensionistico di base anche gli attuali piani previdenziali integrativi pubblici.

versati alla compagnia d'assicurazione, la quale li investe e paga alla fin del piano la prestazione pensionistica;

- accantonamenti mediante riserve di bilancio ("book reserves"): il datore di lavoro gestisce le riserve accantonate e s'impegna a pagare il trattamento pensionistico in base al piano pattuito.

Il "**Terzo Pilastro**" consiste invece nella sottoscrizione di polizze vita individuali da parte dei lavoratori con compagnie d'assicurazione.

Fatte queste premesse d'ordine generale, saranno di seguito analizzati i sistemi pensionistici di principali Stati dell'Unione Europea.

1.1 Francia

I Pilastro: pensioni pubbliche di base

Il sistema pensionistico francese prevede una pensione di base generale ed obbligatoria ed è fondato sul metodo di finanziamento a ripartizione.

Accanto ad un regime generale ("*Regime general d'assurance vieillesse*") sussistono alcuni regimi speciali in determinati settori economici. Il sistema pensionistico pubblico francese è composto attualmente da 26 regimi di base per l'assicurazione della vecchiaia [(3)]. Tra i diversi regimi pensionistici, esiste comunque un sistema di compensazione finanziaria finalizzato a mantenere gli equilibri di bilancio.

L'età pensionabile del Regime Generale è di 60 anni sia per gi uomini sia per le donne. Pensioni d'anzianità sono previste per quei lavoratori che hanno totalizzato 40 anni di contribuzione e che hanno raggiunto l'età di 58 anni.

I contributi per la pensione di vecchiaia sono a carico sia del lavoratore sia del datore di lavoro (50% e 50%), mentre l'erogazione della prestazione viene calcolata in relazione ai 10 migliori salari percepiti dal lavoratore, fermo restando comunque un tetto massimo (circa 1100 euro mensili) ed un tetto minimo (circa 500 euro) predisposto dalla legge. Vi è da aggiungere che i contributi devono essere versati per almeno 37,5 annualità: ogni anno in meno determinerà una diminuzione della pensione di vecchiaia.

E' attualmente in discussione una proposta di riforma che prevede l'aumento dell'età pensionabile da 60 a 65 anni e l'inserimento dei regimi di previdenza

---

(3) PERACCHI F., *Le pensioni in Italia e in Europa*, Padova, 2000

complementare ARRCO e AGIRC [4] nell'ambito del coordinamento europeo dei regimi di base di cui al regolamento 1408/71.

Per quanto riguarda la tassazione delle erogazioni, queste vengono trattate come reddito di lavoro dipendente ed assoggettate a tassazione secondo le regole per tale categoria dettate.

II Pilastro: previdenza complementare

In Francia, a differenza di molti altri Stati, la previdenza complementare è obbligatoria [5].

Il 90% delle pensioni integrative sono gestite da istituzioni federali, l'ARRCO e l'AGIRC, nate da accordi stipulati dalle confederazioni sindacali e le associazioni di categoria dei datori di lavoro. Solo il 10% dei lavoratori è coperto da una previdenza complementare collettiva volontaria, affidata ai piani aziendali ed interaziendali gestiti da fondi pensione o compagnie d'assicurazione.

L'ARRCO e l'AGIRC sono federazioni di fondi pensionistici complementari strettamente correlati tra di loro in quanto si basano su una reciproca compensazione finanziaria per far fronte ad eventuali deficit di bilancio.

Alla gestione del fondo partecipano in via paritetica le parti sociali che l'hanno istituito.

Gli schemi di previdenza complementare francese sono basati su un sistema di finanziamento a ripartizione, per cui i contributi versati nell'anno vanno a finanziare le pensioni erogate nell'anno stesso, mentre i lavoratori acquisiscono punti in base all'ammontare dei contributi versati a loro beneficio: tali punti determinano il livello della prestazione pensionistica da erogare alla fine del piano.

L'aliquota di contribuzione è del 6% del salario lordo (è previsto che in via graduale arrivi ad essere del 16% entro il 2003). Il contributo è a carico del datore di lavoro per il 60%, mentre grava sul lavoratore per il restante 40%.

Il lavoratore acquista da subito i diritti pensionistici e non è previsto alcun periodo di maturazione (vesting period). Se il rapporto di lavoro cessa prima del

---

[4] Tali regimi previdenziali vengono spiegati nel capitolo successivo, in materia di previdenza complementare.

[5] I dati per la ricostruzione degli schemi di previdenza complementare di seguito riportati si basano sull'analisi e le tabelle contenute nel *Libro Verde sulle Pensioni complementari nel Mercato Unico* pubblicato dalla Commissione Europea, COM (97) 283; sul documento della European federation for Retirement Provision (EFRP), *European Pension Funds*, 1996; suul'indagine della CEA, *System of occupational pension provision and the tax treatment thereof*, 1997 riportato in parte in DIETRVOST G., *Pension Systems in the European Union*, op.cit.

raggiungimento dell'età pensionabile, il lavoratore ha diritto alla conservazione dei diritti acquisiti ed all'erogazione della prestazione al momento del raggiungimento dell'età pensionabile.

Per quanto riguarda il trattamento fiscale [6], i contributi ai fondi di previdenza complementare sono deducibili dal reddito del lavoratore dipendente fino ad un certo limite, mentre da quello del datore di lavoro per intero. Non vi è invece alcuna deducibilità per le riserve di bilancio accantonate a fini pensionistici. I rendimenti dei fondi pensione privati, sebbene questi ultimi esistano in via del tutto residuale, non sono soggetti ad imposizione. Le prestazioni erogate (che insieme alla pensione base costituiscono generalmente l'80% dello stipendio finale) sono interamente tassate. Il metodo di tassazione utilizzato può essere schematizzato nella formula EET [7].

III Pilastro: Polizze vita

Nel terzo pilastro sono inseriti i piani di risparmio individuale che il lavoratore costituisce con compagnie d'assicurazione.

Dal 1997 sono deducibili i premi delle polizze vita pagati periodicamente. Il limite massimo deducibile è di 1000 franchi per ogni famiglia, più 250 franchi per ogni bambino facente parte della famiglia. Un imposta del 3.4 per cento che grava sui premi di polizza è destinata ai fondi per la sicurezza sociale.

---

[6] I dati circa il trattamento fiscale dei piani di previdenza complementare della Francia e degli altri Stati, sono ripresi da uno studio della European Federation for Retirement Provision (EFRP), condotto nel Giugno del 2000 e pubblicato in EIORP, *A single License to enable Multinationals to pool their pension liabilities and assets on a tax neutral basis*, 2000, 18 e da un rapporto sui regimi impositivi delle pensioni complementari negli Stati Europei elaborato dall'OCSE nel 1998, contenuto in European Round Table of Industrialists, *European Pension. An Appeal for Reform*, 2000, 47.

[7] Nella fiscalità internazionale, gli studiosi dei regimi impositivi dei sistemi previdenziali, al fine di meglio evidenziare le modalità di tassazione delle pensioni, analizzano il trattamento fiscale nei tre momenti principali dello schema pensionistico: la contribuzione, gli eventuali rendimenti finanziari degli investimenti e le prestazioni pensionistiche erogate. Ne deriva che la formula EET (exemption, exemption, taxation) significa esenzione dei contributi dall'imposizione, esenzione dei rendimenti e tassazione della prestazione pensionistica; ETE (exemption, taxation, exemption) indica che vengono tassati i soli rendimenti finanziari; TEE che l'imposizione avviene esclusivamente al momento della contribuzione. Tale schema di analisi è stato applicato anche nel rapporto OCSE, '98, op.ult. cit.

1.2. Germania [8]

I Pilastro

Il sistema pensionistico tedesco è basato su una pluralità di fondi, gestiti o controllati dallo Stato, e obbligatori per tutti i lavoratori: gli schemi pensionistici di base variano a seconda della categoria di lavoratori e dei settori in considerazione. Il sistema è finanziato a ripartizione con un contributo pari a circa il 20% della remunerazione mensile lorda ed i contributi sono per metà a carico del lavoratore e per metà a carico del datore di lavoro.

L'età pensionabile, sia per gli uomini sia per le donne è di 65 anni con un periodo di contribuzione minima pari a 5 anni. Resta comunque la possibilità di un prepensionamento a 60 anni per le donne e 63 per gli uomini: in tal caso, la pensione viene ridotta del 3.6% per ogni anno.

Le prestazioni pensionistiche erogate, calcolate in rapporto all'ammontare dei contributi pagati, sono soggette a tassazione come reddito di lavoro dipendente con aliquote ridotte, ferma restando la soglia d'esenzione che è di circa 6.500 euro annui.

II Pilastro

Il sistema di previdenza pubblica tedesco, teso a garantire al lavoratore un reddito adeguato allo standard raggiunto durante la vita lavorativa, non ha consentito lo sviluppo di un regime di previdenza complementare obbligatorio per i lavoratori [9].

La previdenza complementare tedesca è dunque di tipo volontario e occupazionale, ed è disciplinata dall' "Atto sulle pensioni occupazionali" (betrAVG) del 1974, nel quale vengono fissati i requisiti minimi per dar vita ad un sistema pensionistico occupazionale di tipo integrativo.

---

[8] Prima di passare alla trattazione del sistema pensionistico tedesco, è doveroso richiamare l'attenzione sulla riforma recentemente approvata dal Parlamento (Maggio 2001) e che entrerà in vigore a Maggio 2002. Tale riforma ha lo scopo di garantire la sopravvivenza del sistema pubblico delle pensioni attraverso l'introduzione e l'incentivazione dei fondi pensione aziendali finanziati col metodo della capitalizzazione. L'adozione di tale schema avrà come conseguenza la graduale sostituzione degli accantonamenti di bilancio (il metodo maggiormente diffuso nella previdenza complementare tedesca) con i fondi pensione. Per una prima analisi della riforma, si rinvia a RICHARD F., *Fonds de pension à l'allemande*, Le Monde, 11 Maggio 2001.

[9] Per una descrizione del sistema pensionistico tedesco in generale e delle sue tendenze evolutive, si rinvia a AXEL BORSCH-SUPAN, "*Social Security Reform in Germany*", lavoro presentato nel Convegno "*Social Security Reforms: International Comparison*", Roma, 16 e 17 Marzo, 1998 (disponibile sul sito del Ministero del lavoro www.minlavoro.it).

La costituzione dei piani previdenziali avviene attraverso accordi tra rappresentanze sindacali, tra il sindacato dei lavoratori ed il datore di lavoro ovvero tra datori di lavoro e lavoratori dipendenti. Gli schemi possono avere diversa natura: possono consistere in accantonamenti di riserve contabili nel bilancio aziendale e dunque essere gestiti direttamente dai datori di lavoro (books reserves); possono essere costituiti fondi pensione, ed in tal caso saranno gestiti dai rispettivi consigli d'amministrazione (per i quali la legge prevede la presenza obbligatoria di almeno due rappresentanti delle parti sociali); infine possono essere affidati a compagnie d'assicurazione attraverso la sottoscrizione di un contratto assicurativo di gruppo o individuale;

Gli schemi di previdenza complementare vengono finanziati attraverso il metodo della capitalizzazione, sono per la maggior parte a prestazioni definite e prevedono un indicizzazione delle pensioni (10).

