

Relazione speciale

Lo sviluppo delle pensioni complementari nell'UE

Gli interventi dell'UE non sono riusciti a rafforzare le pensioni aziendali e professionali e a istituire un prodotto pensionistico individuale paneuropeo



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA

Indice

	Paragrafo
Sintesi	I - VIII
Introduzione	01 - 24
I sistemi pensionistici negli Stati membri dell'UE	01 - 09
Tre pilastri: pensioni statali, pensioni aziendali o professionali e altre pensioni individuali	01 - 04
I regimi pensionistici svolgono un ruolo importante nella protezione sociale e nel rafforzamento del mercato dei capitali dell'UE	05 - 09
Il quadro normativo per le pensioni aziendali o professionali e per le pensioni individuali paneuropee nell'UE	10 - 19
Pensioni aziendali o professionali	10 - 17
Prodotto pensionistico individuale paneuropeo	18 - 19
Ruoli e responsabilità nelle pensioni aziendali o professionali e private nell'UE	20 - 24
Estensione e approccio dell'audit	25 - 30
Osservazioni	31 - 108
La legislazione dell'UE non ha condotto ad un aumento dell'attività transfrontaliera degli EPAP o alla creazione di un mercato delle pensioni "portatili"	31 - 51
Il settore degli EPAP è concentrato in alcuni paesi	32 - 33
Né la direttiva EPAP II né il regolamento PEPP hanno prodotto risultati tangibili	34 - 37
L'intervento normativo dell'UE da solo non può creare condizioni di parità per gli EPAP transfrontalieri e i PEPP	38 - 44
La Commissione non ha sufficientemente dimostrato che le sue iniziative legislative hanno prodotto l'impatto voluto	45 - 51
La vigilanza degli EPAP e la valutazione dei rischi specifici e sistemici sono parzialmente efficaci	52 - 87
Le norme di vigilanza variano all'interno dell'UE	53 - 68

L'uso limitato dei suoi strumenti e il processo decisionale guidato dalle NCA limitano gli sforzi dell'EIOPA per rafforzare la convergenza delle pratiche di vigilanza in tutta l'UE	69 - 78
L'EIOPA ha migliorato la valutazione dei rischi sistemici per gli EPAP, ma permangono lacune	79 - 87
Le azioni dell'UE volte a migliorare la trasparenza in relazione alle pensioni e a promuovere la sostenibilità hanno avuto un effetto limitato	88 - 108
Non sono state pienamente sfruttate le potenzialità del prospetto delle prestazioni pensionistiche nel migliorare l'accesso alle informazioni	89 - 92
Gli strumenti dell'EIOPA non hanno promosso la trasparenza in relazione ai costi e ai rendimenti per gli aderenti e i beneficiari degli EPAP	93 - 96
Le azioni della Commissione volte a fornire una panoramica sulle pensioni non si sono concretizzate	97 - 104
Le altre iniziative dell'UE volte a promuovere la sostenibilità dei sistemi pensionistici e il risparmio pensionistico avevano una portata modesta	105 - 108
Conclusioni e raccomandazioni	109 - 119

Allegati

Allegato I – Panoramica delle pensioni del pilastro I e II nei sei Stati membri del campione (2023)

Allegato II – Percentuale di persone a rischio di povertà, per fascia di età (2023)

Allegato III – Panoramica degli strumenti di convergenza dell'EIOPA in materia di vigilanza utilizzati per gli EPAP

Allegato IV – Esempi di commenti degli Stati membri sulle sfide che l'EIOPA deve affrontare per pervenire ad una convergenza delle attività di vigilanza

Allegato V – Prove di stress dell'EIOPA — scenari e risultati

Allegato VI – Carenze nella regolamentazione del prospetto delle prestazioni pensionistiche e delle azioni dell'EIOPA

Allegato VII – Raccomandazioni specifiche per paese 2019-2024 e misure del dispositivo per la ripresa e la resilienza relative alle pensioni

Allegato VIII — Azioni dell'UE relative alle pensioni in materia di alfabetizzazione finanziaria e di iscrizione automatica

Abbreviazioni

Glossario

Risposte della Commissione

Risposte dell'EIOPA

Calendario

Equipe di audit

Sintesi

I sistemi pensionistici all'interno dell'UE sono di competenza degli Stati membri. L'UE può intervenire unicamente su questioni relative alla mobilità transfrontaliera, alla protezione dei consumatori e al mercato interno. A tale riguardo, l'UE stabilisce requisiti minimi per l'attività degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP) e ha istituito un quadro giuridico specifico per un prodotto pensionistico individuale paneuropeo. L'UE intraprende inoltre azioni per migliorare la trasparenza sui diritti pensionistici dei cittadini e sull'impatto dell'evoluzione delle pensioni sulle finanze pubbliche. In aggiunta, la questione della sostenibilità delle pensioni rientra nel coordinamento delle politiche macroeconomiche nell'UE.

L'audit della Corte intendeva esaminare se la Commissione e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali (EIOPA) siano riuscite a rafforzare il ruolo degli EPAP e a promuovere lo sviluppo di prodotti pensionistici individuali paneuropei. Questo tema è stato scelto in ragione del significativo contributo di questi regimi pensionistici nel fornire in futuro un reddito pensionistico adeguato ai cittadini dell'UE. L'audit ha riguardato il periodo dal 2016 al 2024. La Corte ha potuto trarre conclusioni su tale periodo e formulare raccomandazioni pertinenti alla Commissione per quanto riguarda il quadro normativo e all'EIOPA su adeguate misure di vigilanza. La relazione vuole inoltre contribuire al dibattito in corso sulla revisione dei quadri normativi sia per gli EPAP che per il prodotto pensionistico individuale paneuropeo.

La Corte conclude che, nel complesso, le azioni della Commissione e dell'EIOPA, alla luce del livello di responsabilità loro riconosciuto, non sono finora riuscite a rafforzare il ruolo delle pensioni aziendali o professionali erogate dagli EPAP e a sviluppare un prodotto pensionistico individuale paneuropeo.

IV Anche se le azioni della Commissione hanno creato le condizioni per un mercato interno per gli EPAP, non hanno raggiunto l'obiettivo di approfondire tale mercato e aumentare l'attività transfrontaliera. Tale attività rimane minima e concentrata in un ridotto numero di Stati membri in cui le pensioni aziendali o professionali avevano già una tradizione consolidata. In gran parte ciò è dovuto a fattori che non rientrano nelle competenze dell'UE e su cui le iniziative legislative a livello dell'UE possono al momento fare ben poco. Tuttavia, gli EPAP transfrontalieri sono svantaggiati anche perché il quadro normativo dell'UE stabilisce per loro requisiti aggiuntivi rispetto a quelli esistenti per gli EPAP che operano unicamente sul rispettivo mercato interno. Il prodotto pensionistico individuale paneuropeo, intanto, non ha dimostrato di essere un'alternativa sostenibile di risparmio pensionistico dei cittadini dell'UE rispetto ad altri prodotti.

V Benché non ancora approfondito o non operante a livello transfrontaliero come previsto, il mercato degli EPAP è comunque al servizio di 47 milioni di aderenti e beneficiari e deve essere oggetto di una vigilanza efficace. Tuttavia, gli sforzi dell'EIOPA hanno avuto effetti limitati nel promuovere la convergenza delle pratiche di vigilanza per quanto riguarda gli EPAP dell'UE e nel garantire agli aderenti agli EPAP protezione e maggiore trasparenza riguardo agli EPAP. La partecipazione alle iniziative dell'EIOPA da parte delle autorità nazionali è stata modesta dato che il quadro di riferimento per gli EPAP stabilisce una serie di requisiti vincolanti di base, che limitano l'estensione della vigilanza in materia di convergenza. La valutazione dei rischi specifici e sistemici per gli EPAP da parte dell'EIOPA è migliorata nel tempo, ma resta sempre incompleta.

VI Gli strumenti per fornire una panoramica delle pensioni, dal punto di vista sia dei singoli che di finanza pubblica, sono ancora carenti nell'UE. L'EIOPA ha avviato una serie di misure che hanno migliorato l'accesso alle informazioni sugli EPAP, ma gli aderenti e i beneficiari non godono ancora di piena trasparenza per quanto riguarda il rendimento dei loro fondi. Infine, sia la Commissione che l'EIOPA hanno adottato le prime misure per migliorare l'alfabetizzazione finanziaria dei cittadini in materia di pensioni e promuovere il risparmio pensionistico e la sua sostenibilità, ma gli effetti di queste iniziative restano modesti.

VII La Corte raccomanda alla Commissione di:

- anticipare il termine per completare la valutazione dei motivi della scarsa diffusione del prodotto pensionistico individuale paneuropeo e adottare misure adeguate;

- rafforzare il quadro per la vigilanza degli EPAP e
- aumentare la trasparenza dei dati sulle pensioni realizzando progressi nell'istituzione di sistemi di tracciamento delle pensioni e di quadri di valutazione delle pensioni.

VIII In relazione agli EPAP, la Corte raccomanda all'EIOPA di:

- riesaminare l'efficacia dei propri strumenti e dare la priorità a quelli con maggiore impatto sulla convergenza in materia di vigilanza;
- migliorare la valutazione dell'impatto dei rischi sistemici;
- migliorare la trasparenza sui costi e sui rendimenti.

Introduzione

I sistemi pensionistici negli Stati membri dell'UE

Tre pilastri: pensioni statali, pensioni aziendali o professionali e altre pensioni individuali

01 Nell'UE i sistemi pensionistici sono di competenza dei singoli Stati membri. Di conseguenza, l'organizzazione di tali sistemi varia notevolmente da uno Stato membro all'altro, in funzione del diritto della sicurezza sociale e del lavoro di ciascun paese (cfr. [allegato I](#)). L'UE ha il potere di formulare raccomandazioni sui sistemi pensionistici nell'ambito del coordinamento macroeconomico.

02 In generale, i sistemi pensionistici dell'UE si articolano intorno a tre pilastri. Il primo pilastro è obbligatorio. In alcuni Stati membri, anche le pensioni obbligatorie a capitalizzazione rientrano in questo primo pilastro. Queste sono integrate, in varia misura, da pensioni aziendali o professionali legate al reddito, che costituiscono il secondo pilastro, e ad altre pensioni individuali, che costituiscono il terzo pilastro (cfr. [figura 1](#)). La classificazione dei regimi pensionistici individuali e le caratteristiche che definiscono la struttura a pilastri possono variare da uno Stato membro all'altro.

Figura 1 — Tipi e caratteristiche principali dei regimi pensionistici nell'UE



Fonte: Corte dei conti europea.

03 L'UE dispone di poteri normativi in materia di mobilità transfrontaliera, tutela dei consumatori, parità di genere, mercato interno. Tali poteri sono pertinenti anche per i fornitori e i mercati di prodotti pensionistici aziendali o professionali e per garantire la stabilità del mercato e tutelare i consumatori di altri regimi pensionistici individuali.

04 Infine, il diritto dei cittadini dell'UE a una pensione commisurata ai contributi versati e che garantisca un reddito adeguato per vivere dignitosamente in età avanzata è sancito dal Pilastro europeo dei diritti sociali¹. A tale proposito, l'UE può intervenire per migliorare la trasparenza nei confronti dei cittadini per quanto riguarda il reddito pensionistico atteso e l'impatto dell'evoluzione delle pensioni sulle finanze pubbliche.

I regimi pensionistici svolgono un ruolo importante nella protezione sociale e nel rafforzamento del mercato dei capitali dell'UE

05 Questo approccio fondato su più pilastri², introdotto agli inizi degli anni novanta dalla Banca mondiale, mira a creare un sistema pensionistico diversificato che risponda alle esigenze dei cittadini, tenendo conto al contempo delle sfide demografiche derivanti dall'invecchiamento della popolazione, e ad affrontare il problema della sostenibilità finanziaria di tali sistemi. È inoltre finalizzato a rafforzare i mercati dei capitali dell'UE.

06 Il Parlamento europeo e la Commissione, preoccupati per l'adeguatezza e la sostenibilità di bilancio delle pensioni statali, hanno incoraggiato gli Stati membri ad introdurre pensioni aziendali o professionali, sia nel settore pubblico che in quello privato. Alla fine del 2021, la maggior parte delle persone nell'UE continua a far affidamento, per la propria pensione, sulle pensioni statali e sui sistemi di sicurezza sociale.

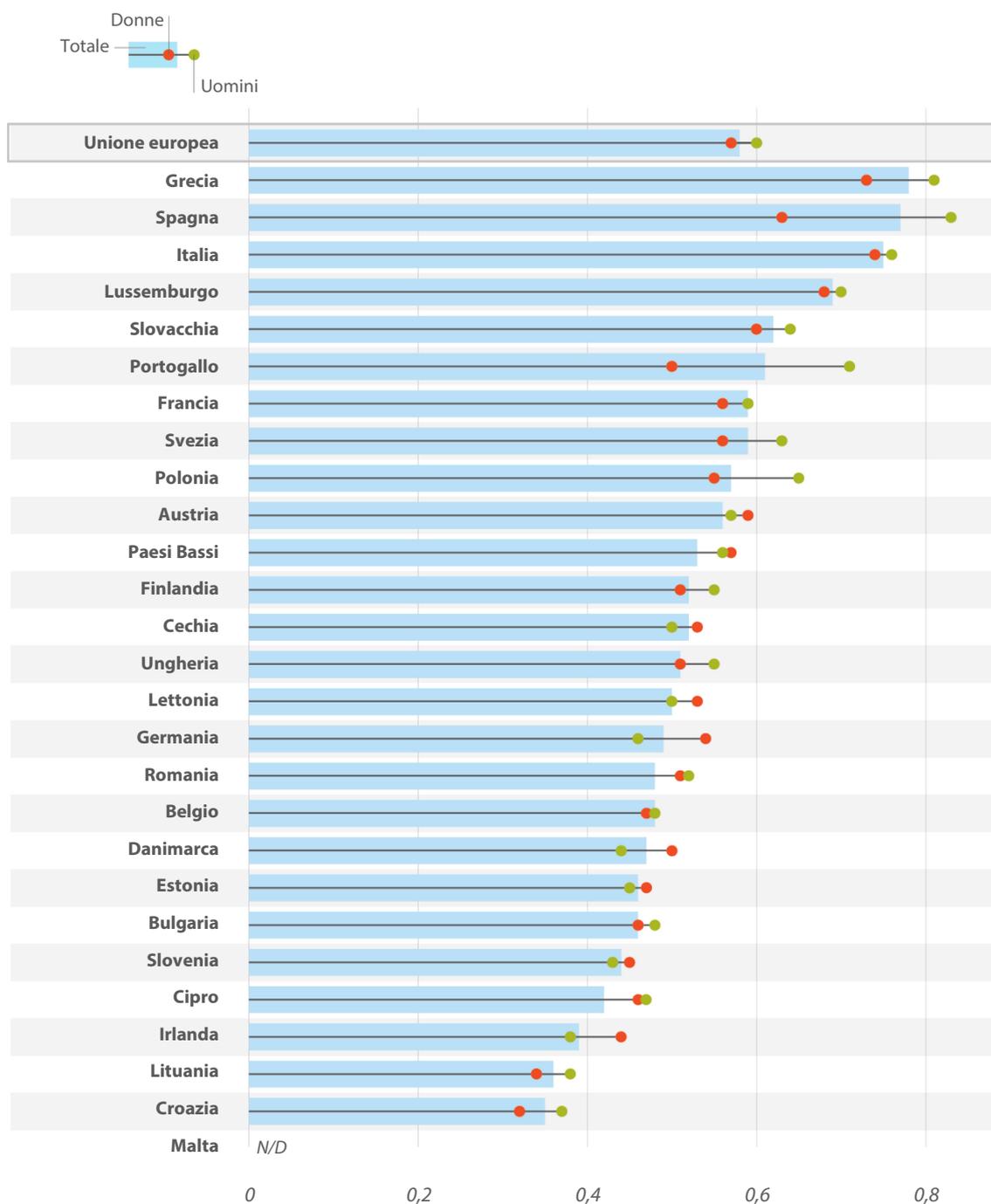
07 I sistemi delle pensioni statali in molti Stati membri si trovano in difficoltà a garantire la sostenibilità finanziaria a lungo termine e a mantenere l'adeguatezza delle pensioni. Nel 2023, il reddito degli anziani nell'UE è rimasto in media inferiore al 60 % del reddito in età lavorativa, con differenze significative tra i paesi, e si è mantenuto più elevato per gli uomini che per le donne. La [figura 2](#) presenta il "tasso di sostituzione aggregato" (ossia il reddito pensionistico iniziale medio rispetto al reddito

¹ Principio 15 del [pilastro europeo dei diritti sociali](#) del 2017: il diritto a pensioni che garantiscano un reddito adeguato per vivere dignitosamente in età avanzata, sia per i lavoratori dipendenti che per i lavoratori autonomi.

