



*Dottorato di ricerca in diritto tributario delle società  
XXIII Ciclo*

*Coordinatore: Chiar.ma Prof.ssa Livia Salvini*

*Modelli previdenziali e scelte impositive*

RELATORE:

Chiar. mo Prof. G. Melis

CANDIDATO:

Antonello Cozza

Anno accademico 2010-2011

## **Riassunto**

Prendendo spunto dal decreto legislativo n. 252/2005, il presente contributo, dopo aver esaminato l'evoluzione storica della disciplina positiva domestica e delineato lo scenario giuslavoristico e costituzionale all'interno del quale il fenomeno previdenziale va inquadrato, ha inteso analizzare i principi ispiratori della riforma previdenziale, verificando se il modello, tendenzialmente agevolativo, attualmente adottato dal legislatore nazionale possa in qualche maniera presentare profili di incompatibilità con i principi costituzionali, segnatamente del principio di capacità contributiva (art. 53 della Cost.) e di uguaglianza (art. 3 Cost.) in correlazione tra loro.

L'attuale sistema delineato dal decreto in commento, prevedendo un regime di favore non dei rendimenti prodotti in sede di accumulazione, bensì in sede di erogazione delle prestazioni pensionistiche complementari, si pone, infatti, ai margini, se non oltre la delega di riforma della previdenza pubblica e complementare (Legge 23 agosto 2004, n. 243).

Sebbene quest'ultima recasse precise indicazioni nel senso dell'attuazione di un modello EET puro (mediante lo spostamento, in tutto o in parte, della tassazione dei rendimenti finanziari dalla fase di accumulazione a quella di erogazione), il decreto delegato di attuazione (D. Lgs. 5 dicembre 2005, n. 252) appare indirizzato verso il progressivo abbandono di tale modello.

Come noto, infatti, il tratto qualificante della riforma della previdenza complementare attuata dal citato decreto, è costituito dall'eliminazione dell'ordinaria imposizione IRPEF sulle prestazioni previdenziali, sia in rendita che in capitale e dall'assoggettamento di queste ultime ad un regime di tassazione sostitutiva con aliquote estremamente ridotte (15 per cento, riducibile fino al 9 per cento).

Tale scelta legislativa, pur rispettando teoricamente la scelta del rinvio della tassazione del reddito accantonato per finalità previdenziali, genera un evidente salto d'imposta nella misura in cui i redditi sottratti

all'imposizione personale e progressiva al momento della contribuzione saranno solo parzialmente assoggettati ad imposta all'atto della loro erogazione.

Ne discende che il modello delineato dal D. Lgs. n. 252 del 2005, non sembra corrispondere, in linea di principio, ad alcuno dei modelli teorici di tassazione del risparmio previdenziale, nella misura in cui segue uno schema nel quale alla deduzione limitata dei contributi ed alla tassazione sostitutiva dei redditi finanziari generati nella fase di accumulazione, si contrappone la tassazione sostitutiva con aliquote ridotte delle prestazioni pensionistiche erogate, al netto della componente finanziaria già assoggettata ad imposizione.

Il modello sopra illustrato accorda un regime impositivo particolarmente favorevole, non in linea con il trattamento generalmente previsto per i redditi da pensione e non rispondente ad alcuna logica, né economica né giuridica, se non allo scopo di natura eminentemente politica di agevolare, sotto il profilo impositivo, la previdenza complementare.

In tal modo, è stato osservato, si è prodotto un *vulnus* nel sistema di progressività dell'imposta personale sui redditi che porta ad effetti in parte distorsivi: le nuove prestazioni in forma periodica, soggette a ritenuta a titolo d'imposta, non incidono più come prima sul reddito complessivo, con la conseguenza che i maggiori vantaggi sono fruiti soprattutto dalle fasce di reddito medio-alto, determinando, dunque, qualche effetto di regressività.

Ne consegue che le scelte compiute dal legislatore nel D.lgs. 252/2005 rappresentano una scelta di rottura con i principi del nostro ordinamento fiscale.

