

SENATO DELLA REPUBBLICA

————— XVII LEGISLATURA —————

Doc. XVIII
n. 221

RISOLUZIONE DELLA 11^a COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

(Relatrice GATTI)

approvata nella seduta del 4 ottobre 2017

SULLA

**PROPOSTA DI REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL
CONSIGLIO SUL PRODOTTO PENSIONISTICO INDIVIDUALE
PANEUROPEO (PEPP) – (COM (2017) 343 DEFINITIVO)**

Ai sensi dell'articolo 144, commi 1 e 6, del Regolamento

—————

Comunicata alla Presidenza il 9 ottobre 2017

—————

INDICE

Testo della risoluzione	<i>Pag.</i>	3
Parere della 14 ^a Commissione permanente	»	6

La Commissione,

esaminata, ai sensi dell'articolo 144, comma 1, del Regolamento, la proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP);

premesso che la proposta di regolamento in esame mira ad incrementare la diffusione delle pensioni individuali nell'Unione europea, il cui mercato e il prezzo dei prodotti variano da uno Stato membro all'altro;

valutato che il progetto dei PEPP appare particolarmente adeguato per i Paesi in cui i mercati nazionali delle forme ad adesione individuale sono ancora poco diffusi, mentre per gli Stati membri in cui il mercato degli schemi terzo pilastro è già sviluppato potrebbe creare criticità, il che richiederebbe un'analisi più approfondita sulle conseguenze dell'adozione del progetto stesso;

considerato che quest'ultimo aspetto è particolarmente sentito in Italia, dove il legislatore ha equiparato le forme occupazionali (fondi pensione negoziali e fondi pensione pre-esistenti) e quelle ad adesione individuale (fondi pensione aperti, piani individuali di previdenza) per fini fiscali, informativi, di vigilanza e di investimenti;

osservato che in alcuni Stati membri le competenze di vigilanza sui prodotti previdenziali si concentrano in un'unica Autorità e che in Italia spetta alla Commissione di vigilanza sui fondi pensione (COVIP) l'attività di vigilanza sul prodotto pensionistico, sia in fase di ingresso nel mercato che in fase di funzionamento, mentre restano in capo alle autorità di vigilanza dei diversi settori (bancario, finanziario, assicurativo) le competenze in materia di reti di distribuzione;

rilevato che la proposta in esame non chiarisce le competenze di autorità nazionali *home* e *host*, nel caso di PEPP che raccolgano adesioni al di fuori dello Stato in cui sono stati istituiti;

considerato inoltre che, con riguardo ai criteri prudenziali in materia di *asset allocation* delle risorse, la proposta di regolamento prevede essenzialmente regole di carattere qualitativo;

rilevato che è previsto che i PEPP vengano gestiti in modo tale da assicurare, nel caso della cosiddetta «opzione di *default*», la protezione del capitale e una gestione prudentiale che utilizzi adeguate tecniche di mitigazione del rischio, anche per quanto riguarda le altre opzioni di investimento;

valutato che, al fine di assicurare la migliore tutela degli iscritti, è necessario prevedere opportuni presidi atti a garantire una diversificazione degli investimenti, inclusi i possibili limiti quantitativi, nonché un'esposizione al rischio che tenga conto dell'orizzonte temporale disponibile fino al pensionamento, e conseguentemente del pericolo che, nel lungo

termine, il risultato degli investimenti non risponda alle aspettative degli iscritti;

preso atto dei rilievi della 14^a Commissione;

osservato che la proposta è conforme ai principi di proporzionalità e sussidiarietà,

si esprime in senso favorevole con le seguenti osservazioni:

a livello generale, si fa osservare che l'attuale formulazione della proposta in esame potrebbe interferire in maniera significativa con l'assetto di vigilanza proprio dell'ordinamento italiano;

con riferimento al trattamento fiscale per le forme previdenziali, si rileva che la differenza di benefici fiscali – nelle varie fasi del percorso di previdenza individuale – fra la normativa italiana, che sottopone a imposizione fiscale i rendimenti maturati in tutte le forme pensionistiche, e quella di altri Paesi europei, considerata più favorevole per il fruitore, potrebbe creare uno svantaggio competitivo agli operatori italiani. Sarebbe pertanto necessario un coordinamento tra i diversi trattamenti fiscali su tali prodotti attualmente in vigore negli Stati membri;

in merito alle competenze di vigilanza, alla luce delle diverse funzioni svolte dall'organo di vigilanza europea (EIOPA) e quello della vigilanza in Italia (COVIP), si suggerisce di prevedere che il tipo di rapporto fra i due organi di vigilanza sia più cogente, con una partecipazione attiva delle autorità nazionali nelle diverse fasi della vita dei PEPP. Si propone altresì di demandare a ciascuno Stato membro la facoltà di procedere alla nomina di una specifica autorità responsabile della vigilanza sul prodotto;

in merito alla fornitura del servizio di trasferimento (articolo 45), si suggerisce di specificare che il servizio viene previsto anche nel caso di trasferimento da PEPP a fondi pensione ordinari;

