

Bruxelles, 29.6.2017
SWD(2017) 244 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

SINTESI DELLA VALUTAZIONE D'IMPATTO

che accompagna il documento

Proposta di

REGOLAMENTO DEL PARLAMENTO EUROPEO E DEL CONSIGLIO

sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP)

e

RACCOMANDAZIONE DELLA COMMISSIONE

**sul trattamento fiscale dei prodotti pensionistici individuali, compreso il prodotto
pensionistico individuale paneuropeo**

{ COM(2017) 343 final }

{ SWD(2017) 243 final }

Scheda di sintesi
Valutazione d'impatto della proposta di regolamento della Commissione sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo
A. Necessità di intervento
Per quale motivo? Qual è il problema affrontato?
Le pensioni individuali sono prodotti finanziari pensionistici sottoscritti su base volontaria con entità non pubbliche. Hanno un'esplicita finalità pensionistica, in quanto consentono l'accumulo di capitale fino al pensionamento e offrono un reddito complementare al momento del pensionamento. Sono complementari alle pensioni pubbliche e alle pensioni aziendali e professionali. Nel "Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali"¹ la Commissione ha osservato che non esiste un mercato unico efficace per i piani pensionistici individuali del "terzo pilastro". L'esistenza di un coacervo di norme a livello dell'UE e a livello nazionale impedisce il pieno sviluppo di un mercato competitivo e di grandi dimensioni in questo settore. La frammentazione del mercato impedisce ai fornitori di pensioni individuali di massimizzare le economie di scala, di diversificare i rischi e di innovare, limitando così la scelta e facendo aumentare i costi del risparmio pensionistico. Inoltre, in alcuni casi, i prodotti pensionistici individuali esistenti presentano carenze. Molti dei partecipanti alla consultazione pubblica ritengono inadeguata l'offerta di prodotti pensionistici individuali attualmente disponibili e venduti nell'UE. Ciò è confermato dal quadro di valutazione 2015 dei mercati degli investitori al dettaglio pubblicato dalla Commissione europea, che classifica i prodotti pensionistici individuali tra i tre prodotti con il più basso livello di soddisfazione degli investitori al dettaglio. Infine, la vendita e la portabilità transfrontaliere delle pensioni individuali esistenti sono molto limitate. L'insufficienza dei redditi di sostituzione negli anni della pensione e la mancanza di investimenti nei mercati dei capitali dell'UE potrebbero entrambe essere attenuate da un maggiore sviluppo dei prodotti pensionistici individuali a livello dell'UE.
Qual è l'obiettivo di questa iniziativa?
L'obiettivo generale è creare un mercato unico delle pensioni individuali e contribuire al completamento dell'Unione dei mercati dei capitali. Questo obiettivo principale comprende tre obiettivi specifici: 1) aumentare gli investimenti nell'UE e contribuire a completare l'Unione dei mercati dei capitali, con la creazione, nel lungo periodo, di più ampi aggregati di risparmi pensionistici, che convogliano ulteriori finanziamenti verso investimenti produttivi a lungo termine; 2) migliorare le caratteristiche dei prodotti pensionistici individuali, consentendo la creazione di prodotti pensionistici individuali paneuropei semplici e trasparenti; 3) migliorare la fornitura e la portabilità a livello transfrontaliero dei prodotti pensionistici individuali, consentendo così ai fornitori di aumentare le economie di scala, di incrementare l'efficienza e l'innovazione e di offrire agli investitori al dettaglio la possibilità di portare con sé la pensione individuale quando si trasferiscono in un altro Stato membro.
Qual è il valore aggiunto dell'azione a livello dell'UE?
Gli sforzi non coordinati degli Stati membri non possono porre rimedio all'attuale coacervo di regolamentazioni nazionali in materia di prodotti pensionistici individuali. L'azione a livello dell'UE apporterebbe un importante valore aggiunto, risponderebbe alla frammentazione del mercato e favorirebbe le attività transfrontaliere dei fornitori, consentendo loro di centralizzare alcune funzioni a livello dell'UE. Per le persone fisiche, i requisiti

¹ COM(2015) 468 final.

minimi di prodotto stabiliti dalla normativa dell'UE creerebbero trasparenza e semplicità, nonché sicurezza nel caso degli investitori al dettaglio, a beneficio dei lavoratori dipendenti e autonomi, mobili e non. Solo un'azione dell'UE può accrescere la portabilità e rispondere alle esigenze del crescente numero di lavoratori mobili.

B. Soluzioni

Quali opzioni, di carattere legislativo e di altro tipo, sono state prese in considerazione? È stata prescelta un'opzione? Per quale motivo?

La valutazione d'impatto esamina le tre opzioni seguenti:

1. uno scenario di riferimento, in cui non verrebbero intraprese azioni da parte dell'UE;
2. uno scenario che prevede la creazione di un quadro normativo relativo al prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP), basato su una serie di caratteristiche comuni e flessibili, nell'ambito di un regime complementare volontario;
3. uno scenario di armonizzazione, in cui sarebbero armonizzati i regimi pensionistici individuali nazionali.

L'opzione prescelta è l'opzione 2. In effetti, nell'ambito di questa opzione, la maggiore standardizzazione delle caratteristiche principali del prodotto darebbe ai fornitori la possibilità di realizzare economie di scala; al contempo sarebbe mantenuto un certo grado di flessibilità nelle caratteristiche principali per consentire ai fornitori di trarre il massimo vantaggio possibile dagli incentivi fiscali nazionali. Pertanto, nell'arco di almeno dieci anni e nell'ipotesi che il PEPP benefici degli stessi incentivi fiscali che si applicano ai prodotti nazionali, questa soluzione consentirebbe di aumentare la diffusione delle pensioni individuali e gli investimenti dei fornitori nel contesto dell'Unione dei mercati dei capitali e di agevolare lo sviluppo a livello transfrontaliero. I consumatori beneficerebbero di una scelta più ampia e di una protezione adeguata dei loro risparmi pensionistici. Tale quadro normativo sarebbe efficiente sotto il profilo dei costi e politicamente praticabile in quanto non richiede l'adattamento dei prodotti individuali esistenti a un nuovo contesto normativo e non pregiudica i regimi in essere.

