

I PAN-EUROPEAN PENSION PRODUCTS (PEPP) QUALE STRUMENTO PER LA RIDUZIONE DELLE ASIMMETRIE FISCALI IN AMBITO EUROPEO, E POTENZIALE BARICENTRO DELLE POLITICHE PREVIDENZIALI E FISCALI COMUNITARIE IN MATERIA DI PREVIDENZA COMPLEMENTARE RIVOLTE AI CROSS BORDER WORKERS

di Marcella Martis*

SOMMARIO: 1. La previdenza complementare – I fondi pensione e le libertà fondamentali del Trattato sull'Unione Europea. – 2. La previdenza complementare. Profili domestici. Ricostruzione sistematica. – 3. Segue: la copertura costituzionale della previdenza complementare. – 4. Previdenza complementare e fiscalità nel modello domestico. – 5. Previdenza complementare e asimmetrie fiscali nell'Unione Europea. – 6. La carenza di appeal dei PEPP quale prodromo della mancata armonizzazione unionale della previdenza complementare.

Abstract: La recente introduzione del *Pan-European Personal Pension Product* (PEPP), strumento di previdenza complementare europeo con funzione sussidiaria rispetto ai piani individuali previdenziali individuali domestici, pur astrattamente idoneo ad assurgere a veicolo d'elezione per il riconoscimento dei diritti unionali in ambito pensionistico, non pare al momento idoneo a garantire l'affermazione del diritto dei cittadini dell'Unione a vivere e lavorare nello spazio comunitario, e ciò a cagione di un'applicazione domestica degli stessi PEPP invero frammentaria, senz'altro figlia di un approccio non incisivo del Legislatore europeo.

Abstract: The recent introduction of the Pan-European Personal Pension Product (PEPP), a European supplementary pension instrument with a subsidiary function with respect to domestic individual pension plans, although in theory suitable for becoming the vehicle of choice for the recognition of Union rights in the field of pensions, does not currently appear to be suitable for guaranteeing the affirmation of the right of Union citizens to live and work in the Community area, and this is due to the truly fragmentary domestic application of the PEPP, undoubtedly the result of an incisive approach on the part of the European legislator.

* Professoressa associata di Diritto Tributario, presso l'Università degli Studi di Cagliari.

1. La previdenza complementare – I fondi pensione e le libertà fondamentali del Trattato sull’Unione Europea

Come noto, l’ambito pensionistico e quello della fiscalità sono da sempre caratterizzati da un rapporto biunivoco, il quale, specie per quanto concerne i profili di rilevanza comunitaria, trova una delle principali declinazioni nella previdenza complementare. Proprio in tale contesto si inserisce la recente introduzione di un prodotto pensionistico paneuropeo, denominato *Pan-European Personal Pension Product* (PEPP) che, come si illustrerà *infra*, assurge a strumento cardine nell’approccio del Legislatore europeo alle tematiche della cd. “mobilità passiva” e dei cd. *cross border workers*. Non vi è d’altro canto alcun dubbio che lo sviluppo transfrontaliero della previdenza complementare occupazionale, oltre ad essere una delle finalità perseguite dalla Direttiva IORP 2¹, rappresenti uno dei *driver* comunitari di cui il nuovo piano pensionistico individuale paneuropeo è il diretto prodotto.

La tematica è stata recentemente oggetto di rinnovato interesse da parte della Commissione europea che, con il reg. UE 1238/2019², è intervenuta sull’argomento proprio al fine di uniformare la disciplina del cosiddetto secondo settore, anche attraverso la previsione di una nuova forma di risparmio previdenziale integrativo, da attuarsi con i “*Pan-European Personal Pension Products*” (PEPP)³ appena sopra richiamati, fondi pensione caratterizzati da un’ampia portabilità fra gli Stati membri dell’UE e destinati ad incrementare le dimensioni del mercato della previdenza⁴.

Più specificamente, trattasi di un prodotto pensionistico paneuropeo, sussidiario rispetto ai prodotti di previdenza individuale nazionali, poten-

¹ La normativa fiscale dei fondi di previdenza complementare, originariamente regolata dal d.lgs. 252/2005, ha subito diverse modifiche da parte del legislatore italiano, da ultimo con il d.lgs. 147/2018, entrato in vigore il 1° febbraio 2019, attraverso cui è stata recepita la dir. UE 2016/2341 del Parlamento europeo e del Consiglio del 14 dicembre 2016, nota come Direttiva IORP II (*Institutions for Occupational Retirement Provision*), che contiene una serie di regole indirizzate ai paesi membri e intese a securizzare i Fondi, stabilire controlli, individuare i requisiti gestionali e quelli relativi agli iscritti. Sul tema diffusamente, cfr. S. BATTISTINI, *La tassazione cross-border penalizza le prestazioni dei fondi pensione esteri rispetto a quelle dei fondi italiani*, in *il fisco*, 23/2022, 4146; R. BARONE, *L’unione europea e i sistemi nazionali di previdenza dei liberi professionisti*, in *Notariato.*, 5/2021, 573 ss.

² Reg. UE 1238/2019, pubblicato in G.U. del 25 luglio 2019, n. 198 di cui è stata data attuazione in Italia con il d.lgs. 3 agosto 2022, n. 114, pubb. in G.U. n. 184 dell’8 agosto 2022.

³ I “Pepp” sono fondi pensione caratterizzati dagli stessi *standard* all’interno dei confini dell’UE e la cui prerogativa è la loro agevole trasferibilità all’interno dell’Unione, onde garantire una snella scalabilità della previdenza privata individuale su scala europea.

⁴ Trattasi di tematica che nel quadro europeo della sicurezza sociale aveva assunto peculiare rilievo anche in passato, come emerge dai provvedimenti della Commissione europea intervenuta sull’argomento fin dagli anni Ottanta, cfr. tra le altre, le Comunicazioni del 29 novembre 1989 e del 22 luglio 1991.

zialmente caratterizzato da una forte attrattività soprattutto per i giovani e i lavoratori mobili. Ciò a ragione della flessibilità che lo connota, con particolare riguardo alla possibilità, riconosciuta a sottoscrittori – quantomeno negli intenti unionali – di giovare degli stessi benefici fiscali riconosciuti ai prodotti pensionistici individuali di diritto interno.

Proprio a tal riguardo, la Commissione europea, fin dal 2017, nell'adottare una specifica Raccomandazione sul trattamento fiscale da riservare ai prodotti pensionistici individuali, vi aveva incluso anche quello "paneuropeo" di recente introduzione⁵. E così, come si evince da alcuni passaggi della predetta Raccomandazione, gli Stati membri sono stati invitati a riconoscere ai "PEPP", una volta introdotti nel mercato delle pensioni individuali, gli stessi sgravi fiscali concessi ai prodotti pensionistici individuali nazionali, anche qualora le caratteristiche dei neoprodotti non risultino perfettamente rispondenti ai criteri nazionali cui lo Stato membro subordina la concessione di sgravi fiscali⁶.

Trattasi di tematica forse non adeguatamente indagata dalla letteratura tributaria, ma recentemente tornata alla ribalta, e ciò, con tutta evidenza, alla luce dei nuovi scenari che oggi si presentano all'esito dell'incremento demografico e dell'accresciuta mobilità dei lavoratori, che hanno palesato la necessità di disporre di schemi previdenziali maggiormente flessibili e rispondenti all'esigenza di assicurare una gestione su scala "paneuropea" dei fondi pensione. In tale contesto si inserisce il reg. UE 2019/1238⁷, attraverso il quale il Legislatore vorrebbe armonizzare, nell'ambito della disciplina dei fondi pensione, la distribuzione, il contenuto minimo dei contratti, le opzioni di investimento, il trasferimento e la portabilità dei predetti fondi.

Orbene, considerato il ruolo determinante che rivestono i fondi pensione non solo in Italia ma anche nell'ambito dei paesi facenti parte dell'Unione

⁵ Si veda Proposta di Regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP) del 29.6.2017 COM(2017) 343 (*final*).

In realtà l'idea di un prodotto pensionistico paneuropeo era *in nuce* fin dalla Comunicazione dell'aprile 2001 (COM(2001)), intervenuta anche al dichiarato fine di eliminare gli ostacoli fiscali nell'ambito dei fondi pensione occupazionali transfrontalieri, affrontando in modo specifico il problema della doppia tassazione che poteva conseguire dal mancato coordinamento fra le regole fiscali adottate dai diversi stati membri.

⁶ Così la Raccomandazione della Commissione del 29 giugno 2017, par. 2.1, p. 4.

⁷ Il 22 marzo 2022 la Commissione ha pubblicato e applicato il regolamento sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo ("PEPP") adottato nel 2019, cui è stata recentemente data attuazione nell'ordinamento italiano dal d.lgs. 2 agosto 2022, n. 114, pubblicato nella G.U. n. 184 dell'8 agosto 2022 ed entrato in vigore il 23 agosto 2022. Per una ricostruzione sull'argomento, cfr. tra gli altri, il recente contributo di G. MATTARELLA, *La normativa europea sui prodotti pensionistici individuali paneuropei tra regolazione del mercato e automatizzazione dei servizi finanziari (il reg. ue 2019/1238 del 20 giugno 2019 e la sua attuazione ad opera del d.lgs. 2 agosto 2022, n. 114)*, in *Nuove Leggi civ. comm.*, 2023, 1, 114 ss.

Europea, a tutta prima appare necessario offrire una breve panoramica della disciplina dettata dal Legislatore domestico in tema di previdenza complementare, e ciò allo scopo di individuare, attraverso la ricognizione dei tratti essenziali della tematica, i più rilevanti riflessi sul piano tributario.

Tale analisi ermeneutica non sarebbe tuttavia completa se non si individuassero le principali cause ostative a una fattiva affermazione della previdenza complementare nell'ambito europeo. È infatti innegabile che in un contesto transfrontaliero emergano rilevanti anomalie funzionali (*recte* asimmetrie fiscali), posta la difformità del rapporto fra deducibilità (non ovunque immediata) dei contributi, e tassabilità (non sempre successiva) della prestazione previdenziale⁸. Non tutti i Paesi, infatti, disciplinano il regime fiscale delle varie fasi del rapporto in modo omogeneo, giacché il momento della deduzione e dell'imposizione si atteggiano secondo differenti forme, siano esse preventive o successive, a seconda delle normative interne, di guisa che il fenomeno tende a frammentarsi nelle specifiche declinazioni offerte dagli Stati dell'Unione⁹.

La circolazione dei lavoratori all'interno del territorio dell'Unione è risultata fortemente compromessa proprio in ragione delle inevitabili divergenze che caratterizzano le legislazioni interne dei diversi Stati membri in relazione alla scelta dei modelli di tassazione della previdenza; e questo sia quanto alla libertà di circolazione, a cagione delle disparità presenti tra i singoli Stati per ciò che concerne le condizioni di adesione a una forma di previdenza complementare, sia con riferimento al diritto di stabilimento a seguito della cessazione del rapporto lavorativo, allorché la prestazione previdenziale sia fiscalmente penalizzata dalla nuova residenza.

Appare allora evidente che i regimi previdenziali approntati dai singoli Stati Membri dovrebbero essere adeguatamente coordinati a livello comunitario, soprattutto in un contesto in cui il Trattato istitutivo della Comunità Europea riconosce e tutela libertà fondamentali quali, appunto, la libera circolazione dei lavoratori¹⁰ e la libera prestazione dei servizi¹¹, oltre al diritto di

⁸ P. PURI, *Destinazione previdenziale e prelievo tributario*, Milano, 2005, 345 ss. Concorda, M. SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo*. Parte I, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, 3/2020, 611.

⁹ R. LUPI, *Concorrenza tra ordinamenti, comunità europee e prelievo tributario*, in A. Zoppini (a cura di), *La concorrenza tra ordinamenti giuridici*, Bari, 2004, 183 ss.

¹⁰ In tal senso anche la Corte Giust. UE, sent. del 21 gennaio 2016, C-515/14, *Commissione/Cipro*, punto 39; Corte Giust. UE, sent. dell'1 aprile 2008, C-212/06, *Gouvernement de la Communauté française e Gouvernement wallon*, punto 44; Corte Giust. UE, sent. del 16 febbraio 2006, C-137/04, *Rockler*, punto 17; Corte Giust. UE, sent. del 16 febbraio 2006, C-185/04, *Öberg*, punto 14, tutte in *curia.europa.eu*.

¹¹ Cfr. art. 56 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (di seguito anche TFUE), pubblicato nella Gazzetta Ufficiale 2012/C 326/01.

dimorare in uno Stato membro diverso da quello di origine e di rimanervi a seguito della cessazione del rapporto di lavoro¹².

Nelle pagine che seguono, verrà peraltro posto in rilievo come l'opportunità di un coordinamento a livello comunitario dei regimi pensionistici non sia priva di effetti anche dal punto di vista del risparmio previdenziale, rappresentando i contributi, compreso quello complementare, un capitale meritevole di "libero" trasferimento da fondo pensione ad un altro.

Da quanto brevemente esposto, deriva un quadro generale che, se da un lato presenta un evidente potenziale innovativo, dall'altro si appalesa estremamente complesso¹³, circostanza che emerge dalla più recente produzione normativa, indiscussa testimone del progressivo abbandono del monismo statale nel campo della previdenza complementare¹⁴.