² Banca mondiale, [Pension Systems and Reform Conceptual Framework](#), giugno 2008.

da lavoro prima del pensionamento), per genere, per l'UE e per ciascuno Stato membro.

Figura 2 — Rapporto aggregato di sostituzione per le pensioni (escluse altre prestazioni sociali) per genere (2023)



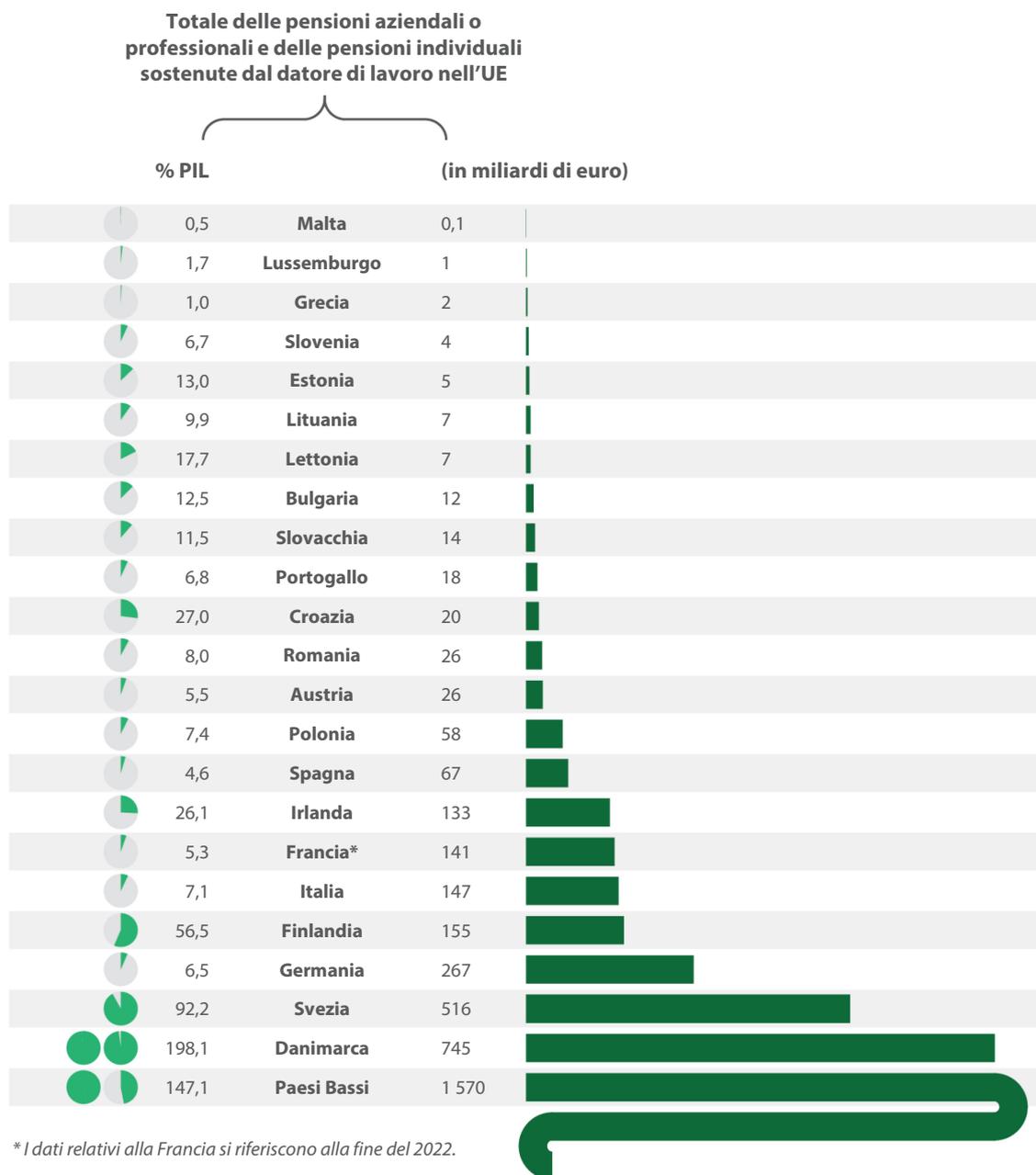
Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati Eurostat.

08 Le prestazioni pensionistiche per le persone tra i 65 e i 74 anni, ossia quelle nei primi anni di pensionamento, ammontano in media a circa tre quinti del reddito da lavoro delle persone tra i 50 e i 59 anni, ossia quelle alla fine della vita lavorativa³. Inoltre, secondo i dati della Commissione, gli anziani (più di 65 anni) sono più esposti al **rischio di povertà** rispetto alle persone tra i 18 e i 64 anni, soprattutto nei paesi dell'Europa centrale e orientale (cfr. *allegato II*).

09 La rilevanza economica dei prodotti pensionistici non statali che gestiscono i risparmi pensionistici a lungo termine dei dipendenti varia notevolmente da uno Stato membro all'altro. In due Stati membri, le attività gestite dai fondi pensione aziendali o professionali o da altre pensioni individuali collegate all'attività lavorativa superano il prodotto interno lordo (PIL) del paese: Danimarca (198 %) e Paesi Bassi (147 %) e (cfr. *figura 3*). In questi Stati membri le pensioni aziendali o professionali sono più alte e rappresentano in genere un quota maggiore del reddito pensionistico rispetto alle pensioni statali. Per gli altri Stati membri, questa quota si attesta tra lo 0,5 % del PIL (a Malta) e il 92 % (in Svezia).

³ Commissione, *The 2024 pension adequacy report – Current and future income adequacy in old age in the EU*, Volume I, pagg. 31 e 34.

Figura 3 — Valore delle pensioni aziendali o professionali e delle pensioni individuali collegate all'attività lavorativa nell'UE, rispetto al PIL e in termini assoluti (alla fine del 2023)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico.

Il quadro normativo per le pensioni aziendali o professionali e per le pensioni individuali paneuropee nell'UE

Pensioni aziendali o professionali

10 Le pensioni aziendali o professionali o i regimi promossi dal datore di lavoro sono piani di risparmio pensionistico istituiti dai datori di lavoro a vantaggio dei loro dipendenti. Sono una forma di retribuzione differita, vengono cioè accumulate durante gli anni di lavoro di un dipendente ma pagate dopo che questo cessa l'attività lavorativa. I dipendenti che contribuiscono ad un regime pensionistico aziendale o professionale sono denominati "aderenti" e diventano "beneficiari" al momento del pensionamento non appena iniziano a ricevere le prestazioni che hanno accumulato. Alcuni regimi sono volontari, altri obbligatori.

11 I piani pensionistici aziendali o professionali possono essere divisi in due tipologie di base, anche se esistono forme ibride:

- i regimi a prestazione definita, in cui i datori di lavoro promettono uno specifico importo di pensione, calcolato in base alla durata dell'attività lavorativa svolta presso un datore di lavoro e alla specifica retribuzione considerata e
- i regimi a contribuzione definita, in cui le prestazioni pensionistiche del lavoratore dipendono dai contributi versati e dal rendimento degli investimenti (ossia il dipendente è soggetto al rischio di investimento).

12 Negli ultimi anni in tutta Europa si è assistito a una transizione massiccia da regimi a prestazione definita a regimi a contribuzione definita.

13 Le pensioni di natura occupazionale e professionale sono soggette a diversi quadri giuridici. Questi possono:

- essere disciplinati dalla legislazione nazionale,
- ricadere nel quadro specifico dell'UE per le pensioni aziendali o professionali (la direttiva sugli enti pensionistici aziendali o professionali o "direttiva EPAP II")⁴.

⁴ [Direttiva \(UE\) 2016/2341](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 dicembre 2016, relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP).

- o non essere disciplinati da alcun quadro normativo specifico o
- o essere disciplinati solo in parte dal diritto dell'UE (un esempio è fornito dagli "impegni diretti", con cui i datori di lavoro si impegnano a pagare direttamente le pensioni ai dipendenti al momento del pensionamento).

14 Inoltre, le imprese di assicurazione, che sono soggette alla vigilanza prudenziale ai sensi della direttiva "Solvibilità II"⁵, svolgono un ruolo importante come erogatori di pensioni aziendali o professionali.

15 Nel 2003, il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la prima direttiva EPAP⁶. L'obiettivo di questa direttiva era consentire agli EPAP di operare negli Stati membri dell'UE e dello Spazio economico europeo (SEE) sotto la vigilanza delle autorità nazionali competenti (ANC) del loro paese di origine senza bisogno di autorizzazione in un altro paese (ossia, un paese ospitante). La direttiva faceva riferimento alla libertà, sancita dal trattato sul funzionamento dell'Unione europea (articoli 56 e 62), di prestare servizi in altri Stati membri. Creava così il quadro per un mercato interno per gli EPAP.

16 La direttiva EPAP è stata concepita come una direttiva di "armonizzazione minima", cioè una direttiva con cui l'UE impone norme minime consentendo agli Stati membri di mantenere o introdurre norme più stringenti purché queste non siano in conflitto con altre normative dell'UE. Questo avviene principalmente negli Stati membri con mercati EPAP sviluppati.

⁵ [Direttiva 2009/138/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 25 novembre 2009, in materia di accesso ed esercizio delle attività di assicurazione e di riassicurazione ("Solvibilità II").

⁶ [Direttiva 2003/41/CE](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 3 giugno 2003, relativa alle attività e alla supervisione degli enti pensionistici aziendali o professionali (direttiva EPAP).

17 Nel 2014, la Commissione ha proposto una revisione della direttiva EPAP⁷. Questa revisione, adottata nel 2016, mirava a promuovere l'attività transfrontaliera per approfondire il mercato interno per gli EPAP. La revisione riconosceva che l'organizzazione e la disciplina degli EPAP variava notevolmente da uno Stato membro all'altro e che l'attività transfrontaliera era stata limitata dalle differenze tra il diritto della sicurezza sociale e del lavoro nazionali. L'agevolazione dell'attività transfrontaliera mirava ad aiutare i datori di lavoro e i lavoratori, centralizzando la gestione delle prestazioni pensionistiche, e a facilitare il movimento dei lavoratori. La revisione aveva quattro obiettivi specifici:

- rimuovere le barriere prudenziali che ancora ostacolavano l'attività transfrontaliera degli EPAP;
- garantire che le autorità di vigilanza avessero gli strumenti necessari per controllare efficacemente gli EPAP;
- offrire informazioni chiare e pertinenti agli aderenti e ai beneficiari, garantendo un maggior livello di trasparenza e
- assicurare un buon quadro di governance e di gestione del rischio.

Prodotto pensionistico individuale paneuropeo

18 Nel luglio 2019 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato la proposta della Commissione su un regolamento relativo ad un prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP)⁸. Questo regolamento, applicabile dal marzo 2022, stabilisce le condizioni per un regime pensionistico individuale volontario che integri i prodotti pensionistici individuali e di risparmio esistenti. Offre un'alternativa ai lavoratori che risparmiano per la pensione fornendo loro un prodotto transfrontaliero "portatile" (nell'ambito del terzo pilastro).

⁷ Proposta di direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle attività e alla vigilanza degli enti pensionistici aziendali o professionali [COM\(2014\) 167 final 2014/0091 \(COD\)](#), 27.3.2014, punti 1.1 e 3.2.

⁸ [Regolamento \(UE\) 2019/1238](#) del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, sul prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP) ("regolamento PEPP").

19 In particolare, secondo la Commissione⁹, i PEPP avrebbero:

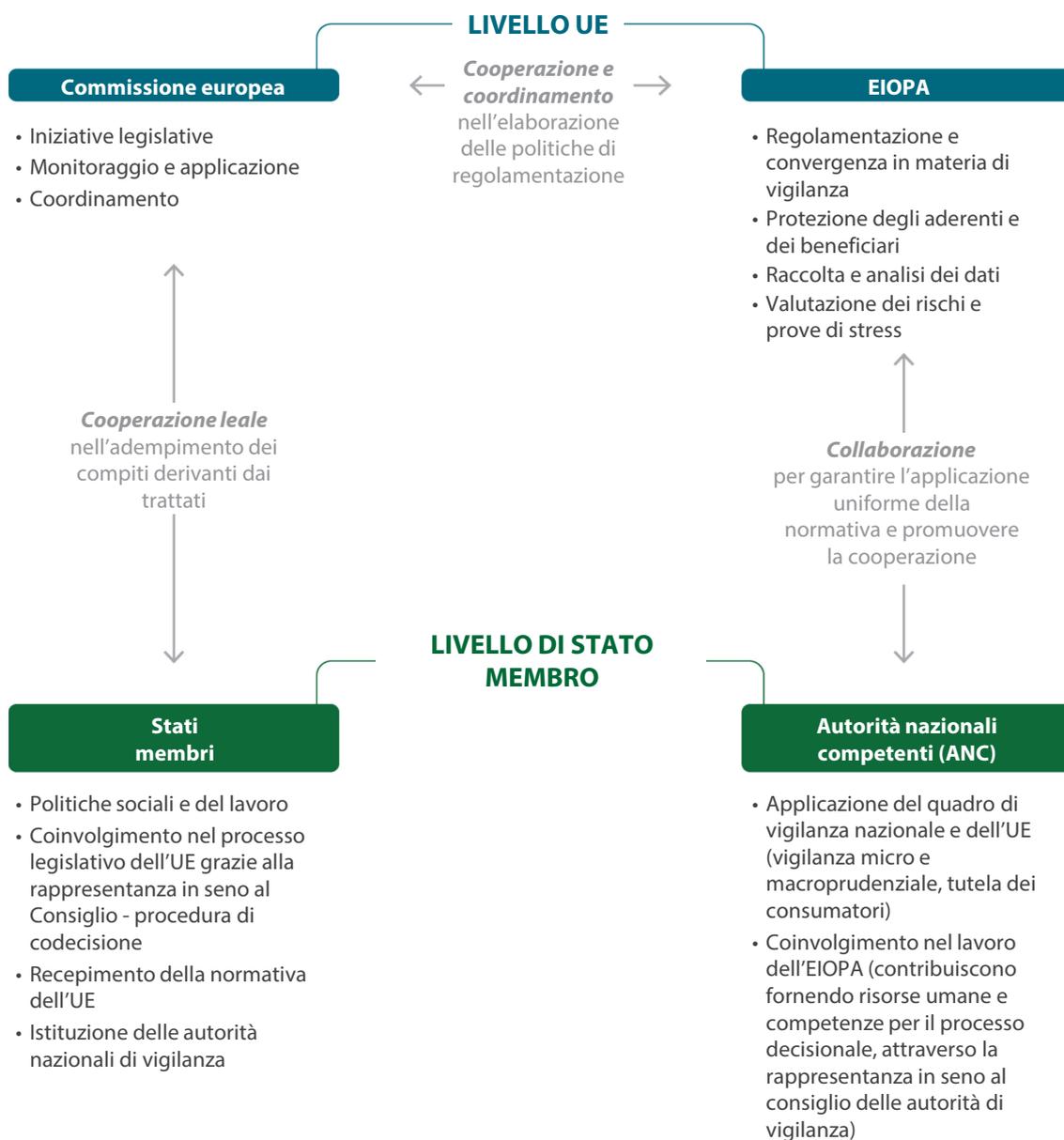
- o offerto a chi risparmia per la pensione una scelta più ampia,
- o consentito ai fornitori di PEPP di beneficiare di un vero mercato unico e della distribuzione transfrontaliera agevolata e
- o contribuito a convogliare i risparmi verso i mercati dei capitali e favorito gli investimenti e la crescita nell'UE.