con riferimento al periodo di permanenza minimo previsto per PEPP e fondi pensione, sarebbe opportuno allineare le diverse previsioni, di 5 e 2 anni, prima di poter trasferire la propria posizione individuale, riducendo così l'incidenza dei costi applicati all'atto del trasferimento;

sugli obblighi informativi, si fa notare che esiste una differenza sostanziale fra il sistema informativo italiano previsto dalla COVIP – molto dettagliato e che prevede per tutti gli ambiti previdenziali una nota informativa, un indicatore sintetico dei costi e un progetto esemplificativo – e quello previsto per i PEPP, in particolare per l'opzione di *default*, che, per esigenze di semplificazione, non prevede particolari tutele informative. Al fine di colmare tale lacuna, si potrebbe prevedere la diffusione di materiale informativo meno dettagliato ma comunque soddisfacente rispetto alle esigenze degli utenti;

in merito alle regole di investimento e sulla fase di accumulo, si sottolinea che sia i PEPP sia i prodotti italiani partono dal principio della «persona prudente», aspetto che comunque non è rispettato nell'articolo 33 (*Regole di investimento*) della proposta di regolamento. Anche su questo aspetto sarebbe opportuno un tentativo di omogeneizzazione in termini

di principi, obiettivi e regole di comportamento anche sulla gestione finanziaria;

con riferimento alla locuzione contenuta nella proposta di «Autorità di vigilanza nazionale» (*competent Authority*), si suggerisce di utilizzare l'espressione «*competent Authorities*» e di chiarire la ripartizione di competenze tra autorità del Paese di origine del PEPP (*home*) e quella del Paese di raccolta delle adesioni (*host*);

infine, si raccomanda che la normativa europea garantisca un contenuto più puntuale ai principi e ai criteri di investimento contenuti nella proposta di regolamento.

PARERE DELLA 14^a COMMISSIONE PERMANENTE
(POLITICHE DELL'UNIONE EUROPEA)

(Estensore: GRANAIOLA)

4 ottobre 2017

La Commissione, esaminato l'atto,
considerato che:

la proposta intende creare il prodotto pensionistico individuale europeo (PEPP – *PanEuropean Personal Pension*), prodotto d'investimento di lungo termine, disegnato per la finalità previdenziale integrativa individuale di ogni cittadino dell'Unione e finalizzato a superare i limiti dei diversi regimi nazionali. È ideato come prodotto di massa che si rivolge alla totalità del mondo del lavoro e che intende rafforzare il terzo pilastro previdenziale anche nell'ottica di favorire la concorrenza tra i diversi operatori, per ridurre i costi e mobilitare risorse finanziarie a sostegno dell'economia reale e degli investimenti. I PEPP potranno essere offerti da un'ampia gamma di soggetti autorizzati (banche, imprese di assicurazione, gestori di patrimoni, fondi pensionistici aziendali o professionali, imprese di investimento) sotto la vigilanza coordinata delle autorità nazionali e dell'EIOPA (*European Insurance and Occupational Pensions Authority*). La proposta può contribuire alla creazione di un mercato unico delle pensioni individuali e promuovere la concorrenza tra fornitori a vantaggio dei consumatori. Essa integra le attuali norme divergenti a livello nazionale e dell'Unione europea creando un quadro paneuropeo per le pensioni individuali per le persone che desiderano avvalersi di questa opzione di risparmio supplementare, trasferibile in tutta l'Unione. Tale nuovo quadro non sostituirà né armonizzerà gli schemi pensionistici individuali esistenti a livello nazionale, ma introdurrà un nuovo strumento per il risparmio volontario, garantendo un'adeguata tutela dei consumatori per quanto riguarda le caratteristiche essenziali del prodotto;

per quanto riguarda il trattamento fiscale, dal documento di lavoro della Commissione europea SWD (2017) 243 risulta che la maggior parte degli Stati membri prevede l'esenzione sui contributi, tassando le plusvalenze o le rendite, mentre altri Paesi, al contrario, prevedono l'imposizione sui contributi versati e non sulle rendite. Tale eterogeneità tra le discipline fiscali nazionali può tuttavia porre i *provider* italiani in una condizione di svantaggio, nella fornitura di prodotti europei, rispetto ai loro concorrenti operanti in altri Paesi. Per incoraggiare gli Stati membri ad agevolare la fornitura di prodotti pensionistici individuali paneuropei, parallelamente

alla proposta in titolo, la Commissione ha adottato, il 29 giugno 2017, una raccomandazione sul trattamento fiscale dei prodotti pensionistici individuali, compreso il prodotto pensionistico individuale paneuropeo (C(2017) 4393);

per quanto concerne la politica di investimento, i consumatori potranno scegliere tra un'opzione *standard* di investimento sicura e opzioni alternative con diversi profili di rischio/rendimento. I consumatori beneficeranno della portabilità a livello dell'Unione europea, della piena trasparenza dei costi del prodotto pensionistico individuale paneuropeo e della possibilità di cambiare fornitore (con un massimale per i costi di trasferimento). In particolare, dopo tre anni dall'entrata in vigore del regolamento, la portabilità consentirebbe a coloro che si trasferiscono in un altro Stato membro di mantenere le condizioni e gli incentivi che erano previsti nello Stato di provenienza;