2. La previdenza complementare. Profili domestici. Ricostruzione sistematica

Come sopra accennato, i nobili *desiderata* del Legislatore comunitario, volti a facilitare la mobilità dei lavoratori europei secondo dettami chiaramente orientati a favorire il risparmio previdenziale transnazionale e sostenuti – sul piano tributario – da misure agevolative che garantiscano un adeguato *appeal* ai piani pensionistici individuali paneuropei, debbono necessariamente interfacciarsi con le normative interne che, come si vedrà, costituiscono (e – si ritiene – costituiranno) uno dei principali ostacoli all'effettiva adozione di un *framework* normativo eurounitario.

Proprio in tal senso, non può prescindersi dall'offrire prioritariamente una pur sintetica visione d'insieme del sistema pensionistico "privato" nazionale, posto che lo sviluppo del secondo "pilastro" all'interno del sistema previdenziale risulti strettamente correlato all'esigenza di compensare il "*deficit*" di copertura sociale derivante dalla previdenza di base, rivelatasi inidonea a

¹² In tal senso, cfr. art. 45 TFUE.

¹³ In considerazione della mancata applicazione negli Stati Membri del principio del reciproco riconoscimento dei sistemi pensionistici complementari e delle norme fiscali che li caratterizzano, come al contrario sembrerebbe auspicare l'art. 34 della Carta dei diritti fondamentali dell'unione europea che ben potrebbe costituire il fondamento giuridico di un'azione di armonizzazione comunitaria, estendibile anche alla previdenza complementare.

¹⁴ Tra le Direttive, si veda la dir. UE 2016/2341 – relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali, recepita con il d.lgs. 13.12.2018, n. 147; nonché, la dir. UE 2014/50, relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra gli Stati membri. Il ruolo rivestito dai Regolamenti è stato, al contrario, ritenuto residuale e circoscritto ad ambiti specifici – così tra gli altri anche il reg. UE 29 giugno 2017, COM (2017), relativo all'introduzione del prodotto pensionistico individuale paneuropeo.

garantire al pensionato il mantenimento di un livello adeguato di soddisfazione dei bisogni primari¹⁵.

È d'altro canto pacifico che la nascita del sistema previdenziale complementare sia una diretta conseguenza della crisi economica sviluppatasi in Italia¹⁶, a partire dagli anni Settanta dello scorso secolo, proprio in ragione dell'insufficienza dell'intervento statale.

Invero, con la conclusione del ciclo espansivo che aveva caratterizzato l'Italia a partire dal dopoguerra, la previdenza volontaria si è gradualmente imposta come forma aggiuntiva di protezione e, in uno, quale rimedio alla carenze – attuali – o temute come prossime – del sistema pubblico.

Oltre ai fattori di matrice economica, ha indubbiamente influito sull'evoluzione del suindicato sistema anche la crisi del modello del calcolo retributivo (“a ripartizione”) delle pensioni, introdotto dall'allora riforma pensionistica del 1969. Detta innovazione, aprendo ai lavoratori la prospettiva del mantenimento durante la vecchiaia di un tenore di vita rapportabile a quello raggiunto al termine della carriera lavorativa aveva ridotto, in passato, l'interesse per l'attivazione di forme di previdenza privata da accompagnare a quella pubblica¹⁷.

Il progressivo peggioramento dei conti nazionali aveva tuttavia indotto il

¹⁵ Sulla evoluzione della previdenza complementare, cfr. in generale M. PERSIANI, *La previdenza complementare*, Bari, 2022, *passim*; A. CANDIAN, A. TURSI, M. SQUEGLIA, *Manuale della previdenza complementare*, Torino, 2022, *passim*; M. SQUEGLIA, *La “previdenza contrattuale”. Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, Torino, 2015, *passim*; M. GAMBACCIANI, *L'evoluzione della previdenza sociale tra previdenza complementare e trattamento di fine rapporto*, Napoli, 2011; M. Cinelli (a cura di), *La previdenza complementare. Art. 2123, Il Codice Civile. Commentario*, fondato da P. Schlesinger, Milano, 2010; R. VIANELLO, *Previdenza complementare e autonomia collettiva*, Padova, 2006; M. Bessone – F. Carinci (a cura di), *La previdenza complementare*, Torino, 2004; G. ZAMPINI, *La previdenza complementare. Fondamento costituzionale e modelli organizzativi*, Padova, 2004; A. TURSI, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale. Fattispecie e disciplina giuridica*, Milano, 2001.

¹⁶ Durante gli anni Settanta l'Italia è stata interessata da un forte rallentamento dell'economia. Lo Stato ha dovuto affrontare una maggiore spesa a sostegno di coloro che non riuscivano a trovare un'occupazione e delle imprese, anch'esse in crisi; ciò ha contribuito a generare una situazione difficile per la finanza pubblica, determinata dal forte aumento del debito pubblico.

¹⁷ Nel sistema retributivo di calcolo delle prestazioni, entrato a regime con la l. 30 aprile 1969, n. 153, la pensione veniva commisurata alle retribuzioni percepite negli ultimi anni di attività. La sostenibilità finanziaria del sistema dipendeva, sostanzialmente, dall'equilibrio tra lavoratori attivi e pensionati. Nel corso degli anni, il costante invecchiamento della popolazione italiana unitamente all'andamento demografico, hanno segnato la crisi del modello retributivo, avviandone il processo di rivisitazione. E, infatti, con la l. 8 agosto 1995, n. 335 (c.d. riforma Dini) è stato introdotto il sistema di calcolo contributivo, disponendone la totale applicazione nei confronti di tutti gli assicurati a decorrere dal 1° gennaio 1996. Il sistema contributivo pone in diretta correlazione quanto versato con quanto il soggetto verrà a percepire; i contributi accantonati (c.d. montante) vengono, infatti, convertiti in rendita attraverso coefficienti di trasformazione calcolati in ragione dell'età di pensionamento e della conseguente attesa di vita.

Legislatore, a partire dagli anni Novanta del secolo scorso, a intervenire ripetutamente nel settore della previdenza pubblica, con conseguente spostamento della copertura previdenziale dai sistemi obbligatori pubblici (cosiddetto “primo pilastro”), a forme complementari dirette ad assicurare al pensionato una rendita vitalizia aggiuntiva rispetto a quella di base, mediante l’adesione volontaria a delle forme pensionistiche private collettive e complementari (qualificata come “secondo pilastro”), ovvero a delle forme pensionistiche private individuali e supplementari (cosiddetto “terzo pilastro”)¹⁸.

Le suddette forme di previdenza privata – caratterizzate dalla volontarietà dell’adesione e dalla discrezionalità in ordine alla misura delle contribuzioni – rispondevano alla *ratio* di consentire ai lavoratori, all’atto della cessazione della loro attività, di mantenere inalterato il proprio tenore di vita, e ciò attraverso la corresponsione di prestazioni pensionistiche, erogate sotto forma di capitale o di rendita periodica, che andavano ad affiancare quelle assicurate dal sistema pubblico obbligatorio¹⁹.

Il sistema come sopra descritto risultava invero articolato e complesso, oltretutto caratterizzato da scarse e frammentarie disposizioni normative.

E, infatti, solo con il d.lgs. 124/1993 il Legislatore è intervenuto con una primigenia disciplina della previdenza complementare. Al nuovo *corpus* normativo è stato riconosciuto il compito di concorrere, in stretto collegamento con la previdenza obbligatoria, alla realizzazione degli scopi enunciati dall’art. 38, co. 2, Cost., con l’individuazione della c.d. “liberazione dal bisogno” quale condizione essenziale per l’effettivo godimento e per l’esercizio dei diritti civili e politici²⁰.

¹⁸ Sul rapporto tra previdenza complementare e previdenza pubblica, nonché sull’evoluzione del sistema, cfr. D. ARRIGONI, *Previdenza complementare*, in *Diritto on line*, 2018; M. CINELLI, *Previdenza pubblica e previdenza complementare nel sistema costituzionale*, in G. FERRARO, *La previdenza complementare nella riforma del welfare*, Milano, 2000, I, 103-105; M. BESSONE, *Previdenza complementare*, Torino, 2000, *passim*; G. FERRARO, *Dai Fondi pensione alla democrazia economica*, in G. FERRARO, *La previdenza complementare nella riforma del welfare*, cit., 268-271; A. TURSÌ, *La previdenza complementare nel sistema italiano di sicurezza sociale. Fattispecie e disciplina giuridica.*, cit., 93-99, 192 ss.; R. PESSI, *Previdenza complementare e previdenza privata*, in *Riv. della Prev. Pubb. e Priv.*, 2002, 663 ss.; S. GIUBBONI, *La previdenza complementare tra libertà individuale ed interesse collettivo*, Bari, 2009, *passim*; M. CINELLI, *Diritto della previdenza sociale*, Torino, 2012, 635-672.

¹⁹ Quanto all’evoluzione della previdenza sociale, cfr. tra gli altri, V. HERNANDEZ, *Profili storici*, in *Comitato di studio per la sicurezza sociale, Per un sistema di sicurezza sociale in Italia*, Bologna, 1965, 11; ID., *Lezioni di storia della previdenza sociale*, Padova, 1972, *passim*; A. CHERUBINI, *Storia della previdenza sociale*, Roma, 1977, *passim*. Più in particolare, per l’individuazione del momento in cui nasce il concetto di previdenza sociale, si veda anche: C. CURCIO, *Idee e discussioni intorno alla previdenza nel Risorgimento e dopo*, in *Prev. Soc.*, 1961, 1130. Di recente sulla tematica si veda M. D’ONGHIA, M. PERSIANI, *Diritto della sicurezza sociale*, Torino, 2020, *passim*.

²⁰ L’accresciuta consapevolezza dei *deficit* della previdenza obbligatoria, unitamente all’ esponenziale variazione in aumento del numero di anziani rispetto alla forza lavoro, ha spinto il

Nel medesimo provvedimento sono stati altresì disciplinati i cd. fondi pensione chiusi e/o aperti, al duplice fine di ridurre le aliquote contributive del sistema previdenziale di base e di garantire, in tal modo, maggiori livelli di copertura previdenziale con il ricorso alle agevolazioni tributarie²¹.

L'intervento legislativo succitato, pur innestandosi sul generale quadro di razionalizzazione del sistema pensionistico complessivo, si è invero limitato a disciplinare in modo disorganico la materia della previdenza complementare, rendendo un quadro normativo confuso e lacunoso, precipuamente per quanto concerne il profilo della regolamentazione fiscale e della gestione del patrimonio dei fondi pensione²².

Al fine di porre rimedio alle defezioni del d.lgs. 124/1993, con la l. 8 agosto 1995, n. 335, il Legislatore ha ridisegnato il sistema pensionistico obbligatorio, consentendo il passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo e sancendo, di fatto, la compresenza tra la previdenza complementare "facoltativa" e quella obbligatoria pubblica. Con tale normativa sono state inoltre introdotte diverse modifiche strettamente attinenti il regime tributario dei contributi, delle prestazioni, e dei fondi pensione (artt. 11, 12 e 13 della l. 335/1995)²³ che, per quanto modeste, sono state idonee a stimolare un

Legislature nazionale a disciplinare nel 1993, per la prima volta in modo organico, la previdenza complementare, riconoscendole il compito di concorrere, in stretto collegamento con quella obbligatoria, alla realizzazione degli scopi enunciati dall'art. 38, co. 2 Cost., così considerando la tutela previdenziale come espressione di una solidarietà estesa a tutti i cittadini, la cui realizzazione corrisponde alla soddisfazione di un interesse di tutta la collettività.

²¹ Con le riforme degli anni Novanta, sono stati sostanzialmente elaborati due diversi "pilastri previdenziali", ciascuno dei quali retto da distinte fonti di finanziamento del reddito pensionistico: da un lato, il cd. "risparmio obbligatorio", alimentato dalle contribuzioni versate dai datori di lavoro e dai lavoratori agli istituti previdenziali pubblici; dall'altro, il sistema bipartito composto dal cd. "risparmio collettivo", costituito dall'insieme dei contributi versati ai fondi pensione di fonte contrattuale, e dal cd. "risparmio individuale", realizzato attraverso l'acquisto di prodotti finanziari-assicurativi. Secondo il Legislatore della riforma, un sistema "binario" così definito avrebbe assolto alla funzione di compensare l'arretramento del c.d. "primo pilastro" nella realizzazione della finalità generale di liberazione dal bisogno.

²² Sull'argomento cfr. P. BOZZAO, *La previdenza complementare*, 380-301, in R. PESSI, *La riforma del sistema previdenziale*, Padova, 1995.

²³ Sulla ricostruzione normativa della previdenza complementare, cfr. M. SQUEGLIA, *La «previdenza contrattuale». Un modello di nuova generazione per la tutela dei bisogni previdenziali socialmente rilevanti*, cit., 3, *passim*; P. BORJA – P. PURI, *Welfare e previdenza: il benessere dietro l'angolo*, Roma, 2012, 88-90. Per una approfondita analisi del fenomeno previdenziale ante-riforma, si vedano, tra gli altri, G. CORASANITI, *Lineamenti della nuova disciplina fiscale della privata e dei contratti assicurativi*, in *Dir. prat. trib.*, 2/2000, 255 ss.; P. LUDOVICI, *Il nuovo regime tributario delle forme pensionistiche*, in *Riv. dir. trib.*, 11/1993, 1163 ss.; F. MARCHETTI, *Elementi ricostruttivi della disciplina fiscale della previdenza complementare*, in *Rass. trib.* 1/1996, 28; ID., *La previdenza privata nel sistema delle imposte sui redditi*, Padova, 1989, 51 ss.; S. CAPOLUPO, *Il trattamento fiscale della previdenza integrativa*, in *il fisco*, 23/1993, 6678 ss.; M. PROCOPIO, *Identificazione di prestazioni pensionistiche complementari*, in *Corr. trib.*, 43/1998, 3184 ss.; ID., *Fondi pen-*

prima, se pur timida, affermazione dei fondi pensione. Ciò in risposta ai limitati benefici fiscali contenuti nel d.lgs. 124/1993 più volte citato, considerati da più parti la causa principale del fallimento dei fondi pensione²⁴. La riforma del 1995 sembrava, pertanto, indirizzarsi verso una maggiore defiscalizzazione, con una razionalizzazione dell'intero regime tributario della previdenza complementare, necessaria per incentivarne lo sviluppo²⁵.