Ruoli e responsabilità nelle pensioni aziendali o professionali e private nell'UE

20 La regolamentazione delle pensioni aziendali e professionali coinvolge vari attori, tra cui la Commissione, i colegislatori dell'UE (cioè il Parlamento europeo e il Consiglio) e l'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA), oltre agli Stati membri e alle rispettive ANC. Tali attori collaborano per garantire un quadro normativo armonizzato all'interno dell'UE e per promuovere il mercato interno delle pensioni aziendali o professionali (cfr. [figura 4](#)).

⁹ Comunicato stampa della Commissione, "Piani pensionistici individuali: da oggi si applica il prodotto pensionistico individuale paneuropeo ("PEPP")", 22 marzo 2022.

Figura 4 — Responsabilità dei principali attori nazionali e dell'UE nel settore delle pensioni aziendali o professionali



Fonte: Corte dei conti europea.

21 La Commissione, attraverso la direzione generale Stabilità finanziaria, servizi finanziari e Unione dei mercati dei capitali, è responsabile dell'elaborazione e dell'attuazione della legislazione e delle politiche dell'UE per il settore finanziario, compresi i fondi pensione che operano all'interno dell'UE, come parte del suo impegno a migliorare il funzionamento del mercato interno. Inoltre, la direzione generale Occupazione, affari sociali e inclusione della Commissione promuove l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione sociale, comprese le politiche relative alle pensioni, mentre la direzione generale Affari economici e finanziari è responsabile del coordinamento delle politiche economiche, compreso il sostegno all'attuazione delle riforme pensionistiche.

22 Inoltre, dal 2011, l'EIOPA¹⁰ è responsabile dell'attuazione uniforme del diritto dell'UE e di garantire una vigilanza efficace e coerente degli EPAP nell'UE, proteggere gli aderenti e i beneficiari degli EPAP e, insieme al Comitato europeo per il rischio sistemico, monitorare i rischi per la stabilità finanziaria. L'EIOPA fornisce inoltre consulenza e competenze alla Commissione e tiene registri degli EPAP e dei fornitori di PEPP.

23 La questione della sostenibilità delle pensioni rientra principalmente tra le competenze degli Stati membri, mentre l'UE interviene nel settore del coordinamento delle politiche macroeconomiche¹¹, condotto attraverso il semestre europeo. La Commissione monitora questo aspetto e formula raccomandazioni agli Stati membri su come affrontare sfide quali l'invecchiamento della popolazione, la sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza delle pensioni. Inoltre, alcuni Stati membri hanno deciso di includere le riforme pensionistiche nei loro piani per la ripresa e la resilienza dopo la pandemia di COVID-19.

¹⁰ Regolamento (UE) n. 1094/2010 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 24 novembre 2010, che istituisce l'Autorità europea di vigilanza (Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali) ("regolamento EIOPA")

¹¹ Articoli 153, 121 e 148, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

24 Nell'ambito di sforzi più ampi per migliorare l'accessibilità e la trasparenza del mercato delle pensioni, la Commissione inoltre ha incluso diverse azioni relative alle pensioni nella sua iniziativa faro, l'Unione dei mercati dei capitali (UMC)¹². Oltre alla revisione dell'EPAP II e al regolamento PEPP, i piani d'azione della Commissione per l'UMC includevano azioni volte ad individuare i dati e la metodologia pertinenti per sviluppare quadri di valutazione delle pensioni ed elaborare migliori pratiche per istituire sistemi di tracciamento delle pensioni. Tali strumenti dovevano offrire ai cittadini una maggiore trasparenza in merito al reddito da pensione atteso al fine di attrarre il loro interesse, incoraggiare il risparmio pensionistico volontario e, da ultimo, indurre interventi politici. Infine, la Commissione e l'EIOPA hanno avviato diverse iniziative per aumentare l'alfabetizzazione finanziaria dei cittadini dell'UE in materia di pensioni.

¹² Commissione europea: [Piano di azione per la creazione dell'Unione dei mercati dei capitali](#), 30 settembre 2015; [revisione intermedia del piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali](#), 8 giugno 2017; [Un'Unione dei mercati dei capitali per le persone e le imprese: nuovo piano di azione](#), settembre 2020.

Estensione e approccio dell'audit

25 La Corte ha valutato l'efficacia delle azioni della Commissione e dell'EIOPA nel rafforzare il ruolo degli enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP) all'interno dei sistemi pensionistici nazionali e nello sviluppare un prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP). Ha esaminato se:

- 1) le azioni della Commissione abbiano raggiunto l'obiettivo di creare e approfondire un mercato interno ben funzionante per le pensioni aziendali o professionali e per i PEPP e, in particolare, aumentato l'attività transfrontaliera;
- 2) la Commissione abbia creato un quadro di vigilanza adeguato e se l'EIOPA abbia attuato una vigilanza e una valutazione adeguate dei rischi specifici e sistemici nel settore delle pensioni aziendali o professionali e
- 3) le azioni della Commissione e dell'EIOPA abbiano migliorato la trasparenza riguardo alle pensioni aziendali o professionali e ad altre tipologie di pensioni e in generale abbiano promosso il risparmio pensionistico e la sostenibilità delle pensioni.

26 L'audit copre le iniziative legislative e strategiche dell'UE nel periodo dal 2016 al 2024, ma sono stati presi in esame anche documenti relativi a periodi precedenti. In termini di atti normativi, la Corte si è focalizzata sulla direttiva EPAP II, sul quadro normativo per gli EPAP e sul regolamento PEPP. La direttiva Solvibilità II, il quadro normativo per le imprese di assicurazione, non è stata inclusa nell'ambito di questo audit in quanto non stabilisce requisiti specifici per le pensioni aziendali o professionali.

27 Per quanto riguarda la Commissione, la Corte si è concentrata sul ruolo da questa svolto nel processo legislativo e per la corretta applicazione del diritto dell'UE da parte delle autorità degli Stati membri, e sul conseguimento dei suoi obiettivi nel settore delle pensioni aziendali o professionali e dei PEPP. Per quanto riguarda l'EIOPA, la Corte si è concentrata sui suoi sforzi volti a promuovere una migliore vigilanza e la convergenza dei sistemi e delle norme di vigilanza, per proteggere gli aderenti e i beneficiari degli EPAP, e a contribuire alla stabilità finanziaria nel settore. Gli auditor della Corte hanno avuto colloqui con il personale della Commissione e dell'EIOPA ed esaminato la documentazione pertinente.

28 Inoltre, hanno condotto una indagine presso le ANC di tutti i 27 Stati membri per conoscere il loro parere sull'adeguatezza e la performance delle azioni della Commissione e dell'EIOPA rientranti nell'estensione del presente audit. Tutte le 27 ANC hanno risposto al sondaggio della Corte. Hanno inoltre intervistato rappresentanti di sei ANC (Belgio, Germania, Italia, Paesi Bassi, Romania e Slovacchia), selezionate in base alle dimensioni (includendo sia paesi con grandi mercati EPAP che quelli senza alcun mercato). Inoltre, hanno incontrato le associazioni di fondi pensione e le associazioni di consumatori, oltre a numerosi EPAP e gestori di attività, sia negli Stati membri selezionati che a livello dell'UE. Infine, hanno analizzato le prove di stress condotte nel 2022 dall'EIOPA con il supporto di esperti riconosciuti in questo settore.

29 I criteri di audit adottati dalla Corte sono tratti dalla normativa dell'UE applicabile (in particolare direttiva EPAP II, regolamento PEPP e regolamento EIOPA) e dai principi della Commissione su come [legiferare meglio](#).

30 Questo audit fa parte di una serie di audit della Corte sul mercato interno dei servizi finanziari e sulla vigilanza del settore finanziario. Questo tema di audit è stato scelto in ragione dell'importanza dei regimi pensionistici aziendali o occupazionali e di altri regimi pensionistici individuali nel garantire che i sistemi pensionistici degli Stati membri possano continuare a fornire un reddito adeguato ai cittadini una volta collocati in pensione e in ragione del ruolo attribuito alle pensioni prefinanziate (a capitalizzazione) nello sviluppo dei mercati dei capitali. Le constatazioni scaturite dal presente audit contribuiranno all'esame della direttiva EPAP II da parte della Commissione (inizialmente previsto per gennaio 2023¹³) e alla prossima valutazione dei PEPP, prevista per marzo 2027¹⁴.

¹³ Articolo 62, paragrafo 1, della direttiva EPAP II.

¹⁴ Articolo 73, paragrafo 1, del regolamento PEPP.

Osservazioni

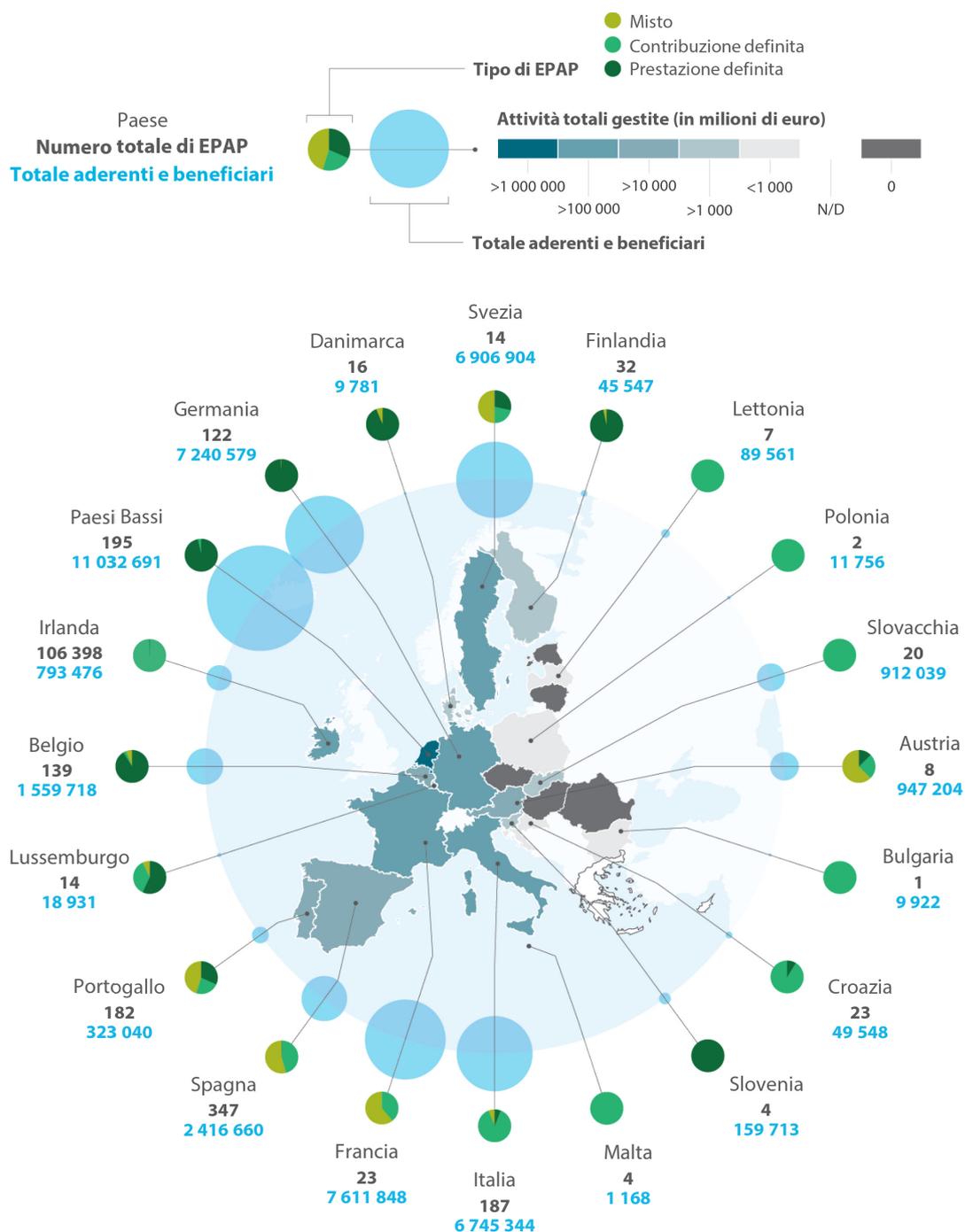
La legislazione dell'UE non ha condotto ad un aumento dell'attività transfrontaliera degli EPAP o alla creazione di un mercato delle pensioni "portatili"

31 La Corte ha valutato se l'esame della direttiva EPAP del 2016 (la [direttiva EPAP II](#)) e l'adozione del [regolamento PEPP](#) nel 2019 abbiano approfondito il mercato interno per i rispettivi regimi e prodotti. Le due iniziative legislative miravano, tra l'altro, ad aumentare l'attività transfrontaliera in relazione alle pensioni aziendali o professionali e a creare prodotti pensionistici privati "portatili" alternativi. In tale contesto, la Corte ha esaminato se questi atti normativi siano riusciti a rimuovere efficacemente gli ostacoli all'attività transfrontaliera.

Il settore degli EPAP è concentrato in alcuni paesi

32 In totale, si stima che il settore degli EPAP nell'UE disponga di circa 2 800 miliardi di euro di attività gestite e fornisca servizi a circa 47 milioni di aderenti e beneficiari (cfr. [figura 5](#)).

Figura 5 — Settore delle pensioni aziendali o professionali che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva EPAP II nei paesi dell'UE (2023)



* Nessun dato disponibile per gli EPAP di Grecia e Cipro

** In cinque paesi dell'UE (Cechia, Estonia, Ungheria, Lituania e Romania) non esistono EPAP

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'EIOPA.

33 Gli EPAP svolgono un ruolo particolarmente importante nei Paesi Bassi (circa il 60 % di tutte le attività gestite nell'UE) e, in misura minore, in diversi altri paesi (Francia, Germania, Irlanda, Italia e Svezia). Invece, non sono importanti nella maggior parte degli altri paesi dell'UE e in alcuni casi non esistono (Cechia, Estonia, Ungheria, Lituania e Romania). Tale situazione è dovuta a due ragioni:

- **La struttura del sistema pensionistico di ciascun paese** Ad esempio, le pensioni statali nei Paesi Bassi forniscono a tutti i residenti un reddito di base, mentre le pensioni aziendali o professionali obbligatorie costituiscono una parte preponderante del reddito pensionistico dei lavoratori dipendenti. In altri paesi le pensioni statali sono più consistenti, e le pensioni aziendali o professionali (obbligatorie o volontarie) forniscono un reddito supplementare.
- **La struttura del mercato** (ossia il modo in cui il mercato è suddiviso tra le diverse tipologie di fornitori in ciascun paese). Ad esempio, in Belgio gli EPAP rappresentano il 20 % delle pensioni aziendali o professionali nel mercato interno, mentre l'80 % è fornito da imprese di assicurazione. In Germania, circa il 25 % del mercato è costituito dagli EPAP, mentre il resto comprende prodotti di assicurazione sulla vita (soggetti a vigilanza ai sensi della direttiva Solvibilità II), impegni pensionistici diretti da parte dei datori di lavoro e enti pubblici che erogano pensioni complementari. Pertanto, l'importanza dei regimi pensionistici che rientrano nell'ambito di applicazione della direttiva EPAP II varia notevolmente da uno Stato membro all'altro in termini di contributo fornito nell'assicurare un reddito adeguato ai pensionati.

