Parere del Comitato economico e sociale europeo in merito alla Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento della trasferibilità dei diritti a pensione complementare

COM(2005) 507 def. — 2005/0214 (COD)

(2006/C 185/08)

Il Consiglio, in data 15 dicembre 2005, ha deciso, conformemente al disposto dell'articolo 262 del Trattato che istituisce la Comunità europea, di consultare il Comitato economico e sociale europeo in merito alla proposta di cui sopra.

La sezione specializzata Occupazione, affari sociali, cittadinanza, incaricata di preparare i lavori del Comitato in materia, ha formulato il proprio parere in data 20 marzo 2006 sulla base del progetto predisposto dalla relatrice ENGELEN-KEFER.

Il Comitato economico e sociale europeo, in data 20 aprile 2006, nel corso della 426a sessione plenaria, ha adottato il seguente parere con 103 voti favorevoli, 19 voti contrari e 11 astensioni.

1. **Conclusioni e raccomandazioni del Comitato**

1.1 Il Comitato valuta positivamente gli obiettivi enunciati dalla Commissione e li appoggia, anche se formula un giudizio differenziato sulle misure proposte per la loro realizzazione.

1.2 Nutre in particolare perplessità sull'utilità delle deroghe e delle esenzioni proposte per l'effettiva realizzazione degli obiettivi fissati. Questo vale, da un lato, per le esenzioni relative alla trasferibilità e, dall'altro, per i lunghi periodi transitori previsti per la riduzione dei periodi di affiliazione obbligatori.

1.3 Soprattutto, però, l'obiettivo di facilitare la mobilità e di garantire un'efficace protezione complementare del reddito durante la terza età potrà essere realizzato solo se verranno adeguati anche i diversi sistemi fiscali in vigore negli Stati membri.

1.4 Nei futuri lavori relativi alla proposta di direttiva si dovrebbe pertanto tener conto dei seguenti aspetti:

— per ridurre gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori è necessario disporre di un sistema ampiamente coordinato sia per l'acquisizione che per il mantenimento e il trasferimento dei diritti a pensione complementare. In tale contesto occorre tenere sufficientemente conto delle ripercussioni sui diversi regimi pensionistici complementari degli Stati membri e del possibile aumento degli oneri finanziari inerenti a tali regimi,

— è necessaria ed auspicabile una partecipazione finanziaria dei datori di lavoro alla costituzione di una pensione complementare. Pertanto, onde evitare conseguenze negative, sono necessarie disposizioni transitorie che consentano ai datori di lavoro di adeguare progressivamente i regimi pensionistici,

— per soddisfare gli obiettivi fondamentali della direttiva è necessario che le scadenze previste per l'attuazione siano quanto più ravvicinate possibile e che vengano fissate in funzione delle reali necessità dei singoli Stati membri,

— parimenti, andrebbe riesaminata l'esenzione generale e a durata illimitata prevista per taluni regimi,

— nel campo della tassazione dei regimi pensionistici complementari sono necessarie misure di accompagnamento intese a ridurre gli ostacoli alla mobilità nel settore delle pensioni.

2. **Introduzione**

Il 20 ottobre 2005 la Commissione europea ha presentato una proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento della trasferibilità dei diritti a pensione complementare. Essa motiva la proposta affermando che, tenuto conto della crescente importanza dei regimi pensionistici complementari per la copertura dei rischi di vecchiaia, è necessario rimuovere gli ostacoli alla mobilità. Occorre quindi ridurre gli ostacoli che si frappongono a un cambiamento di posto di lavoro sia a livello transfrontaliero che all'interno dei singoli Stati membri.

2.1 La Commissione cita gli ostacoli da eliminare:

— le condizioni di acquisizione dei diritti a pensione,

— le norme relative alla salvaguardia dei diritti a pensione in sospeso,

— le disposizioni relative alla trasferibilità dei diritti a pensione.

Inoltre, secondo la Commissione la mobilità può essere incrementata informando (meglio) i lavoratori in merito alle conseguenze che un eventuale cambiamento di posto di lavoro avrebbe sui diritti a pensione complementare.