Successivamente, attraverso il d.lgs. 18 febbraio 2000, n. 47²⁶, i cui contorni sono stati poi delineati con la l. 23 agosto 2004, n. 243, la materia è stata profondamente innovata, con l'obiettivo di favorire l'ulteriore sviluppo dei fondi pensione anche (e soprattutto) per mezzo dell'implementazione di specifiche agevolazioni fiscali.

Con il d.lgs. 47/2000 da ultimo citato sono state introdotte forme pensionistiche individuali, attraverso fondi pensione aperti (art. 9 *bis*), o mediante contratti di assicurazione sulla vita (art. 9 *ter*). Tali ultimi strumenti, differentemente da quelli collettivi, trovavano (e trovano) la propria fonte nella autonomia contrattuale a livello di categoria, di comparto o di azienda, di guisa che veniva richiesta semplicemente l'adesione del singolo lavoratore al piano previdenziale “*anche in assenza di specifiche previsioni delle fonti istitutive*”.

Venivano così istituiti tre diversi “pilastri previdenziali”, ciascuno con una peculiare fonte di finanziamento: il cd. risparmio obbligatorio, alimentato dalle contribuzioni versate dai datori di lavoro e dai lavoratori agli istituti previdenziali pubblici; il cd. risparmio collettivo, che comprendeva l'insieme dei contributi versati

sione: verso una nuova riforma, in *Corr. trib.*, 1999, 2173, ss.; B. VISENTINI, F. MARCHETTI, *Riforma della previdenza complementare: riflessioni sul trattamento fiscale*, in *Econ. It.*, 1995, 95, ss.

²⁴ Sull'argomento cfr. P. BOZZAO, *La previdenza complementare*, in R. PESSI, *La riforma del sistema previdenziale*, cit., 390.

²⁵ Tale riforma avrebbe dovuto seguire due differenti direttrici, o elevando i limiti delle detrazioni, oppure identificando un solo momento impositivo nell'intera vita del fondo, generalmente individuato nella fase finale, cfr. E. ANGELINI, *Il trattamento tributario della previdenza complementare*, in R. PESSI, *La riforma del sistema previdenziale*, cit., 401 ss., *passim*.

²⁶ Trattasi della riforma della disciplina fiscale della previdenza complementare, a norma dell'art. 3 della l. 13 maggio 1999, n. 133 (pubb. in G.U. n. 57 del 9 marzo 2000) le cui modifiche attengono alla eliminazione di qualsiasi distinzione tra i redditi di lavoro dipendente e redditi di lavoro autonomo, così da consentire ai soggetti titolari di un reddito imponibile di usufruire della deducibilità sui versamenti effettuati ai fondi aperti o chiusi; all'attuazione della conciliazione fra il principio del rinvio della tassazione del reddito accantonato per finalità previdenziali (meccanismo generalmente adottato per agevolare il risparmio previdenziale rispetto a quello finanziario) e la tassazione sostitutiva dei redditi finanziari delle persone fisiche, prevedendo la detassazione dei contributi versati a forme previdenziali complementari; alla tassazione per maturazione dei redditi finanziari prodotti dal fondo pensione con l'applicazione di una imposta sostitutiva sui redditi dovuti dal fondo pensione (autonomo soggetto d'imposta); all'inserimento della tassazione delle prestazioni previdenziali (in capitale o in rendita) solo per la parte corrispondente ai contributi dedotti, con la previsione dell'esenzione della parte corrispondente ai rendimenti finanziari già tassati.

ai fondi pensione di fonte contrattuale; ed infine il cd. risparmio individuale che si realizzava attraverso l'acquisto di prodotti finanziari-assicurativi.

Il sistema previdenziale complementare è stato invero interessato da un'ulteriore riforma attuata con il d.lgs. 252/2005 che, in realtà, proprio in tema di trattamento tributario della previdenza complementare, ha introdotto una forte disuguaglianza tra i dipendenti del settore pubblico e del settore privato²⁷, e ciò fino al successivo "riordino" della previdenza complementare del pubblico impiego, avvenuto solo con la legge di bilancio del 2018²⁸, come verrà meglio dettagliato *infra* al par. 4.

Da ultimo, la tematica della fiscalità previdenziale ha assunto rinnovata attualità con la legge delega al Governo per la riforma fiscale del 9 agosto 2023 n. 111, entrata in vigore in data 29 agosto 2023, con la quale il Legislatore è intervenuto, per quanto di interesse, uniformando l'imposizione sui redditi di natura finanziaria conseguiti da tutte le forme pensionistiche private, sia obbligatorie che complementari.

Più specificamente, nel dettare le linee guida generali per la revisione del sistema di imposizione dei redditi finanziari, l'art. 5, comma 1, lett. d), della legge delega individua, ai punti 9 e 10²⁹, alcuni criteri direttivi per la tassazione

²⁷ Con d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252. "*Disciplina delle forme pensionistiche complementari*" (pubb. in G.U. n. 289 del 13 dicembre), è stata attuata la preannunciata riforma del "secondo pilastro", con decorrenza dal 1° gennaio 2008, in attuazione della legge delega n. 243/2004. L'art. 21, co. 8, del d.lgs. 252/2005 ha, tuttavia, introdotto una forte disuguaglianza nella disciplina del trattamento tributario del riscatto tra lavoratori pubblici e privati. Il suddetto art. 21, co. 8, prevedeva, infatti, l'abrogazione del d.lgs. 21 aprile 1993, n. 124 e, all'art. 23 co. 6, precisava che fino all'emanazione dell'apposito decreto di armonizzazione necessario per attuare i principi ed i criteri direttivi di cui alla l. 243/2004, nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni dovesse trovare esclusivamente ed integralmente applicazione la normativa previgente, aprendo così uno scenario deteriorato rispetto a quello introdotto dal d.lgs. 252/2005, applicabile ai lavoratori privati.

²⁸ Con l'art. 1, co. 156, della l. 26 dicembre 2017, n. 205 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020), è stato effettivamente inserito un nuovo regime di tassazione delle prestazioni a favore dei dipendenti delle amministrazioni pubbliche, seppur con decorrenza dal 1° gennaio 2018, permanendo, tuttavia, le medesime disuguaglianze tra ambito pubblico e privato, con riferimento alle posizioni maturate nell'arco temporale intercorrente dal 2007 al 2017. Per tale ragione, le disposizioni di cui agli artt. 21, co. 8, e 23, co. 6 della l. 252/2005, sono state sottoposte a scrutinio della Corte Costituzionale che, con la sentenza n. 218 del 3 ottobre 2019, ha dichiarato l'incostituzionalità dell'art. 23, co. 6, per violazione dell'art. 3 Cost.

²⁹ Segnatamente, l'art. 5, co. 1, lett. d della legge delega al Governo per la riforma fiscale del 9 agosto 2023 n. 111, prevede, al punto 9) la revisione del sistema di tassazione dei rendimenti delle attività delle forme pensionistiche complementari secondo il principio di cassa, con possibilità di compensazione, prevedendo la tassazione del risultato realizzato annuale della gestione, con mantenimento di un'aliquota d'imposta agevolata in ragione della finalità pensionistica. Altresì, al punto 10 viene prevista l'applicazione di un'imposizione sostitutiva in misura agevolata sui redditi di natura finanziaria conseguiti dagli enti di previdenza obbligatoria di cui al d.lgs. 30 giugno 1994, n. 509, e al d.lgs. 10 febbraio 1996, n. 103.

futura dei fondi pensione e delle casse di previdenza privatizzate, con l'obiettivo di alleggerire il carico fiscale gravante su queste ultime, che storicamente scontano, ai sensi del d.l. 66/2014, un'imposizione sostitutiva alla fonte del 26% sui redditi di natura finanziaria, senza che sia considerata la finalità non propriamente speculativa degli investimenti di tali soggetti istituzionali, che operano nell'interesse dei professionisti iscritti.

L'auspicio è che, in base ai predetti principi e criteri direttivi, il Governo colga l'occasione per modificare l'iniquo trattamento della previdenza obbligatoria privatizzata, con l'introduzione di un'aliquota agevolata anche per le casse di previdenza obbligatorie privatizzate che, secondo fonti ministeriali³⁰, potrebbe avvicinarsi a quella del 20% dei fondi pensione³¹, e ciò al fine di garantire una maggiore uniformità sul piano del trattamento della previdenza privata, sia essa obbligatoria o complementare³².

Orbene, come emerge dall'evoluzione degli istituti succitati, nonché sublimato dai principi riformatori in predicato alla legge delega per la riforma fiscale n. 111/2023, l'effettiva affermazione della previdenza complementare risulta strettamente connessa alla previsione di una normativa fiscale di favore, in grado di impattare fattivamente sull'appetibilità complessiva del sistema, pur nell'ambito di una rigorosa coordinazione tra il principio della tutela del risparmio e quelli costituzionali di uguaglianza e di capacità contributiva.

Risulta infatti di planare evidenza come il riconoscimento di un trattamento agevolativo sul piano tributario rivesta un'importanza nodale ogniqualvolta il perseguimento della finalità previdenziale non sia imposto coercitivamente agli individui, mediante piani forzosi di risparmio, ma venga affidato alla loro libera iniziativa. In tale contesto le agevolazioni fiscali assumono la funzione di incentivare i consociati ad assumere, su base puramente volontaria, condotte che, pur poste in essere sul piano privatistico, assumono invero rilevanza sul piano dell'interesse collettivo.

3. Segue: la copertura costituzionale della previdenza complementare

Come sopra evidenziato, a seguito dell'intervento normativo del 1993³³,

³⁰ Cfr. sul punto le dichiarazioni del Viceministro dell'Economia e delle Finanze, Maurizio Leo, richiamate in F. MICARDI, *Rendite finanziarie tassate al 20% anche per le Casse*, in *Il Sole – 24 Ore*, 31 marzo 2023.

³¹ Sui disallineamenti che attualmente sussistono tra la disciplina fiscale applicabile alle Casse di Previdenza e quella, invece, relativa ai Fondi cfr. G. CORASANITI, *Redditi finanziari: dalla creazione di un'unica categoria alle agevolazioni sul risparmio previdenziale*, in *il fisco*, 16/2023, 1519;

³² Sul punto cfr. E. PAULETTI, L. AQUARO, *La riforma fiscale accende il faro sulla legittimità del regime impositivo delle casse di previdenza*, in *il fisco*, 22/2023, 2137 ss.

³³ Sul tema tra gli altri, di recente, cfr. M. D'ONGHIA, M. PERSIANI, *Diritto della sicurezza sociale*, cit., 10-11.

il Legislatore nazionale ha riconosciuto alla previdenza complementare il compito di concorrere, in stretto collegamento con la previdenza obbligatoria, alla realizzazione degli scopi enunciati dall'art. 38, co. 2, Cost., espressione del modello democratico di previdenza sociale che, congiuntamente con l'art. 53³⁴, si è rivelata norma idonea a realizzare i valori e gli scopi perseguiti dalla Carta costituzionale³⁵.

Vi è tuttavia da precisare che la collocazione funzionale della previdenza privata nel sistema di sicurezza sociale è stata nel tempo oggetto di accesi contrasti in dottrina e in giurisprudenza, e ha avuto ad oggetto due contrapposte ipotesi interpretative correlate ad una diversa lettura offerta dell'art. 38 Cost., originata dalla differenziazione, non meramente terminologica, tra la previdenza e l'assistenza sociale³⁶, concetti questi ultimi che hanno inevitabil-

³⁴ Il richiamo all'art. 53 Cost. in relazione alla previdenza complementare risulta tutt'altro che peregrino: la disposizione costituzionale in parola ha infatti ampiamente influenzato l'evoluzione dottrinale e giurisprudenziale degli istituti riconducibili a tale *genus*, posto che la natura dei contributi previdenziali è stata ampiamente indagata sotto il profilo tributario. E così, gli stessi sono stati spesso collocati nell'alveo della parafiscalità; in alcuni casi sono stati invece inclusi nella nozione di tributo, anche se nell'ambito talvolta della tassa o, comunque, dei prelievi a carattere commutativo, e talvolta nell'alveo dell'imposta "speciale", o dell'imposta *tout court*. Sulla riportata ricostruzione cfr. sinteticamente G. MELIS, in *Manuale di diritto tributario*, 2022, 35-38. La Consulta, pur oscillante in materia, è pervenuta ad escludere la collocazione dei contributi previdenziali dal piano tributario. In particolare, nell'ambito della giurisprudenza costituzionale, sembra ormai prevalere l'indirizzo che esclude detta natura con riferimento ai prelievi destinati al finanziamento del sistema previdenziale. Tale conclusione è frutto dell'evoluzione, anche dal punto di vista temporale, del pensiero della Corte Costituzionale che, in un primo tempo, aveva collocato il contributo previdenziale sul piano tributario, ritenendo applicabile l'art. 53 Cost. (Cfr. Corte cost., 4.06.1971, n. 124 e 10.05.1972, n. 91, in *Dejure online*); in altre pronunce, pur confermando tale collocazione, ne aveva al contrario negato l'applicazione (cfr. Corte cost., 17.04.1968, n. 23 in *Dejure online*), giungendo, infine, ad escludere direttamente la sopra citata collocazione, ritenendo il fenomeno previdenziale disciplinato esclusivamente dall'art. 38 Cost. In tal senso più di recente, cfr. Corte cost., 30 marzo 2018, n. 67, in www.giuricost.org. In dottrina, vd. A. FEDELE, *La definizione di tributo nella giurisprudenza costituzionale*, in *Riv. dir. trib.* 2018, 1 ss.; V. MATROIACOVO, *Tributi e prestazioni imposte nel dialogo tra corti, Il libro dell'anno 2019*, Treccani.