Né la direttiva EPAP II né il regolamento PEPP hanno prodotto risultati tangibili

34 In virtù del principio della libera prestazione di servizi, gli enti finanziari possono operare e offrire prodotti pensionistici a livello transfrontaliero. Una volta che un EPAP o un'altra società di servizi finanziari è autorizzata in un paese dell'UE o del SEE, può fornire servizi in tutto il SEE, o aprire succursali in altri paesi dopo averlo notificato all'autorità di vigilanza del paese d'origine. Questi accordi operativi, stabiliti negli atti giuridici dell'UE come proposto dalla Commissione, mirano ad agevolare la fornitura transfrontaliera di prodotti finanziari. La Corte ha esaminato in che modo si sia evoluta negli ultimi anni la fornitura transfrontaliera da parte degli EPAP e se il PEPP sia stato commercializzato in modo efficace.

35 A partire dal 2010, il numero di EPAP transfrontalieri è dapprima rimasto stabile ed è poi diminuito in misura significativa, principalmente a causa del recesso del Regno Unito dall'UE¹⁵. Alla fine del 2023 solo 28 EPAP operavano a livello transfrontaliero nell'UE e nel SEE (cfr. [figura 6](#)). Si tratta di una percentuale ridotta (0,2 % degli aderenti e 0,4 % delle attività totali) di tutti gli EPAP nel SEE. La maggior parte di questi EPAP transfrontalieri è concentrata solo in pochi paesi, principalmente in Belgio, e si tratta prevalentemente di multinazionali che erogano pensioni aziendali o professionali ai loro dipendenti in tutta Europa¹⁶. Pertanto, le aspettative relative all'estensione del mercato interno per gli EPAP non sono state finora soddisfatte; non si sono materializzati neppure i benefici sociali promessi, come consentire agli Stati membri con meno abitanti di beneficiare dei regimi offerti da operatori più grandi con sede in altri Stati membri.

¹⁵ EIOPA, *Technical advice for the review of the IORP II Directive*, 28 settembre 2023, pag. 89.

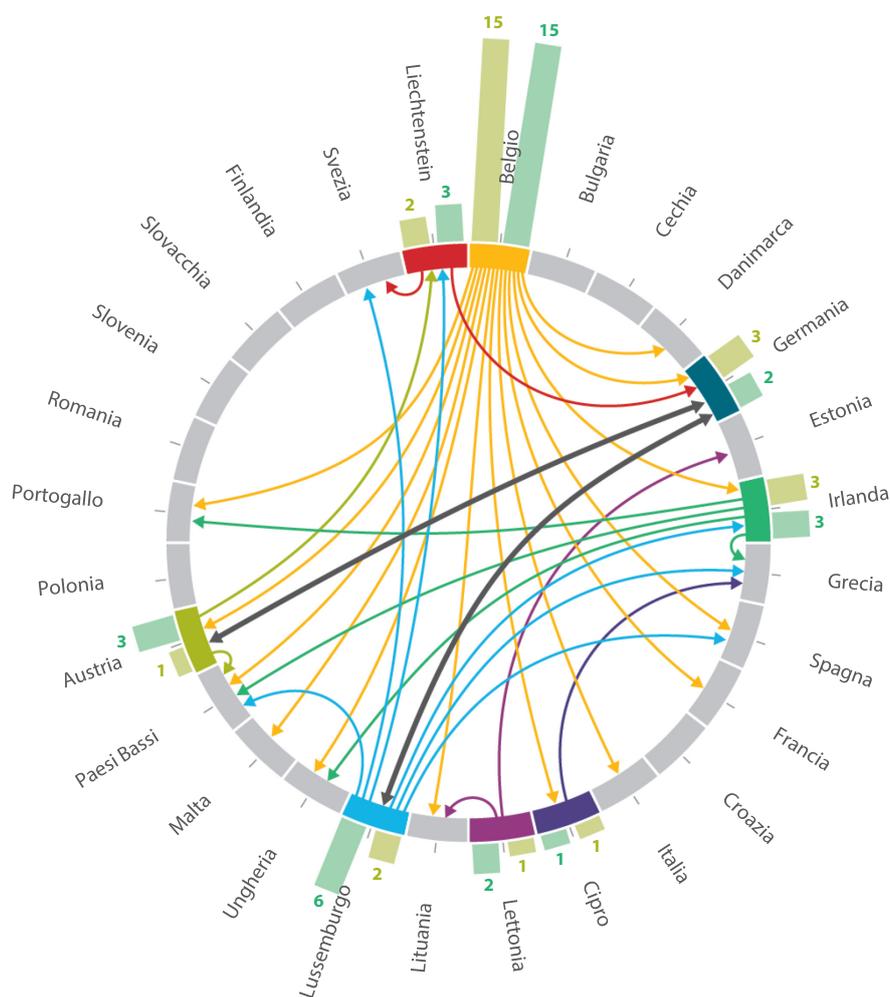
¹⁶ EIOPA, *Cross-border IORPs*, 27 novembre 2023, pag. 3.

Figura 6 — EPAP transfrontalieri (2023)

Legenda

EPAP transfrontalieri

- Numero di EPAP transfrontalieri nel paese d'origine
- Numero di EPAP transfrontalieri nei paesi ospitanti
- Rapporti tra paese d'origine e paese ospitante (unidirezionale)
- Relazione bidirezionale tra paese d'origine e paese ospitante (paesi che sono sia paese d'origine che paese ospitante per EPAP transfrontalieri)

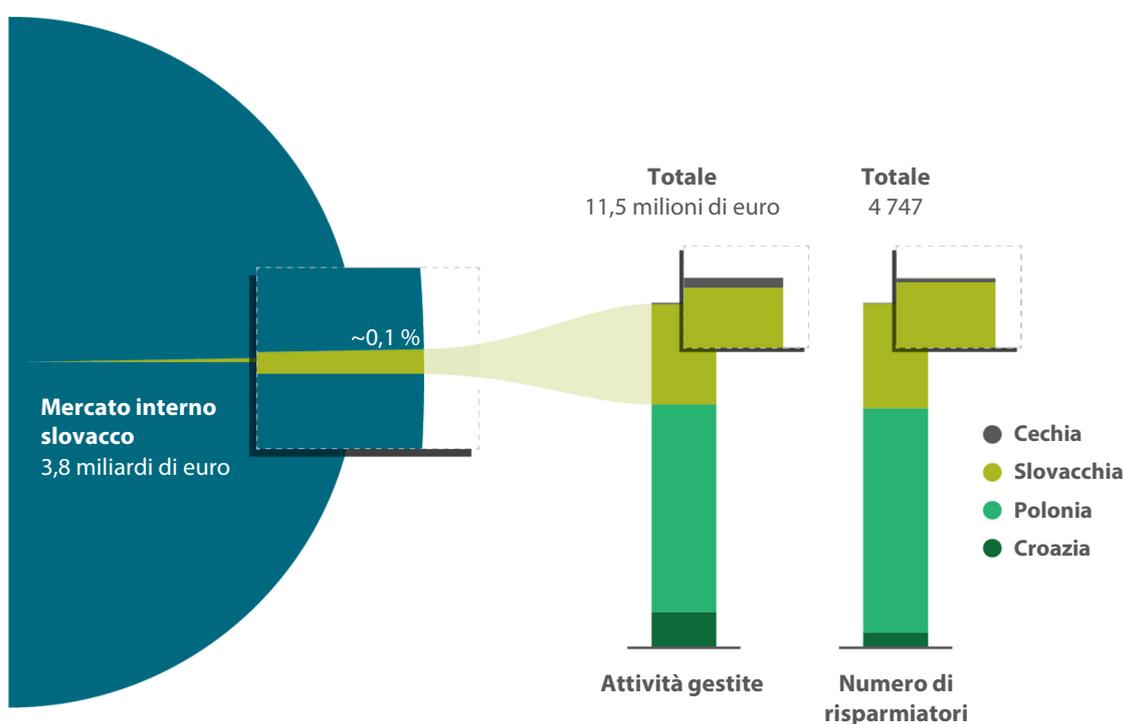


Fonte: Corte dei conti europea, sulla base dei dati dell'EIOPA.

36 Benché il numero di EPAP transfrontalieri non sia aumentato, quelli esistenti hanno ampliato le loro attività. Ad esempio, un EPAP con sede in Lettonia è stato autorizzato ad operare in tutto il Baltico, offrendo un prodotto che non è disponibile presso i fornitori nazionali degli altri Stati membri baltici. Tuttavia, secondo l'EIOPA, questa tendenza osservata negli anni precedenti si è arrestata.

37 Per quanto riguarda i prodotti contemplati dal regolamento PEPP, la Commissione ha inizialmente stimato il valore potenziale del mercato a 700 miliardi di euro nel periodo 2020-2030¹⁷. Tuttavia, nel 2025, ossia tre anni dopo l'entrata in vigore del regolamento, solo un PEPP era presente sul mercato (offerto nel paese di origine e in tre paesi della regione). L'utilizzo di tale prodotto è stato estremamente ridotto fino ad ora, con meno di 5 000 risparmiatori in tutti e quattro i paesi e meno di 12 milioni di euro di attività gestite (cfr. [figura 7](#)), e l'unico fornitore detiene una quota insignificante dello 0,1 % del mercato del proprio paese d'origine (Slovacchia).

Figura 7 — Dati sull'unico fornitore di PEPP nell'UE (al 2023)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati della Banca nazionale slovacca

¹⁷ Valutazione d'impatto, documento di lavoro dei servizi della Commissione SWD (2017) 243 final, 29.6.2017, allegato 4, sezione A.

L'intervento normativo dell'UE da solo non può creare condizioni di parità per gli EPAP transfrontalieri e i PEPP

Le differenze tra il diritto della sicurezza sociale e del lavoro dei vari paesi rendono più costoso il funzionamento degli EPAP transfrontalieri

38 Dato che il diritto dell'UE mira a facilitare la fornitura transfrontaliera di prodotti finanziari, la Corte ha esaminato il motivo per cui ciò si era verificato solo in misura ridotta. Il principale fattore che limita gli EPAP transfrontalieri sono le differenze tra le norme nazionali di diritto della sicurezza sociale e del lavoro, come riconosciuto anche dalla legislazione dell'UE¹⁸. La necessità di rispettare le diverse normative di sicurezza sociale e del lavoro aumenta i costi, la complessità e i rischi operativi della gestione di EPAP transfrontalieri. Di conseguenza, la gestione degli EPAP transfrontalieri risulta più costosa e quindi meno redditizia. Questo problema fondamentale non può essere risolto dalla normativa UE sulle pensioni aziendali o professionali, dato che la competenza dell'UE in materia di diritto della sicurezza sociale e diritto del lavoro è limitata ai sensi del trattato sul funzionamento dell'Unione europea¹⁹.

39 In sostanza, ciò significa che gli EPAP transfrontalieri possono nel migliore dei casi svolgere un ruolo in uno specifico sottoinsieme del mercato. Ad esempio, la creazione di un EPAP o la fusione di EPAP esistenti in un EPAP transfrontaliero può essere giustificata da un punto di vista economico per le multinazionali che desiderano disporre di un unico fondo pensione o per regimi pluriaziendali.

La Commissione non ha fornito elementi che dimostrino che le procedure eccessivamente onerose siano all'origine delle difficoltà incontrate dagli EPAP transfrontalieri

40 Al momento dell'esame della direttiva EPAP, la Commissione intendeva modificare le procedure previste per gli EPAP transfrontalieri in modo da aumentarne l'attività transfrontaliera. Tra queste, la procedura di notifica con cui un EPAP è tenuto a comunicare alle autorità di regolamentazione del paese d'origine e del paese ospitante l'intenzione di operare in un altro Stato membro. Nella proposta, la Commissione ha giudicato le procedure eccessivamente onerose e le definizioni di alcuni termini relativi all'attività transfrontaliera poco chiare e soggette ad interpretazione.

¹⁸ Considerando 13 e 16 della direttiva EPAP II.

¹⁹ Articoli 148, 149 e 153, del trattato sul funzionamento dell'Unione europea.

41 La Commissione non ha però fornito elementi che comprovassero che le procedure esistenti, così come stabilite dalla direttiva, fossero eccessivamente onerose. Sulla base dell'analisi svolta dalla Corte, queste erano e restano in ampia misura coerenti con le corrispondenti procedure stabilite dalla normativa UE per altri settori finanziari. Dalla valutazione della Corte è emerso inoltre che la scarsa attività transfrontaliera non è stata causata dalle procedure transfrontaliere stesse, bensì dal diritto della sicurezza sociale e dal diritto del lavoro applicabili (cfr. paragrafo 45). Questa valutazione è stata confermata dalle risposte fornite dalla maggior parte delle ANC ad una recente indagine dell'EIOPA²⁰. Inoltre, analizzando la proposta della Commissione per la revisione della direttiva EPAP del 2016, la Corte ha riscontrato che erano state proposte solo modifiche minime alle disposizioni esistenti al riguardo.

Agli EPAP transfrontalieri si applicano e si continueranno ad applicare requisiti di vigilanza supplementari

42 Con la revisione della direttiva EPAP, la Commissione ha anche inteso chiarire i limiti delle responsabilità di vigilanza delle ANC²¹. Tuttavia, alla fine del processo legislativo, la direttiva ha assegnato alle ANC del paese d'origine compiti che esulano dalle loro normali competenze prudenziali. La Corte ha rilevato due situazioni specifiche in cui tale revisione ha determinato ulteriori problemi.

- In primo luogo, la direttiva EPAP II ha affidato all'ANC del paese d'origine la responsabilità di garantire che gli EPAP rispettino il diritto della sicurezza sociale e il diritto del lavoro del paese ospitante in cui intendono operare²². Pertanto, la revisione ha comportato un onere normativo aggiuntivo per gli EPAP transfrontalieri.
- In secondo luogo, la direttiva ha introdotto requisiti per i trasferimenti transfrontalieri di regimi pensionistici, ad esempio quando un EPAP assegna la totalità o una parte delle proprie attività o passività ad un altro EPAP. Si intendeva così chiarire e semplificare il processo di trasferimento, ma la modifica non ha prodotto l'impatto voluto.

²⁰ EIOPA, *Technical advice for the review of the IORP II Directive*, 28 settembre 2023, capitolo 3.

²¹ Considerando 70 della direttiva EPAP II.

²² Articolo 11, paragrafo 10, della direttiva EPAP II.

43 Un altro problema che la Commissione ha voluto affrontare erano gli ostacoli giuridici sotto forma di requisiti prudenziali specifici più stringenti applicabili unicamente agli EPAP transfrontalieri. La Corte ha riscontrato che tali requisiti persistevano anche nella direttiva EPAP II e che la revisione non li aveva eliminati o lo aveva fatto solo in parte (cfr. [tabella 1](#)).

Tabella 1 — Requisiti prudenziali discriminatori per gli EPAP transfrontalieri

Descrizione del problema	Articolo della direttiva EPAP II	Analisi della Corte
Requisiti supplementari di finanziamento per gli EPAP istituiti in un altro Stato membro	Articolo 14, paragrafo 3, sul finanziamento delle riserve tecniche	La direttiva richiede che le attività transfrontaliere degli EPAP siano pienamente finanziate in ogni momento; non esiste un obbligo corrispondente per gli EPAP nazionali. Questo requisito discriminatorio previsto dalla direttiva EPAP non è stato eliminato.
Possibilità di richiedere la nomina di un depositario nello Stato membro ospitante	Articolo 33, paragrafo 1, sulla nomina di un depositario	La direttiva consente alle autorità dello Stato membro ospitante di imporre la nomina di un depositario in quello Stato membro. Il potere di richiedere la nomina di un depositario è un requisito prudenziale e, in quanto tale, dovrebbe essere conferito unicamente all'autorità di vigilanza del paese d'origine. Tale requisito limita le libertà fondamentali sia dell'EPAP che degli enti depositari.