2.2 La Commissione reputa che la proposta di direttiva sia la conclusione di vari anni di scambi di informazioni e di esperienze a livello europeo. A causa della divergenza di vedute sugli obiettivi e sugli strumenti dell'azione comunitaria non sono stati avviati negoziati finalizzati ad un accordo tra le parti sociali.

2.3 Con la proposta in questione la Commissione, basandosi sugli articoli 42 e 94 del Trattato CE, intende formulare principi comuni per la definizione delle norme nazionali in materia. In tal modo si vuole anche garantire che l'insediamento delle imprese in un altro Stato membro non venga ostacolato dalla difficoltà di trovare personale qualificato dovuta al fatto che quest'ultimo è legato ad altre imprese dalle disposizioni sui regimi pensionistici complementari.

2.4 La Commissione motiva la scelta dello strumento della direttiva spiegando che solo in questo modo si può ottenere un rapporto equilibrato tra gli indispensabili diritti dei lavoratori in materia di libera circolazione e la flessibilità di cui hanno bisogno i legislatori nazionali al momento dell'attuazione, nel rispetto delle particolarità nazionali dei regimi pensionistici complementari.

3. **Sintesi della proposta**

3.1 La direttiva in esame definisce i concetti utilizzati nel settore oggetto di regolamentazione in conformità con le definizioni contenute nella direttiva 98/49/CE.

3.2 La proposta sancisce il principio generale in base al quale i contributi versati in un regime pensionistico complementare da un lavoratore o, a suo nome, dal datore di lavoro, non devono andare persi alla cessazione del rapporto di lavoro neppure se con tali contributi non è stato ancora acquisito alcun diritto alla successiva erogazione di una pensione. Occorre quindi garantire che i contributi versati possano essere rimborsati oppure trasferiti.

3.3 Per fare in modo che specialmente i lavoratori giovani cambiando datore di lavoro non perdano i diritti a pensione, la Commissione ritiene che l'età minima a partire dalla quale è possibile acquisire i diritti a pensione complementare non debba essere superiore ai 21 anni in tutti gli Stati membri.

Inoltre il periodo di attesa, cioè il periodo che deve trascorrere dall'inizio del rapporto di lavoro prima che un lavoratore possa iscriversi al regime pensionistico complementare, non deve superare l'anno.

Parimenti, i cosiddetti «periodi di iscrizione» (cioè il periodo di affiliazione che deve trascorrere da quando il lavoratore ha iniziato a versare i contributi prima che da tali contributi scaturiscano dei diritti) non devono superare i due anni.

3.4 A parere della Commissione è necessario procedere ad un equo adeguamento dei diritti a pensione in sospeso, fermo restando che la scelta della forma e degli strumenti da utilizzare viene lasciata agli Stati membri. Inoltre i regimi pensionistici complementari, per i diritti di modesta entità, in caso di cambiamento del datore di lavoro possono prevedere, oltre alla possibilità di trasferire la posizione previdenziale, anche quella di restituire la somma in questione, purché i diritti acquisiti non superino un determinato limite (stabilito dai singoli Stati membri).

3.5 Al fine di promuovere la mobilità e di ridurre gli svantaggi legati agli spostamenti, occorre facilitare il trasferimento dei diritti acquisiti dal regime pensionistico complementare di un datore di lavoro a quello del nuovo datore di lavoro. Ciò presuppone anche che il trasferimento non comporti alcuno svantaggio economico ad esempio a causa di calcoli diversi o dell'imposizione di costi eccessivi.

3.6 Il lavoratore deve poter decidere in ogni singolo caso se intende trasferire i diritti acquisiti o se preferisce lasciarli nel vecchio regime previdenziale.

3.7 La proposta di direttiva prevede inoltre che i lavoratori che ne fanno richiesta ricevano, entro un termine ragionevole, informazioni in merito alle conseguenze di un eventuale cambiamento del posto di lavoro sui diritti maturati nel quadro dei regimi pensionistici complementari.

3.8 *Attuazione*

La direttiva va recepita negli Stati membri al più tardi entro il 1º luglio 2008.

Per ridurre a due anni il periodo di iscrizione necessario, gli Stati membri possono disporre di un periodo supplementare di 60 mesi (a decorrere dal 1º luglio 2008). Devono però informare la Commissione del motivo specifico per cui intendono avvalersi di questa possibilità.