Il dibattito non è comunque giunto a piena maturazione, posto che nella giurisprudenza di legittimità si registrano pronunce di segno opposto, che riconoscono la natura tributaria dei contributi previdenziali, così, Cass. civ., sez. un., 11.02.2008, n. 3171; nonché, Cass. pen., III, 28.04.2011, n. 20845, in materia di reato da omesso versamento di contributi previdenziali, entrambe le pronunce pubblicate in *Dejure online*

³⁵ Dalla relazione dell'art. 38 con l'art. 53 emerge la centralità della nozione di Stato sociale, valore implicito e sotteso anche alla previsione di cui all'art. 38. Entrambe le norme valorizzano infatti un'impostazione etica dello stato sociale e coinvolgono il tema dell'uguaglianza e dei limiti (minimi e massimi) del prelievo. Così, B. BELLE, *Sicurezza sociale e capacità contributiva: dall'analisi della disciplina della cassa nazionale del notariato un esempio paradigmatico di un sistema di principi e valori costituzionali ancora incompiuto*, in *Dir. prat. trib.*, 4/2022, 1273.

³⁶ Secondo la prima concezione l'art. 38 Cost. viene inquadrato in un modello, rappresentato in quattro cerchi concentrici in cui la previdenza assolve alla funzione di tutela dei lavoratori quale

mente influenzato il corretto inquadramento costituzionale della previdenza complementare.

In tal senso, per una parte della dottrina, le prestazioni pensionistiche di base e quelle complementari “[...] concorrono alla realizzazione del comune obiettivo di realizzazione di mezzi adeguati secondo le indicazioni della carta costituzionale [...]”, quindi, alla soddisfazione di bisogni costituzionalmente rilevanti. Secondo tale orientamento, dette prestazioni sarebbero accomunate da una identità di funzione, seppur destinata a realizzarsi con strumenti di natura giuridica diversi. In virtù del perseguimento di tali obiettivi comuni, la previdenza complementare dovrebbe essere ricondotta nell’ambito del comma 2 dell’art. 38 della Cost., in base al quale “[...] i lavoratori hanno diritto che siano preveduti ed assicurati mezzi adeguati alle loro esigenze di vita in caso di infortunio, malattia, invalidità e vecchiaia, disoccupazione involontaria”³⁷.

Secondo un altro orientamento il sistema della previdenza complementare avrebbe lo scopo di soddisfare esclusivamente interessi privati, attraverso la destinazione a fini previdenziali di una quota della retribuzione e andrebbe, pertanto, più correttamente, ricondotto nell’ambito dell’ultimo comma dell’art. 38, in base al quale l’assistenza privata è libera³⁸.

Ebbene, nonostante il suindicato conflitto interpretativo (in verità non ancora sopito), ad oggi risulta ormai prevalente il primo filone, potendosi affermare la sussunzione della previdenza complementare nell’alveo dell’art. 38, co. 2, Cost., così come peraltro predicato dalla giurisprudenza della Consulta, che recentemente la ha qualificata quale elemento imprescindibile del disegno pluralista³⁹.

espressione di una solidarietà imposta esclusivamente ai loro datori di lavoro, presentandosi limitata sia con riguardo ai soggetti protetti, sia con riguardo agli eventi previsti, mentre l’assistenza sociale risponderebbe ad una generica funzione di tutela dei “bisogni soggettivamente esistenti ed oggettivamente accertati al cd. minimo vitale per tutti i cittadini e per una esistenza libera e dignitosa”, così testualmente R. PESSI, *Lezioni di diritto della previdenza sociale*, cit., 570; ID., *Corrispettività e solidarietà nel nuovo sistema previdenziale*, in R. PESSI *La riforma del sistema previdenziale*, cit., 48 ss.; nonché M. SQUEGLIA, *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale “socialmente utile” e della produttività partecipata*, in ADL *Argomenti di diritto del lavoro*, 2017, 383 ss. In base ad una differente lettura dell’art. 38 Cost. il sistema previdenziale viene ricostruito in modo unitario, così, M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, Padova, 2006, 26 ss.

³⁷ Seguono tale ricostruzione, tra gli altri, R. PESSI, *La nozione costituzionalmente necessitata di previdenza complementare*, in M. Messori (a cura di) *La previdenza complementare in Italia*, Bologna, 2006, 325 ss.; P. SANDULLI, *Riforma pensionistica e previdenza integrativa*, in *Dir. lav. rel. ind.*, 1991, 201 ss.

³⁸ Su tale impostazione, tra gli altri, cfr. G. PROIA, *Tutela previdenziale pubblica, consenso del soggetto protetto e previdenza complementare* (note in margine ad un recente convegno), in ADL, 2000, 1, 115-120; M. PERSIANI, *Diritto della previdenza sociale*, cit., 342 ss.

³⁹ Sul tema cfr. Corte cost., 08.09.1995, n. 421; Corte cost., 28.07.2000, n. 393, tutte in *Dejure online*, nonché, da ultimo, Corte cost., 03.10.2019, n. 218, con commento di G. D’ANGELO, *Impiego pubblico e privato pari sono (in relazione al regime fiscale della previdenza complementare)*, in *Dir. prat. trib.*,

L'evoluzione del sistema di previdenza sociale può pertanto oggi pacificamente ritenersi segnata dall'art. 38, co. 2, Cost., che ne costituisce il fondamento, ed il cui significato può essere colto appieno attraverso una lettura congiunta con la Carta del Lavoro, che la definisce quale manifestazione del principio di collaborazione⁴⁰.

Così inquadrati i principi cardine della previdenza complementare, risulta ora necessario indagare l'ulteriore profilo relativo alla compatibilità tra la previsione di un regime fiscale di favore e la deviazione dal principio di uniformità della tassazione di cui all'art. 53 Cost.⁴¹. La risposta al suindicato quesito non può prescindere da un parallelismo con l'art. 47 Cost., finalizzato ad incentivare e ad agevolare l'accesso al risparmio.

Orbene, sul punto non può non rilevarsi come risulti ormai assodata l'impostazione secondo la quale la previdenza privata ben possa essere ricondotta nella previsione di cui al citato art. 47 Cost., e ciò proprio a cagione della destinazione "previdenziale" impressa al risparmio, finalisticamente diretto a sostenere il tenore di vita in età senile, in combinazione sinergica con la prestazione che verrà erogata dal sistema previdenziale di base.

L'innegabile coordinamento della previdenza complementare con l'art. 47 Cost. rappresenta, in sostanza, la primigenia fonte giustificativa dell'agevolazione fiscalmente riconosciutagli⁴².

Siffatto vincolo oggettivo di destinazione configura, infatti, il tratto che consente di differenziare l'atto di previdenza in senso stretto dall'atto di puro

2/2020, 595. Per una completa valutazione dell'approccio della giurisprudenza costituzionale alla tematica della previdenza complementare, si veda anche, G. SIGILLÒ MASSARA, *Sul fondamento costituzionale della previdenza complementare*, in *Le fonti normative e negoziali della previdenza complementare in Europa* (a cura di A. Tursi), Tomo I *La previdenza complementare in Italia* (a cura di R. Pessi), 2011, 1, ss.

⁴⁰ In tal senso, cfr. art. 27 della Carta del Lavoro, del 21 aprile 1927, pubb. in G.U. del 30 aprile 1927, a mente del quale: "La previdenza è un'alta manifestazione del principio di collaborazione. Il datore di lavoro e il prestatore d'opera devono concorrere proporzionalmente agli oneri di essa. Lo Stato, mediante gli organi corporativi e le associazioni professionali, procurerà di coordinare e di unificare, quanto è più possibile, il sistema e gli istituti della previdenza [...]".

⁴¹ La Corte costituzionale è più volte intervenuta sul collegamento tra capacità contributiva e i regimi "di favore" (o "di sfavore") di tassazione e con orientamento consolidato, sostenendo che "[...] la Costituzione non impone affatto una tassazione fiscale uniforme, con criteri assolutamente identici e proporzionali per tutte le tipologie di imposizione tributaria...anche se 'ogni diversificazione del regime tributario, per aree economiche o per tipologia di contribuenti, deve essere necessariamente supportata da adeguate giustificazioni, in assenza delle quali la differenziazione degenera in arbitraria discriminazione [...]'", in tal senso Corte cost., 9 febbraio 2015, n. 10. Sul tema, diffusamente cfr. in dottrina, S. FIORENTINO, *Sicurezza sociale, capacità contributiva e regimi sostitutivi: dall'armonia dei principi all'incoerenza della normativa fiscale vigente*, in *Notariato*, 2021, 6, 691 ss.

⁴² Cfr. F. MARCHETTI, *Previdenza complementare (Il Diritto tributario)*, in *Enc. giur. Treccani*, XXIV, Roma, 1995,1; cfr. sul punto la lucida analisi di P. GIARDA, *La revisione del sistema pensionistico nel 1997: come avrebbe potuto essere*, in *Economia Politica*, in *Rivista di teoria e analisi*, XV, 2, 267 ss.

risparmio, nel quale, alla parte di reddito sottratto al consumo, che è stato accantonato, non viene impressa alcuna destinazione⁴³.

È d'altro canto evidente come attraverso il risparmio previdenziale il lavoratore conferisca una peculiare finalità ad una quota della propria ricchezza, destinata a rientrare nella disponibilità del beneficiario al momento della cessazione della propria attività lavorativa⁴⁴. Proprio tale caratteristica conduce a ritenere che anche la previdenza privata meriti di essere agevolata, alla stessa stregua di quella pubblica, non solo per la sua funzione di incentivo e di stimolo nei confronti degli individui, che assumono comportamenti ritenuti di interesse collettivo, ma anche in virtù dell'art. 47 Cost.⁴⁵.

La vincolatezza e l'indisponibilità delle somme raccolte giustificano, in sostanza, il trattamento privilegiato delle contribuzioni afferenti alla previdenza complementare, così come peraltro pacificamente riconosciuto anche nelle legislazioni degli altri Paesi occidentali⁴⁶. Proprio in tale contesto risulta allora evidente come la concessione di generosi incentivi fiscali costituisca un fattore strategico di grande rilevanza per la diffusione e per lo sviluppo organico e duraturo della previdenza complementare.

⁴³ In effetti, la privazione provvisoria, e la destinazione previdenziale del risparmio, sono elementi caratterizzanti il rapporto previdenziale, talmente peculiari da differenziarlo da quello genericamente finanziario. In particolare, l'indisponibilità si può evincere dalle condizioni previste per la permanenza dell'investimento; dai vincoli di età e di contribuzione richiesti per fruire dei benefici (strettamente correlata al raggiungimento di una certa età anagrafica o contributiva); nonché, dal tipo di prestazione che può essere resa dal fondo pensione. Sul punto si vedano le considerazioni espresse da F. CROVATO, *Il lavoro dipendente nel sistema delle imposte sui redditi*, Padova, 2001, 403; di G. D'ANGELO, *Impiego pubblico e privato pari sono (in relazione al regime fiscale della previdenza complementare)*, cit., 597; P. CORRIAS, *Previdenza, risparmio ed investimento nei contratti di assicurazione sulla vita*, in *Riv. dir. civ.*, 2009, 91; F. MARCHETTI, *Elementi ricostruttivi della disciplina fiscale della previdenza complementare*, cit., 28; Si veda ancora, su questo profilo, F. GALLO, *Quali agevolazioni fiscali per il risparmio previdenziale?* in *Giur. comm.*, 2003; I, 563-564.

⁴⁴ Si veda, F. MARCHETTI, *La previdenza privata nel sistema delle imposte sui redditi*, Padova, 1989, 51 ss.

⁴⁵ Se in linea di massima tali considerazioni colgono nel segno, appare tuttavia altrettanto evidente che l'effetto incentivante idoneo ad incrementare il pilastro previdenziale complementare deve essere appetibile, così da garantire dei rendimenti particolarmente elevati, che tuttavia potrebbero impattare sugli equilibri della finanza pubblica, cfr. F. GALLO, *Quali agevolazioni fiscali per il risparmio previdenziale?*, cit., 563 ss.; M.C. GUERRA, *La previdenza complementare deve essere incentivata fiscalmente?*, in *Riv. prev. pubbl. e privata*, 2/2001, 13-17; P. PURI, *Destinazione previdenziale e prelievo tributario*, cit., 181 ss.

⁴⁶ Per una approfondita analisi comparata della disciplina fiscale della materia nei diversi Paesi europei, cfr. tra gli altri autori, D. GUTMANN, *Il trattamento fiscale delle pensioni. Un'analisi comparata*, in *Riv. dir. trib. int.*, 3/2001, 109 ss.