Fonte: Corte dei conti europea.

La mancanza di incentivi fiscali e di un massimale sulle commissioni stabilito per legge rendono meno interessante il prodotto pensionistico individuale paneuropeo

44 Per quanto riguarda i PEPP, le ANC e i rappresentanti del settore hanno confermato che vi è solo un modesto interesse per tali prodotti. Questo è dovuto a due ragioni principali che esulano dal controllo della Commissione:

- o innanzitutto, gli Stati membri non offrono un insieme armonizzato di incentivi fiscali per tali prodotti, oppure li hanno già concessi a prodotti pensionistici nazionali che sono in concorrenza con il PEPP. Anche se la deducibilità fiscale non è un requisito essenziale per un prodotto pensionistico privato, spesso è fondamentale per rendere tali prodotti più interessanti per i clienti;

- o in secondo luogo, il regolamento PEPP ha introdotto un massimale annuale dell'1 % su costi e commissioni, come proposto dal Parlamento e dal Consiglio, che non esiste per altri prodotti finanziari. Di conseguenza, gli enti finanziari sono scarsamente incentivati ad offrire tale prodotto.

Inoltre, i potenziali clienti hanno accesso a prodotti alternativi.

La Commissione non ha sufficientemente dimostrato che le sue iniziative legislative hanno prodotto l'impatto voluto

45 Nell'ambito del programma "Legiferare meglio", la Commissione valuta le leggi, le politiche e la spesa per determinarne l'impatto sui cittadini e sulle imprese dell'UE. Un organismo indipendente all'interno della Commissione, il comitato per il controllo normativo, fornisce garanzie sulla qualità e formula raccomandazioni. Dall'analisi della Corte sulle valutazioni d'impatto eseguite dalla Commissione per l'elaborazione della direttiva EPAP II e del regolamento PEPP è emerso che i principi su come legiferare meglio non sono sempre stati pienamente applicati.

46 Per quanto riguarda la direttiva EPAP II, la Corte ritiene che la Commissione non abbia dimostrato la necessità di una revisione delle procedure per l'attività transfrontaliera. Dall'analisi della Corte è emerso che la Commissione non disponeva di elementi attestanti che le procedure di notifica tra paese di origine e il paese ospitante avessero ostacolato l'attività transfrontaliera (cfr. paragrafo **41**). Di conseguenza, non ha dimostrato che le modifiche proposte avrebbero consentito di raggiungere i risultati auspicati.

47 La Corte ha inoltre rilevato che lo stesso [comitato per la valutazione d'impatto](#) (IAB) della Commissione, il predecessore del comitato per il controllo normativo, aveva respinto due volte la valutazione d'impatto della direttiva EPAP II per motivi analoghi. Lo IAB aveva criticato la mancata documentazione dei problemi dichiarati e l'assenza di spiegazioni su come le misure programmate si sarebbero rivelate efficaci.

48 Lo IAB aveva inoltre sottolineato la mancanza di indicatori di performance o di parametri di riferimento per misurare i progressi nell'attuazione delle politiche della Commissione, conclusione confermata dall'audit della Corte. Inoltre, il termine per la valutazione *ex post* obbligatoria della direttiva EPAP II è stato superato di oltre due anni, a causa del significativo ritardo nel recepimento (cfr. paragrafo **56**). Di conseguenza, la Commissione non è in grado di dimostrare in che misura la revisione abbia avuto successo o di spiegare cosa non abbia funzionato.

49 Analogamente, per il regolamento PEPP, l'analisi della Corte sulla valutazione d'impatto²³ eseguita dalla Commissione non ha rilevato alcuna spiegazione convincente della ragione per cui il regolamento PEPP avrebbe permesso di superare i problemi individuati. In particolare la Commissione:

- o non aveva dimostrato che l'introduzione del PEPP avrebbe affrontato le cause della ridottissima domanda di prodotti pensionistici transfrontalieri;
- o ha evidenziato che non era possibile far sì che un PEPP godesse di benefici fiscali in tutta l'UE, per cui il prodotto non risultava competitivo;
- o non disponeva di una base empirica attendibile per stimare l'utilizzo dei PEPP (cfr. paragrafo 37).

50 Il comitato per il controllo normativo aveva evidenziato molte di queste debolezze della valutazione d'impatto ed aveva respinto il primo progetto. Aveva poi accettato la valutazione d'impatto rivista solo a determinate condizioni, tra cui l'aggiunta di spiegazioni migliori su cosa avrebbe reso il PEPP più attraente rispetto ai prodotti nazionali²⁴. Tuttavia, le modifiche apportate dalla Commissione non hanno ovviato di per sé in misura sufficiente alla mancanza di giustificazioni.

51 Poiché la revisione dell'EPAP II è imminente e la valutazione del regolamento PEPP è prevista per marzo 2027, la Commissione avrà l'opportunità di valutare nuovamente in modo critico i meriti ed il potenziale impatto dell'iniziativa legislativa in questo settore.

²³ Valutazione d'impatto, documento di lavoro dei servizi della Commissione [SWD \(2017\) 243 final](#), del 29.6.2017, in particolare le sezioni 2.3.2., 2.4. e 4.2.7.

²⁴ Comitato per il controllo normativo, *Opinion on Impact Assessment / Pan-European Personal Pension Product- SEC(2017)316*, 22.5.2017, sezione B.

La vigilanza degli EPAP e la valutazione dei rischi specifici e sistemici sono parzialmente efficaci

52 Con la direttiva EPAP II, la Commissione mirava a garantire, tra l'altro, un'adeguata vigilanza, una sana governance ed una efficace gestione del rischio degli EPAP (cfr. paragrafo 17). La Corte ha valutato se la Commissione avesse posto in essere un quadro normativo efficace per la vigilanza degli EPAP e se l'EIOPA avesse coadiuvato efficacemente le attività di vigilanza delle ANC, migliorando la convergenza delle pratiche di vigilanza in tutto il mercato interno ed individuando e quantificando i rischi sistemici nel settore degli EPAP.

Le norme di vigilanza variano all'interno dell'UE

53 La direttiva EPAP II specifica due obiettivi principali della vigilanza prudenziale: i) tutelare i diritti degli aderenti e dei beneficiari e ii) garantire la stabilità e la solidità degli EPAP²⁵. Norme di vigilanza efficaci richiedono sia un solido quadro normativo che valide pratiche di attuazione.

54 La Corte ha individuato quattro settori in cui l'attuale quadro di vigilanza rimane debole o in cui sono stati compiuti progressi insufficienti nella sua attuazione:

- la transizione da una vigilanza basata sulle norme ad una vigilanza prospettica basata sul rischio;
- la transizione in corso da regimi pensionistici a prestazione definita a regimi pensionistici a contribuzione definita (cfr. paragrafo 12);
- la mancanza di segnalazioni periodiche a fini di vigilanza in alcuni Stati membri;
- il rischio di arbitraggio normativo.

²⁵ Articolo 45, della direttiva EPAP II.

L'armonizzazione minima e la diversa attuazione della direttiva EPAP II nell'UE riducono l'efficacia e l'impatto della vigilanza basata sul rischio

55 La direttiva EPAP II ha rafforzato la vigilanza prudenziale, imponendo alle ANC di adottare un approccio prospettico e basato sul rischio. Ha inoltre stabilito requisiti specifici in materia di governance e trasparenza per gli EPAP, evidenziando norme di gestione efficaci nell'ambito dei regimi pensionistici, tra cui la gestione dei rischi operativi. Inoltre, gli EPAP devono eseguire una propria analisi del rischio e valutazioni periodiche del rischio e comunicare i risultati alle ANC. In aggiunta, la direttiva ha esteso i poteri di vigilanza delle ANC per includere questi nuovi requisiti.

56 Tuttavia, lo stato attuale del quadro di vigilanza in vari Stati membri dipende dallo stato di attuazione della direttiva EPAP II, che 17 Stati membri hanno recepito in ritardo. Tra il 2021 e il 2023 la Commissione ha avviato procedure d'infrazione contro questi Stati membri, poi archiviate dopo una valutazione preliminare della completezza del suo recepimento. La Commissione non ha ancora completato i controlli per verificare se gli Stati membri abbiano recepito la direttiva correttamente.

57 Inoltre, secondo l'EIOPA, alla fine del 2022 alcune ANC erano in una fase iniziale di attuazione della vigilanza basata sul rischio o in una fase di transizione verso un approccio basato sul rischio²⁶. Tale situazione è attribuibile a diversi fattori, tra cui la complessità di sviluppare e integrare quadri basati sul rischio, la necessità di una formazione specialistica e di risorse, il diverso grado di preparazione degli Stati membri, nonché le differenze in materia di cultura di vigilanza. Diverse debolezze individuate nell'esame tra pari dell'applicazione del "principio della persona prudente"²⁷ agli EPAP²⁸, tra cui pratiche di vigilanza diverse da uno Stato membro all'altro, lacune nella governance e la necessità di migliori strumenti di vigilanza, non erano ancora state corrette al momento della relazione di follow-up.

²⁶ *Follow-up report on peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs*, 8 dicembre 2023, pag. 14.

²⁷ Articolo 19, paragrafo 1, della direttiva EPAP II.

²⁸ *Results of the EIOPA peer review on supervisory practices with respect to the application of the prudent person rule for IORPs*, 2019.

58 Secondo l'EIOPA, la maggior parte delle ANC ha giudicato adeguati i vari requisiti prudenziali e di governance stabiliti dalla direttiva EPAP II, o adeguati come requisiti minimi a livello dell'UE. Diverse ANC hanno inoltre sottolineato nelle risposte all'indagine e nei colloqui con gli auditor della Corte che la flessibilità di adottare norme più stringenti rispetto a quelle minime stabilite dalla direttiva è un aspetto fondamentale del loro approccio normativo. Gli Stati membri hanno integrato in varia misura le norme prudenziali e di governance.

59 Con il suo approccio di "armonizzazione minima", la direttiva EPAP II mette a rischio l'efficacia dell'intervento dell'UE, in quanto la diversa attuazione nei diversi Stati membri può risultare in pratiche di vigilanza e di applicazione diverse. Nel corso dell'audit, ad esempio, gli auditor della Corte hanno rilevato che le procedure di autorizzazione o le norme che richiedono un depositario locale differivano in misura significativa da uno Stato membro all'altro. Se da un lato queste differenze possono ostacolare il conseguimento di un quadro normativo pienamente uniforme, esse evidenziano dall'altro la capacità della direttiva di adattarsi ai diversi contesti nazionali.

La direttiva EPAP II non ha affrontato adeguatamente aspetti specifici di vigilanza, molti dei quali riguardano i regimi a contribuzione definita

60 La Corte ha individuato tre aspetti relativi alla vigilanza che la direttiva EPAP II non ha affrontato in modo adeguato, in particolare la transizione da regimi a prestazione definita a regimi a contribuzione definita, che era ancora in corso al momento in cui la direttiva EPAP II è stata adottata.

- Innanzitutto, gli EPAP non sono tenuti esplicitamente ad applicare il principio del dovere di diligenza nei confronti dei loro aderenti e beneficiari. Tale principio comporta una valutazione periodica dei profili di rischio degli aderenti e l'offerta di opzioni di investimento adeguate, in linea con i loro obiettivi, oltre che una consulenza qualificata. Questo è particolarmente importante per gli aderenti a EPAP basati su sistemi a contribuzione definita, in quanto questi dispongono di maggiore flessibilità e maggiore scelta in materia di investimenti. Da una prospettiva di vigilanza, si tratta di un deficit di protezione.

- o In secondo luogo, vi è una tendenza crescente tra gli EPAP ad esternalizzare determinate attività (come la gestione degli investimenti e le funzioni amministrative) a fornitori di servizi. La direttiva EPAP II non impone però agli EPAP di comunicare i potenziali conflitti di interesse tra loro e i loro fornitori di servizi. Si tratta di un problema perché, come indicato nell'analisi della revisione prudenziale dei dati sui costi ²⁹ condotta dall'EIOPA, nonché in una relazione di Better Finance ³⁰, esternalizzare in presenza di casi di conflitto di interessi può comportare costi e commissioni aggiuntivi, il che finisce per andare a scapito degli aderenti.
- o In terzo luogo, la direttiva EPAP II non definisce alcun quadro o procedura per la gestione dei reclami degli aderenti. L'introduzione di una procedura di reclamo nella normativa offrirebbe una tutela supplementare agli aderenti agli EPAP, soprattutto nei regimi a contribuzione definita.

La mancanza di comunicazioni periodiche a fini di vigilanza è una questione fondamentale che incide sulla qualità e la coerenza della vigilanza in tutta l'UE

61 L'articolo 2 della direttiva EPAP II consente di escludere taluni regimi pensionistici dall'obbligo di applicare i requisiti della direttiva. Gli Stati membri dispongono di flessibilità nel determinare quali regimi pensionistici sono esentati in virtù delle rispettive disposizioni legislative e regolamentari nazionali, determinando così potenziali incoerenze nella vigilanza e nella governance.

62 Anche se le esenzioni a norma dell'articolo 2 consentono tale flessibilità, queste variazioni vanno comunicate con precisione a fini di vigilanza per garantire un monitoraggio efficace sia dei regimi esentati che di quelli che rientrano nel quadro normativo degli EPAP. Le comunicazioni a fini di vigilanza sono essenziali in quanto garantiscono che le ANC ricevano informazioni sufficienti e possano attivare azioni di vigilanza. La direttiva EPAP II impone agli Stati membri di garantire che le ANC abbiano il potere di raccogliere i dati necessari per le loro attività di vigilanza.

²⁹ *Opinion on the supervisory reporting of costs and charges of IORPs*, 7 ottobre 2021.

³⁰ Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings report*, edizione 2023, pagg. xi, 29, 30, e 186.

63 Tuttavia, la direttiva non menziona esplicitamente le comunicazioni periodiche prudenziali quantitative. Come indicato nella recente consulenza tecnica dell'EIOPA per l'esame della direttiva EPAP II, le ANC di alcuni Stati membri (Austria, Germania, Irlanda e Slovenia) non sono autorizzate a decidere indipendentemente tutti gli aspetti dalla raccolta dei dati presso gli EPAP, in quanto tale potere spetta spesso al governo. Ciò incide sull'efficienza e sull'efficacia della loro vigilanza e impedisce loro di rispettare gli obblighi di comunicazione all'EIOPA.

64 Inoltre, non esiste un quadro contabile armonizzato per gli EPAP, il che significa che sono soggetti ai principi contabili nazionali, che possono differire notevolmente all'interno dell'UE. Quindi, anche la completa standardizzazione di aspetti quali i requisiti prudenziali, le comunicazioni e la valutazione dei rischi non garantirebbe necessariamente condizioni uniformi.

La direttiva EPAP II non ha affrontato il rischio di arbitraggio normativo

65 La Commissione mirava a impedire l'arbitraggio normativo (la pratica di trarre vantaggio dalle differenze normative per ottenere un margine competitivo) sia tra i settori dei servizi finanziari che tra gli Stati membri. La valutazione d'impatto della Commissione aveva indicato il rischio di un potenziale arbitraggio nel caso i fornitori di pensioni aziendali o professionali debbano soddisfare requisiti prudenziali diversi a seconda del tipo di fornitore (ad esempio, le imprese di assicurazione sulla vita rispetto agli EPAP³¹) e dello Stato membro in questione ("ricerca della giurisdizione più vantaggiosa"). Quest'ultima fattispecie può ostacolare il funzionamento del mercato interno e mettere a rischio l'adeguata tutela degli aderenti e dei beneficiari.