3.9 Inoltre le casse di sostegno, le imprese che costituiscono riserve di bilancio accantonate a fini pensionistici e i sistemi pensionistici complementari finanziati mediante un regime a ripartizione possono essere esentati a tempo indeterminato dall'opzione della trasferibilità. Lo Stato membro in questione comunica i motivi concreti alla Commissione, specificando quali misure sono state adottate o sono previste per garantire la trasferibilità. Al più tardi nel 2018 verrà valutata l'eventuale necessità di ulteriori misure per migliorare la trasferibilità dei diritti acquisiti anche per questi sistemi.

4. **Valutazione generale**

4.1 Dato che le parti sociali hanno posizioni troppo divergenti in merito alla portata e ai contenuti di una normativa europea, non ci si è avvalsi della possibilità di concludere accordi fra le parti sociali, prevista dall'articolo 139 del Trattato CE.

4.2 Tuttavia CES, UNICE e CEEP, nel preambolo dell'accordo quadro sul lavoro a tempo determinato, hanno riconosciuto che «sono necessarie innovazioni ai sistemi di protezione sociale complementari dei lavoratori, per adattarli alla situazione attuale e in particolare per garantire la trasferibilità dei diritti».

4.3 Da questa citazione traspare chiaramente l'intenzione comune di affrontare, in linea di principio, la questione della necessità di ravvicinare le basi giuridiche applicabili all'acquisizione e al mantenimento dei diritti a pensione complementare. Anche se il contesto relativo ai rapporti di lavoro a tempo determinato è diverso da quello della libera circolazione dei lavoratori, le parti contraenti riconoscono che le condizioni di impiego cambiano e che questo rende necessari degli adeguamenti dei sistemi di protezione sociale complementare.

4.4 Questo è peraltro in linea anche con l'importante ruolo che le parti sociali svolgono nella maggior parte degli Stati membri nell'organizzazione dei regimi pensionistici complementari. Dato però che l'azione delle parti sociali è limitata (o deve limitarsi) all'ambito nazionale, il proposito della Commissione di elaborare una direttiva è comunque opportuno.

4.4.1 Le disposizioni dettagliate relative ai regimi pensionistici complementari vanno definite a livello nazionale, grazie anche ad accordi collettivi tra le parti sociali. Le disposizioni emanate a livello europeo sulle condizioni di acquisizione dovrebbero pertanto vertere su questioni di principio e limitarsi a presentare degli orientamenti sui provvedimenti da attuare a livello nazionale, lasciando in tal modo alle parti sociali un margine sufficiente per la contrattazione collettiva.

4.4.2 L'articolo 4 della proposta di direttiva andrebbe sostituito con il testo seguente: «se sono stabilite condizioni di acquisizione, quali un'età minima, un periodo di attesa e/o periodi di iscrizione necessari, tali condizioni siano eque e giustificate da ragioni obiettive (e non discriminatorie)».

4.5 Cambiare datore di lavoro può avere conseguenze negative sull'acquisizione dei diritti a pensione complementare e sulla loro entità e questo influenza la decisione dei lavoratori di cambiare o meno datore di lavoro, anche se tale decisione dipende da numerosi fattori.

4.6 Soprattutto a causa degli sviluppi demografici, anche negli Stati membri in cui i regimi pensionistici obbligatori sono la principale fonte di reddito nella terza età, in futuro le prestazioni erogate a titolo di tali regimi, da sole, non saranno sufficienti per garantire il mantenimento di un determinato standard di vita. Per questo motivo le pensioni complementari diventano sempre più importanti, sebbene anch'esse possano risentire degli sviluppi demografici.

4.7 Pertanto, riconoscendo l'obiettivo fondamentale del mercato interno, che consiste nel garantire la libera circolazione delle persone, e considerata la necessità di migliorare il quadro generale dei regimi pensionistici complementari, va accolto con favore l'approccio adottato dalla Commissione, che intende adoperarsi per ridurre gli ostacoli alla mobilità insiti in tali regimi.