4. Previdenza complementare e fiscalità nel modello domestico

Come già evidenziato da principio, con il reg. UE 2019/1238/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 giugno 2019, il Legislatore eurounitario ha introdotto i *Pan-European Personal Pension products* con funzione sussidiaria rispetto ai piani individuali previdenziali di natura complementare domestici, all'evidente scopo di semplificare “*ulteriormente il diritto dei cittadini dell'Unione di vivere e lavorare in tutta l'Unione*”⁴⁷.

Lo strumento risulta connotato da una *ratio* palesemente unificatrice, posto che la diversità delle normative nazionali in tema previdenziale costituisce l'ostacolo per antonomasia alla mobilità geografica, professionale e inter-settoriale, di fatto concretandosi in un impedimento alla libera circolazione delle persone e alla libera prestazione di servizi nel settore delle pensioni integrative.

Proprio a tal riguardo risulta prioritario indagare la disciplina positiva che caratterizza il trattamento fiscale della previdenza privata in Italia. Tale disamina deve principiarsi dalla individuazione dei tre momenti o fasi attraverso cui si snoda il rapporto di partecipazione, e per i quali sono dettate specifiche regole fiscali. Si tratta dei profili della contribuzione; della produzione di un reddito come risultato di gestione realizzato dal fondo pensione; dell'erogazione al lavoratore delle prestazioni in forma di rendita o capitale, alla data del pensionamento o alla richiesta di eventuali anticipazioni da parte del conferente e della relativa tassazione.

Senza indugiare in questa sede nell'analisi della normativa tributaria dettata in tema di previdenza pubblica⁴⁸, ci si soffermerà nell'ambito delle descritte fasi che caratterizzano il fenomeno previdenziale complementare, a richiamare gli elementi di carattere agevolativo, evidentemente ispirati alla tutela dello specifico interesse cui è preposta la previdenza privata, e che la connotano rispetto alla disciplina ordinaria prevista per la previdenza pubblica.

Trattasi di modelli di tassazione accomunati dalla necessità di evitare fenomeni di doppia imposizione, e caratterizzati da differenti modalità appli-

⁴⁷ Cfr. Considerando sei e diciassette del reg. UE 2019/1238 del Parlamento europeo. Sull'argomento, si veda il recente contributo di M. SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo*. Parte I, cit., 601-602.

⁴⁸ È infatti innegabile che la normativa tributaria dettata in tema di previdenza pubblica costituisca il naturale antecedente storico e il modello di riferimento della tassazione della contribuzione del “secondo pilastro”. Secondo una parte della dottrina, le prestazioni previdenziali, in passato confinate alle sole pensioni pubbliche, erano tradizionalmente assimilate alle retribuzioni derivanti dal lavoro dipendente, analogamente alla fase della contribuzione, posta in larga misura a carico del datore di lavoro, cfr. P. PURI, *Destinazione previdenziale e prelievo tributario*, cit., 182 ss.

cative del prelievo relativamente ai vari segmenti in cui si articola il prelievo previdenziale.

Tali momenti, per parte della dottrina, individuano anche le tre fasi, a formazione progressiva, che unitamente determinano l'effetto giuridico finale. Per tale orientamento, il collegamento fra la tassazione della prestazione, la parte di essa che corrisponde ai contributi dedotti, e i rendimenti non tassati, costituisce, infatti, una fattispecie complessa ed unitaria⁴⁹.

Più nel dettaglio, per ciò che concerne l'articolazione delle singole fasi della previdenza complementare, il Legislatore nazionale ha scelto il modello denominato dell'ETT (*exemption, taxation, taxation*)⁵⁰. L'ordinamento italiano ha concentrato il momento impositivo nelle fasi dell'accumulazione e dell'erogazione dell'emolumento, prevedendo invece l'esenzione dei contributi nella fase del versamento, e sottoponendo pertanto a tassazione i rendimenti delle risorse raccolte e gestite dal fondo e le prestazioni che il fondo eroga all'iscritto nel momento in cui lo stesso matura il diritto ad accedervi⁵¹.

E così, quanto alla prima fase di contribuzione al fondo, lo stesso può essere realizzato mediante il versamento di contributi a carico del lavoratore, del datore di lavoro o del committente, nonché attraverso il conferimento del TFR. Con riferimento a tale specifico momento contributivo, le somme versate alle forme pensionistiche complementari risultano deducibili dal reddito, nei limiti ed alle condizioni previste dall'art. 10, co. 1, lett. e *bis* del TUIR, col il solo limite dei 5.164,57 euro, ai sensi dell'art. 8, co. 4 del d.lgs. 252/2005⁵².

⁴⁹ Si veda ancora P. PURI, *Destinazione previdenziale e prelievo tributario*, cit., 182, secondo il quale le tre fasi in cui si articola, anche fiscalmente, la previdenza, possono essere considerate quali componenti di una fattispecie complessa ed unitaria. Di contrario avviso, invece, F. MARCHETTI, *La previdenza privata nel sistema delle imposte sui redditi*, cit., 44, il quale afferma la mancanza di unitarietà dei diversi momenti ed atti in cui si svolge il fenomeno previdenziale, da considerarsi in una visione sostanzialmente atomistica.

⁵⁰ I modelli teorici di tassazione del risparmio sono molteplici, e si distinguono in TEE, ETE, EET. Seguendo lo schema TEE (*taxation, exemption, exemption*), il momento impositivo viene anticipato alla fase di contribuzione al fondo; mentre è caratterizzata dall'esenzione sia la fase dell'accumulazione, sia la fase dell'erogazione della prestazione a favore del beneficiario. Si contrappone a tale schema il modello ETE (*exemption, taxation, exemption*), che prevede l'applicazione del prelievo nella sola fase della gestione dei rendimenti maturati in capo al fondo. Vi è poi il modello EET (*exemption, exemption, taxation*), in cui l'imposizione viene rinviata al momento dell'erogazione della prestazione, in forma di rendita o di capitale. Per una ricostruzione sui modelli di tassazione applicabili alla previdenza si rinvia a M.C. GUERRA, *La previdenza complementare deve essere incentivata fiscalmente?*, cit., 7 ss; G. TINELLI, *Disciplina tributaria dei conferimenti e dei risultati di gestione*, in *Rin. dir. della sic. soc.*, 3/2008, 593. Il regime tributario delle forme pensionistiche complementari è normato dall'art. 17 del d.lgs. 252/2005.

⁵¹ F. MARCHETTI, *La deducibilità fiscale dei contributi alla previdenza complementare. Disciplina generale*, in *Nuove leggi civ. comm.*, 2007, 903; F. RASI, *La previdenza complementare tra unione europea e Stati uniti d'America: chi l'Italia accorda il miglior trattamento fiscale?*, in *Rin. trim. dir. trib.*, 2/2014, 416.

⁵² L'articolo 10 del TUIR stabilisce, al co. 1, che dal reddito complessivo si deducono, se non

I contributi versati dal datore di lavoro usufruiscono, inoltre, delle medesime agevolazioni contributive di cui all'articolo 16. In ordine al computo del predetto limite di euro 5.164,57, l'art. 8 del d.lgs. 252/1995 precisa che debba tenersi conto anche delle quote accantonate dal datore di lavoro ai fondi di previdenza di cui all'art. 105, co. 1, del citato TUIR. Infine, in relazione alla parte dei contributi versati che non hanno fruito della deduzione, compresi quelli eccedenti il suddetto ammontare, il contribuente sarà tenuto a comunicare alla forma pensionistica complementare entro il 31 dicembre dell'anno successivo a quello in cui è stato effettuato il versamento, ovvero, se antecedente, alla data in cui sorge il diritto alla prestazione, l'eventuale importo non dedotto o che non sarà dedotto nella dichiarazione dei redditi.

Per quanto attiene, invece, la seconda fase della gestione del risparmio previdenziale da parte del fondo, il d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252 ha sostanzialmente confermato il principio della tassazione sostitutiva, per maturazione, dei rendimenti prodotti dalle forme pensionistiche complementari, prevedendo un'imposta del 20% da applicare al risultato netto, maturato per ciascun periodo d'imposta⁵³. Si tratta, a ben vedere, di una scelta legislativa non in contrasto con l'auspicata detassazione che dovrebbe caratterizzare la fase dell'accumulo, posto che l'imposta sostitutiva è di entità ridotta rispetto all'imposizione ordinaria. Ciò fa assurgere tale misura al carattere della premialità⁵⁴, volto a favorire le forme di previdenza complementare⁵⁵.

sono deducibili nella determinazione dei singoli redditi che concorrono a formarli, determinati oneri sostenuti dal contribuente, quali i contributi previdenziali ed assistenziali versati in ottemperanza a disposizioni di legge, nonché quelli versati facoltativamente alla gestione della forma pensionistica obbligatoria di appartenenza, ivi compresi quelli per la ricongiunzione di periodi assicurativi. Sul co. 1, lett. *e bis*, della medesima norma è intervenuto recentemente il legislatore con il d.lgs. 3 agosto 2022, n. 114, che ha inserito tra i contributi deducibili anche quelli versati ai sottoconti italiani di prodotti pensionistici individuali paneuropei (PEPP) di cui al reg. UE 2019/1238, alle condizioni e nei limiti previsti dalle disposizioni nazionali di attuazione del medesimo regolamento. Alle medesime condizioni ed entro gli stessi limiti di cui al primo periodo, è stata altresì prevista la deducibilità dei contributi versati alle forme pensionistiche complementari istituite negli Stati membri dell'Unione europea e negli Stati aderenti all'Accordo sullo spazio economico europeo che consentono un adeguato scambio di informazioni e ai sottoconti esteri di prodotti pensionistici individuali paneuropei (PEPP) di cui al reg. UE 2019/1238.

⁵³ Con rimando a quanto esposto *supra* al par. 2, in relazione alla tassazione di tale specifico momento, si è peraltro inserita la legge delega di riforma fiscale del 2023 (art. 5, comma 1, lett. d, punti 9) e 10) della legge delega 111/2023) che introduce la revisione della tassazione dei rendimenti delle attività secondo il principio di cassa, con possibilità di compensazione, e modificando quella previsione che prevede la tassazione sul risultato maturato netto di gestione del fondo pensione, con la tassazione sul risultato annuale della gestione.

⁵⁴ Si veda P. PURI, *Destinazione previdenziale e prelievo tributario*, cit., 260 ss.

⁵⁵ La suddetta metodologia è stata ritenuta particolarmente adatta ad un modello di previdenza basato sul regime della capitalizzazione, principio fondamentale per la previdenza complementare le cui prestazioni sono direttamente correlate al risultato della gestione finanziaria.

Da quanto esposto, emerge, pertanto, la natura ibrida del regime agevolativo tributario nelle fasi della contribuzione e della gestione della prestazione previdenziale complementare, essendo di fatto prevista una limitata deducibilità dei contributi, da un lato e, dall'altro, una imposizione sostitutiva sui rendimenti finanziari, pur con aliquota ridotta nella fase di gestione del risparmio da parte del fondo pensione rispetto a quella ordinariamente applicabile ai redditi di capitale.

Con specifico riferimento alle declinazioni che caratterizzano la terza fase dell'erogazione della prestazione pensionistica all'iscritto, deve evidenziarsi come la stessa possa configurarsi quale erogazione di una rendita, o di una somma *una tantum* (cd. capitale), oppure come una combinazione di entrambe le forme citate⁵⁶.

Nel sistema delineato dal d.lgs. 252/2005, le prestazioni, i riscatti e le anticipazioni di cui sopra, sono stati sottoposti ad un più vantaggioso trattamento tributario rispetto alla normativa precedente, con l'applicazione di un prelievo alla fonte a titolo d'imposta pari al 15%⁵⁷ per la parte non dedotta nella fase di formazione del risparmio, e con applicazione, pur parziale, del principio della cd. "correlazione", in base al quale a contribuzione dedotta (nella fase di accumulazione del risparmio), corrisponde una prestazione tassata (nella fase di erogazione della prestazione).

Il suindicato trattamento favorevole è stato tuttavia introdotto dal d.lgs. 252/2005 solo con specifico riferimento alle prestazioni erogate dai fondi pensione nell'ambito dell'impiego privato, con una evidente discriminazione per quanto attiene il regime fiscale dei contributi e delle prestazioni dei fondi di previdenza complementare del pubblico impiego⁵⁸. In tale contesto, la disciplina tributaria della previdenza complementare dei due settori summenzionati risultava evidentemente sperequata, tanto da aver indotto il

⁵⁶ P. PURI, *Destinazione previdenziale e prelievo tributario*, cit., 305 ss.

⁵⁷L'art. 11, co. 6, del d.lgs. 252/2005, stabilisce che sulle prestazioni pensionistiche erogate da fondi di previdenza complementare, sia in forma di rendita che di capitale, è operata una ritenuta a titolo di imposta con l'aliquota del 15% per i primi quindici anni di adesione al fondo, che si riduce di 0,30 punti percentuali per ogni anno di partecipazione al fondo oltre il quindicesimo, con un limite massimo di sei punti percentuali. Quindi, dopo 35 anni di contribuzioni si arriverà ad una tassazione finale pari al 9 per cento. Il regime fiscale della previdenza complementare si basa quindi attualmente sul principio del rinvio dell'imposizione del risparmio con fini previdenziali, e consiste nel non pagare le tasse sui contributi versati ad un fondo pensione e nello scontare le imposte al momento in cui si percepisce la prestazione pensionistica.

⁵⁸ Nei confronti dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni, a mente dell'art. 23, co. 6 del d.lgs. 252/2005, trovava infatti applicazione la previgente normativa fino all'emanazione del decreto legislativo di attuazione dell'articolo 1, co. 2, lettera p della l. 23 agosto 2004, n. 243, quindi tassazione progressiva sulle prestazioni erogate in forma di rendita, mentre per le prestazioni in forma di capitale, e per il riscatto a qualsiasi titolo, tassazione separata, con un'aliquota media degli ultimi 5 anni, non inferiore al 23%.