66 L'arbitraggio può avvenire anche a causa di altri fattori, come le differenze nelle norme per il calcolo delle passività pensionistiche. Anche se l'EIOPA aveva sottolineato³² che la direttiva EPAP avrebbe dovuto stabilire requisiti specifici per il calcolo delle passività pensionistiche, ciò non è avvenuto (cfr. [riquadro 1](#)).

³¹ Considerando 24 della direttiva EPAP II.

³² EIOPA, *Opinion to EU Institutions on a Common Framework for Risk Assessment and Transparency for IORPs*, 14 aprile 2016.

Riquadro 1: Sfruttare le opportunità di arbitraggio — perché le differenze tra le norme contabili sono importanti

La scelta del tasso di sconto incide in modo significativo sulle passività pensionistiche. Più alto è il tasso di sconto, minori sono le passività e viceversa. Ad esempio, una diminuzione dell'1 % del tasso di sconto può far aumentare le passività dei grandi fondi pensione di miliardi di euro.

Sette EPAP olandesi, tra cui regimi pensionistici aziendali o professionali di grandi imprese statunitensi, si sono trasferiti in Belgio per beneficiare di norme contabili più favorevoli in materia pensionistica.

In base alle norme più rigorose nei Paesi Bassi, gli EPAP devono calcolare le proprie passività utilizzando il tasso privo di rischio. A causa dei bassi tassi di interesse, le passività pensionistiche sono aumentate e molti fondi avevano bassi tassi di copertura e sono stati costretti a tagliare le prestazioni. In Belgio, i fondi pensione possono utilizzare un tasso di sconto più alto. Il che significa che il trasferimento in Belgio pone immediatamente gli EPAP in una posizione finanziaria migliore, in quanto riduce il valore netto attuale delle passività pensionistiche esclusivamente per effetto delle diverse norme contabili. Inoltre, l'autorità di vigilanza belga fissa requisiti di finanziamento più bassi e addebita costi di vigilanza inferiori.

67 La direttiva EPAP II sottolinea esplicitamente quanto sia importante evitare che la direttiva non produca distorsioni della concorrenza. Descrive inoltre in che modo tali distorsioni possono essere evitate: applicando i requisiti prudenziali stabiliti dalla direttiva alle attività delle imprese di assicurazione sulla vita o estendendone l'applicazione ad altri enti finanziari regolamentati³³. Tuttavia, non ha reso tali requisiti obbligatori e solo tre dei 27 Stati membri hanno adottato tali misure prima che tale opzione cessasse di esistere nel 2023.

68 La direttiva EPAP II non ha inoltre affrontato il rischio di arbitraggio normativo tra Stati membri, anche se la Commissione aveva giustificato un intervento a livello dell'UE sostenendo che avrebbe potuto avere un grande valore aggiunto in questo ambito. La Commissione non ha proposto alcuna norma al riguardo.

³³ Considerando 24 della direttiva EPAP II.

L'uso limitato dei suoi strumenti e il processo decisionale guidato dalle NCA limitano gli sforzi dell'EIOPA per rafforzare la convergenza delle pratiche di vigilanza in tutta l'UE

69 Una delle principali priorità strategiche dell'EIOPA nel programma di lavoro pluriennale per il periodo 2024-2026³⁴ è conseguire la convergenza in materia di vigilanza in tutta l'UE. L'EIOPA ha definito una serie di caratteristiche fondamentali di una vigilanza efficace, che sono state pubblicate per la prima volta nel 2015³⁵. Queste caratteristiche si applicano sia alle imprese di assicurazione che ai fornitori di pensioni aziendali o professionali ai sensi della direttiva EPAP II.

70 Tuttavia, dall'analisi della Corte sulla struttura organizzativa dell'EIOPA è emerso che le attività di vigilanza continuano a concentrarsi in larga misura sulle imprese di assicurazione. Nel 2023 l'EIOPA disponeva di quattro esperti che si occupavano di EPAP rispetto a circa 60 effettivi che si occupavano della vigilanza delle imprese di assicurazione. Il numero di effettivi assegnati alle due attività riflette il mandato dell'EIOPA e le differenze tra i rispettivi quadri normativi che disciplinano i settori assicurativo e pensionistico.

L'EIOPA ha finora utilizzato solo in misura limitata gli strumenti giuridici a sua disposizione per garantire l'uniformità delle pratiche di vigilanza

71 L'EIOPA dispone di diversi strumenti giuridici per promuovere un solido quadro normativo e pratiche di vigilanza uniformi, alcuni dei quali hanno forza esecutiva ed altri no (cfr. [figura 8](#) e [allegato III](#)). Tuttavia, sotto la governance dell'EIOPA, sono le stesse ANC, in quanto autorità che vigilano direttamente sugli EPAP, che prendono ogni decisione in merito allo strumento da utilizzare per garantire la convergenza.

72 Dall'analisi della Corte è emerso che l'EIOPA ha utilizzato questi strumenti solo in misura limitata per gli EPAP dal 2019.

³⁴ *Final Single Programming Document 2024-2026.*

³⁵ *A Common Supervisory Culture: Booklet.*

Figura 8 — Analisi dell'utilizzo dei principali strumenti giuridici per gli EPAP da parte dell'EIOPA

Esecutività*

- Esecutivo
- Non esecutivo

Strumento giuridico/ dispositivo per la convergenza della vigilanza	Utilizzato per gli EPAP	Numero di utilizzi	Data di utilizzo	Osservazioni della Corte
Intervento sui prodotti, norme tecniche, mediazione	✗			L'EIOPA non ha mandato in materia di norme tecniche ai sensi della direttiva EPAP II
Violazione del diritto dell'Unione	✓	1	Dicembre 2023	Raccomandazione non esecutiva alle ANC e decisione esecutiva agli enti finanziari, ove sussistano le condizioni.
Segnalazioni, orientamenti, raccomandazioni, indagini; pareri rivolti al Parlamento europeo, al Consiglio e alla Commissione	✗			Gli orientamenti e le raccomandazioni sono tipici del meccanismo "conformità o spiegazione" dell'EIOPA e dovrebbero avere un impatto reputazionale sull'ANC a causa della risposta "conformità o spiegazione".
Pareri per le ANC	✓	6	4 nel luglio 2019, 2 nell'ottobre 2021	
Dichiarazioni di vigilanza	✓	1	Novembre 2020	
Esami tra pari	✓	1	Aprile 2019 e follow up nel settembre 2023	

* Un elemento per garantire attraverso strumenti giuridici la conformità alla misura dell'EIOPA adottata.

Fonte: Corte dei conti europea, sulla base del [sito Internet](#) e del *Legal Handbook* dell'EIOPA.

73 Per quanto riguarda gli strumenti di esecuzione, il mandato dell'EIOPA ai sensi della direttiva EPAP II è cambiato, in particolare per quanto riguarda le norme tecniche di esecuzione. Dopo l'adozione della direttiva EPAP II, gli atti delegati che avevano conferito in precedenza all'EIOPA il potere di emanare queste norme in virtù della direttiva EPAP I sono stati annullati. Di conseguenza, l'EIOPA non può emanare norme tecniche, che sono ampiamente utilizzate per il settore assicurativo. L'EIOPA ha dovuto invece ricorrere ad altri strumenti meno potenti. Tuttavia, nel 2023 ha avviato la prima procedura per violazione del diritto dell'Unione, uno degli strumenti più invasivi, ed ha emanato una raccomandazione all'ANC cipriota (cfr. [riquadro 2](#)).

Riquadro 2: Procedura per violazione del diritto dell'Unione avviata dall'EIOPA nel 2023 in relazione a più EPAP ciprioti

Il requisito fondamentale stabilito dalla direttiva EPAP II è l'obbligo che gli Stati membri registrino tutti gli EPAP. Consentire ad EPAP non registrati di operare è in contraddizione con le finalità della direttiva, in quanto le garanzie da essa previste si applicano unicamente nei confronti di EPAP registrati.

Nel 2020, l'EIOPA ha utilizzato uno strumento non esecutivo, una [dichiarazione di vigilanza](#), per affrontare la questione delle pratiche divergenti tra le ANC per la registrazione e l'autorizzazione degli EPAP. In assenza di norme armonizzate, la dichiarazione di vigilanza raccomandava alle ANC di effettuare una valutazione prudenziale durante la registrazione o autorizzazione degli EPAP e di valutarne la sostenibilità nell'ambito del processo di revisione prudenziale.

Nonostante gli sforzi dell'EIOPA, l'ANC cipriota non ha rispettato l'obbligo di cui sopra poiché diversi EPAP operavano nel paese senza essere adeguatamente registrati. Di conseguenza, l'EIOPA ha avviato una procedura per violazione del diritto dell'Unione e, nel dicembre 2023, espresso una raccomandazione all'ANC cipriota in cui illustra le azioni necessarie per rispettare le disposizioni della direttiva. A tal fine, l'EIOPA si è basata anche sulle informazioni pertinenti raccolte durante una visita sul campo nell'aprile del 2023 resasi necessaria perché non erano state inviate all'EIOPA le necessarie relazioni.

Fonte: Corte dei conti europea.

74 Per quanto riguarda gli strumenti non esecutivi, la Corte ha rilevato che l'EIOPA non aveva mai utilizzato orientamenti e raccomandazioni, che includono un meccanismo di “conformità o spiegazione” nel settore delle pensioni, anche se questi hanno più probabilità di condurre le ANC ad attenersi alle pratiche di vigilanza richieste rispetto ad altri strumenti non esecutivi. La Corte constata inoltre che i risultati dell'EIOPA in materia di vigilanza sono meno ambiziosi per gli EPAP di quanto non lo siano nel settore assicurativo. Questo vale sia per la sostanza dei risultati che per gli strumenti utilizzati (ad esempio, sceglie i pareri per gli EPAP, ma gli orientamenti per settori di intervento simili, come il rischio di liquidità).

75 L'EIOPA utilizza anche altri strumenti, quali le reti di ANC o i seminari di vigilanza. Sta inoltre elaborando un manuale di vigilanza per gli EPAP, in cui vengono illustrate le buone pratiche. In tale ambito, lavora in stretta collaborazione con le ANC su un capitolo dedicato a come agevolare la transizione verso una vigilanza basata sul rischio (cfr. paragrafi [55-56](#)).

Le ANC applicano i risultati del lavoro di vigilanza dell'EIOPA solo in misura limitata

76 Le ANC attuano i risultati del lavoro di vigilanza dell'EIOPA per gli EPAP solo in misura limitata (cfr. [figura 8](#) o [allegato III](#)). In base ai dati di monitoraggio dell'EIOPA, solo un terzo delle ANC ha dato piena attuazione ai quattro pareri del 2019. Il follow-up è stato simile per l'unico esame tra pari finora eseguito sugli EPAP. L'EIOPA non ha ancora condotto un esame tra pari sulle pensioni aziendali o professionali dall'entrata in vigore della direttiva EPAP II e nessun esame tra pari era programmato per il 2023-2024³⁶.

77 L'EIOPA ha analizzato solo in parte l'attuazione degli strumenti di vigilanza da essa applicati dal 2019 e, aspetto più importante, non ne ha valutato l'efficacia nel garantire la convergenza delle pratiche di vigilanza. Le ANC di alcuni Stati membri con mercati EPAP più sviluppati avevano pratiche di vigilanza consolidate anche prima che l'EIOPA introducesse tali strumenti. Pertanto, questi hanno avuto un modesto impatto sull'attività di vigilanza di tali ANC nella pratica.

³⁶ [Peer Review Work Plan 2023-2024](#).

78 Le ANC che hanno risposto all'indagine della Corte hanno spesso segnalato che l'“armonizzazione minima” del quadro normativo dell'UE e l'eterogeneità dei mercati pensionistici nazionali ha creato difficoltà per le loro attività di vigilanza (cfr. *allegato IV*). Infine, meno di un quinto delle ANC dei paesi con EPAP ha ritenuto che dovessero essere attribuiti all'EIOPA compiti e poteri aggiuntivi per garantire la convergenza delle pratiche di vigilanza nel settore delle pensioni aziendali o professionali.

L'EIOPA ha migliorato la valutazione dei rischi sistemici per gli EPAP, ma permangono lacune

79 Nell'ambito del [Sistema europeo di vigilanza finanziaria](#), l'EIOPA è incaricata di valutare la stabilità finanziaria del settore degli EPAP. Tale attività include il monitoraggio del settore e la pubblicazione di relazioni periodiche, nonché l'esecuzione di prove di stress a livello dell'UE³⁷. La Corte ha esaminato in che misura l'EIOPA avesse svolto questi due compiti e se lo avesse fatto in modo efficace.

Il quadro dell'EIOPA per la raccolta dei dati è stato progressivamente definito e perfezionato dal 2004

80 La capacità dell'EIOPA di analizzare in modo approfondito i rischi sistemici per gli EPAP dipende in larga misura dalla qualità e dalla completezza dei dati che riceve dalle comunicazioni stabilite dalla normativa e da fonti esterne. L'EIOPA raccoglie dati sugli EPAP da diversi anni e pubblica statistiche al riguardo dal 2004, mentre il quadro normativo relativo alla raccolta dei dati è stato progressivamente definito e perfezionato dal 2004. Questo quadro è principalmente basato sul regolamento EIOPA e su una decisione del consiglio delle autorità di vigilanza dell'EIOPA³⁸. L'attuazione di una nuova norma sul “[modello di punti di dati](#)” del giugno 2023 ha ulteriormente standardizzato e automatizzato la trasmissione dei dati.

81 Un recente decisione del consiglio delle autorità di vigilanza mira a migliorare ulteriormente la capacità dell'EIOPA di valutare i rischi e le vulnerabilità e a colmare le lacune esistenti in materia di dati. Tuttavia, anche dopo l'entrata in vigore della decisione nel 2025, permarranno alcune lacune nei dati e continueranno ad influire sulla profondità e sulla completezza delle valutazioni dei rischi dell'EIOPA.

³⁷ Articolo 32 del regolamento EIOPA.

³⁸ EIOPA, *Decision of the Board of Supervisors on EIOPA's regular information requests regarding provision of occupational pensions information*, 10 febbraio 2023.

Le relazioni dell'EIOPA non si concentrano sulla capacità dei regimi pensionistici di generare rendimenti sufficienti nel lungo periodo

82 Dal 2011 l'EIOPA pubblica due volte l'anno una [relazione sulla stabilità finanziaria](#). Tale relazione monitora e valuta i rischi nei settori assicurativo e degli EPAP. Dal febbraio 2024 l'EIOPA pubblica anche un quadro trimestrale di controllo dei rischi per gli EPAP. L'obiettivo di questo quadro di controllo è aiutare i lettori a comprendere l'attuale panorama dei rischi e a prendere decisioni più consapevoli.

83 La Corte ha riscontrato che le pubblicazioni dell'EIOPA si sono concentrate sui rischi e sulle vulnerabilità immediati e a medio termine del sistema finanziario. Allo stesso tempo, non hanno fornito approfondimenti su come questi rischi incidano sulla capacità dei regimi pensionistici di generare rendimenti sufficienti nel lungo periodo. Inoltre, non coprono gli orizzonti a lungo termine pertinenti per gli EPAP, generalmente 30-40 anni di risparmio seguiti da 20-25 anni di pensionamento. Di conseguenza, non consentono di comprendere le potenziali implicazioni a lungo termine dei rischi sistemici individuati.