4.8 Inoltre, a norma dell'articolo 40 del Trattato CE, il Consiglio è tenuto a stabilire «*mediante direttive o regolamenti, le misure necessarie per attuare la libera circolazione dei lavoratori*». La base giuridica della proposta all'esame, ovverosia l'articolo 42, è quindi rafforzata ulteriormente dal disposto dell'articolo 40.

4.9 Ridurre gli ostacoli alla mobilità è molto importante anche per realizzare l'obiettivo fondamentale della strategia di Lisbona, che consiste nel rafforzare lo spazio economico europeo creando una società della conoscenza. Quest'ultima è il presupposto per lo sviluppo sociale e, al medesimo tempo, è la principale forza produttiva. Essa si basa sull'innovazione e sulla ricchezza di idee dei cittadini e, per rafforzarla, è necessario un continuo scambio di conoscenze e di esperienze. La mobilità dei lavoratori può fornire un importante contributo in tal senso. Inoltre, anche garantire la coesione sociale fa parte della strategia di Lisbona. Il Comitato, perciò, appoggia l'obiettivo della proposta di direttiva presentata dalla Commissione anche da questo punto di vista.

4.10 Bisogna peraltro riconoscere che il regolamento n. 1408/71 del Consiglio, del 14 giugno 1971, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori subordinati e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità aveva già affrontato la questione di come evitare gli svantaggi (anche) per le pensioni di anzianità. Uno dei primi strumenti della politica sociale consisteva nel ridurre gli ostacoli e le conseguenze negative della libera circolazione. La proposta della Commissione, quindi, porta avanti in modo coerente questa politica, soprattutto tenendo conto del fatto che, per quanto riguarda i regimi pensionistici complementari, c'è un vuoto normativo che va colmato, considerata la crescente importanza di tali sistemi previdenziali per garantire il mantenimento dello stesso standard di vita nella terza età.

4.11 Le azioni intese a ridurre gli ostacoli alla mobilità giungono al momento opportuno in quanto la Commissione europea ha proclamato il 2006 *Anno europeo della mobilità dei lavoratori*.

4.12 I regimi pensionistici complementari variano a seconda degli Stati membri e, pertanto, è logico che solo un quadro europeo potrà consentire un graduale ravvicinamento dei diversi sistemi per facilitare il passaggio da un sistema all'altro.

4.13 Se questo è lo scenario a livello europeo, ai fini di un'omogeneità delle condizioni di vita e di lavoro non sarebbe molto utile armonizzare le disposizioni applicabili in caso di mobilità transfrontaliera, senza prendere in considerazione nel contempo gli spostamenti all'interno di uno Stato membro. È quindi opportuno seguire l'approccio della Commissione, che consiste nel ridurre gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori sia a livello transfrontaliero che all'interno di uno Stato membro.

4.14 Tuttavia la proposta di direttiva non affronta una questione fondamentale, ossia quella del ravvicinamento delle norme relative alla tassazione dei regimi pensionistici complementari. Eppure, in questo settore, un trattamento fiscale diverso a seconda degli Stati membri rappresenta un ostacolo fondamentale alla mobilità dei lavoratori, che in questo modo rischiano la doppia imposizione (sui contributi e sulle prestazioni pensionistiche). Tale scelta è dovuta al fatto che l'inserimento della questione della tassazione richiederebbe l'approvazione unanime del Consiglio, con il conseguente rischio di un blocco della direttiva. La Commissione ha cercato pertanto di affrontare il tema della tassazione mediante la sua comunicazione del 19 aprile 2001 e sta avviando delle procedure d'infrazione nei confronti di una serie di Stati membri. Il Comitato ritiene che, senza questa azione da parte della Commissione, non sarà possibile conseguire l'obiettivo del miglioramento della trasferibilità dei diritti a pensione.

5. **Osservazioni relative alle singole disposizioni della direttiva**

5.1 Tutto lascia supporre che la lunghezza dei periodi d'attesa e del periodo di affiliazione necessario per poter acquisire diritti a pensione e l'età minima di accesso ai regimi pensionistici complementari possano effettivamente influenzare in modo negativo la decisione di cambiare posto di lavoro.