I "book reserves" prevedono contributi esclusivamente o in gran parte a carico del datore di lavoro, mentre per i fondi pensione, un terzo dei contributi grava sui lavoratori. Nonostante ciò, il sistema di previdenza complementare più diffuso è il primo.

Comunque, va sottolineato che circa il 50% dei lavoratori aderisce ad un piano di previdenza complementare (11), la cui prestazione pensionistica rappresenta circa il 10% della retribuzione lorda (12).

I diritti pensionistici si considerano acquisiti dopo che il lavoratore abbia raggiunto l'età di 35 anni ed abbia partecipato al fondo pensione per almeno 10 anni.

Anche per quanto riguarda il trattamento fiscale, bisogna fare dei distinguo in base allo schema previdenziale adottato:

- gli accantonamenti a riserva del datore di lavoro sono deducibili e i lavoratori non possono contribuire. Le prestazioni pensionistiche costituiscono reddito imponibile al momento dell'erogazione ma parte di esse sono tassate con un'aliquota inferiore;

- per quanto riguarda i fondi pensione, i contributi del datore di lavoro sono interamente deducibili, ma costituiscono reddito imponibile per il lavoratore se

---

(10) La BetrAVG del 1974 prevede che ogni tre anni la pensione sia adeguata all'andamento dei prezzi.

(11) In una statistica ufficiale del 1993 risultava che le forme di previdenza complementare erano così suddivise tra i lavoratori: il 56% aderiva al sistema del "book reserves", il 32% ai fondi pensione, ed infine, il 12% aveva una polizza assicurativa. Tali dati sono forniti dal Federal Statistics Office e riportati in WINFRIED SCHMAHL, *The public-private mix in pension provision in Germany*, 1997, 100.

(12) La pensione erogata mediante gli schemi di previdenza complementare è così bassa, perché il sistema pensionistico pubblico tedesco riesce a garantire una pensione di base che varia tra il 70 ed il 90% dell'ultima retribuzione.

superano il tetto dei 3000 marchi; i rendimenti derivanti dagli investimenti sono tassati con un'imposta fissa del 10%. La prestazione pensionistica è soggetta ad imposizione e le aliquote applicabili sono le stesse agevolate del sistema pensionistico di base pubblico (sistema impositivo ETT);

III Pilastro

Il terzo pilastro è composto essenzialmente da polizze vita.

A condizione che il piano previdenziale individuale sia di almeno dodici anni, i premi di polizza sono interamente deducibili. I proventi derivanti dagli investimenti sono tassati, mentre la prestazione erogata è soggetta alla normale imposta sui redditi. La prestazione erogate in seguito alla morte dell'assicurato o in seguito alla assicurazione di un capitale non è soggetta ad imposta.

1.3. Spagna

I Pilastro

Il sistema pensionistico pubblico di base è fondamentalmente strutturato sulla differenza tra lavoratori del settore privato, che aderiscono alla "*Seguridad Social*" ed i dipendenti delle amministrazioni pubbliche che aderiscono alle "*Clases Passivas*" (13).

Il sistema pensionistico di base è un sistema generalizzato ed obbligatorio, fondato sul metodo a ripartizione.

Il tasso di contribuzione alla "*Securidad Social*" è pari a circa il 28% della retribuzione lorda, comprende sia la contribuzione per la vecchiaia che quella per l'invalidità e malattia ed è a carico dei lavoratori per circa il 5%. Il restante 23% è a carico dei datori di lavoro. Il reddito imponibile minimo sul quale vanno calcolati i contributi oscilla tra circa 500 e 700 euro, mentre il massimo oscilla tra i 2000 e i 2400 euro.

Il tasso per gli aderenti al regime "*Clases Passivas*" è di circa 4%, mentre il resto è interamente finanziato dallo Stato nella sua qualità di datore di lavoro.

---

(13) I dati circa la struttura del sistema pensionistico di base spagnolo sono ripresi da Convegno "*Social Security Reforms: International Comparison*", Roma 16-17 Marzo, 1998; REIN M., WADENSJO E., *Enterprise and Welfare State*, 1997.

L'età pensionabile è di 65 anni a condizione che il lavoratore abbia contribuito per almeno 15 anni. Il pensionamento anticipato a 60 anni determina una riduzione della pensione pari all'8% per ogni anno di prepensionamento.

La prestazione viene erogata in base al reddito medio e l'ammontare dei contributi maturati. La pensione minima è di circa 400 euro, mentre la massima ammonta a circa 1800 euro mensili. Le pensioni sono imponibili se superano il limite d'esenzione di 7.500 euro annui.

II Pilastro

La previdenza complementare spagnola non è di tipo obbligatorio, ma volontaria. I piani pensionistici possono essere costituiti sulla base di accordi tra le parti sociali, su iniziativa del datore di lavoro o dei singoli lavoratori dipendenti. Qualsiasi piano pensionistico viene definito con la collaborazione di un Comitato d'Impresa (*Comités de Empresa*) (14) in cui i lavoratori hanno una rappresentanza maggioritaria. La gestione del piano previdenziale viene assegnata ad un'istituzione autorizzata che generalmente è, o un fondo pensione, o una compagnia di assicurazione. Permane comunque la vigilanza sulla gestione da parte di una Commissione di controllo i cui membri sono per la maggior parte espressione della categoria dei lavoratori.

Il piano pensionistico si finanzia con un sistema a capitalizzazione e si estrinseca in una delle seguenti forme organizzative (15): piani occupazionali offerti dalle singole aziende per i loro lavoratori subordinati; piani pensionistici offerti da istituzioni o associazioni ai loro appartenenti e che sono volontariamente finanziati da questi ultimi (è questo il caso dei sindacati e delle associazioni dei professionisti); fondi pensione aperti offerti da compagnie assicurative e banche, ai quali possono aderire tute le imprese, indipendentemente dal settore. Il modello dei fondi pensione aperti è il più diffuso, mentre i fondi aziendali chiusi del primo tipo sono una prerogativa delle grandi società.

Va comunque sottolineato che, con la riforma previdenziale del 1987, nella normativa spagnola è stata inserita la figura dei "Piani pensionistici qualificati" che si contrappongono ai "Piani pensionistici non qualificati". I primi contengono una serie di norme volte a garantire un copertura attuariale delle passività emesse, tramite

---

(14) I Comités de Empresa sono obbligatori per le imprese con più di 50 lavoratori dipendenti.

(15) La disciplina della previdenza complementare è contenuta nella *legge "Piani pensionistici e fondi pensione" adottata nel 1987*. La descrizione del sistema pensionistico spagnolo è fornita in maniera approfondita da GÒNZALEZ-PÀRAMO J., *Social Security Reforms in Continental Europe: the Case of Spain*, documento del convegno organizzato dal CNR, Roma, 1998 (disponibile nel sito del Ministero del lavoro www.minlavoro.it.

accantonamento di riserve finanziarie o contabili [16] e usufruiscono di un regime fiscale agevolato rispetto ai secondi.

In tutti i tipi di previdenza complementare, la normativa in materia di acquisizione dei diritti pensionistici è la stessa. Il lavoratore matura i diritti pensionistici al momento della prima contribuzione. In caso di cessazione del rapporto di lavoro prima dell'età pensionabile, non può essere chiesto il rimborso, ma il lavoratore ha diritto ad una prestazione differita al momento del raggiungimento dell'età pensionabile.

L'adesione ai fondi di previdenza complementare, di qualsiasi tipo essi siano, resta comunque molto bassa, visto che, grazie ad una pensione base che garantisce un sufficiente livello di vita, i lavoratori non sentono l'esigenza di partecipare ad alcun piano.

L'età pensionabile è di 65 anni, i piani sono a contribuzione definita ed è prevista la contribuzione obbligatoria del datore di lavoro, mentre non è necessariamente richiesta la contribuzione del lavoratore.

Per quanto riguarda il trattamento fiscale, sia nei piani qualificati che in quelli non qualificati, i contributi versati dal datore di lavoro sono pienamente deducibili, mentre i lavoratori possono dedurre i contributi versati da loro stessi e dal datore di lavoro fino ad un massimo del 15% della retribuzione lorda o di 500 euro circa. I rendimenti finanziari sono esentasse per quanto riguarda i piani pensionistici qualificati, mentre sono soggetti ad un'imposta fissa del 25% per quelli non qualificati. Le prestazioni pensionistiche sono soggette a tassazione come reddito percepito secondo le generali norme impositive (sistema impositivo EET per i piani qualificati ed ETT per quelli non qualificati).

III Pilastro

Per quanto riguarda il terzo pilastro, ci sono incentivi fiscali abbastanza limitati: è deducibile solamente il 10% dei premi pagati alla compagnia di assicurazioni. Sia i rendimenti che l'erogazione della prestazione finale sono assoggettati alle generali norme tributarie.

Ne deriva che la disciplina sfavorevole ai piani di risparmio individuale spinge la maggior parte dei lavoratori ad aderire agli schemi del secondo pilastro.

---

[16] Il tema è approfondito da ANDRIETTI, *Le pensioni in Italia e in Europa*, op.cit., 8.

1.4. Paesi Bassi

I Pilastro

Il sistema previdenziale olandese è in linea di principio fondato su uno schema pubblico universale, la cui gestione spetta alla "Sociale Verzekeringsbank" (SVB), obbligatorio per tutti i lavoratori residenti e che fornisce una prestazione minima di base. Lo schema pensionistico pubblico è finanziato dagli stessi assicurati attraverso un contributo pari al 18% circa della loro retribuzione. Il massimo reddito imponibile annuo è pari a 22.000 euro.

L'età pensionabile è di 65 anni per uomini e donne e non sono richiesti periodi minimi di anzianità contributiva. L'ammontare massimo della pensione, che va da un minimo di 530 euro ad un massimo di 950 a seconda del nucleo famigliare, si raggiunge con 50 anni di contribuzione. Per ogni anno in meno di contribuzione, l'ammontare della pensione erogata è diminuita del 2%.

Le erogazione sono soggette a tassazione come reddito da lavoro.

Un sistema così concepito, offre una pensione ai limiti del sostentamento. Per questo motivo, l'iscrizione ad un piano di previdenza integrativa è resa obbligatoria dagli accordi collettivi stipulati tra le rappresentanze sindacali.

La pensione erogata viene assoggettata a tassazione come reddito percepito.

II Pilastro

La legge olandese non prevede l'obbligo di datori di lavoro e lavoratori di partecipare a piani di previdenza complementare. Prevede comunque la possibilità che un fondo pensione possa essere reso obbligatorio per un intero settore [(17)]. In quest'ultimo caso, sebbene i datori di lavoro non sono tenuti ad offrire un piano di previdenza complementare [(18)], nel momento in cui decidessero di farlo, dovrebbero aderire a quello settoriale.