Legislatore ad intervenire, con la legge di bilancio per il 2018⁵⁹, al precipuo scopo di equiparare il trattamento fiscale del settore pubblico con quello del settore privato.

Sul punto, peraltro, è intervenuta la Corte Costituzionale con la sentenza del 3 ottobre 2019, n. 218 che, nel riconoscere l'illegittimità della disparità di trattamento di cui sopra, ha colto l'occasione per confermare come la finalità promozionale perseguita dal sistema previdenziale complementare derivi dallo stretto collegamento intercorrente con i principi di cui all'art. 38, co. 2⁶⁰. Non solo, il Giudice delle leggi, proprio sulla base della richiamata prospettiva promozionale, ha ritenuto che tra i lavoratori del settore pubblico e quelli del settore privato non siano rilevabili differenze tali da giustificare il diverso trattamento fiscale applicato alle prestazioni erogate dai fondi pensione integrativi, dichiarando l'illegittimità dell'art. 23, co. 6, d.lgs. n. 252/2005, per violazione dell'art. 3 Cost.⁶¹.

Deve tuttavia precisarsi come, l'intervento della Consulta, unitamente alle modifiche introdotte dalla legge di bilancio per il 2018, non abbiano dipanato tutte le criticità interpretative per il periodo intercorrente tra gli anni 2007-2017.

Posta infatti l'equiparazione del settore pubblico e privato a decorrere dal 1° gennaio 2018 ad opera della citata l. 27 dicembre 2017, n. 205, per quanto riguarda il periodo precedente, la Consulta si era in verità pronunciata soltanto su uno specifico aspetto del regime fiscale della previdenza complementare, ossia quello della tassazione delle somme percepite a titolo di riscatto da un lavoratore pubblico, ovvero senza intervenire espressamente sul trattamento delle prestazioni previdenziali periodiche⁶².

⁵⁹ L. 27 dicembre 2017, n. 205 (bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2018 e bilancio pluriennale per il triennio 2018-2020).

⁶⁰ Corte cost., con la pronuncia del 3 ottobre 2019, n. 218, in *Dejure online*, è intervenuta per dichiarare l'illegittimità dell'art. 23, co. 6, d.lgs. n. 252/2005, per contrasto con l'art. 3 Cost., nella parte in cui, per i dipendenti delle Pubbliche amministrazioni, assoggettava ad imposta il riscatto della posizione individuale ai sensi dell'art. 52, co. 1, lett. d *ter*, TUIR, anziché ai sensi dell'art. 14, co. 4 e 5, d.lgs. 252/2005.

⁶¹ Fino all'emanazione del decreto legislativo di attuazione dell'art. 1, co. 2, lett. p della l. 23 agosto 2004, n. 243, ai dipendenti delle pubbliche amministrazioni di cui all'art. 1, co. 2, del d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, si applica esclusivamente ed integralmente la previgente normativa.

⁶² La Corte Costituzionale si è infatti limitata a disciplinare l'ipotesi del riscatto volontario, non risolvendo espressamente la questione relativa al diverso trattamento delle prestazioni previdenziali periodiche, così alimentando il contenzioso in materia. Sull'argomento, cfr. in dottrina, P. SANDULLI, *Pubblici e privati nella previdenza complementare: parità, ma limitata, nel regime fiscale delle prestazioni (Corte Cost. n. 218/2019)*, in *Riv. dir. soc.* 1/2020, 97; F. MARCHETTI, *Fondi Pensione: la Consulta apre alla parità di trattamento fiscale fra dipendenti pubblici e privati*, in *Giur. cost.*, 2019, 2577-2578, secondo il quale è probabile che "la non estensione del giudizio di illegittimità costituzionale dell'art. 23, comma 6 d.lgs. n. 252/2005 alla disparità di trattamento esistente con riguardo a tutte le prestazioni previdenziali in forma

Sono rimasti invero irrisolti alcuni nodali dubbi interpretativi. Se, cioè, alla luce della pronuncia n. 218/2019 della Corte Costituzionale, si debba procedere ad una generale equiparazione dei regimi fiscali della previdenza complementare pubblica e privata in tutti i momenti in cui è intersecato dalla normativa fiscale, e se la disciplina di favore sia riferibile alla sola fase dell'erogazione. Ragioni di coerenza logica e di uniforme applicazione della legalità costituzionale sembrerebbero deporre in tal senso, pur nella consapevolezza della preclusione, in tema di disposizioni agevolative, del ricorso al criterio analogico o all'interpretazione estensiva della norma⁶³.

Posto il succitato dubbio interpretativo sulla estensione della normativa di cui all'art. 23, anche di recente è stata sollevata una nuova questione di legittimità costituzionale dalla Commissione tributaria provinciale di Latina, inerente la sussistenza di una presunta illegittimità dell'art. 23, co. 6, d.lgs. 252/2005. La Corte Costituzionale, con la sentenza del 20 dicembre 2022, n. 257⁶⁴, ha ritenuto non correttamente formulata l'istanza di rimessione, e ha pertanto dichiarato inammissibile la questione sollevata⁶⁵. La vicenda sottoposta da ultimo allo scrutinio del Giudice di legittimità, riguardava, infatti, una particolare categoria di soggetti, ovvero “vecchi iscritti” a “vecchi fondi”, nonché una peculiare tipologia di lavoratori (pubblici e parapubblici) e di fondi, per i quali, secondo la Corte, il trattamento tributario trova una sua disciplina specifica nell'art. 23, co. 7, d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, in

di rendita o capitale, per anticipazioni, per riscatti c.d. involontari, riferibili ai montanti maturati nel periodo 1 gennaio / 31 dicembre 2017, innescherà un prevedibile futuro contenzioso, a cui la Corte non potrà che rispondere adeguandosi a quanto da essa già affermato (in motivazione) nella sentenza in esame. Per un commento della pronuncia cfr. G. D'ANGELO, *Impiego pubblico e privato pari sono (in relazione al regime fiscale della previdenza complementare)*, cit., 595.

⁶³ Sulla inapplicabilità dell'analogia o dell'interpretazione estensiva delle norme dettati in materia agevolativa cfr. Cass., 16 maggio 2019, n. 13145; Cass., 21 giugno 2017, n. 15407; Cass., 4 marzo 2016, n. 4333; Cass., 7 febbraio 2013, n. 2925, tutte in *Dejure online*.

⁶⁴ Per i primi commenti, cfr. P. PURI, *La Corte costituzionale sul trattamento fiscale delle pensioni integrative dei vecchi iscritti ai vecchi fondi*, in *Giur. cost.*, 6/2022, 2834 ss.; A. SALVATI, *Considerazioni sull'applicabilità dell'aliquota agevolata, di cui all'art. 11, comma 6, D.Lgs n. 252/2005, alle prestazioni previdenziali integrative dei dipendenti pubblici*, in *Riv. tel. dir. trib.*, 23 aprile 2023.

⁶⁵ Più specificatamente la Corte Costituzionale ha ritenuto mal formulata l'istanza di rimessione citata lamentando che risultasse incentrata esclusivamente sulla legittimità dell'art. 23, co. 6, senza contenere alcun riferimento al successivo co. 7 del medesimo articolo. In tale ultimo comma, infatti, era stato inserito uno speciale regime fiscale transitorio per i lavoratori assunti antecedentemente al 29 aprile 1993 e che, entro tale data, risultassero iscritti a forme pensionistiche complementari istituite alla data di entrata in vigore della l. 23 ottobre 1992, n. 421, ed ivi veniva prevista una segmentazione della prestazione pensionistica in base ai regimi tributari succedutisi nel periodo della sua progressiva formazione. In sostanza la vicenda oggetto del giudizio *a quo* era specifica e attinente la disciplina applicabile alla categoria dei cosiddetti “vecchi iscritti” ai “vecchi Fondi”, pertanto l'eccezione di costituzionalità avrebbe dovuto far riferimento espresso al contenuto del co. 7 della norma di cui trattasi.

relazione ai quali opera la previsione di cui alla lett. b per cui “*ai montanti delle prestazioni entro il 31 dicembre 2006 si applica il regime tributario vigente alla predetta data*”.

La giurisprudenza di merito, a prescindere dalla dichiarata inammissibilità della questione sollevata, ha comunque in più occasioni ritenute valide le conclusioni adottate dalla Corte Costituzionale con la sentenza n. 218/2019, malgrado fossero espressamente riferibili alle ipotesi di riscatto volontario e non alle prestazioni previdenziali periodiche, così seguendo in modo pedissequo l'*iter* logico giuridico già illustrato dalla Corte Costituzionale nel 2019 in merito all'inesistenza di ragioni giustificative idonee a giustificare un differente trattamento tributario del lavoro dipendente pubblico rispetto a quello privato.

In tal senso, le sentenze intervenute a seguito del contenzioso alimentato dai giudici della consulta, hanno infatti statuito che il trattamento fiscale agevolato fosse consentito dalla norma per le prestazioni pensionistiche comunque erogate, non rilevando la modalità di erogazione della prestazione stessa, né il soggetto erogante, avendo rilievo esclusivamente la natura e la funzione del cespite soggetto a tassazione fattispecie della rendita; in altri, veniva sostenuto che l'aliquota agevolativa prevista dalla norma, nell'individuare il presupposto d'imposta, facesse riferimento alle prestazioni pensionistiche comunque erogate, e dunque a prescindere dal periodo della loro maturazione⁶⁶.

5. Previdenza complementare e asimmetrie fiscali nell'Unione Europea

Disaminata la disciplina dettata dal Legislatore domestico in tema di previdenza complementare, deve ora approfondirsi il profilo delle rilevate asimmetrie dei regimi fiscali che in tema di previdenza caratterizzano i paesi dell'UE. Si tratta, infatti, di modelli contraddistinti da una varietà di schemi, che, a tutta prima, paiono ostacolare la libera circolazione delle persone e la libertà di prestazione di servizi in materia di pensione complementare.

In tal senso, l'Unione europea, conscia della rilevanza nodale della materia, è intervenuta, fin dal secolo scorso, con l'intento di regolamentare e coordinare i sistemi previdenziali e i diritti pensionistici transfrontalieri dei cittadini europei⁶⁷, sì da garantire il rispetto delle libertà fondamentali sancite

⁶⁶ In tal senso, CTR Lazio, 16 aprile 2019, n. 2387; CTR Lazio, 12 luglio 2022, n. 3224, in *Dejure online*.

⁶⁷ Prima che la previdenza complementare assumesse una “rilevanza sociale”, i regolamenti comunitari, emanati al fine di disciplinare i regimi di sicurezza sociale per i lavoratori subordinati,

dal Trattato sull'Unione Europea, quali la libera circolazione dei lavoratori⁶⁸, con il conseguente diritto di dimorare in uno Stato membro diverso da quello di origine e di rimanervi a seguito della cessazione del rapporto di lavoro (art. 45 TFUE) e la libera prestazione dei servizi all'interno della Comunità (art. 56 TFUE).

Risulta d'altro canto evidente come nell'ambito della piena libertà di circolazione, stabilimento e prestazione di servizi prevista dal diritto eurounitario, le asimmetrie del trattamento fiscale della previdenza complementare presenti nei singoli Stati possano compromettere il pieno godimento dei diritti fondamentali unionali, laddove un lavoratore si determini a trasferirsi da uno Stato in cui trova applicazione un modello previdenziale riconducibile allo schema EET ad un altro Stato che applica il sistema TEE⁶⁹, potendosi ingenerare tanto fenomeni di doppia imposizione quanto di non tassazione⁷⁰,

autonomi e i loro familiari che si spostano all'interno della Comunità, escludevano dal loro ambito di applicazione i regimi pensionistici complementari (cfr. in tal senso i primi quattro commi del reg. CE 883/2004 del Parlamento europeo e del Consiglio del 29 aprile 2004 che ha sostituito il precedente reg. CEE 1408/71 del Consiglio del 14 giugno 1971). Acquisito il suindicato riconoscimento, il problema si è spostato sulla necessità di evitare che le diverse discipline nazionali potessero in qualche modo generare condizionamenti alla libertà di circolazione dei lavoratori e, conseguentemente, sui possibili rimedi da adottare nei casi di eventuali e possibili conflitti. Anche la giurisprudenza comunitaria aveva riconosciuto, da tempo risalente, anche se con indirizzi non sempre coerenti, che lo scopo degli artt. 48-51 del Trattato non sarebbe stato raggiunto se i lavoratori migranti, a seguito dell'esercizio del loro diritto alla libera circolazione, fossero stati privati dei vantaggi previdenziali garantiti loro dalle leggi di uno Stato membro; una tale conseguenza avrebbe infatti potuto dissuadere il lavoratore comunitario dall'esercitare il diritto alla libera circolazione, rappresentando pertanto un ostacolo a tale libertà, (Corte. Giust. UE, 4 ottobre 1991, C-349/87, *Paraschi*, Racc. pag. I-4501, punto 15; si vedano anche Corte. Giust. UE 22 febbraio 1990, C-228/88, *Bronzino*, punto 12 della motivazione, tutte in *curia.europa.it*. In dottrina, sull'argomento, si veda L. NOGLER, *Quale sicurezza sociale nell'Unione Europea?*, in *Riv. Giur. del lan. e della prev. sociale*, 1994, 50.