La prova di stress a livello dell'UE del 2022 non è riuscita ad individuare pienamente i rischi sistemici a cui sono esposti gli EPAP

84 Le prove di stress svolgono un ruolo cruciale nella valutazione dei rischi sistemici all'interno dei sistemi finanziari, tra cui le pensioni aziendali o professionali. Gli scenari negativi devono essere al tempo stesso gravi e plausibili. Per lo sviluppo degli scenari, occorre disporre di dati robusti e formulare ipotesi realistiche.

85 Il regolamento EIOPA impone all'EIOPA di effettuare periodicamente prove di stress e di valutare la resilienza dei settori delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali in diversi scenari negativi. Dal 2015, l'EIOPA ha avviato e coordinato le prove di stress per le pensioni aziendali o professionali, in cooperazione con il comitato europeo per il rischio sistemico. L'[allegato V](#) fornisce una panoramica degli scenari e dei risultati delle prove di stress dal 2015 al 2022.

86 Sulla base dell'esame della prova di stress del 2022 e dei colloqui avuti con i portatori di interessi, la Corte ha rilevato che le procedure dell'EIOPA per eseguire le prove di stress sono nel complesso ben sviluppate ed efficaci. Tuttavia, la Corte ha individuato diverse carenze nella concezione della prova di stress più recente (prova di stress per il rischio climatico del 2022) e nelle ipotesi di partenza, pur riconoscendo che si trattava della prima nel suo genere (cfr. [riquadro 3](#)).

Riquadro 3: Prova di stress per il rischio climatico – la prima nel suo genere, ma con carenze

Per l'analisi della prova di stress del rischio climatico del 2022, la Corte ha utilizzato il quadro per le prove di stress degli EPAP utilizzato dall'EIOPA e la metodologia e gli scenari sviluppati dal pertinente organo di definizione delle norme, la [rete per l'inverdimento del sistema finanziario](#) (*Network for Greening the Financial System*, NGFS), come principi di audit.

La Corte ha individuato le seguenti carenze:

- l'esercizio si è concentrato sugli effetti di bilancio a breve termine, in quanto l'EIOPA ha escluso dall'ambito della prova la liquidità e la capacità di generare rendimenti a lungo termine, che la Corte ritiene fondamentali per garantire un adeguato reddito da pensione.
- La prova di stress incentrata sui rischi della transizione non tiene conto di rischi fisici immediati quali inondazioni o eventi meteorologici estremi. A giudizio della Corte, ciò riduce la pertinenza della valutazione del rischio climatico.
- Le perdite subite dagli EPAP nella prova di stress erano significativamente inferiori alle perdite effettive registrate nel 2022 in presenza di uno scenario simile: uno shock dei prezzi dell'energia.
- Alcune ipotesi fondamentali non erano corroborate da dati storici e/o coerenti con la descrizione dello scenario. In particolare l'ipotesi che l'inflazione sarebbe aumentata solo in misura modesta, tornando rapidamente all'obiettivo di inflazione della BCE. Inoltre, lo scenario non teneva conto delle pressioni inflazionistiche derivanti dagli shock dei prezzi dell'energia e dalla transizione verde.

Queste carenze hanno inciso sulla valutazione della protezione dei redditi da pensione dai rischi sistemici nonché sulla sua capacità di rivelare potenziali perdite dovute ai cambiamenti climatici.

87 Nonostante le perplessità della Corte sulla concezione e sulle ipotesi specifiche della prova di stress del 2022, che era un esercizio pilota per le prove relative al rischio climatico, la Corte ritiene che esso abbia promosso lo sviluppo di una tassonomia unificata, agevolando potenzialmente l'adozione di scenari dettagliati nelle analisi future. La Corte osserva inoltre che, nel complesso, le prove di stress condotte sin dal 2015 hanno coperto i rischi pertinenti per gli EPAP.

Le azioni dell'UE volte a migliorare la trasparenza in relazione alle pensioni e a promuovere la sostenibilità hanno avuto un effetto limitato

88 Sia la Commissione che l'EIOPA hanno adottato diverse misure per informare i cittadini in merito all'importanza del risparmio pensionistico e sui diversi tipi di regimi pensionistici, e per aumentare e accrescere la trasparenza sia per quanto riguarda le pensioni individuali che a livello aggregato. La Corte ha esaminato lo stato di attuazione di tali iniziative e la loro efficacia; in particolare:

- o le informazioni fornite agli aderenti e ai beneficiari degli EPAP attraverso il prospetto delle prestazioni pensionistiche e gli strumenti informativi dell'EIOPA per migliorare le informazioni sugli EPAP;
- o il sistema di tracciamento delle pensioni e il quadro di valutazione delle pensioni, che mirano a fornire una panoramica completa e un confronto tra le pensioni nell'UE. Queste due iniziative nell'ambito del piano d'azione per l'Unione dei mercati di capitali del 2020 sono state considerate fondamentali per informare meglio i cittadini dell'UE sul loro futuro reddito pensionistico, ma anche per migliorare l'elaborazione delle politiche;
- o altre iniziative dell'UE volte a migliorare l'alfabetizzazione in materia di pensioni e aumentare il risparmio pensionistico e la sostenibilità delle pensioni in generale.

Non sono state pienamente sfruttate le potenzialità del prospetto delle prestazioni pensionistiche nel migliorare l'accesso alle informazioni

89 La direttiva EPAP ha introdotto nuovi obblighi di informativa per gli EPAP, tra cui la diffusione di un prospetto delle prestazioni pensionistiche annuale³⁹. La finalità di tale documento è aiutare gli aderenti e i beneficiari a capire la loro situazione pensionistica, i contributi e le potenziali prestazioni. Mira inoltre a fornire loro dettagli sui costi e sul rendimento in relazione ai rispettivi risparmi pensionistici.

³⁹ Articolo 38 della direttiva EPAP II.

90 L'introduzione del prospetto in virtù della direttiva EPAP II ha aumentato la trasparenza delle informazioni, come confermato anche dai portatori di interessi intervistati e dal 70 % delle ANC che hanno risposto all'indagine della Corte. A giudizio della Corte, però, le disposizioni della direttiva non contengono diversi elementi importanti, rendendo così difficile per gli aderenti e i beneficiari comprendere la performance passata e futura del loro regime pensionistico. In particolare la direttiva EPAP II non specifica a sufficienza i dettagli e le ipotesi che gli EPAP dovrebbero comunicare in relazione alle loro proiezioni sulle prestazioni. La direttiva non richiede inoltre una scomposizione di tutti i costi (cfr. *allegato VI*).

91 Nel 2018 l'EIOPA ha pubblicato una relazione esauriente sul prospetto delle prestazioni pensionistiche, fornendo principi e linee guida dettagliati sulla struttura e sul contenuto. Tuttavia, poiché l'EIOPA non ha raccolto dati né effettuato valutazioni relative al contenuto delle informazioni fornite agli aderenti e ai beneficiari attraverso i modelli nazionali del prospetto, non si conosce fino a che punto le ANC abbiano seguito gli orientamenti forniti.

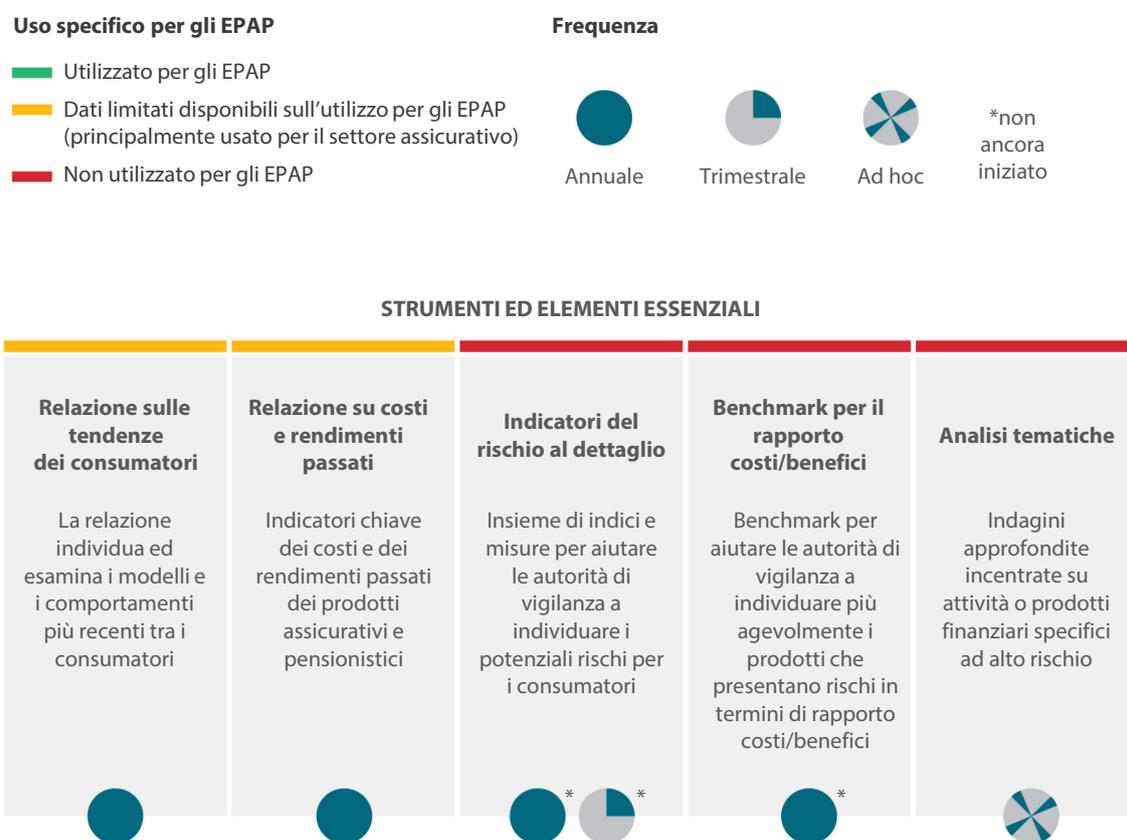
92 Inoltre, nel 2020 l'EIOPA ha elaborato due modelli di prospetto⁴⁰, previa consultazione di una vasta gamma di portatori di interessi, tra cui ANC, organizzazioni dei consumatori e i rappresentanti del settore, e una procedura per le prove. I modelli includevano elementi importanti non specificati dalla direttiva. Secondo l'EIOPA, la Slovacchia è l'unico paese che utilizza uno dei modelli dell'EIOPA. Lo scarso utilizzo dei modelli di prospetto è dovuto a diverse ragioni, tra cui la loro natura non vincolante, ma anche i significativi ritardi con cui sono stati proposti e il fatto che esistessero già modelli nazionali. Di conseguenza, gli sforzi dell'EIOPA in questo settore non hanno contribuito in ultima analisi a migliorare la trasparenza e la confrontabilità delle informazioni a livello dell'UE.

⁴⁰ *EIOPA's Pension Benefit statement packaged files*, 25 marzo 2020.

Gli strumenti dell'EIOPA non hanno promosso la trasparenza in relazione ai costi e ai rendimenti per gli aderenti e i beneficiari degli EPAP

93 L'EIOPA ha creato una serie di strumenti per monitorare sia il mercato delle assicurazioni che quello pensionistico, al fine di individuare le tendenze dei prodotti e i problemi nella condotta delle imprese che potrebbero costituire un rischio sia per i consumatori che per i mercati finanziari. Tuttavia, a causa principalmente della mancanza di dati, questi strumenti hanno coperto gli EPAP solo in misura molto limitata (cfr. [figura 9](#)).

Figura 9 — Principali strumenti di informazione per i consumatori



Fonte: Corte dei conti europea.

94 Inoltre, per quanto riguarda la relazione dell'EIOPA sui costi e sui rendimenti passati, che costituisce una delle due relazioni più pertinenti per gli EPAP, gli auditor della Corte hanno individuato diversi problemi specifici:

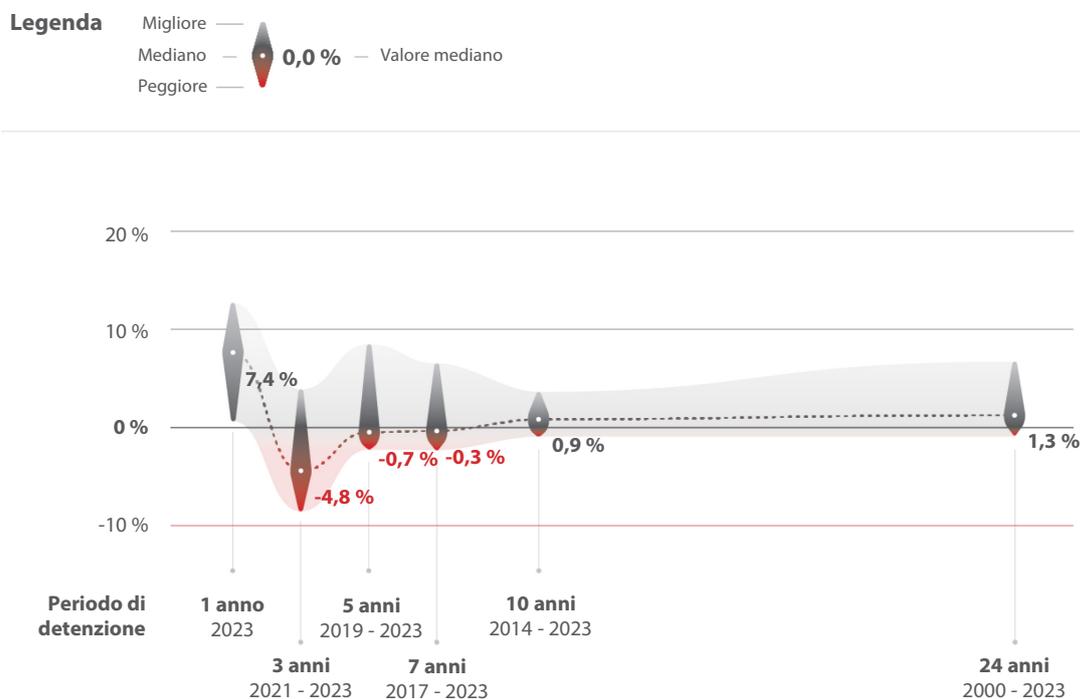
- o la relazione comprende un unico indicatore di costo, il coefficiente di spesa (commissione annuale espressa in percentuale dell'investimento), che non tiene conto di tutti i tipi di costi ed oneri associati agli EPAP e non indica in dettaglio le componenti specifiche;

- o il coefficiente di spesa non è comparabile nei diversi Stati membri a causa delle diverse metodologie di calcolo;
- o la relazione non contiene dati esaustivi sui rendimenti degli EPAP, in quanto il coefficiente di spesa utilizzato non fornisce un quadro completo della performance complessiva degli EPAP;
- o la relazione non contiene alcuna informazione proveniente dalle ANC sui rischi in termini di rapporto costi/benefici per gli EPAP (ossia una valutazione volta a stabilire se i prodotti sono in linea con le esigenze del mercato di riferimento, comprendente un'analisi dei rischi di mercato e di rendimento delle attività; i rischi operativi, di liquidità e di trasparenza), come avviene per i prodotti assicurativi, benché la comprensione di tali rischi sia essenziale per un'efficace protezione di aderenti e beneficiari.

95 L'EIOPA non pubblica di per sé dati sui risultati sui rendimenti passati degli EPAP. Tuttavia, in base a Better Finance⁴¹, l'unica fonte disponibile, i rendimenti a medio e lungo termine delle pensioni aziendali o professionali nell'UE sono relativamente modesti. Per periodi di detenzione di 3, 5 e 7 anni, i rendimenti mediani annualizzati, al netto degli oneri e dell'inflazione, sono negativi. Solo su periodi superiori a 10 anni iniziano ad attestarsi attorno all'1 % (cfr. *figura 10*).

⁴¹ Better Finance, *The Real Return of Long-term and Pension Savings, 2024 edition*, tabella GR.3, pag. 27.