---

(17) Wet van 17 maart1949 houdende vaststelling van en regelingbetreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (legge 17 Maggio1949 che stabilisce le regole relative all'iscrizione obbligatoria ad un fondo pensione di categoria) e Wet van 15 mei 1962 houdende regelen betreffende pensioen-en spaarvoorzieningen (legge 15 Maggio 1962 sui fondi pensione e sui fondi risparmio, così come modificata anche recentemente).

(18) E' anche vero che, se l'obbligo di predisporre piani di previdenza complementare non è sancito dall'ordinamento olandese, viene generalmente inserito nei contratti collettivi dalle parti sociali. Su questo tema si rinvia a ERIC LUTJENS, "*International perspectives on supplementary pensions*", Emmanuel Reynaud, Bryn Davies, GerardHughes, 1997, 18.

I fondi pensione olandesi, miranti a garantire un regime di previdenza complementare in grado di fornire un reddito che si avvicini all'ultimo salario, sono istituiti secondo due modalità: una prima modalità, la più diffusa, consiste nella partecipazione dei datori di lavoro e dei loro dipendenti ad un fondo occupazionale (o di settore) istituito attraverso la contrattazione collettiva delle parti sociali a livello settoriale. I contratti collettivi vengono recepiti con un provvedimento del Ministero degli affari sociali il quale ne rende obbligatoria l'adesione a tutti i lavoratori e datori di lavoro appartenenti alla categoria [19].

In caso di assenza di piani pensionistici occupazionali, il datore di lavoro può scegliere lo schema di previdenza integrativa o aderendo ad un fondo pensione esistente, o creando un fondo aziendale o interaziendale, ovvero sottoscrivendo un contratto assicurativo individuale o collettivo per i lavoratori.

Di qualsiasi tipo essi siano, i piani previdenziali devono essere approvati dal Ministero degli affari sociali e devono garantire una presenza paritetica dei lavoratori e dei datori di lavoro nella loro gestione.

Tra le due forme di previdenza complementare, sono molteplici gli argomenti a favore dei fondi occupazionali resi obbligatori: la solidarietà tra tutti i lavoratori del settore, in quanto l'adesione ed il trattamento non varia ne per ragioni di età ne di salute; i lavoratori che cambiano impresa all'interno dello stesso settore continuano nel loro piano senza alcun problema di trasferimento o conservazione dei diritti pensionistici; infine, l'esistenza di un fondo pensione occupazionale obbligatorio elimina quel tipo di competizione tra imprese basata sul risparmio nella predisposizione dei piani di previdenza complementare.

Il problema di un ingiustificato monopolio a favore dei fondi pensione settoriali creati con appositi accordi delle rappresentanze sindacali, del resto, è stato giudicato inesistente dalla Corte di Giustizia [20].

Il metodo di finanziamento comunemente adottato è la capitalizzazione, mentre, per quel che riguarda le modalità organizzative, i fondi pensione presentano, nel 90% dei casi, schemi previdenziali a prestazioni definite legate al salario finale o alla media salariale degli ultimi anni di retribuzione; la restante percentuale di schemi previdenziali è a contribuzione definita.

Le contribuzioni possono essere a carico del datore di lavoro o del lavoratore a seconda di quanto pattuito nei contratti collettivi: generalmente, il lavoratore contribuisce per la metà o per un terzo al finanziamento.

---

[19] Una volta creato un fondo pensione di settore, recepito e reso obbligatorio con decreto del Ministero del lavoro e degli affari sociali, il datore di lavoro può essere esentato dall'obbligo di adesione dal Ministero stesso, qualora ne faccia richiesta e presenti un piano pensionistico alternativo almeno uguale a quello settoriale reso obbligatorio.

[20] *Corte di Giustizia del 21 settembre 99 C-115/97/C-117/97.*

L'età pensionabile è di 65 anni, mentre con una legge entrata in vigore nel 1999 si è stabilito che il periodo minimo di contribuzione per avere una pensione prima dei 65 anni è di 10 anni. Va precisato che il lavoratore ha diritto alla pensione integrativa in quanto abbia acquisito anche il diritto alla pensione di base.

Per quanto riguarda il regime di tassazione, i contributi versati dal datore di lavoro sono interamente deducibili qualora ricorrano le seguenti condizioni: il piano pensionistico deve garantire il lavoratore esclusivamente per la vecchiaia, la morte e l'invalidità; la prestazione pensionistica non deve superare i limiti fissati dalla legge [21]; il piano pensionistico deve essere costituito mediante un fondo pensione o un contratto d'assicurazione. I contributi dei lavoratori sono deducibili fino ad una certa somma. I rendimenti del fondo pensione sono esentasse e le prestazioni erogate ricevono lo stesso trattamento fiscale delle pensioni di base (sistema impositivo EET).

III Pilastro

Nella legislazione olandese, non vi è nessuna norma favorevole verso i piani di previdenza individuale, fermo restando che, in caso di assenza di fondi occupazionali, la stipula di contratti di assicurazione individuali o di gruppo, alle condizioni e con le garanzie poste dalla legge adempie ad una funzione di secondo pilastro e quindi gode degli stessi benefici previsti per i fondi pensione.

1.5. Gran Bretagna

I Pilastro

Il sistema pensionistico pubblico consiste in uno schema di base statale volto a garantire una pensione minima, universale ed obbligatoria: il "Basic State Retirement Pension"(BSP). Proprio per la precipua finalità di garantire un trattamento pensionistico minimo, la prestazione pensionistica non viene correlata alla retribuzione dei lavoratori.

Esiste inoltre un sistema pubblico di previdenza complementare, il SERPS ("State Earnings-Related Pension Scheme), il quale è obbligatorio per tutti i lavoratori

---

[21] La Wet op de loombelasting (legge relativa all'imposta sulle retribuzioni) prevede che, ai fini della deducibilità dei contributi, la pensione rogata non sia superiore al 70% del trattamento individuale di fine carriera.

dipendenti, mentre i datori di lavoro non possono in alcun modo aderire a tale schema di previdenza integrativa.

Il sistema pensionistico pubblico di base si fonda sul metodo a ripartizione.

L'età pensionabile è di 65 anni per gli uomini e di 60 per le donne (l'età pensionistica per queste ultime dovrà comunque raggiungere gradualmente i 65 anni entro il 2020). Il prepensionamento è consentito a determinate condizioni, mentre per ogni anno di lavoro in più rispetto all'età pensionabile è previsto un incremento della pensione del 7,5% per ogni anno.

I contributi per lo schema base delle pensioni di vecchiaia vanno dall'8 al 10% della retribuzione e sono a carico del lavoratore.

La pensione minima di base varia da circa 65 a 105 sterline settimanali.

II Pilastro

Come accennato nel paragrafo precedente, in Gran Bretagna, lo Stato gestisce due piani: il piano pensionistico pubblico di base e un piano di previdenza integrativa a favore dei lavoratori dipendenti, in modo tale da garantire un adeguato livello di reddito.

I lavoratori dipendenti vengono automaticamente assicurati al SERPS [(22)] (State ernings-related pension scheme), il quale garantisce una prestazione pensionistica pari al 25% del salario massimo previsto dalla legge. Al lavoratore viene comunque data la facoltà di optare per la previdenza privata, purché queste offra condizioni almeno uguali a quelle delle pensioni integrative pubbliche. Gli schemi pensionistici complementari privati sono costituiti o a livello occupazionale, interaziendale o su iniziativa di un'unica impresa, la quale da vita ad un fondo pensione chiuso per i suoi dipendenti. Nel primo caso, il fondo deve essere separato dalle imprese che lo costituiscono e deve essere gestito in maniera del tutto autonoma.

Sia che scelgano il sistema pubblico che quello privato, i lavoratori hanno a disposizione due schemi: quello a prestazioni definite e quello a contribuzioni definite. Per i lavoratori, è inoltre possibile spostare la loro posizione individuale da un fondo all'altro senza alcuna penalizzazione e mantenendo i diritti acquisiti [(23)].

---

(22) I lavoratori autonomi non possono aderire al SERPS, neanche se ne fanno espressamente domanda. Su questo argomento, Gerry Dietvorst, *Pension Systems in the European Union, Kluwer*, op.cit., 32.

(23) Nel 1999 i lavori dipendenti aderenti agli schemi integrativi erano come segue:

- 6,5 milioni di lavoratori nel SERPS
- 9 milioni in schemi svincolati dal SERPS
- 5 milioni in schemi individuali

La contribuzione è a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori e varia dal 9 al 12% della retribuzione.

Il metodo di finanziamento utilizzato è la capitalizzazione.

In linea generale, per l'acquisto dei diritti pensionistici, al lavoratore sono sufficienti due anni di partecipazione al piano. Se la cessazione del rapporto di lavoro avviene prima della maturazione di tali diritti, il lavoratore può richiedere il rimborso dei contributi versati. (24). Se, viceversa, il rapporto di lavoro si interrompe dopo la maturazione di tali diritti, ma prima del pensionamento, il lavoratore ha due opzioni: aspettare l'erogazione differita della prestazione pensionistica, oppure trasferire la propria posizione nell'eventuale fondo costituito dall'impresa con la quale da vita al nuovo rapporto di lavoro.

Le condizioni di partecipazione ai piani integrativi variano da piano a piano, ma in ogni caso l'età pensionabile è di 65 anni per gli uomini e 60 per le donne (25).

Per quanto riguarda il trattamento fiscale della pensione erogata, la legislazione britannica prevede che i contributi del datore di lavoro siano deducibili e non superino il 18% dello stipendio lordo del lavoratore; i contributi dei lavoratori sono deducibili fino al 15% del salario; i rendimenti derivanti dall'attività d'investimento sono esenti dall'imposizione, fatta eccezione per i dividendi che vengono assoggettati ad un'imposta del 25%. E' infine tassata la prestazione pensionistica (sistema impositivo EET, tenendo conto dell'imposta sui dividendi).

1.6. Gli schemi di previdenza complementare all'interno del mercato UE.

Dall'analisi dei sistemi pensionistici nei principali paesi europei, emerge che la Francia ed il Regno Unito si caratterizzano per l'obbligatorietà legale alla previdenza complementare, con la differenza però che nel Regno Unito, alla copertura pubblica obbligatoria, è dato facoltà al lavoratore di sostituire quella privata, sia attraverso l'adesione a piani occupazionali, sia a piani personali.

Tali dati sono riportati da Brindisi F. *Le pensioni in Italia e in Europa*, Padova 2000 e si fondano su un rapporto presentato dalla European Commision's Network of Experts on Supplementary Pensions, 1994.

(24) Per un approfondimento di tale tema si rinvia a VINCENZO ANDRIETTI, *Le pensioni in Italia e in* Europa, op.ult.cit.,226

(25) Nel 1995 è stata varata una legge che prevede l'equiparazione graduale dell'età pensionabile tra uomini e donne. Tra il 2010 e il 2020, anche per le donne, l'età pensionabile sarà di 65 anni. Si rinvia a LYNES TONY, *The British Case*, in *Enterprise and Welfare State*, Martin Rein and Eskil Wadensjo,1997,332.