rilevato che nella valutazione di impatto della proposta si è preferito non proporre l'armonizzazione dei regimi nazionali, ma di limitarsi a dettare un quadro aggiuntivo in materia di prodotti pensionistici individuali a livello europeo, che integra i vigenti regimi nazionali e riesce a colmare le carenze individuate utilizzando soluzioni mirate per evitare eccessivi costi di conformità,

formula per quanto di competenza osservazioni favorevoli, con i seguenti rilievi:

la base giuridica è data dall'articolo 114 del trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), che prevede la procedura legislativa ordinaria per l'adozione di misure di ravvicinamento delle disposizioni nazionali che hanno per oggetto l'instaurazione e il funzionamento del mercato interno. Tale base giuridica viene utilizzata, come in altre precedenti proposte della Commissione, per veicolare nell'ordinamento euro-nazionale un regime giuridico di un determinato istituto che si aggiunge a quelli nazionali (cosiddetto «29esimo regime»). Tale possibilità è stata in altre occasioni contestata da alcuni Stati membri che avrebbero invece preferito la base giuridica di cui all'articolo 352 del TFUE sui cosiddetti poteri impliciti, che tuttavia prevede una decisione all'unanimità in Consiglio e la mera approvazione del Parlamento europeo. Al riguardo, si ritiene di sostenere la proposta della Commissione europea;

il principio di sussidiarietà è rispettato e sufficientemente motivato nella relazione della Commissione europea. In particolare:

per quanto riguarda il criterio di necessità, primo parametro di valutazione del principio di sussidiarietà, secondo la Commissione europea gli sforzi non coordinati degli Stati membri a livello centrale, regionale o locale, non possono rimediare alla frammentazione giuridica della regolamentazione dei prodotti, che comporta costi di conformità supplementari per gli operatori e scoraggia le attività transfrontaliere;

per quanto concerne il criterio di efficacia – secondo parametro di valutazione del principio di sussidiarietà – l'azione a livello dell'Unione

europea può contribuire a porre rimedio alle conseguenze della frammentazione del mercato, in particolare in termini di costi. Senza un intervento dell'Unione è improbabile che i singoli risparmiatori possano beneficiare della riduzione di prezzo e del miglioramento della gamma di prodotti consentiti dagli incrementi di efficienza e dai rendimenti di grandi aggregati di attività;

anche il principio di proporzionalità è rispettato e si collega alla scelta, compiuta con la valutazione di impatto, per un regime giuridico aggiuntivo rispetto a quelli nazionali. In tale prospettiva, inoltre, anche la scelta del regolamento al posto della direttiva è maggiormente funzionale all'unicità di disciplina per gli aspetti messi in comune. Per quanto riguarda gli oneri amministrativi, essi sarebbero esigui, poiché la proposta consiste nell'aggiunta di una nuova categoria di prodotti all'esistente portafoglio di prodotti forniti da imprese di assicurazione, fondi pensione, imprese di investimento, gestori di patrimoni e banche, tutti soggetti al controllo regolamentare delle autorità nazionali competenti nell'ambito dei vigenti quadri normativi;

non si rilevano pertanto profili di manifesta inattendibilità delle valutazioni effettuate e riportate nella proposta, tali da richiedere l'attivazione del cartellino giallo;

nel merito, si osserva che, nella Relazione programmatica sulla partecipazione dell'Italia all'Unione europea per il 2017, il Governo affermava come l'introduzione dei prodotti di cui alla proposta in esame potrà essere nel complesso accolta positivamente. Infatti, la struttura di base di tali prodotti appare molto simile a quella dei fondi pensione aperti esistenti in Italia e gli elementi tendenti a favorire la comparabilità e la concorrenza si pongono in linea con l'ordinamento italiano e con le sue più recenti prospettive di evoluzione. Dal punto di vista dei potenziali aderenti, è da vedere con favore la possibilità che tramite l'introduzione di detti prodotti la dinamica del mercato possa favorire una discesa dei costi dei prodotti individuali. Fermo restando la necessità di uno specifico coordinamento del trattamento fiscale di tali prodotti nei diversi Stati membri, l'esperienza già maturata con prodotti simili pone gli operatori nazionali in una buona posizione competitiva rispetto ai concorrenti esteri e potrebbe consentire loro di sviluppare la propria attività anche in altri Stati membri dell'Unione europea;

si formula quindi un giudizio nel complesso positivo sulla proposta, fermo restando la necessità di un'interlocuzione puntuale con il Governo e con le realtà istituzionali competenti sulla sostanza dei singoli aspetti disciplinati e segnatamente sulle questioni relative: alla necessità di tener conto degli assetti di vigilanza esistenti nei diversi Stati membri; alla ripartizione di competenze tra autorità *home* e autorità *host*, nei casi di distribuzione transfrontaliera dei prodotti; all'informativa prevista per i consumatori; al ricorso agli atti delegati; alle disposizioni in materia di limiti agli investimenti; e, come sottolineato precedentemente, al necessario coordinamento nel trattamento fiscale di tali prodotti.