L'approccio adottato dalla Commissione, che è inteso a ridurre sia i periodi di attesa sia l'età di accesso e i periodi di iscrizione necessari, va pertanto nella direzione giusta. Le misure proposte potrebbero quindi forse essere considerate un primo passo verso l'obiettivo della rimozione completa di questi ostacoli all'accesso ai regimi previdenziali.

5.2 Vanno tuttavia considerate anche le conseguenze che le disposizioni proposte potrebbero avere soprattutto per i regimi pensionistici integrativi volontari finanziati dal datore di lavoro. Bisogna infatti tener conto anche del timore che tali misure possano comportare un più elevato onere finanziario, che potrebbe compromettere la volontà del datore di lavoro di mantenere tali sistemi.

5.3 Tuttavia, i regimi discrezionali finanziati dal datore di lavoro sono anche un importante strumento della politica delle risorse umane. Nell'ottica della competizione per attirare i migliori cervelli, anche alla luce dei mutamenti demografici e della crescente necessità di manodopera specializzata, i datori di lavoro potrebbero sicuramente avere interesse ad offrire un tale tipo di copertura già in una fase precoce e dopo un breve periodo di attività. Inoltre, il regime previdenziale complementare è solo uno degli strumenti della politica delle risorse umane, e in esso predomina la prestazione a carattere previdenziale. D'altro canto, la maggiore lunghezza dei tempi di attesa e dei periodi di iscrizione necessari ricompensa la fedeltà del lavoratore al luogo di lavoro e innalza quindi la durata della sua permanenza presso tale azienda.

5.4 Nel complesso va considerato anche che il rapporto tra i regimi pensionistici complementari finanziati (unicamente) dal datore di lavoro e quelli finanziati dal lavoratore mediante contributi varia a seconda degli Stati membri. Per tener conto di queste differenze si potrebbe forse prevedere la possibilità per gli Stati membri di operare una differenziazione in base alla modalità di finanziamento dei diversi regimi.

5.5 Va evidenziato chiaramente l'intento della Commissione di ridurre gli ostacoli alla concorrenza per le imprese che intendono aprire succursali in altri Stati membri. I lunghi tempi necessari per acquisire i diritti a pensione e l'elevata età di accesso ai regimi previdenziali legano infatti il personale ad una determinata azienda, ostacolando così la mobilità.

5.6 La Commissione tiene conto del resto dell'esigenza di un progressivo adeguamento prevedendo la possibilità di avvalersi di una proroga dei termini fissati per l'attuazione delle norme sui periodi di iscrizione necessari per acquisire diritti trasferibili.

5.7 Per quanto riguarda i diritti a pensione in sospeso, non si può negare che l'obbligo di adeguamento potrebbe fare aumentare gli oneri finanziari inerenti ai sistemi pensionistici complementari.

D'altro canto, però, questo dipende in primo luogo dal tipo di impegno assunto dal datore di lavoro. Se si tratta di regimi a contribuzione definita, l'adeguamento dei diritti a pensione in sospeso non ha molto senso, in quanto il valore del capitale maturato dipende dall'evoluzione dei mercati finanziari e dei rendimenti. L'adeguamento potrebbe però eventualmente incidere in modo negativo quando si tratti di regimi a prestazione definita, poiché in questo caso è cessato il versamento di contributi.

5.8 Se si considera la funzione delle pensioni complementari, che consiste nell'integrare opportunamente i diritti derivanti dai regimi obbligatori, un adeguamento sembra però necessario. L'attuale testo della direttiva, tuttavia, è poco vincolante quanto all'obbligo per gli Stati membri di adottare misure in tal senso, e anche gli esempi di cui al settimo considerando sono delle semplici proposte. Ci si chiede inoltre se la valutazione della fedeltà all'azienda quale criterio per un adeguamento differenziato e l'obbligo di adeguare il capitale in caso di restituzione e non i diritti acquisiti siano in linea con la concezione della Commissione di un adeguamento «equo».

5.9 La possibilità di non trasferire, bensì di procedere al pagamento del controvalore dei diritti acquisiti inferiori ad una determinata soglia da stabilire in base alle prassi nazionali sembra pertinente.