Ciò non solo significa abbandonare il principio di correlazione tra quanto dedotto durante la fase dell'accantonamento e il *quantum* da tassare al momento dell'erogazione, ma anche l'idea di una configurazione unitaria delle diverse fasi che costituiscono il fenomeno previdenziale (quella dell'accantonamento, dell'accumulazione e dell'erogazione), fasi che

nell'ottica della riforma devono necessariamente essere, a questo punto, considerate isolatamente.

Il decreto in esame risponde al solo intento di aumentare l'agevolazione e disegna un sistema, a tratti, privo di razionalità che sembra confliggere con il criterio costituzionale di progressività di cui all'art. 53, comma 2 della Costituzione. Non si può, dunque, non rilevare come detto regime, soprattutto se protratto *sine die* nel tempo, potrebbe essere oggetto di eccezioni di legittimità costituzionale, apparendo peraltro singolare la circostanza che le prestazioni pensionistiche del sistema obbligatorio siano soggetta ad imposizione piena con imposta personale e progressiva, mentre quelle complementari – la cui adesione, come si è già osservato – risulta volontaria – sono soggette ad imposta cedolare-sostitutiva, nei fatti “regressiva”.

Appare pertanto difficile, *rebus sic stantibus*, giustificare la *ratio* del trattamento agevolativo di cui gode l'attuale sistema previdenziale nelle sue tre fasi, a maggior ragione se non risulta più percorribile la strada del vincolo di durata che dovrebbe connotare il risparmio previdenziale.

Al contrario, sembrerebbe oltremodo opportuna una rivisitazione dell'intera disciplina che possa portare a compimento l'adozione di un modello EET tendenzialmente “puro” anche al fine di raggiungere una idilliaca uniformità di tassazione a livello europeo.

Il secondo e terzo capitolo sono stati dedicati all'approfondimento delle tematiche concernenti i profili comunitari ed internazionali della tassazione della previdenza complementare e delle componenti pensionistiche, evidenziando i numerosi ostacoli al funzionamento della disciplina fiscale della previdenza complementare in un ottica “transnazionale” principalmente riconducibili all'esistenza di asimmetrie fiscali nel contesto internazionale.

Nonostante, infatti, l'esigenza di sviluppare la previdenza complementare, quasi tutti i Paesi dell'Unione europea si caratterizzano per l'assenza di un quadro giuridico che disciplini i fondi stessi.

Tale lacuna normativa, richiede uno sforzo ulteriore al fine di valutare i molteplici nodi interpretativi – tra loro strettamente connessi – che i profili *cross-border* della previdenza complementare presenta.

In un contesto transfrontaliero, è infatti innegabile che anomalie funzionali emergano nella misura in cui un soggetto, dopo avere dedotto i versamenti in uno Stato, abbia a sua volta trasferito la propria residenza in un'altra giurisdizione fiscale al momento del ricevimento della pensione.

Nella prospettiva del diritto comunitario, l'ambizione di uno Stato di ripristinare le simmetrie infrante, rischia di violare le libertà fondamentali sancite dal Trattato sull'Unione Europea.

Come opportunamente posto in rilievo dalla Commissione Europea, *“la diversità, complessità e specificità dei sistemi nazionali sviluppatisi negli ultimi anni sono considerati il maggior ostacolo per l'esercizio della libera circolazione delle persone e la libertà di prestazione di servizi in materia di pensione complementare ed assicurazione sulla vita”* .

Ne deriva pertanto un quadro particolarmente complesso che qui si cercato di analizzare anche alla luce della giurisprudenza della Corte di Giustizia e che è conseguenza della mancata applicazione negli Stati Membri del principio del reciproco riconoscimento dei sistemi pensionistici complementari e delle norme fiscali che li caratterizzano.