⁶⁸ Invero, l'art. 3, co. 3, del TUE prevede che: "L'Unione instaura un mercato interno. Si adopera per lo sviluppo sostenibile dell'Europa, basato su una crescita economica equilibrata e sulla stabilità dei prezzi, su un'economia sociale di mercato fortemente competitiva, che mira alla piena occupazione e al progresso sociale, e su un elevato livello di tutela e di miglioramento della qualità dell'ambiente. Essa promuove il progresso scientifico e tecnologico".

⁶⁹ E' stato infatti sopra precisato che i modelli variano da i) un modello in cui i redditi sono esentati nella fase dell'accantonamento (in cui vengono versati i contributi) e in quella dell'accumulo (in cui matura il rendimento), per essere tassati nel momento dell'erogazione della prestazione (c.d. EET); ii) a un modello in cui, difformemente, la tassazione avviene nelle due fasi, dell'accumulo e del rendimento, con successiva esenzione al momento dell'erogazione (c.d. TTE); e, infine, iii) a un modello in cui si prevede l'esenzione della fase iniziale e di quella finale, con assoggettamento ad imposta della sola fase in cui i contributi fruttano un rendimento (c.d. ETE), cfr. *supra* nota 48.

⁷⁰ Sull'argomento cfr. G. MELIS, *Profili sistematici del "trasferimento" della residenza fiscale delle società*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2004, 13.

senz'altro approcciabili nell'ambito dei rimedi di cui al Modello di Convenzione OCSE contro le doppie imposizioni⁷¹, ma invero meritevoli di soluzioni maggiormente snelle.

La scelta di riservare ad un iscritto un regime fiscale di favore in una data fase⁷², si fonda, infatti, sul presupposto del rinvio della tassazione in una data successiva (e così, a mero titolo esemplificativo, la concessione del vantaggio fiscale della deduzione dei contributi è correlata alla successiva tassazione delle prestazioni, lontana nel tempo dalla prima). Risulta allora evidente come il trasferimento di un iscritto da uno Stato ad un altro ben possa modificare il rapporto di simmetria originario, con effetti ora favorevoli, ora sfavorevoli per il cittadino.

Orbene, le criticità sinteticamente sopra riportate, hanno sicuramente influenzato il Consiglio dei ministri che, in data 20 giugno 2018, ha approvato il decreto legislativo che ha recepito la dir. UE 2014/50/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, e ciò allo scopo di provvedere all'adeguamento dell'ordinamento nazionale a quello comunitario nel settore della previdenza complementare⁷³.

⁷¹ In dottrina per una trattazione generale sui vari regimi fiscali convenzionali applicabili alle pensioni cfr. K. VOGEL, *On double taxation Conventions*, Londra 197, 997 e ss; A. BALLANCIN, *Article 18 of the OECD tax model Convention (Pensions)*, in *Dir. prat. trib. int.*, 2002, 127 ss; G. VALENTE; *Convenzioni internazionali contro le doppie imposizioni*, Milano, 2003, 559 e ss; G. CORASANITI, *Le varie categorie di reddito nel modello OCSE di convenzione*, in AA.VV. (a cura di C. Sacchetto – L. Alemanno), *Materiali di diritto tributario internazionale*, 2002, 163; P. PUOTI, *I redditi di lavoro nel modello OCSE*, in AA.VV. (coordinato da V. Uckmar), *Corso di Diritto tributario internazionale*, Padova, 2002, 521.

⁷² La problematica attiene, invero, a tutte e tre le fasi in cui generalmente si articolano gli schemi pensionistici. Nello specifico, nella fase della contribuzione, la deducibilità dei contributi o altra agevolazione accordata ai fondi pensioni residenti, non risulta parimenti riconosciuta in caso di adesione a fondi pensione non residenti; così pure nella fase dell'accumulazione, in cui l'imposizione applicata ai fondi pensione sui rendimenti degli investimenti, e per la quale non siano previsti rimborsi nei confronti dei non residenti, limita la competitività degli stessi in paesi in cui per tale fase non sia prevista l'applicazione di alcuna imposta; o infine, per quanto attiene alla fase della prestazione, nei casi in cui il paese della fonte e quello della residenza non si accordino circa l'attribuzione della potestà impositiva generando conseguentemente fenomeni di doppia imposizione.

⁷³ D.lgs. del 21 giugno 2018, n. 88 di attuazione della dir. UE 2014/50 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 aprile 2014, riguardante i requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia di diritti pensionistici complementari. Sull'argomento si veda la dir. UE 2016/2341 del 14 dicembre 2016 (c.d. Direttiva IORP II – *institutions for occupational retirement provision*) recepita in Italia con d.lgs. 13 dicembre 2018, n. 147, entrato in vigore il 1° febbraio 2019, che, è intervenuta quanto alle forme pensionistiche complementari collettive, modificando le norme in merito all'istituto del trasferimento transfrontaliero (da un fondo pensione contrattuale domestico ad un altro fondo pensione comunitario e viceversa); alla riduzione dei tempi ai fini dello scambio della documentazione; alla concessione/diniego dell'autorizzazione allo svolgimento dell'attività; intervenendo peraltro anche sulla possibilità dei fondi pensione (registrati o autorizzati nel proprio territorio) di trasferire tutte o parte delle passività, delle riserve tecniche e delle altre obbligazioni e diritti, nonché delle attività corrispon-

La suindicata dir. UE 2014/50/UE ha d'altro canto assunto, fin dalla sua emanazione, un ruolo essenziale nella materia, avendo integrato la normativa in vigore con disposizioni concernenti, tra l'altro: il termine di partecipazione alle forme pensionistiche complementari, ridotto a tre anni rispetto a quello ordinario di cinque anni, per i lavoratori il cui rapporto di lavoro in corso cessa per motivi indipendenti dall'acquisizione del diritto ad una pensione complementare e che si spostino tra Stati membri dell'Unione europea⁷⁴; il mantenimento della posizione individuale maturata presso la forma pensionistica complementare e il trasferimento ad altra forma pensionistica ove vengano meno i requisiti di partecipazione alla forma pensionistica complementare; la riformulazione degli obblighi di informazione nei confronti degli iscritti attivi con riferimento ai diritti pensionistici complementari⁷⁵.

Alla luce di quanto sopra, pur risultando evidente la promozione della mobilità previdenziale a livello europeo e domestico, nel ribadire che tutti gli Stati membri adottano dei regimi pensionistici basati sui tre pilastri fondamentali, pubblico, complementare ed individuale, e che possono presentarsi delle asimmetrie temporali derivanti dal rapporto tra deducibilità dei contributi e tassabilità delle prestazioni previdenziali, appare utile disaminare le peculiarità del regime tributario nel caso di un lavoratore transfrontaliero⁷⁶.

denti (o del relativo equivalente in contanti) a un fondo pensione ricevente. Con una più recente la delibera COVIP del 29 luglio 2020) relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali, sono stati implementati a carico dei Fondi Pensione una serie di controlli e più obblighi di trasparenza, oltre ad attribuire a favore degli iscritti più diritti di informazione e di accesso ai dati personali.

⁷⁴ L'art. 11, co. 2, del d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, così oggi testualmente statuisce: "*Il predetto termine è ridotto a tre anni per il lavoratore il cui rapporto di lavoro in corso cessa per motivi indipendenti dal fatto che lo stesso acquisisca il diritto a una pensione complementare e che si sposta tra Stati membri dell'Unione europea*".

⁷⁵ In tal senso, rispettivamente l'art. 1, lett. c *bis* e l'art. 1, lett. c.

⁷⁶ Per quanto attiene la mobilità nei suoi rapporti con la previdenza obbligatoria, pur non essendo questa la sede per il suo approfondimento, sia consentito precisare che la normativa nazionale non ravvisa alcun ostacolo ad ammettere la deducibilità dal reddito dei contributi versati dal datore di lavoro per i propri dipendenti, siano essi residenti o meno, come precisato dall'art. 51, co. 2, lett. a del TUIR. Così pure, è prevista la deducibilità dei contributi da parte del lavoratore residente, anche se versati ad un regime pensionistico estero, a condizione che il lavoratore abbia un reddito imponibile in Italia. Al contrario, appare più complessa la tassazione della erogazione della pensione, rispetto alla quale è necessario distinguere tra la tassazione delle pensioni estere percepite da un residente da quella delle pensioni italiane percepite da un soggetto non residente.

Nella prima ipotesi il sistema adottato dallo stato italiano nei confronti dei soggetti residenti all'art. 3, co. 1 del TUIR prevede, analogamente a quanto previsto dalla maggior parte dei paesi europei, l'applicazione del principio di tassazione cosiddetto mondiale (*world-income taxation principle*), di cui all'art. 3, co. 1 del TUIR. Sulla base di tale principio le pensioni estere percepite da soggetti residenti sono imponibili, anche nell'ipotesi in cui le stesse abbiano già scontato l'imposta nel paese dalla quale provengono ed a prescindere da profili di reciprocità.

E così, secondo la normativa interna, quando si tratti di soggetti non residenti che versino un contributo ad un fondo pensionistico italiano, questi ultimi, da un lato, potranno dedurre i contributi versati (a condizione che abbiano un reddito imponibile in Italia); dall'altro, i redditi dai medesimi percepiti, saranno assoggettati ad imposizione in base alla normativa italiana di riferimento. In tal senso, l'art. 23, co. 2, lett. a del TUIR considera prodotte nel territorio dello Stato le pensioni se corrisposte dallo Stato, da soggetti ivi residenti o da stabili organizzazioni nel territorio stesso di soggetti non residenti.

Al contrario, nella diversa fattispecie di soggetti residenti in Italia che aderiscano ad un fondo pensione estero, a seguito delle modifiche apportate all'art. 10, co. 1, lett. e *bis*, dall'art.16, co. 1, lett. a del d.lgs. 3 agosto 2022, n. 114, sebbene risulti oggi ammessa la deducibilità dei contributi versati alle forme complementari previdenziali istituite negli Stati membri dell'Unione europea⁷⁷, appare ancora complesso individuare le modalità di tassazione della pensione erogata dal fondo pensione estero a soggetti residenti in Italia, e ciò a cagione dell'assenza di un'espressa regolamentazione legislativa.

Proprio nell'ipotesi summenzionata si manifesta la criticità attinente al riparto della potestà impositiva tra lo Stato di residenza del fondo e lo Stato di residenza del percettore, posto che il primo potrebbe tassare le somme erogate in quanto Stato della fonte del reddito, ma anche il secondo potrebbe vantare il medesimo diritto in applicazione del principio della tassazione sulla base del reddito mondiale (c.d. *worldwide income taxation*).

Come sopra accennato, in assenza di una puntuale disciplina sul tema, la discrasia rilevata può essere risolta unilateralmente, attraverso la previsione di un credito d'imposta⁷⁸ o attraverso le Convenzioni contro le doppie imposizioni. In quest'ultimo caso gli Stati stipulano tra di loro appositi accordi attraverso i quali ripartiscono la potestà impositiva così da coordinare le varie fasi del ciclo previdenziale.

Più specificamente, le prestazioni pensionistiche erogate da fondi pensione esteri vengono ricondotte nell'ambito dell'art. 18 del relativo Trattato

Per evitare l'eventuale doppia imposizione i meccanismi previsti sono rappresentati dall'applicazione del credito di imposta, previsto dall'art. 165 del TUIR per i redditi prodotti all'estero ed eventualmente dalla sussistenza di convenzioni bilaterali stipulate dall'Italia. Quanto alla disciplina delle pensioni italiane percepite da soggetti non residenti, troverà applicazione quanto statuito dall'art. 23 del TUIR, norme che tuttavia soccombe in presenza di deroghe convenzionali, cfr. per una approfondita ricostruzione P. PURI, *Destinazione previdenziale e prelievo tributario*, cit., 356-357.

⁷⁷ Ciò nel rispetto dei limiti ed alle condizioni di cui all'art. 8 del d.lgs. 252/2005.

⁷⁸ Cfr. art. 165 del TUIR è stata riformulata sulla base dei criteri direttivi di cui all'art. 4, co. 1, lett. l della l. 7 aprile 2003, n. 80 di delega per la riforma del sistema fiscale statale. Tali criteri hanno poi trovato attuazione in seguito all'approvazione del d.lgs. 12 dicembre 2003, n. 344, recante la riforma dell'imposizione su reddito delle società, e successive modifiche.

contro le doppie imposizioni, il quale prevede che le pensioni e le altre remunerazioni analoghe, corrisposte in relazione a un cessato impiego, debbano essere assoggettate – in deroga alle normative interne – a imposizione esclusiva nello Stato di residenza del contribuente. Infatti, secondo la ricostruzione dottrinale maggiormente condivisibile, l'uso dell'avverbio “soltanto” nel *wording* dell'art. 18 del Trattato, indica che lo Stato di residenza del percettore vanta una potestà impositiva esclusiva sulle prestazioni pensionistiche pagate⁷⁹.

A ben vedere, proprio l'affermazione della potestà impositiva dello Stato del percettore in applicazione del c.d. *worldwide income taxation* genera, per quel che attiene la materia dei fondi pensione esteri percepiti da soggetti residenti in Italia, delle macroscopiche diseguaglianze nella tassazione dei proventi della previdenza complementare europea rispetto a quella italiana.

Risulta d'altro canto pacifico come, complice anche la Prassi⁸⁰, lo specifico vuoto normativo sul tema venga oggi colmato con riferimento a criteri interpretativi rivolti alla legislazione interna. Un simile approccio tende, tuttavia, a riverberarsi negativamente sul trattamento fiscale riservato ai sottoscrittori di schemi pensionistici istituiti in Paesi UE che non siano assimilati ai fondi pensione italiani, palesandosi *de facto* discriminatorio rispetto a quello dei beneficiari dei fondi di previdenza complementare italiani.