Nei Paesi Bassi vige invece un sistema di piani occupazionali contrattualmente obbligatori in quanto istituiti attraverso accordi conclusi tra le parti sociali.

Del tutto volontaria è invece la previdenza complementare in Germania, Italia e Spagna, dove la scelta è lasciata al singolo lavoratore.

In via generale, sono presenti in tutti i paesi le agevolazioni fiscali per la partecipazione a forme di previdenza integrativa piuttosto che ad altre forme di risparmio od investimento.

Per quanto riguarda il regime di tassazione, emerge che le agevolazioni fiscali sono, in tutti i paesi esaminati, basate su una deducibilità dei contributi destinati al piano di previdenza integrativa, i rendimenti degli investimenti dei fondi non sono soggetti a tassazione(o soggetti a tassazione ridotta) e le prestazioni finali vengono tassate o con aliquote agevolate, o attraverso l'applicazione delle generali norme fiscali.

Il terzo pilastro, ossia la costituzione di piani previdenziali individuali attraverso contratti stipulati con compagnie di assicurazione, viene in linea generale penalizzato rispetto alla gestione collettiva ed occupazionale della previdenza integrativa, in quanto sono resi deducibili solo i premi pagati dal lavoratore o dal datore di lavoro, senza alcun provvedimento agevolativo nella fase di tassazione dei rendimenti finanziari e dell'erogazione della prestazione pensionistica.

Va comunque evidenziato che, sia nei Paesi Bassi che in Inghilterra (così come in Italia), l'istituzione di piani di previdenza integrativa individuale che prevedono condizioni minime e prestazioni equivalenti o migliorative rispetto ai piani di previdenza occupazionali hanno lo stesso trattamento fiscale agevolativo dei fondi pensione pubblici e privati.

2. Quadro comunitario in materia di previdenza complementare

2.1 L'importanza della previdenza complementare

Fino a qualche decennio fa, il modello previdenziale dei Paesi appartenenti all'Unione Europea è stato quello della previdenza pubblica gestita direttamente dallo Stato e basata sul metodo a ripartizione per il finanziamento delle pensioni: la ripartizione prevede che i contributi siano pagati direttamente per finanziare le prestazioni ai pensionati attuali. Un simile sistema di protezione sociale ha garantito e garantisce un elevato livello di solidarietà, anche generazionale, una tutela delle fasce di lavoratori più deboli ed un tenore di vita rispettabile per i pensionati.

Tuttavia, gli Stati membri si trovano oggi a fronteggiare gravi problemi di finanziamento del sistema pubblico dovuti soprattutto all'invecchiamento della popolazione europea, agli alti tassi di disoccupazione e all'aumento della scolarizzazione, che diminuiscono la popolazione attiva e causano l'aumento dei contributi con gravi ripercussioni economiche sul costo del lavoro. A ciò si aggiunge in alcuni Paesi la cattiva gestione degli enti previdenziali di Stato.

Contrariamente, la liberalizzazione dei mercati mondiali impone una riduzione dell'onere di finanziamento della spesa sociale che grava sulle imprese in modo tale da non mettere a rischio la competitività dei loro prodotti in un ottica globale.

Nei costi per la spesa sociale, la previdenza costituisce nei Paesi Europei circa il 30% del PIL e si stima (26) che continui a crescere nei prossimi decenni a causa dell'invecchiamento della popolazione. Per questo motivo tutti gli Stati sono alla ricerca di eque soluzioni volte a garantire il livello di prestazioni pensionistiche raggiunto e nello stesso tempo far fronte al crescere del loro costo.

Tra gli studiosi è stata avanzata la tesi che il modo migliore per raggiungere gli obiettivi appena enunciati è quello di dar vita a piani di previdenza integrativa basati sul metodo di finanziamento cosiddetto "a capitalizzazione"(i contributi sono accantonati ed investiti per poi finanziare la pensione del contribuente stesso).

I fondi pensione potranno consentire una riduzione dell'incidenza delle prestazioni fornite dal sistema previdenziale pubblico sull'intera pensione, frenare la crescita dei contributi, garantire livelli di pensione pari o migliorativi rispetto a quelli attuali ed infine assicurare la sostenibilità dello Stato sociale (27).

Per la Commissione Europea (28), i fondi pensione rappresentano già oggi un valido strumento di integrazione degli schemi pensionistici pubblici e coprono attualmente il 25% della popolazione attiva degli Stati Membri.

La crescita della previdenza complementare, basata sulla capitalizzazione dei contributi, e lo sviluppo del mercato dei capitali sono strettamente correlati e possono dar vita ad una serie concatenata di conseguenze senza dubbio favorevoli per la crescita economica dell' UE.

La creazione di nuovi strumenti di intermediazione finanziaria contribuisce infatti ad accrescere lo spessore dei mercati finanziari consentendo alle imprese di reperire capitali per investimenti a lungo termine e allo stesso tempo diminuire l'indebitamento bancario. In tale contesto, le piccole e medie imprese potranno più facilmente accedere ai mezzi finanziari necessari per lo sviluppo, mentre le grandi imprese avranno a disposizione un ulteriore mezzo di finanziamento.

---

(26) Si rinvia al "*Libro Verde sulle pensioni integrative nel Mercato Unico*".

(27) FERRI E., PRETO A., *Un quadro normativo comunitario per le pensioni complementari*", Diritto ed Economia dell'Assicurazione,1999, fasc.1

(28) " *Libro Verde sulle pensioni integrative nel Mercato Unico* "

Da questo sintetico quadro emerge che i fondi pensione apportano dei vantaggi non solo perché comportano una riduzione, o al limite un contenimento, della spesa previdenziale, ma anche per una serie di benefici economici in termini di finanziamento di investimenti a medio e lungo termine che i regimi pensionistici pubblici attuali non garantiscono.

2.2. Normativa comunitaria

Per le regioni che abbiamo enunciato nel paragrafo precedente, emerge, nel panorama europeo, la tendenza degli Stati al trasferimento di parte dei carichi previdenziali a forme di previdenza integrativa basate sui fondi pensione.

L' assenza di un quadro di riferimento normativo a livello comunitario ha determinato il diffondersi di una varietà di schemi di previdenza complementare e di conseguenza ha determinato il sorgere di nuove problematiche legate all'effettiva realizzazione di un Mercato Unico del lavoro e dei capitali [(29)].

Va del resto ricordato che l'applicazione del principio di sussidiarietà, attribuendo ad ogni Stato membro il compito di definire il regime previdenziale più adeguato al suo sistema economico, limita fortemente l'intervento comunitario in materia di previdenza complementare. Un'armonizzazione comunitaria delle norme di previdenza complementare, delle agevolazioni fiscali ad esse connesse e della disciplina in materia di libera circolazione dei capitali è resa oggi difficile dalla ripartizione di competenze tra le istituzioni dell'Unione Europea e i singoli Stati Membri, nonché dalle procedure di decisione per l'adozione di atti normativi comunitari in materia tributaria e di previdenza sociale.

Le basi giuridiche per la regolamentazione di tali aspetti divergono tra di loro. Gli articoli 56, 77 o 100 A del trattato prevedono la procedura di codecisione e costituiscono il fondamento giuridico per l'adozione di norme di armonizzazione della gestione transfrontaliera dei fondi pensione [(30)]; gli art. 51 e 235 prevedono una decisione unanime degli Stati in seno al Consiglio ed hanno costituito la base giuridica dell'adozione della Direttiva 98/49/CE in materia di "salvaguardia dei diritti a pensione integrativa dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno dell'Unione Europea"; l'armonizzazione fiscale è infine possibile soltanto attraverso l'applicazione dell'art. 100 che comunque prevede una deliberazione unanime degli Stati membri.

---

(29) COM(1999) 134 , 11.05.1999

(30) in base a tale procedura è stata recentemente adottata la proposta di direttiva volta a disciplinare le attività transfrontaliere dei fondi pensione (Com. 507/2000).

Il dibattito sulla regolamentazione della previdenza integrativa a livello comunitario ha fondamentalmente ad oggetto i seguenti principi:

1. la garanzia di un libero mercato di capitali dei fondi pensione, con conseguente possibilità di gestione transfrontaliera, rispettando e realizzando i principi in materia di libertà di prestazione di servizi e di stabilimento all'interno dei Paesi dell'Unione Europea;
2. la garanzia di una sostanziale libertà di spostamento dei lavoratori da un Paese all'altro dell'Unione Europea, rimuovendo gli ostacoli giuridici che la impediscono, primo su tutti l'assenza di una tutela dei diritti già acquisiti presso un regime di previdenza complementare. Per quanto riguarda la pensione di base statale, esiste il regolamento 1408/71 che detta una normativa di raccordo e coordinamento tra i diversi sistemi pensionistici degli Stati Europei. In materia di previdenza complementare è stata approvata la Direttiva 98/49/CE.
3. la parità di trattamento fiscale verso forme previdenziali offerte da istituzioni situate in altri Stati Membri; tale questione è strettamente connessa ai primi due punti.

2.3. Libertà di circolazione dei lavoratori

Uno dei principi fondamentali dettati dal Trattato è la libertà di circolazione dei lavoratori all'interno del mercato UE per motivi di lavoro.

L'assenza di un sistema normativo coordinato in materia di previdenza complementare costituisce un serio ostacolo per l'esercizio di tale libertà .

Problemi analoghi aveva creato l'iscrizione obbligatoria di tutti i lavoratori ai regimi pensionistici pubblici di base degli Stati Europei. Per questo motivo, le Istituzioni comunitarie hanno sin dall'inizio cercato di creare un sistema di norme volte a raccordare la disciplina pensionistica pubblica degli Stati Membri.

Sulla base dell'art.42 del Trattato CE è stato adottato il Regolamento comunitario 1408/71 (e successive norme di attuazione con Reg.574/72) con lo scopo di creare una cornice comunitaria di coordinamento dei sistemi pensionistici obbligatori. Va sottolineato che si tratta di una disciplina di coordinamento e non di armonizzazione in quanto il quadro normativo comunitario non interferisce affatto con la libertà degli Stati membri di organizzare liberamente i propri schemi pensionistici obbligatori, ma è finalizzato a garantire il mantenimento dei diritti pensionistici acquisiti attraverso il cumulo delle contribuzioni effettuate dal lavoratore a favore dei regimi pensionistici dei diversi Stati in cui egli ha prestato il suo lavoro.

Il regolamento comunitario in materia di pensioni pubbliche non si applica agli schemi di previdenza complementare, ne si potrebbe applicare in ragione delle profonde diversità strutturali che in tal materia sussistono tra gli Stati Membri.

Più volte la Commissione [31], analizzando la situazione europea in materia di previdenza sociale, ha affermato la necessità di rimuovere gli ostacoli di ordine economico, sociale e giuridico che impediscono ai lavoratori di godere a pieno delle fondamentali libertà garantite dal trattato. La stessa Corte di Giustizia con la sentenza Shumacher [32] ha stabilito che qualsiasi impedimento, diretto o indiretto, all'esercizio della libertà di spostamento dei lavoratori contrasta con l'efficacia diretta ed immediata dei principi fondamentali del Trattato.