Il gran numero di pronunce emesse dalla Corte ha avuto come conseguenza il fatto di dare un forte impulso alla modificazione delle disposizioni interne ai sistemi tributari dei singoli Stati membri incompatibili con il Trattato, che sta pian piano contribuendo a scardinare quella resistenza degli Stati membri che è più di ostacolo al completamento del processo di armonizzazione.

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

1) la predisposizione da parte della Commissione di norme e principi guida di armonizzazione tra le legislazioni in modo da favorire l'accordo degli Stati mediante stipula di Convenzioni internazionali contro

la doppia imposizione e l'elusione fiscale in materia di previdenza complementare. A tal fine, un vantaggio degli accordi bilaterali potrebbe, infatti, essere quello di prevedere norme di raccordo apposite e più adeguate per le peculiarità dei diversi sistemi pensionistici. D'altra parte, bisognerebbe tener conto che i tempi di negoziazione degli Stati sono assai lunghi e che il sorgere di più di cento convenzioni internazionali non garantisce un uguale trattamento dei lavoratori comunitari.

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

Ciò nonostante, sono purtroppo ancora evidenti le discrasie tra la volontà comunitaria di arrivare alla costruzione di un mercato unico a livello europeo dei fondi pensione e, dall'altro, l'esistenza di certi particolarismi di natura fiscale che ancora sopravvivono all'interno di ogni singolo paese e che, di fatto, costituiscono un ostacolo alla completa armonizzazione del fenomeno previdenziale.

Da ultimo, a livello extra-UE, è stata esaminata la tematica concernente le diverse modalità di tassazione dei proventi previdenziali quale possibile causa generatrice di fenomeni di doppia imposizione internazionale e le regole di ripartizione della potestà impositiva tra Stato della fonte e Stato di residenza, così come risultanti dal modello OCSE, nonché la questione della soggettività giuridica dei fondi pensione in ambito internazionale, avendo riguardo alla nozione del fondo pensione come "persona residente" ai fini convenzionali.

Nei rapporti internazionali, infatti, nonostante gli innumerevoli sforzi compiuti, per vero, soprattutto in ambito comunitario, risulta ancora in divenire la completa affermazione del principio di “simmetria fiscale”, in virtù del quale, a fronte di una contribuzione dedotta corrisponde una prestazione tassabile e, viceversa, a fronte di una contribuzione indeducibile corrisponde una prestazione non imponibile.

Per quanto attiene, specificamente, alla materia pensionistica, come noto, esistono vari schemi di tassazione applicabili, che 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).

Nell'ipotesi di erogazione di prestazioni pensionistiche da un fondo ad un soggetto residente in uno Stato diverso da quello in cui risiede il fondo, si pone un problema di riparto della potestà impositiva tra lo Stato di residenza del fondo e lo Stato di residenza del percettore. Lo Stato di residenza del fondo potrebbe, infatti, vantare il diritto di tassare le somme erogate in quanto Stato della fonte del reddito, fermo restando che comunque lo Stato di residenza del percettore vanta il diritto a tassare le somme percepite dal proprio residente in applicazione del principio della tassazione sulla base del reddito mondiale (c.d. *worldwide income taxation*).

È di tutta evidenza, pertanto, come la discrasia e la distinta regolamentazione dei momenti impositivi nelle singole legislazioni interne potrebbe condurre a differenti modalità di tassazione dei redditi di natura pensionistica nei vari Paesi e, conseguentemente, all'insorgere di fenomeni di doppia imposizione, ovvero, simmetricamente, di salti d'imposta.

In definitiva, il maggior ostacolo alla mobilità transnazionale dei lavoratori è la scarsa apertura e la “miopia” degli Stati troppo attenti a disciplinare solo taluni aspetti e dimenticando il quadro d’insieme. Le soluzioni sino ad ora offerte appaiono troppo settoriali; sarebbe, invece, opportuno che fosse predisposta una legislazione di coordinamento a livello comunitario che permetta un reciproco riconoscimento degli schemi di previdenza complementare di tutti gli Stati membri, che detti norme in grado di prevenire la doppia imposizione fiscale.