E così, quanto alle prestazioni pensionistiche erogate da fondi di previdenza complementare istituiti in Italia, per l'Amministrazione finanziaria

⁷⁹ Circa la riconduzione dei redditi derivanti da un fondo pensionistico nell'ambito dell'art. 18, non vi è unanimità di vedute posto che secondo la Prassi i suindicati redditi potrebbero essere ricondotti anche nell'art. 15 della Convenzione contro le doppie imposizioni. In particolare, in base alla risoluzione n. 40/E del 17 febbraio 2009, intervenuta con riferimento ad un quesito posto da un soggetto residente in Germania al momento del pagamento di una prestazione pensionistica, l'Agenzia aveva ritenuto che l'ambito di applicazione dell'art. 18 della Convenzione (si trattava nel caso di specie del Trattato tra Italia e Germania) non includesse le prestazioni di previdenza integrativa corrisposte in un'unica soluzione e che l'indennità corrisposta *una tantum* dovesse essere assimilata ai redditi di lavoro dipendente, in tal riconducibile nel perimetro dell'art. 15 del Trattato. Più specificamente: “[...] in assenza di espresse clausole convenzionali e tenuto conto che la previdenza integrativa non gode di un regime uniforme tra gli ordinamenti nazionali né per quanto concerne la rilevanza sociale dell'istituto, né per quanto concerne la disciplina giuridica e fiscale dello stesso, si deve concludere che la eterogeneità delle fattispecie non consente di ricondurre tale forma previdenziale ad un concetto unitario di prestazione, tassabile secondo il criterio generale di residenza del percettore, richiamato dall'art. 18”. In realtà, tale posizione non è condivisa da una parte della dottrina secondo la quale l'inquadramento dei redditi derivanti dai piani pensionistici esteri nell'ambito dell'art. 18 piuttosto che nell'art. 15 del Trattato, dovrebbe avvenire secondo un approccio rigoroso e unitario prescindendo dallo *status* di residenza fiscale o meno del percettore, se non addirittura da meri interessi di gettito erariale. In tal senso in dottrina, BATTISTINI, *op. cit.*, 4146.

⁸⁰ Per una ricostruzione dell'orientamento della Prassi sull'argomento, sia consentito richiamare i seguenti interpelli n. 150/2020, n. 471/2020, n. 137/2021, n. 794/2021, n. 144/2022.

queste sarebbero riconducibili all'interno della categoria dei redditi assimilati a quello di lavoro dipendente, ai sensi dell'art. 50, co. 1, lett. h *bis* del TUIR, e in tal senso godrebbero di un regime fiscale agevolato, in virtù del rinvio stabilito dall'art. 52, co. 1, lett. d del TUIR sulla base delle disposizioni previste dal d.lgs. 252/2005⁸¹.

Al contrario, sempre secondo la Prassi, le prestazioni pensionistiche erogate da fondi pensione transnazionali, sarebbero invece assoggettate a un trattamento tributario penalizzante, essendo riconducibili nell'alveo dei redditi di cui all'art. 49, co. 2, lett. a del TUIR. Lo speciale regime fiscale di favore di cui all'art. 11, co. 6, del d.lgs. 252/2005, troverebbe infatti applicazione con riferimento alle prestazioni erogate da fondi istituiti in Paesi membri UE, rientranti nell'ambito di applicazione della dir. UE 2016/2341, alla sola condizione che si tratti di fondi pensione autorizzati allo svolgimento dell'attività transfrontaliera dall'Autorità competente dello Stato membro di origine e, comunque, *“limitatamente alle adesioni effettuate nel territorio della Repubblica ed alle risorse accumulate e gestite in relazione a tali adesioni”*.

Da quanto sopra, consegue che l'aderente ad un fondo pensione che abbia aderito a una forma di previdenza complementare localizzata in un Paese europeo in cui ha ivi prestato la propria attività lavorativa e, raggiunto il requisito anagrafico della pensione, decida di riacquisire la residenza in Italia, sarà discriminato rispetto a chi, nella medesima fattispecie, abbia contribuito a un fondo di previdenza complementare italiano.

Risulta allora evidente come – complice l'assenza di una vera e propria normativa interna di raccordo – le discrasie nella tassazione dei fondi pensione europei rispetto a quelli italiani (o ad essi assimilabili), disvelino il grande potenziale dei *“Pan-European Personal Pension Products”*, senz'altro frutto dei *desiderata* sinceramente volti all'unificazione del Legislatore europeo, il quale, tuttavia pare non aver colto appieno l'occasione per l'introduzione *ex novo* di uno strumento realmente innovativo.

6. La carenza di appeal dei PEPP quale prodromo della mancata armonizzazione unionale della previdenza complementare

Le criticità sopra esposte evidenziano come il Legislatore europeo abbia in parte mancato l'occasione di introdurre, per mezzo dei *“Pan-European*

⁸¹ Il predetto art. 52, co. 1, lett. d, del T.U.I.R. prevede che *“per le prestazioni pensionistiche di cui alla lettera h-bis) del comma 1 dell'articolo 50, comunque erogate, si applicano le disposizioni di cui all'articolo 11 e quelle di cui all'articolo 23, comma 6, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252, e, per le prestazioni derivanti dai prodotti pensionistici individuali paneuropei (PEPP), quelle previste dalle disposizioni nazionali di attuazione del regolamento (UE) 2019/1238”*.

*Personal Pension Products*⁸², una disciplina della previdenza complementare in ambito UE volta ad offrire un reticolato normativo uniforme, parallelo ai regimi previdenziali nazionali.

Invero, a ben vedere, le radici del problema sono individuabili proprio nella “tecnica legislativa” utilizzata, la quale, nell’affiancare al reg. UE 1238/2019 una mera Raccomandazione⁸³, volta a esortare gli Stati membri a riservare ai PEPP lo stesso trattamento fiscale concesso ai prodotti nazionali analoghi esistenti, sì da favorire una convergenza tra i regimi pensionistici⁸⁴, ha di fatto introdotto un quadro normativo di riferimento privo di “mordente”, di certo non in grado di incontrare i primigeni *desiderata* unionali, volte a ridurre “*il gap pensionistico dei cittadini europei per i prossimi decenni*”⁸⁵.

Risulta pertanto innegabile come non risulti raggiunto il *target* principale che ha mosso l’intervento legislativo di cui sopra, finalizzato alla mitigazione della frammentazione dei mercati nazionali della previdenza complementare, la quale da sempre limita la portabilità dei prodotti pensionistici individuali e l’esercizio delle libertà fondamentali⁸⁶.

Orbene, diretto riverbero del suddetto approccio sono proprio le problematiche applicative oggi riscontrate nell’inserimento dei PEPP nei singoli ordinamenti domestici, posto che le singole criticità attinenti alla sfera tributaria non sono state normate omogeneamente, così producendo risultati antitetici rispetto agli intenti del Legislatore europeo.

⁸² Trattasi di un progetto che si inserisce nel più ampio quadro dell’Unione dei mercati di capitale (cd *Capital market union*). L’idea di fondo era quella di creare non solo un mercato unico delle pensioni individuali, ma di offrire una nuova opportunità per risparmiatori e investitori, posto che un mercato di capitali più ampio è in grado di far diminuire i costi e rendere il sistema finanziario più resiliente. Non vi è dubbio, infatti, che le scelte compiute dai piani previdenziali di natura individuale producono ripercussioni significative sia a livello macro sul sistema economico europeo, sia a livello micro sulle vicende delle singole imprese nei cui titoli viene investito il patrimonio dello schema pensionistico. In tal senso, M SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo*. Parte I, cit., 602.

⁸³ La proposta di Regolamento è stata ufficialmente presentata il 29 giugno 2017 dalla Commissione europea: essa è stata approvata il 4 aprile 2019 dal Consiglio – a maggioranza qualificata – e dal Parlamento europeo, pubblicata in G.U.U.E n. 198/1 del 25 luglio 2019.

⁸⁴ Sul punto in sede di attuazione del reg. UE 2019/1238 sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP) il Governo è stato specificamente delegato ad adottare uno o più decreti legislativi per l’adeguamento della normativa nazionale alle disposizioni del reg. UE 2019/1238 relativa al prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP) ed invitato ad includere, tra i criteri e i principi direttivi della delega, la previsione di un trattamento fiscale analogo a quello previsto per le forme pensionistiche complementari, anche individuando requisiti che garantiscano al risparmiatore in PEPP un livello di tutela almeno analogo a quello derivante dalla sottoscrizione di forme pensionistiche complementari già esistenti.

⁸⁵ M SQUEGLIA, *Riflessioni critiche sul Pan-European Personal Pension product (PEPP). Perché (non) dobbiamo temere il primo prodotto pensionistico individuale paneuropeo*. Parte I, cit., 602 ss.

⁸⁶ Così, 1° considerando, reg. UE 1238/2019. In dottrina, MATTARELLA, *op. cit.*, 114 ss.

A ben vedere, lo scenario di cui sopra, altro non è – ancora una volta – che il diretto precipitato del quadro normativo di riferimento. Difatti, come detto, i temi fiscali non sono stati inseriti all'interno del reg. UE 1238/2019 su precisa indicazione della Commissione europea, che si è determinata per espungere tali tematiche dalla fonte regolamentare vincolante, onde trasfonderle in una mera Raccomandazione, così rimettendo alla libertà degli Stati membri il riconoscimento in capo ai PEPP degli stessi benefici fiscali già riconosciuti per le forme pensionistiche complementari esistenti.

Risulta a tal riguardo sufficiente una rapida disamina degli aspetti fiscali che avrebbero dovuto rappresentare la leva fondamentale per il coronamento dell'ambizioso progetto unionale, per rilevare come la disciplina fiscale di cui al reg. UE 1238/2019 risulti scarna e senza alcun particolare *appeal*, posto che si limita a richiamare in modo pedissequo la medesima normativa tributaria di riferimento, senza invero introdurre peculiari incentivi e/o agevolazioni volti favorire il risparmio previdenziale del lungo periodo oltreché lo sviluppo dei fondi pensione individuali paneuropei individuali.

Nello specifico, l'art. 10 del Regolamento del 2019, di cui è stata data attuazione in Italia nel 2022, con riguardo alla fase di accumulo, ribadisce che il trattamento fiscale da riservare a tali prodotti pensionistici si concretizzi nella deducibilità dal reddito imponibile IRPEF dei contributi versati, purché non superiori alla somma di 5.164,57 euro all'anno, di fatto reiterando la regola in base alla quale l'importo massimo e le modalità di calcolo della deduzione seguono la disciplina già esistente nell'ambito della contribuzione alle forme pensionistiche complementari di cui al d.lgs. 252/2005. Sul punto viene puntualizzato come ai fini del computo del predetto limite di euro 5.164,57 si debba tener conto delle contribuzioni effettuate a forme pensionistiche complementari, oltreché delle quote accantonate dal datore di lavoro ai fondi di previdenza.

Il successivo art. 14 disciplina, al contrario, il regime fiscale dei rendimenti conseguiti nella fase di investimento dal PEPP, prevedendo il loro assoggettamento all'imposta sostitutiva delle imposte sui redditi (articolo 17, co. 1 del d.lgs. 252/2005), che i fornitori dei fondi applicano sul risultato netto maturato in ciascun periodo d'imposta.

Quanto, infine, all'erogazione della prestazione finale, l'art. 15 del medesimo regolamento mantiene ferma la possibilità per il risparmiatore di ottenere detta prestazione sotto forma di rendita, di capitale erogato in un'unica soluzione o in una combinazione delle predette forme⁸⁷.

⁸⁷ Le prestazioni erogate in forma di capitale o di prelievo e in rendita sono soggette ad una ritenuta con aliquota del 15 per cento ridotta di una quota pari a 0,30 punti percentuali per ogni anno eccedente il quindicesimo anno di maturazione della posizione individuale nel sottoconto con un limite massimo di riduzione di 6 punti percentuali. Tale regime si applica anche all'eroga-

Orbene, la rassegna di cui sopra, in uno alle considerazioni tratteggiate nei paragrafi che precedono, disvelano l'inadeguatezza di fondo dei *Pan-European Personal Pension Products*, i quali, pur potendo in astratto costituire dei veicoli primari per l'affermazione dei diritti unionali, risultano invero ammantati di un'innegabile opacità, data senz'altro dalla miopia del Legislatore UE, il quale ben avrebbe potuto intervenire più incisivamente su una materia, quella della previdenza complementare, diversamente destinata a una normazione interna frammentaria, in quanto ancora connotata da forti influenze del monismo statale.

zione in forma di capitale o di prelievi qualora la rendita derivante dalla conversione di almeno il 70 per cento del montante finale sia inferiore al 50 per cento dell'assegno sociale. Le prestazioni erogate in capitale e quelle erogate in forma di prelievi superiori al 50 per cento del montante finale accumulato sono soggette a una ritenuta a titolo d'imposta con aliquota del 23 per cento. Infine, Le prestazioni erogate in forma di rendita sono imponibili per il loro ammontare complessivo al netto della parte corrispondente ai redditi già assoggettati ad imposta e a quelli di cui all'art. 44, co. 1, lett. g *quinquies* del TUIR (redditi derivanti dai rendimenti delle prestazioni pensionistiche erogate in forma periodica e rendite vitalizie aventi funzione previdenziale), se determinabili.