Nel libro verde sul Mercato Unico delle pensioni complementari la Commissione ha evidenziato quelle che sono le cause di maggiore ostacolo per creare un sistema pensionistico complementare uniforme in tutti gli Stati dell'UE:

- periodi lunghi e diversi per l'acquisizione dei diritti pensionistici
- trasferimento dei diritti pensionistici acquisiti
- diverso trattamento fiscale dei contributi, rendimenti e prestazioni dei fondi pensione

Un primo passo verso l'eliminazione di tali ostacoli è rappresentato dalla direttiva 98/49/EC del 29 giugno 1998 la quale prevede in via di principio che i lavoratori che si spostano all'interno dello spazio UE siano messi nella condizione di continuare a contribuire allo schema pensionistico integrativo del Paese di origine in modo tale da avere lo stesso trattamento dei lavoratori che si spostano all'interno di un unico Stato membro. Ciò permetterebbe ai lavoratori di evitare i trasferimenti da uno schema all'altro e non perdere i diritti pensionistici eventualmente maturati.

Va comunque detto che un simile meccanismo di raccordo è di difficile attuazione pratica perché richiederebbe una serie di deroghe alla disciplina sulle condizioni di lavoro dei singoli Stati membri, nonché un reciproco riconoscimento dei diversi sistemi fiscali che stanno alla base di ogni schema di previdenza integrativa.

L'attuazione della direttiva contenente tali principi ha comunque come scadenza giugno del 2001 ed entro questo termine gli Stati dovranno adottare le misure più idonee per renderla effettiva.

Passiamo ora all'analisi dei principali ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori evidenziati nel Libro Verde.

Appurato che lunghi e diversi periodi di acquisizione dei diritti pensionistici con conseguente possibilità di riscatto o trasferimento della posizione individuale costituiscono un ostacolo reale ed un'indiretta discriminazione tra lavoratori che si spostano all'interno del loro stesso Stato e lavoratori che si spostano all'interno dell'UE, la questione più delicata da risolvere per garantire un effettiva esistenza della

---

[31] Comunicazione del 1991; Proposta di direttiva del 1993 successivamente ritirata per il dissenso di alcuni Stati ed infine il "Libro verde per un Mercato Unico per le pensioni complementari".

[32] Caso C-27/93, FinanzmtKoln-Alstadt v. Shumacher del 14/02/1995.

libera circolazione dei lavoratori comunitari è quella del come trasferire le situazioni pensionistiche individuali da uno Stato membro all'altro.

2.3.1. Il problema del trasferimento dei diritti pensionistici

Da una recente comunicazione della Commissione [33] emerge che a causa della varietà dei regimi pensionistici complementari adottati dagli Stati UE e dal loro diverso regime fiscale il trasferimento dei diritti pensionistici è attualmente impossibile. Schemi di previdenza integrativa come quello basato sulle "books reserves" (Germania) o sul metodo a ripartizione rendono tecnicamente inattuabile lo spostamento della situazione pensionistica del singolo lavoratore. Ciò sarebbe invece possibile se la previdenza complementare si diffondesse all'interno di tutti gli Stati UE attraverso lo schema dei fondi pensione a capitalizzazione. Inoltre, anche tra schemi di fondi pensione a capitalizzazione, il trasferimento non è possibile se nel loro interno gli Stati non adottano norme di coordinamento basate su principi comunitari comuni, soprattutto nel determinare il valore del capitale trasferito da uno Stato all'altro.

Ad esempio, attualmente, il trasferimento all'estero di un lavoratore italiano, aderente ad un regime di previdenza complementare, risulterebbe sfavorevole rispetto ad un mero trasferimento nel territorio nazionale proprio a causa dell'assenza di una disciplina degli spostamenti transfrontalieri.

L'alternativa al trasferimento di capitale da un fondo all'altro dell'UE sarebbe invece quella di garantire la conservazione dei diritti acquisiti nei diversi fondi pensione dei diversi Stati e coordinarli al momento della prestazione pensionistica in modo tale da assicurare un equo trattamento per i beneficiari.

2.4. Libertà di stabilimento e di prestazione di servizi

Le libertà di stabilimento e di prestazione di servizi, garantite dal Trattato e specificate dalla Corte di Giustizia, [34] si risolvono, in materia di fondi pensione nella garanzia di una serie di attività quali la libertà di gestione transfrontaliera degli investimenti, la libertà di investimenti transfrontalieri, la libertà di appartenenza transfrontaliera alle istituzioni pensionistiche. In tal modo, una sana concorrenza dei

---

[33] COM (1999) 134, 11/05/1999.

[34] Causa C-70/95, sent.17/06/1995; Causa C-55/94 con sent. del 30/10/1995.

fondi pensione garantisce in via indiretta la libertà dei lavoratori di scegliere lo schema pensionistico più vantaggioso ed adatto alla loro attività.

E' giurisprudenza consolidata che i provvedimenti nazionali in grado di derogare legittimamente alle libertà di stabilimento, prestazione di servizi e circolazione dei capitali possano farlo solo in presenza di determinati presupposti: esistenza di un interesse pubblico da tutelare, idoneità dei provvedimenti a garantire la tutela di tale interesse senza andare oltre, adozione di provvedimenti non discriminatori.

Va comunque detto che non ci sono ancora norme specifiche che disciplinano e garantiscono l'applicazione di tali libertà.

Per evitare che la concorrenza tra fondi pensione in campo comunitario sia falsata da legislazioni diverse che prevedono differenti requisisti di costituzione ed azione, la Commissione, nel Libro Verde, ha manifestato l'esigenza di adottare una disciplina comunitaria di indirizzo e coordinamento volta a raggiungere i seguenti obiettivi:

a) dettare una serie di norme prudenziali a tutela dei lavoratori aderenti ai fondi pensione;

b) garantire ai fondi pensione il miglior profitto possibile non ponendo troppe restrizioni agli investimenti all'interno del Mercato Unico in modo tale da non renderli più svantaggiosi rispetto ai piani di risparmio individuali offerti dalle compagnie di assicurazione

c) garantire in ogni Stato membro un eguaglianza di trattamento dei fondi pensione attraverso un mutuo riconoscimento dei regimi prudenziali.ed un riavvicinamento dei sistemi fiscali.

Attualmente, un fondo pensione non può avere aderenti in più di uno Stato a causa delle diversità strutturali dei sistemi di previdenza complementare. La partecipazione transnazionale a fondi pensione non può dunque che essere un obiettivo di lungo periodo.

In realtà, le enormi differenze in materia di disciplina dei fondi pensione rendono molto difficile la realizzazione concreta delle libertà di stabilimento, di prestazione di servizi e di circolazione dei capitali. Allo stato attuale delle cose, è possibile solamente l'adozione di una direttiva volta a fornire un quadro armonico delle garanzie e dei requisiti minimi che i fondi pensione devono avere. In questo senso va la proposta di direttiva della Commissione (com.507/200) i cui principali contenuti sono:

- la predisposizione di regole prudenziali basilari per la costituzione e la gestione dei fondi pensione: è prevista perfino l'istituzione di autorità di vigilanza con lo scopo di un continuo controllo coordinato in tutti gli Stati Membri;

- la previsione di una serie di principi in materia di investimenti dei contributi, volti a diversificare e quindi tutelare gli aderenti ai fondi

- l'obbligo di prestare una serie di garanzie patrimoniali e di informazione a tutela del mercato e dei lavoratori.

3. Trattamento fiscale dei regimi di previdenza complementare

"La diversità, complessità e specificità dei sistemi fiscali nazionali sviluppatisi negli ultimi anni sono considerati il maggior ostacolo per l'esercizio della libera circolazione delle persone e la libertà di prestazione di servizi in materia di pensione complementare ed assicurazione sulla vita" [35].

Il problema esiste ed è causato dalla mancata applicazione negli Stati Membri del principio di reciproco riconoscimento dei sistemi pensionistici complementari e delle norme fiscali che li caratterizzano. In questa maniera, uno schema di previdenza complementare adottato in uno Stato Membro difficilmente avrà gli stessi requisiti per accedere ad un trattamento fiscale agevolato garantito allo schema dell'altro Stato. Di conseguenza, i lavoratori che si spostano da uno Stato all'altro non potranno che aderire allo schema pensionistico complementare del Paese in cui si spostano se vogliono godere dei privilegi fiscali per queste forme di previdenza accordati.

Dal canto loro, i gestori dei fondi pensione sono obbligati a stabilirsi in ogni Stato Membro per assicurare ai loro "prodotti" le stesse condizioni fiscali di cui godono i gestori residenti. Viene in questo modo esercitata la libertà di stabilimento sancita dal trattato, ma vengono frustrate due altre libertà fondamentali: la libertà prestazione di servizi nel territorio UE e la libertà di scelta del consumatore (in questo caso il lavoratore) [36].

Il problema più serio da risolvere per i lavoratori che si spostano da uno Stato all'altro è proprio quello di coordinare i diversi sistemi di tassazione al fine di consentire la preservazione delle agevolazioni conseguite dal lavoratore e soprattutto evitare una doppia imposizione.

---

[35] COM (1999) 134, 11/05/1999.

[36] Del resto la Corte di Giustizia ha più volte affermato che restrizioni determinate da ingiustificate differenze di trattamento fiscale delle pensioni e delle assicurazioni sulla vita sono contrarie agli artt. 39, 43, 49 e 56 del Trattato CE (sentenza Safir (C-118/96 del 1998)) . In particolare, la Corte ha sostenuto che non sono giustificabili discriminazioni fiscali di polizze vita offerte da compagnie stanziate in altri Stati Membri dovute all'esigenza dello Stato di mantenere un sistema di tassazione coerente (C-204/90-1992). Simili posizioni di principio sono estensibili anche ai fondi pensione.

Ad esempio, attualmente, un lavoratore che si sposta da uno Stato che applica il sistema cosiddetto EET [37] ad un altro fondato invece sul sistema TEE [38], o viceversa, determina una disparità di trattamento rispetto ai lavoratori che continuano ad aderire ad un unico sistema in quanto può portare a situazioni di non tassazione o di doppia imposizione.

Ma gli ostacoli fiscali non sono solo questi e riguardano anche gli investimenti che i fondi pensione effettuano negli Stati in cui non sono residenti. In questi ultimi, i rendimenti finanziari dei fondi pensione residenti sono infatti esentasse o al limite assoggettati ad un'aliquota agevolata rispetto a quella normalmente applicata. Lo stesso trattamento è invece escluso per investimenti di fondi pensione esteri i quali rimangono assoggettati alle normali norme impositive previste per la generalità dei rendimenti finanziari. Ancora una volta viene in sostanza negata la libertà di effettuare investimenti transfrontalieri da parte dei fondi pensione.

Le soluzioni avanzate dagli studiosi per far fronte a tali problemi sono essenzialmente due:

- la predisposizione da parte della Commissione di norme e principi guida di armonizzazione tra le legislazioni in modo tale da favorire l'accordo degli Stati mediante la stipula di Convenzioni internazionali contro la doppia imposizione e l'elusione fiscale in materia di previdenza complementare.