Chi sono i sostenitori delle varie opzioni?

I consumatori e le associazioni dei consumatori sono favorevoli alla creazione di un prodotto pensionistico individuale semplice e trasparente (opzione 2). I fornitori (imprese di assicurazione, fondi pensione, gestori di patrimoni) si sono espressi in maggioranza a favore dell'opzione 2, poiché questa potrebbe consentire di colmare le carenze del mercato. Nella sua consulenza tecnica, anche l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) si è detta favorevole alla creazione del PEPP. I fornitori ritengono che l'armonizzazione dei regimi nazionali sia l'opzione meno efficace. Nel corso di una consultazione pubblica, gli Stati membri si sono opposti fermamente all'armonizzazione dei regimi nazionali (opzione 3).

C. Impatto dell'opzione prescelta

Quali sono i vantaggi dell'opzione prescelta (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?

Nel quadro dell'opzione prescelta, i fornitori (tra cui imprese di assicurazione, fondi pensione, imprese di investimento, banche e gestori di patrimoni), autorizzati a norma dei regimi settoriali dell'UE, potrebbero strutturare i prodotti pensionistici individuali paneuropei (PEPP) sulla base di una serie di caratteristiche comuni. Per gli investitori al dettaglio, il PEPP costituirebbe un'ulteriore possibilità di scelta per il risparmio pensionistico complementare. I lavoratori mobili beneficerebbero di una migliore portabilità. Secondo uno studio, il mercato dei prodotti pensionistici individuali dovrebbe passare dal livello attuale, stimato a circa 700 miliardi di EUR, a 1 400 miliardi di EUR (corrispondenti allo scenario di riferimento) o a 2 100 miliardi di EUR (grazie all'importo supplementare proveniente dal PEPP, nell'ipotesi in cui il PEPP benefici di agevolazioni fiscali). Il PEPP consentirebbe quindi circa la metà dell'incremento potenziale del mercato complessivo, mentre l'altra metà sarebbe legata alle dinamiche di crescita dei prodotti attualmente venduti a livello nazionale. L'aumento della diffusione contribuirebbe, a più lungo termine, a realizzare l'obiettivo dell'Unione dei mercati dei capitali.

Tale iniziativa avrebbe un impatto sociale positivo, poiché un aumento della diffusione delle pensioni individuali farebbe crescere il numero di persone con un reddito adeguato dopo il pensionamento. In particolare, offrirebbe ai lavoratori autonomi e mobili una nuova modalità di risparmio a fini pensionistici.

Quali sono i costi dell'opzione prescelta (se ne esiste una, altrimenti delle opzioni principali)?
L'opzione prescelta è un regime complementare parallelo alle normative nazionali, pertanto non si prevedono ripercussioni negative sul piano economico, sociale o ambientale.
Quale sarà l'incidenza su aziende, PMI e microimprese?
L'iniziativa dovrebbe ampliare il ventaglio dei fornitori: oltre alle imprese di assicurazione, oggi prevalenti, alla lista dei fornitori si aggiungerebbero anche i gestori di patrimoni e i fondi pensione specializzati. Dato che fornitori quali i gestori di patrimoni sono spesso PMI, si avrebbero ricadute positive su queste ultime, grazie alla creazione di nuove opportunità commerciali. Inoltre questa iniziativa potrebbe avere effetti positivi per le PMI, poiché consentirebbe di attrarre maggiori risparmi privati, di convogliare fondi verso l'economia e di creare ulteriori fonti di finanziamento a beneficio delle PMI. Questa iniziativa inoltre aumenterebbe le opzioni di risparmio a fini pensionistici a disposizione dei lavoratori autonomi.
L'impatto sui bilanci e sulle amministrazioni nazionali sarà considerevole?
Il PEPP costituirebbe una nuova categoria di prodotti forniti da un'ampia gamma di fornitori soggetti alla vigilanza regolamentare delle competenti autorità nazionali ai sensi dei vigenti quadri normativi. Il controllo della distribuzione transfrontaliera del PEPP potrebbe creare alcuni ulteriori compiti per le autorità nazionali competenti. L'autorizzazione dei singoli PEPP spetterebbe all'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), che avrebbe quindi bisogno di ulteriori risorse. Nell'ambito del vigente regime di cofinanziamento, i finanziamenti saranno inclusi nel bilancio dell'UE, e pertanto non andranno al di là di quanto è stabilito nell'attuale quadro finanziario pluriennale che si estende fino al 2020. Inoltre la decisione in merito alla concessione di incentivi fiscali a favore del PEPP rimane a livello nazionale e l'impatto dipenderebbe dalla diffusione a livello nazionale.
Sono previsti altri effetti significativi?
Non sono previsti altri effetti significativi.
D. Tappe successive
Quando saranno riesaminate le misure proposte?
Il quadro normativo proposto dovrebbe comprendere un riesame dopo tre anni di applicazione. Il riesame dovrebbe valutare la diffusione dei prodotti pensionistici individuali, il contributo all'Unione dei mercati dei capitali e l'aumento della fornitura e della portabilità a livello transfrontaliero per gli investitori al dettaglio.