5.10 Tuttavia, la decisione di rimborsare o di mantenere i diritti acquisiti deve spettare unicamente ai sistemi pensionistici complementari. Anche dei diritti a pensione che in virtù delle disposizioni generali sono considerati modesti, possono però essere molto interessanti per il singolo lavoratore come fonte di reddito complementare e regolare nella terza età. Un eventuale rimborso contro la volontà dell'interessato potrebbe quindi eventualmente dissuaderlo dal cambiare datore di lavoro.

5.11 Il Comitato appoggia gli obiettivi della proposta della Commissione in merito alla trasferibilità dei diritti a pensione complementare. Si compiace in particolare del fatto che la Commissione non si limiti a presentare esclusivamente delle proposte per migliorare la trasferibilità della posizione individuale, ma si sforzi di ridurre, mediante un approccio globale, gli ostacoli alla mobilità inerenti ai regimi pensionistici complementari.

5.12 Per quanto riguarda le disposizioni relative al trasferimento dei diritti va sottolineato un aspetto particolarmente positivo, e cioè che secondo la Commissione esso non deve penalizzare i lavoratori sul piano finanziario. Ciò risponde all'obiettivo perseguito dalla direttiva. Un lavoratore, infatti, in caso di dubbio, opterà per il trasferimento e quindi per la mobilità professionale solo se il trasferimento può avvenire senza conseguenze negative sul piano finanziario.

5.13 Anche per quanto riguarda il miglioramento degli obblighi di informazione va notato che le proposte concrete possono contribuire a realizzare l'obiettivo della direttiva, anche se si deve tener conto del fatto che tali obblighi devono essere commisurati alle possibilità concrete, soprattutto nel caso delle imprese più piccole.

5.14 Si può tuttavia sollevare un'obiezione sul fatto che l'articolo 6, paragrafo 1, in combinato disposto con la definizione di cui all'articolo 3, lettera f), potrebbe far pensare che solo i lavoratori che cambiano posto di lavoro volontariamente abbiano diritto al trasferimento dei diritti a pensione complementare. In questo modo, però, si penalizzerebbero notevolmente i lavoratori che vengono licenziati. Sembra pertanto opportuno, anche alla luce dell'obiettivo imprescindibile di ovviare alla povertà delle persone anziane, far rientrare nel campo di applicazione dell'articolo 6, paragrafo 1, tutte le forme di cambiamento di datore di lavoro.

5.15 Inoltre, il fatto che determinati regimi pensionistici complementari possano essere esclusi per principio dalle disposizioni applicate in materia di trasferibilità potrebbe risultare in contrasto con l'obiettivo fondamentale della direttiva. È vero che gli Stati membri sono tenuti a comunicare alla Commissione le misure adottate per tener conto anche di tali regimi, ma, considerate le discussioni in corso da molti anni e l'assoluta necessità di creare un secondo pilastro stabile per le pensioni di anzianità, tali disposizioni appaiono insufficienti. D'altro canto, però, considerate le disparità fra i regimi in vigore negli Stati membri, le proposte della Commissione potranno essere accolte favorevolmente solo se saranno previsti periodi transitori adeguati. Si potrebbero pertanto inserire nel testo della direttiva scadenze e obiettivi concreti.

Bruxelles, 20 aprile 2006

La Presidente
del Comitato economico e sociale europeo
Anne-Marie SIGMUND

ALLEGATO

al parere del Comitato economico e sociale europeo

Qui di seguito si riporta l'emendamento che, pur essendo stato respinto durante il dibattito, ha ottenuto un numero di voti favorevoli pari ad almeno un quarto dei voti espressi.

Punto 4.10.1

Dopo il punto 4.10 aggiungere un nuovo punto 4.10.1:

4.10.1 La proposta di basare la direttiva sul trasferimento del capitale pensionistico in caso di cambio di posto di lavoro non sempre è giustificata. Sarebbe più ragionevole prevedere la possibilità di cumulare i diritti a pensione acquisiti, come è previsto dal regolamento (CEE) n. 1408/71 per i regimi pensionistici generali.

Motivazione

Può risultare vantaggioso sul piano pratico applicare gli stessi principi per il ravvicinamento dei diversi sistemi pensionistici generali e dei sistemi integrativi.

Esito della votazione

Voti favorevoli: 49
Voti contrari: 54
Astensioni: 19