Un vantaggio degli accordi bilaterali potrebbe infatti essere quello di prevedere norme di raccordo apposite e più adeguate per le peculiarità dei diversi sistemi pensionistici. D'altra parte, bisogna tener conto che i tempi di negoziazione degli Stati sono assai lunghi e che il sorgere di più di cento [39] convenzioni internazionali non garantisce un uguale trattamento dei lavoratori comunitari.

- Una legislazione di coordinamento a livello comunitario che permetta un reciproco riconoscimento degli schemi di previdenza complementare di tutti gli Stati membri, che detti norme in grado di prevenire la doppia imposizione fiscale e nello stesso tempo un buon livello di tassazione e che assicuri un efficiente scambio di informazioni tra le amministrazioni fiscali. La politica da adottare sarebbe non quella dell'armonizzazione fiscale (resa difficile dalla necessità di un consenso unanime in seno al Consiglio), ma di un coordinamento dei sistemi sulla scia del modello offerto dalle pensioni pubbliche di base (Regolamento 1408 del 1971).

---

[37] La sigla sta per "Exemption, exemption, taxation" esprime un sistema fiscale in cui le contribuzioni allo schema complementare sono esenti da tassazione, così come i rendimenti dei fondi pensione, mentre l'imposta viene assolta sulla prestazione pensionistica erogata.

[38] Tale sigla sta a significare un sistema fiscale della previdenza complementare in cui i contributi vengono tassati, mentre i rendimenti e la prestazione pensionistica sono esentasse ("Taxation, exemption, exemption")

[39] All'interno dell'Unione Europea è infatti possibile la stipula di 105 Convenzioni bilaterali.

4. Regole della concorrenza e fondi pensione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia.

Dal "Libro verde sui regimi pensionistici integrativi nel Mercato Unico", dagli atti della Commissione e del Parlamento Europeo, emerge che i sistemi pensionistici degli Stati europei si strutturano tendenzialmente su tre pilastri: la previdenza pubblica obbligatoria, fondi pensione privati complementari ed infine piani individuali di risparmio finalizzati al godimento di elevate prestazioni pensionistiche.

In linea di principio, l'investimento nei fondi pensione complementari dovrebbe essere privilegiato rispetto ad altre modalità di risparmio, per la particolare rilevanza costituzionale che assume un investimento finalizzato alla copertura previdenziale, espressione di un principio solidaristico presente nella Costituzione Italiana ed anche nell'ordinamento dell'Unione Europea.

Le agevolazioni degli Stati volte a favorire l'investimento in tali fondi, sebbene lesive di uno delle libertà fondamentali dell'Unione Europea , la libertà di concorrenza, sono ammissibili se fondate sul principio solidaristico anzidetto.

Tale principio trova applicazione in via generale, e non solo in campo fiscale: si pensi ad esempio alla riserva d'iscrizione in favore dei regimi ad ambito definito, di tipo negoziale e collettivo, che lasciano ai fondi pensioni aperti un ruolo del tutto residuale ed una posizione di terzo pilastro (Olanda)

Alcune fondamentali indicazioni in materia derivano dalle pronunce della Corte di Giustizia, che, nella sua evoluzione, è riuscita a definire la "natura previdenziale dei fondi pensione", e quindi, ad individuare quei presupposti in presenza dei quali è legittima la deroga alle regole della concorrenza che stanno alla base del Trattato UE.

Riguardo ai fondi pensione, la Corte ha sostenuto che la mancanza di fini di lucro non è di per sé sufficiente ad escludere che ad essi vengano applicate le regole sulla concorrenza. Il metro per procedere in tale valutazione è il grado di solidarietà che caratterizza l'organismo.

Se gli elementi di solidarietà sono insufficienti o mancano del tutto, allora si rientra senz'altro nel campo di applicazione delle regole sulla concorrenza; viceversa se il regime in oggetto si fonda sul principio della solidarietà nazionale, allora l'ente sfugge alla qualifica d'impresa e non è soggetto alle regole della concorrenza.

Bisogna dunque ricostruire la nozione di solidarietà utilizzata dalla Corte di Giustizia.

In una prima sentenza , la Poucet e Piastre (C-159/91 e C-160-91 del 17 febbraio 1993), in tema di monopolio dei regimi previdenziali francesi, la Corte individuava tre aspetti fondamentali dai quali desumere l'esistenza di un regime di solidarietà:

- solidarietà verso le categorie più svantaggiate, le quali avevano diritto a prestazioni anche in assenza di sufficienti contribuzioni;
- solidarietà fra generazioni, attraverso il metodo della ripartizione;
- solidarietà finanziaria tra regimi diversi: ad esempio, tra i regimi di malattia, vecchiaia e maternità, quello eccedentario andava a finanziare quello deficitario

Alla luce di tutto ciò, la Corte escluse che regimi ispirati a tali principi potessero essere qualificati come imprese e di conseguenza sancì la loro non assoggettabilità alle regole della concorrenza.

Una seconda sentenza relativa alla Fédération Francaise des sociétés d'assurance è intervenuta nel '95 (C-244/94).

La Corte ha ritenuto che organismi rivolti all'assolvimento di una finalità sociale come quella della protezione della categorie più svantaggiate sotto il profilo reddituale, attraverso assicurazioni di vecchiaia complementari, dovessero essere qualificati come imprese assoggettate al regime della concorrenza qualora ricorressero i seguenti presupposti, incompatibili con le istanze di solidarietà sociale:

- iscrizione facoltativa;
- applicazione del principio di capitalizzazione;
- principio di causalità tra prestazioni e contribuzioni (e gestione finanziaria).

In presenza di tali presupposti, non è legittima alcuna disciplina di favore per tali regimi, in quanto in aperto contrasto con il principio di concorrenza.

E' infine intervenuta un ultima sentenza della Corte di Giustizia, che fornisce un interpretazione meno rigida di "regime di solidarietà", comprendendo in esso anche fondi che non hanno i requisiti fissati con la sentenza Poucet-Piastre.

In questo caso, la questione sottoposta alla Corte (sent. Albany International, Brentjens Handelsonderneming, Maatcscappij Drivende Bokken – C-67/96, C-115/97, C-117/97, C-219/97 del 21 settembre 1999) [40] ha riguardato, come nelle precedenti pronunce, la compatibilità con le regole della concorrenza dell'obbligo di iscrizione, previsto dalla legge olandese, a favore dei fondi pensione di categoria.

Gli elementi in ragione dei quali la Suprema Corte ha ritenuto che tali fondi sfuggissero alle regole della concorrenza sono:

- mancanza di una selezione all'ingresso nei confronti dei soggetti potenzialmente aderenti;

---

[40] Anche in una più recente sentenza (la 12 settembre 2000, da C-180/98 a C 184/98) non si è discostata dai principi fissati in tali giudizi.

- esonero dall'obbligo di pagamento delle contribuzioni per gli iscritti, in caso di invalidità;
- obbligo del fondo di versare i contributi arretrati del datore di lavoro fallito;
- Indicizzazione degli importi delle prestazioni pensionistiche;
- Assenza di piena equivalenza tra contribuzioni e prestazioni: è prevista una prestazione obbligatoria minima;

La Corte ha comunque ribadito che l'esistenza del metodo della capitalizzazione, l'ammontare della prestazione dipendente dagli investimenti finanziari, nonché la libertà del fondo di determinare la quota di contribuzione comportano un notevole abbassamento del grado di solidarietà.

Alla luce di tutto ciò, la situazione dei fondi di previdenza integrativi italiani è molto simile a quella della compagnia di assicurazione francese della sentenza Poucet e Piastre, piuttosto che quella dei fondi di categoria olandesi. Se ciò è vero, allora qualsiasi privilegio di cui godono i fondi di previdenza integrativa negoziali, rispetto, ad esempio, a forme di previdenza complementare individuale sarebbe in aperto contrasto con le regole del Trattato UE in materia di concorrenza.

Fondi pensione negoziali, fondi pensione aperti, nonché forme di previdenza individuale hanno tutti la stessa meritevole finalità sociale, ma alla luce della ricostruzione della Corte di Giustizia, nessuno di essi è dotato di un grado tale di solidarietà che possa rendere legittime violazioni della libertà di concorrenza.

Differentemente da quanto accade in Olanda, il sistema italiano non è basato su tre pilastri, ma su due: quello della previdenza pubblica obbligatoria e quello della previdenza privata complementare sia essa di tipo collettivo, sia di tipo individuale. Qualsiasi forma di privilegio dei fondi pensione collettivi negoziali sarebbe legittimo solo in presenza di una modifica migliorativa del grado di solidarietà che attualmente li caratterizza e che è insufficiente a distinguerli dai fondi pensione aperti e dai piani previdenziali individuali.

5. Disciplina comunitaria dei sistemi pensionistici pubblici e delle polizze vita: due modelli per la previdenza complementare

5.1. Il coordinamento europeo dei sistemi pensionistici pubblici

La Carta Comunitaria dei diritti sociali fondamentali approvata dal Consiglio Europeo il 9 dicembre del 1989 stabilisce che "secondo le modalità specifiche di ogni Paese, ogni lavoratore della Comunità Europea ha diritto ad una protezione sociale

adeguata e deve beneficiare, indipendentemente dal suo regime e dalla dimensione dell'azienda, di prestazioni di sicurezza sociale di un livello sufficiente".

I soggetti che usufruiscono della libertà di circolazione all'interno dell'Unione Europea, siano essi lavoratori autonomi o subordinati, necessitano, per rendere effettivo tale diritto, della garanzia e del mantenimento delle prestazioni sociali, prima su tutte la prestazione pensionistica.

Quando il lavoratore si sposta per motivi di lavoro da uno Stato all'altro dell'UE, deve essere messo in condizione di sapere dove deve versare i contributi, in che misura ed in che modo i contributi precedentemente versati nello Stato di appartenenza verranno restituiti, quale trattamento fiscale avrà la sua pensione.

Per risolvere tutti questi quesiti ed al fine di coordinare la normativa degli Stati Membri in materia di trattamento pensionistico dei lavoratori che si spostano all'interno del mercato UE, sono stati adottati due regolamenti comunitari.

In particolare, la disciplina di coordinamento della previdenza sociale degli Stati membri è contenuta nell'art.42 CE e nei regolamenti 1408/71 (41) e 574/72 (42). Tale normativa comunitaria, come ha anche specificato la stessa Corte di Giustizia (43), tende ad eliminare gli ostacoli alla libera circolazione dei lavoratori, evitando che lo spostamento da uno Stato all'altro possa determinare degli effetti sfavorevoli sui diritti "sociali e previdenziali" maturati dal lavoratore.

Per raggiungere tale obiettivo è comunque necessario tener presente che i regimi di previdenza sociale divergono da Stato a Stato e sono strettamente connaturati alla struttura, alla storia e alla tradizione di ognuno di essi (44).

Come conseguenza, secondo il dettato dell'art.136 del Trattato CE gli Stati membri sono liberi di disciplinare la loro struttura pensionistica e non c'è alcuna possibilità da parte delle istituzioni comunitarie di dettare una disciplina di uniformazione o armonizzazione se non con il loro consenso unanime.

Dunque, in materia di libera circolazione dei lavoratori, l'unica via per garantire una permanenza ed una continuità dei diritti previdenziali del lavoratore è stata quella del coordinamento delle legislazioni degli Stati membri, percorsa dal regolamento 1408/71.

I contenuti del regolamento riflettono i principi guida fissati dall'art.42 CE, che promuove la tutela dei diritti pensionistici acquisiti dai lavoratori attraverso due

---

(41) A tale regolamento sono state poi apportate modifiche dai regolamenti 2001/83 e 1248/92

(42) Quest'ultimo contenente le disposizioni di applicazione dei principi fissati dall'art.1408/71

(43) Sent.10 dicembre 1969, 34/69; 21 ottobre 1975, 24/75.

(44) Come si è rilevato dal Cap.I, tempi e modi di acquisizione dei diritti pensionistici, modalità di riscossione, imposizione fiscale, condizioni di accesso alla pensione sono disciplinati in maniera diversa negli Stati dell'Unione Europea.

strumenti: il cumulo di tutti i periodi di contribuzione presi in considerazione dalle legislazioni nazionali in cui il lavoratore si è spostato ed il pagamento delle prestazioni pensionistiche ai lavoratori residenti negli altri Stati Membri.

Il regolamento 1408/71, uniformandosi a ciò, fissa un sistema normativo fondato su diversi principi: il principio dell'unicità della legislazione applicata per i lavoratori distaccati, il divieto di discriminazione a causa della cittadinanza o nazionalità, il diritto alla preservazione di tutti i diritti pensionistici maturati.

Tali aspetti verranno esaminati analiticamente attraverso la ricostruzione della normativa comunitaria in materia di tutela (non solo previdenziale) del lavoratore che esercita la libertà di circolazione nel territorio UE.

Il Regolamento 1408/71, come chiarisce l'art.2, si applica " ai lavoratori che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati Membri e che sono cittadini o residenti in uno di essi, nonché ai familiari ed ai superstiti dei lavoratori".[45] Va sin d'ora precisato che, quando si parla di lavoratori, si fa riferimento sia ai lavoratori subordinati, sia ai lavoratori autonomi.

Per quanto riguarda la disciplina dei diritti pensionistici dei lavoratori che si spostano da uno Stato all'altro dell'Unione Europea, il regolamento distingue due fattispecie:

- Il distacco temporaneo di un lavoratore per la prestazione di servizi
- Il distacco permanente di un lavoratore che presta il proprio lavoro all'interno di un altro Stato membro per più di un anno

Oltre al regolamento 1408/71, la disciplina della prima fattispecie è contenuta nella direttiva n°96/71 la quale detta norme che agevolino la prestazione di servizi transnazionali da parte delle imprese comunitarie e trova applicazione in tre particolari situazioni: appalto transnazionale, mobilità interaziendale e lavoro interinale (agenzie di lavoro). In tutte e tre le ipotesi, ai fini dell'applicabilità della direttiva e del regolamento sopra citati, deve esistere ed essere mantenuto, durante il distacco, il rapporto tra il lavoratore e l'impresa che lo invia o lo cede temporaneamente.

Per quanto riguarda il trattamento previdenziale dei lavoratori che prestano il loro lavoro in diversi Stati membri, la disciplina è dettata dal titolo II del regolamento 1408, in particolare dagli artt.13 – 17. L'art. 13 prevede in via generale che " la persona che esercita un'attività subordinata nel territorio di uno Stato membro è soggetta alla legislazione di tale Stato anche se risiede nel territorio di un altro Stato o se l'impresa o il datore di lavoro da cui dipende ha la propria sede o il proprio domicilio nel territorio di un altro Stato membro". In questa maniera viene garantita l'eguaglianza nel trattamento dei cittadini europei che prestano la loro attività lavorativa in uno stesso Stato. Tuttavia, l'art. 14 del regolamento deroga a tal principio

---

[45] Nell'art. 1, il regolamento specifica che sono soggetti alla direttiva anche i lavoratori transfrontalieri e stagionali.

disponendo che "il lavoratore occupato nel territorio di uno Stato membro presso un'impresa dalla quale dipende normalmente e distaccato da questa in un altro Stato membro per svolgervi un lavoro per conto di quest'ultima, rimane soggetto alla legislazione del primo Stato a condizione che la durata prevedibile del lavoro non superi i dodici mesi e che egli non sia inviato in sostituzione di un lavoratore giunto al termine del periodo di distacco".

Il regolamento 574/72, in attuazione di tale principio prevede che un istituzione competente dello Stato membro la cui legislazione rimane applicabile rilasci un certificato (modello E 101)attestante la regolare iscrizione del lavoratore al regime previdenziale, l'affermazione che il distacco avviene temporaneamente e la data in cui esso ha fine, la dichiarazione che il lavoratore rimane sottoposto al proprio regime previdenziale.

Da tale normativa emerge il principio, consolidato anche nella giurisprudenza della Corte di Giustizia [46], dell'unicità della legislazione applicabile al lavoratore temporaneamente distaccato: ciò permette di evitare l'applicazione cumulativa di normative nazionali, con tutti i problemi che potrebbero derivarne tenuto conto del breve lasso di tempo in cui il lavoratore si sposta.

Al contrario, per quanto riguarda i lavoratori che prestano la loro attività lavorativa in uno Stato membro diverso da quello dal quale provengono, e per un periodo superiore ad un anno [47], il principio dettato dall'art.13 è quello dell'applicazione del regime dello Stato in cui viene svolto il lavoro. Ne consegue che, ai fini della maturazione dei diritti pensionistici e della liquidazione dell'ammontare della prestazione cui il lavoratore ha diritto, vige il principio del cumulo dei contributi versati ai diversi sistemi previdenziali.

Il sistema di coordinamento dei sistemi pensionistici pubblici obbligatori è finalizzato a garantire i diritti pensionistici del lavoratore attraverso i seguenti principi:

- Il mantenimento dei diritti previdenziali acquisiti dal lavoratore negli Stati Membri in cui ha prestato la sua attività;
- Il diritto a che la pensione di vecchiaia venga liquidata dallo Stato in cui il lavoratore presta la propria attività tenendo conto dei contributi versati ad altri Stati membri (diritto dunque ad un pro- rata di pensione per i periodi assicurativi maturati in altro Stato Comunitario)

---

[46] Sent.11 giugno 1998, C-275/96 *Kuusijarvi*; 13 Marzo 1997, C- 131 – 95 *Huijbrechts*;

[47] Va comunque precisato che, se la durata del lavoro in un primo tempo prevista come non superiore ad un anno si prolunga per circostanze imprevedibili, si continua ad applicare la normativa dettata per i lavoratori temporaneamente distaccati fino al compimento del lavoro, a condizione che l'autorità competente dello Stato Membro in cui viene svolto il lavoro abbia dato il proprio assenso; tale assenso deve essere richiesto prima che scada il periodo di dodici mesi previsto e non può essere dato per un periodo superiore a dodici mesi.

- Liquidazione della pensione di vecchiaia secondo le regole dettate dagli artt.46 n° 3 e 46 ter le quali prevedono i criteri di calcolo e di determinazione della prestazione pensionistica maturata con la contribuzione a Stati diversi. Attraverso un sistema di compensazione interna, gli Stati tutelano il lavoratore dalla perdita di eventuali periodi contributivi.

- Divieto di applicazione di regole anticumulo che gli ordinamenti interni degli Stati membri potrebbero contenere [48].

- Il trattamento fiscale delle prestazioni pensionistiche è quello in vigore nello Stato erogatore della pensione, ossia l'ultimo Stato in cui è stata prestata l'attività lavorativa.

Da questo quadro di principi generali, emerge chiaramente che il regolamento di coordinamento dettato in materia di previdenza sociale dei "cittadini europei", nonostante elimini gli ostacoli di ordine previdenziale alla libera circolazione dei lavoratori, non elimina le differenze tra diversi sistemi pensionistici. In assenza di un sistema europeo di sicurezza sociale e nella necessità che i lavoratori che circolano in Europa non perdano i diritti previdenziali acquisiti con il lavoro, le norme di coordinamento (e non di armonizzazione) si sono rivelate l'unico strumento in grado di realizzare la libertà fondamentale di circolazione del lavoratore nel territorio UE.

5.2. Le polizze vita nel mercato dell'Unione Europea

Nell'ambito dell'Unione Europea non esiste un quadro normativo comunitario in materia di previdenza complementare privata. La previdenza volontaria può dunque estrinsecarsi in forme molto diverse: forme di previdenza collettiva, piani di risparmio individuali, polizze vita contratte con imprese assicuratrici. Il problema giuridico che a livello comunitario si pone è quello della giustificabilità di un trattamento differenziato di prodotti aventi sostanzialmente lo stesso scopo: la garanzia cioè di una prestazione pensionistica adeguata. Il problema si pone soprattutto tra le forme di previdenza complementare collettiva offerte negli Stati membri ed i contratti assicurativi proposti dalle compagnie di assicurazione.

Analizzare la disciplina dell'attività assicurativa dettata a livello comunitario si rende dunque indispensabile per affrontare con maggiore consapevolezza il problema della normativa europea dei fondi pensione.

L'attività delle compagnie di assicurazione è disciplinata da tre direttive: la 79/269/CEE, la 90/619/CEE e la 92/96/CEE.

---

[48] Tale divieto è stato più volte ribadito dalla Corte di Giustizia; da ultimo sent. 22 ottobre 1998, C-143/97 Conti c. Onp.

Gli argomenti che tali direttive trattano sono, in via generale, le condizioni di accesso alle attività assicurative, le condizioni di esercizio delle attività, le riserve tecniche, la revoca dell'autorizzazione, la legge applicabile ai contratti, le regole sul trasferimento del portafoglio di contratti, le regole in materia di informazione e tutela dell'assicurato.

I decreti legislativi n°174 e 175 del 17 Marzo 1995 hanno recepito e dato attuazione ai principi contenuti nella terza direttiva.

Soprattutto con quest'ultima, il legislatore comunitario si propone, da una parte, di rafforzare la tutela dell'assicurato, e, dall'altra, di introdurre nuove norme che diano vita ad una maggiore armonizzazione delle condizioni di esercizio dell'attività assicurativa. Sintesi di tali obiettivi è la creazione di un mercato unico assicurativo in cui le imprese comunitarie siano in grado di operare con pari opportunità in regime di libertà di prestazione di servizi e libertà di stabilimento.

Un istituto fondamentale per il raggiungimento di tale assetto comunitario è la previsione, da parte della terza direttiva, di una "Licenza Unica Europea", vale a dire il diritto di un'impresa di esercitare l'attività di assicurazione in tutto il territorio dell'UE, una volta che sia stata autorizzata in un singolo Stato membro della Comunità.

A tale principio si affianca quello secondo cui la vigilanza sull'attività della compagnia di assicurazione spetta esclusivamente all'autorità di vigilanza dello Stato Membro d'origine [49](Home Country Control).

Il diritto ad operare su tutto il territorio europeo, riconosciuto alle imprese, si concretizza nell'esercizio di due delle libertà fondamentali del trattato: la libertà di stabilimento e la libertà di prestazione di servizi.

Per libertà di stabilimento si intende " *l'attività che un'impresa esercita da uno stabilimento situato nel territorio di uno Stato Membro assumendo obbligazioni con contraenti aventi il loro domicilio abituale, ovvero, se persone giuridiche, la loro sede nello stesso Stato*", mentre per libertà di prestazione di servizi ci si riferisce all' "*attività che un'impresa esercita da uno stabilimento situato nel territorio di uno Stato Membro assumendo obbligazioni con contraenti aventi il loro domicilio abituale, ovvero, se persone giuridiche, la loro sede in un altro Stato Membro*" [50].

Per quanto riguarda la prima fattispecie, questa si concretizza nel permettere a tutte le imprese assicurative europee di aprire succursali, filiali, agenzie e sedi secondarie in qualsiasi Stato Membro a parità di condizioni delle imprese ivi residenti. I contratti assicurativi vengono in tal caso stipulati da un'unità operativa nel territorio dello Stato membro e, come conseguenza, viene applicata la disciplina civile, amministrativa e fiscale vigente in tale Stato.

---

[49] Secondo la direttiva 92/96/CEE lo Stato Membro d'origine è lo Stato membro in cui è situata la sede sociale dell'impresa di assicurazione che assume l'impegno.

[50] Entrambe le definizioni sono contenute nel d.lgs.174/1995, art. 1, che riporta esattamente quanto stabilito dalla terza direttiva in materia di assicurazioni.

Lo Stato membro d'origine manterrà comunque, in via esclusiva, l'esercizio del potere di controllo sull'attività assicurativa. Per rendere effettivo tale controllo, la terza direttiva CEE prevede norme di raccordo e di scambio di informazioni tra le istituzioni che in ogni singolo Stato sono preposte alla vigilanza sul mercato assicurativo.

Per quanto riguarda la libera prestazione di servizi, questa può essere esercitata previa autorizzazione dell'Autorità di vigilanza dello Stato d'origine, la quale ha l'onere di comunicare la concessione dell'autorizzazione alla corrispondente autorità dello Stato in cui l'impresa assume l'impegno assicurativo (rectius stipula il contratto di assicurazione).

Si possono individuare tre situazioni in cui la prestazione di servizio assicurativo assume il carattere transfrontaliero:

1. il prestatore di servizi si sposta in uno Stato membro diverso da quello in cui è stabilito e stipula il contratto assicurativo nello Stato in cui risiede il beneficiario della prestazione;
2. il beneficiario della prestazione si sposta nel Paese in cui l'impresa assicurativa ha il suo stabilimento;
3. la prestazione cui il beneficiario ha diritto viene ceduta ad una compagnia di assicurazione stabilita in un altro Stato Membro (in questo caso, la direttiva prevede che il beneficiario deve essere informato e può recedere dal contratto entro un congruo termine).

Non si deve trascurare, in relazione ai primi due punti, che la vendita di prodotti assicurativi on – line viene ad assumere una sempre maggiore importanza. Comunque, quando nell'esercizio della libertà di prestazione dei propri servizi l'impresa assicurativa conclude contratti in Stati diversi da quello in cui è stabilita, si serve generalmente di un intermediario. A seconda dell'attività svolta dall'intermediario, in particolare dalla continuità, periodicità ed estensione con cui viene resa la prestazione nello Stato ospite, si può configurare la fattispecie dello "stabilimento" nello Stato o quella della semplice prestazione di un servizio [51]. Ciò interessa soprattutto ai fini della comunicazione che l'autorità di vigilanza dello Stato d'origine deve inoltrare a quella dello Stato dell'impegno, e non tanto per il trattamento giuridico riservato ai contratti conclusi.

---

[51] La corte di Giustizia, affrontando la questione si è espressa nei seguenti termini: "*non si può dedurre automaticamente che, nei rapporti con i terzi, ogni rappresentanza che sia soggetta alla casa madre debba inevitabilmente essere qualificata come succursale o agenzia. Il concetto di succursale, agenzia e di qualsiasi altra filiale implica un centro operativo che si manifesti in modo duraturo verso l'esterno come un estensione della casa madre, provvisto di direzione e materialmente attrezzato in modo da poter trattare affari con i terzi, di guisa che questi, pur sapendo che il rapporto giuridico si stabilirà con la casa madre, sono dispensati dl rivolgersi direttamente a questa, e possono concludere affari nel centro operativo che ne costituisce l'estensione"(C-33/78)*

Infatti, così come accade nel caso di esercizio della libertà di stabilimento, la normativa applicabile ai contratti conclusi in regime di libera prestazione di servizi (dettata dall'art.4 della direttiva 90/619/CEE, richiamato dall'art.44 della terza direttiva 92/96/CEE), *è quella dello Stato membro dell'impegno*, ove con quest'ultima espressione si vuole significare "*lo Stato in cui il contraente beneficiario ha la residenza, ovvero se il contraente è una persona giuridica, lo Stato Membro in cui è situato lo stabilimento di tale persona giuridica a cui si riferisce il contratto*".

Riguardo al trattamento fiscale, ogni contratto di assicurazione " *è sottoposto esclusivamente alle imposte indirette e agli oneri parafiscali gravanti sui premi di assicurazione nello Stato Membro in cui il rischio è localizzato*". (52)

Alla luce dell'analisi delle direttive di armonizzazione delle condizioni di esercizio dell'attività assicurativa, si può senza dubbio affermare che, dal punto di vista dei lavoratori e dell'esercizio della libertà di circolazione all'interno del territorio UE, la garanzia della libera prestazione di servizi da parte delle compagnie di assicurazione, si traduce in una significativa possibilità per il lavoratore di continuare a versare i premi del contratto assicurativo dal nuovo Stato in cui si sposta, senza alcun pregiudizio per i diritti acquisiti.

---

(52) *Art.14 direttiva 92/96/CEE*. Va inoltre chiarito che il luogo in cui è localizzato il rischio è, ai sensi dell'art.2 e) della seconda direttiva, lo Stato dell'impegno.

BIBLIOGRAFIA

- COM (97) 283, *Overview of the responses to the Green Paper on supplementary pension in the single Market*;
- COM (99) 134, 11 Maggio 1999, " *Towards a single market for supplementary pension*";
- STEVENS L., DRABBE H., DIETVORST G., KAVELAARS P., *Pension systemin the Europen Union*, Kluwer, 1999;
- SCIFONI G., SACRESTANO A., *La riforma della disciplina fiscale del secondo e terzo pilastro del sistema pensionistico nazionale*, Il Fisco, fasc.23, 2001;
- PERACCHI F., *Le pensioni in Italia e in Europa*, Padova, 2000;
- *Libro Verde sulle Pensioni complementari nel Mercato Unico* pubblicato dalla Commissione Europea, COM (97) 283;
- EUROPEAN FEDERATION FOR RETIREMENT PROVISION (EFRP), *European Pension Funds*, 1996;
- CEA, *System of occupational pension provision and the tax treatment thereof*, 1997;
- EIORP, *A single License to enable Multinationals to pool their pension liabilities and assets on a tax neutral basis*, 2000, 18;
- EUROPEAN ROUND TABLE OF INDUSTRIALISTS, *European Pension. An Appeal for Reform*, 2000;
- RICHARD F., Fonds de pension à l'allemande, Le Monde, 11 Maggio 2001;
- AXEL BORSCH - SUPAN, "*Social Security Reform in Germany*", lavoro presentato nel Convegno "*Social Security Reforms: International Comparison*", Roma, 16 e 17 Marzo, 1998 (disponibile sul sito del Ministero del lavoro www.minlavoro.it);
- WINFRED SCHMAHL, *The public-private mix in pension provision in Germany*, 1997, 100;
- REIN M., WADENSJO E., *Enterprise and Welfare State*, 1997;
- GONZALEZ PALERMO J., *Social Security Reforms in Continental Europe: the Case of Spain*, documento del convegno organizzato dal CNR, Roma, 1998 (disponibile nel sito del Ministero del lavoro www.minlavoro.it);
- LUTIJENS ERIC, "*International perspectives on supplementary pensions*", Emmanuel Reynaud, Bryn Davies, GerardHughes, 1997, 18;

- BRINDISI F. *Le pensioni in Italia e in Europa*, Padova 2000;
- European Commision's Network of Experts on Supplementary Pensions, 1994;
- LYNES TONY, *The British* Case, in Enterprise and Welfare State, Martin Rein and Eskil Wadensjo,1997,332;
- FERRI E., PRETO A., *Un quadro normativo comunitario per le pensioni complementari*", Diritto ed Economia dell'Assicurazione,1999, fasc.1;

GIURISPRUDENZA

- Corte di Giustizia C-115/97/C-117/97, 21 settembre 99;
- Corte di Giustizia C-27/93, *FinanzmtKoln-Alstadt v. Shumacher*, 14 febbraio1995;
- Corte di Giustizia C-70/95, 17 Giugno 1995;
- Corte di Giustizia C-55/94, 30 ottobre 1995;
- Corte di Giustizia C-118/96, 1998 *Safir;*
- Corte di Giustizia C-204/90, 1992;
- Corte di Giustizia C-219/97, 1999;
- Corte di Giustizia, da C-180/98 a C 184/98, 12 settembre 2000;
- Corte di Giustizia C- 34/69, 10 dicembre 1969;
- Corte di Giustizia C- 24/75, 21 ottobre 1975;
- Corte di Giustizia C-275/96 *Kuusijarvi*, 11 giugno 1998;
- Corte di Giustizia, C- 131/95 *Huijbrechts*, 13 Marzo 1997;
- Corte di Giustizia C-143/97 *Conti c. Onp*, 22 ottobre 1998;
- Corte di Giustizia C-224/94, 1995;
- Corte di Giustizia C-159/91, 1993.

NORMATIVA

- Direttiva 92/96/CEE;
- Direttiva 98/49/CE;
- Direttiva 79/269/CEE;

- Direttiva 90/619/CEE;
- Proposta di direttiva COM 507/2000;
- Comunicazione della Commissione COM(1999) 134 , 11 Maggio 1999;
- Comunicazione della Commissione COM (97) 283;
- Artt. 39, 43, 49, 56 , 77, 100 A, 136 del Trattato CE;
- Reg. 2001/83;
- Regolamento 1248/92;
- Regolamento 574/72;
- Regolamento1408/71;
- Wet van 17 maart1949 houdende vaststelling van en regelingbetreffende verplichte deelneming in een bedrijfspensioenfonds (legge 17 Maggio1949 che stabilisce le regole relative all'iscrizione obbligatoria ad un fondo pensione di categoria);
- Wet van 15 mei 1962 houdende regelen betreffende pensioen-en spaarvoorzieningen (legge 15 Maggio 1962 sui fondi pensione e sui fondi risparmio, così come modificata anche recentemente).