Figura 10 — Rendimenti annualizzati delle pensioni aziendali o professionali in termini reali in base ai periodi di detenzione (2000-2023)



Fonte: Corte dei conti europea, sulla base di dati di [Better Finance](#).

96 A titolo di confronto, secondo Better Finance un portafoglio teorico composto di azioni e obbligazioni dell'UE avrebbe prodotto un rendimento di circa l'1,9 % annuo in media, al netto degli oneri e dell'inflazione nello stesso periodo. Il che significa che, su periodi più lunghi (sette anni o più), circa il 75 % delle pensioni aziendali o professionali del campione analizzato da Better Finance non sarebbe riuscita a battere il rendimento del benchmark teorico sul mercato dei capitali (ossia il portafoglio bilanciato composto da azioni e obbligazioni dell'UE). Ciò solleva preoccupazioni circa la capacità degli EPAP di fornire un reddito pensionistico adeguato ai loro beneficiari.

Le azioni della Commissione volte a fornire una panoramica sulle pensioni non si sono concretizzate

97 Il piano d'azione della Commissione per l'UMC del 2020 includeva azioni volte ad individuare i dati e la metodologia pertinenti per sviluppare quadri di valutazione delle pensioni ed elaborare migliori pratiche per istituire sistemi nazionali di tracciamento delle pensioni. Questi strumenti aggiuntivi erano volti ad aumentare la trasparenza sui gap pensionistici a livello individuale e nazionale.

- Il **sistema di tracciamento delle pensioni** fornisce agli individui una panoramica completa dei loro diritti pensionistici da varie fonti, tra cui pensioni statali, aziendali o occupazionali e personali. Tale sistema aiuta le persone a capire quale sarà il loro reddito pensionistico complessivo futuro, individuare eventuali lacune e a prendere decisioni informate in merito a risparmi o a investimenti.
- I **quadri di valutazione delle pensioni** forniscono agli Stati membri una panoramica sull'adeguatezza dei rispettivi sistemi pensionistici. Offrono una visione aggregata a un livello macroeconomico, aiutando i responsabili politici e i portatori di interessi a monitorare l'andamento delle pensioni nei diversi paesi e l'evoluzione demografica a livello dell'UE. L'obiettivo è aiutare a prendere decisioni più consapevoli e migliorare la gestione dei sistemi pensionistici.

98 Anche se molti Stati membri hanno un sistema di monitoraggio delle pensioni, questo riguarda principalmente le pensioni statali (primo pilastro). Sette Stati membri (Belgio, Croazia, Danimarca, Estonia, Francia, Germania, Lettonia, Paesi Bassi, Slovacchia e Svezia) hanno un sistema di monitoraggio che copre almeno due pilastri. I restanti Stati membri attualmente o non offrono ai loro cittadini una visione d'insieme dei loro diritti pensionistici in un unico strumento o non dispongono di alcun sistema di tracciamento. In mancanza di informazioni complete, i cittadini non sono pienamente in grado di pianificare efficacemente la propria pensione. Inoltre, anche se molte statistiche pensionistiche sono disponibili al pubblico, nessuno Stato membro ha ancora creato un quadro nazionale di valutazione delle pensioni che offra vantaggi analoghi a quelli proposti dall'EIOPA, come la facilità di comunicazione, la completezza e l'eshaustività (ossia, che mostri una serie di indicatori che facciano luce sui diversi aspetti dell'adeguatezza e della sostenibilità delle pensioni).

99 A livello dell'UE, gli sforzi per migliorare le informazioni sui diritti a pensione degli individui, soprattutto per i lavoratori mobili, hanno incluso l'avvio del servizio europeo di tracciamento delle pensioni. Il servizio ha iniziato una fase pilota nel 2018 e la Commissione ha intrapreso ulteriori passi per la sua introduzione alla fine del 2024 collegando più sistemi nazionali di tracciamento ad un unico sistema europeo e promuovendo lo scambio di migliori pratiche sui sistemi di tracciamento delle pensioni.

100 È stata inoltre esaminata l'introduzione di quadro di valutazione delle pensioni europee che potrebbe fornire una panoramica dei sistemi pensionistici e dei gap pensionistici persistenti negli Stati membri. Fino ad oggi, non sono state intraprese ulteriori azioni in relazione al quadro europeo di valutazione delle pensioni a causa della mancanza di dati.

101 Come richiesto dalla Commissione, nel 2021 l'EIOPA ha presentato una consulenza tecnica⁴² su entrambe le azioni, che ha fornito un'analisi approfondita e ha suggerito potenziali buone pratiche. Dalle consultazioni pubbliche indette dall'EIOPA sul quadro di valutazione delle pensioni è emerso un sostegno solo parziale tra i portatori di interessi per questa iniziativa. Anche se le proposte sono state discusse con gli Stati membri, non è stato raggiunto un consenso, per cui la Commissione da allora non ha intrapreso alcuna azione per dar seguito all'iniziativa.

102 L'EIOPA ha analizzato come proseguire il lavoro sui quadri di valutazione delle pensioni avviando un progetto pilota al riguardo con la cooperazione volontaria degli Stati membri, il cui contributo è fondamentale per colmare le lacune esistenti in materia di dati. Tuttavia, il consiglio delle autorità di vigilanza dell'EIOPA ha deciso di non portare avanti questa iniziativa nel febbraio 2024 in assenza di una specifica richiesta della Commissione e a causa della carenza di risorse umane. La Commissione ha inoltre deciso di non assumere un ruolo guida su questa iniziativa e di non intraprenderne altre (ad esempio, creando essa stessa un quadro di valutazione delle pensioni o emanando raccomandazioni). La Corte constata però che recenti dichiarazioni e conclusioni dell'Eurogruppo e del Consiglio⁴³ sottolineano un rinnovato impegno a favore di questa iniziativa.

⁴² EIOPA: *Technical advice on the development of Pension Dashboards and the collection of pensions data*, e *Technical advice on the development of Pension Tracking Systems*, 1° dicembre 2021.

⁴³ Riunione straordinaria del Consiglio europeo (17 e 18 aprile 2024) – [Conclusioni, aprile 2024](#) e [Conclusioni del Consiglio](#) sull'adeguatezza delle pensioni, giugno 2024.

103 Prima delle iniziative sul quadro di valutazione delle pensioni e del sistema di tracciamento delle pensioni, la Commissione aveva già pubblicato, ogni tre anni, due relazioni relative alle pensioni: una sull'adeguatezza delle pensioni (dal 2012) e una sull'invecchiamento nell'UE (dal 2006)⁴⁴. Entrambe contengono informazioni pertinenti sull'architettura dei sistemi pensionistici negli Stati membri. Tuttavia, la Corte ha riscontrato che tali relazioni non contenevano una panoramica completa dei sistemi, comprese informazioni fondamentali sugli EPAP.

104 Considerando le tendenze demografiche attuali e previste e la loro influenza sul mercato del lavoro, è essenziale che i cittadini abbiano un accesso a informazioni complete sulle pensioni man mano che si avvicinano al pensionamento. Questa trasparenza è altrettanto importante per i governi, perché consente loro di affrontare la questione della sostenibilità dei sistemi pensionistici e di garantire la stabilità di bilancio. I sistemi di tracciamento delle pensioni e i quadri di valutazione delle pensioni forniscono preziose indicazioni sull'adeguatezza e la sostenibilità delle pensioni, consentendo alle autorità pubbliche di individuare ed affrontare tempestivamente le lacune emergenti.

Le altre iniziative dell'UE volte a promuovere la sostenibilità dei sistemi pensionistici e il risparmio pensionistico avevano una portata modesta

105 Nella sua relazione annuale pubblicata nel 2024, il Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche ha sottolineato ancora una volta le implicazioni degli andamenti demografici per la sostenibilità dei sistemi pensionistici, oltre alle implicazioni per il bilancio⁴⁵. Come si può desumere, tra l'altro, da tale relazione, l'adeguatezza delle pensioni è un problema sociale grave che rischia di compromettere il modello dell'economia sociale di mercato dell'UE.

⁴⁴ Commissione, *2024 pension adequacy report*, e *2024 ageing report. Economic and budgetary projections for the EU Member States (2022-2070)*.

⁴⁵ Relazione annuale 2024, Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche, riquadro 5.1.

106 Dal 2011, la Commissione ha emanato quasi 450 raccomandazioni specifiche per paese relative alle pensioni nel contesto del semestre europeo⁴⁶. Durante il periodo sottoposto ad audit, sono state formulate 29 raccomandazioni di questo tipo (cfr. *allegato VII*). Queste raccomandazioni erano incentrate sulla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici piuttosto che sull'adeguatezza delle pensioni. In particolare, dal 2019 solo due raccomandazioni relative alle pensioni hanno riguardato le pensioni aziendali o professionali. Queste raccomandazioni sono state rivolte solo a uno Stato membro: i Paesi Bassi. La Commissione ha valutato i progressi compiuti da questo paese alla fine del 2024 giudicandoli "significativi".

107 Nell'ambito del dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) gli Stati membri ricevono finanziamenti collegati a misure che affrontano tutte o un sottoinsieme significativo delle raccomandazioni specifiche per paese 2019/2020 loro trasmesse. Anche se nessun settore di intervento dell'RRF riguarda direttamente le pensioni, gli Stati membri hanno incluso 26 misure dell'RRF relative ai sistemi pensionistici. Cinque di queste, che hanno portata e intensità diverse, riguardano le pensioni aziendali o professionali (due a Cipro, una rispettivamente in Germania, Spagna e Paesi Bassi; cfr. esempi nel *riquadro 4*). L'impatto effettivo di queste riforme sul bilancio sarà visibile solo nel lungo periodo.

Riquadro 4 – Esempi di misure dell'RRF relative alle pensioni aziendali o professionali

Germania: lo sviluppo di un portale digitale delle pensioni per consentire ai cittadini di ottenere informazioni sulle prestazioni pensionistiche individuali da tutti i tre pilastri e di individuare le azioni che devono intraprendere.

Paesi Bassi: attuazione di riforme pensionistiche per migliorare l'equità, tra cui l'entrata in vigore della legge che riforma il secondo pilastro del sistema, che abolirà la redistribuzione sistemica tra le diverse fasce d'età (pensioni adeguate per tutte le generazioni).

Fonte: Corte dei conti europea.

⁴⁶ Journal of Common Market Studies, *Financial Sustainability Above All Else? Drivers and Types of Pension Reform Recommendations in EU Socio-economic Governance*, 2024, pagg. 1-23.

108 La Commissione e l'EIOPA hanno intrapreso altre azioni per migliorare l'alfabetizzazione finanziaria (cfr. *allegato VIII*). Queste avevano portata modesta a causa della competenza limitata dell'UE nei settori delle pensioni e dell'istruzione, e non si concentravano specificamente sugli EPAP. La Commissione, nell'ambito del suo piano d'azione per l'Unione dei mercati dei capitali del 2020, ha anch'essa analizzato e promosso l'iscrizione automatica ai regimi pensionistici.

Conclusioni e raccomandazioni

109 La Corte conclude che, alla luce del livello di responsabilità loro riconosciuto, gli interventi intrapresi dalla Commissione e dall'EIOPA non sono riusciti finora ad approfondire il mercato interno delle pensioni aziendali o professionali, rafforzare il ruolo degli enti pensionistici aziendali o professionali transfrontalieri (EPAP) o a sviluppare un prodotto pensionistico individuale paneuropeo.

110 In particolare, gli auditor della Corte hanno riscontrato che:

- o l'attività transfrontaliera degli EPAP rimane minima e concentrata in un ridotto numero di Stati membri in cui le pensioni aziendali o professionali avevano già una tradizione consolidata. In gran parte ciò è dovuto a fattori che non rientrano nelle competenze dell'UE (tra cui le diverse normative nazionali in materia di bilancio, diritto della sicurezza sociale e diritto del lavoro) e su cui le attuali iniziative legislative a livello dell'UE possono fare ben poco;
- o il prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP) proposto dalla Commissione non ha dimostrato di essere un'alternativa al risparmio pensionistico per i cittadini dell'UE né ha attratto l'interesse dei fornitori, principalmente a causa della mancanza di incentivi fiscali, del massimale sui costi dell'1 % e dell'esistenza di alternative;
- o gli sforzi dell'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA) volti a promuovere la convergenza in materia di vigilanza e la tutela degli aderenti non si sono rivelati pienamente efficaci, a causa del quadro di "armonizzazione minima" in cui opera l'EIOPA e della scarsa adesione alle iniziative dell'EIOPA da parte delle autorità nazionali competenti (ANC).
- o La valutazione da parte dell'EIOPA dei rischi specifici e sistemici per gli EPAP è migliorata, ma resta sempre incompleta;
- o le iniziative della Commissione e dell'EIOPA volte ad accrescere la trasparenza e far conoscere al pubblico i prodotti pensionistici, nonché ad aumentarne l'alfabetizzazione finanziaria in relazione alle pensioni aziendali o professionali hanno avuto portata ed entità limitate.

111 La Commissione ha presentato proposte legislative per la revisione della direttiva EPAP e per il regolamento PEPP senza disporre di elementi sufficienti, come sottolineato anche dal comitato per il controllo normativo. Inoltre, entrambi gli atti legislativi presentano problemi di impostazione. In particolare, la direttiva EPAP II ha introdotto requisiti normativi più stringenti per gli EPAP transfrontalieri rispetto a quelli esistenti per i regimi pensionistici aziendali o professionali. Alla luce delle proprie constatazioni, la Corte ritiene che non sia possibile compiere significativi progressi nello sviluppo di un mercato interno delle pensioni sulla base di cambiamenti incrementali nell'ambito dell'attuale quadro di armonizzazione minima.

112 Infine, la Commissione non ha istituito un adeguato quadro per il monitoraggio della performance, con indicatori che consentano di valutare l'efficacia della direttiva EPAP II. La Commissione non ha inoltre rispettato il termine ultimo per la valutazione *ex post* della direttiva, a causa dei significativi ritardi nel recepimento. Di conseguenza, la Commissione non dispone di una visione d'insieme delle ragioni per cui gli obiettivi non sono stati raggiunti. Una valutazione del regolamento PEPP è prevista solo per marzo 2027 (cfr. paragrafi [31-51](#)).

Raccomandazione 1 — Anticipare la data per completare la valutazione dei motivi per la scarsa diffusione del prodotto pensionistico individuale paneuropeo e adottare misure adeguate

La Commissione dovrebbe anticipare la data per il completamento della valutazione dei motivi della scarsa diffusione del PEPP e decidere se tale prodotto vada mantenuto, modificato o abrogato.

Termine di attuazione: dicembre 2025.

113 Anche se la direttiva EPAP II ha migliorato le norme di governance e rafforzato alcuni poteri di vigilanza delle ANC, la Corte conclude che la sua attuazione e applicazione differisce notevolmente da uno Stato membro all'altro. La maggior parte delle ANC apprezza la flessibilità di adottare norme più stringenti rispetto a quelle individuate dalla direttiva EPAP II e spesso integra gli obblighi da questa previsti con norme nazionali. Alcune ANC sono ancora nelle prime fasi dell'adozione di un approccio basato sul rischio, contribuendo così ulteriormente alla divergenza del quadro di vigilanza. Questa divergenza è dovuta alla scelta dello strumento normativo, ossia la direttiva che gli Stati membri devono recepire nel diritto nazionale, invece di un regolamento che è direttamente applicabile, e dell'approccio di "armonizzazione minima". Inoltre, in assenza dell'obbligo di esercitare un dovere di diligenza, di misure sufficienti per affrontare i conflitti di interesse e di una procedura per gestire i reclami degli aderenti, il quadro di vigilanza risulta lacunoso. Inoltre, altri problemi, tra cui la mancanza di una rendicontazione periodica a fini di vigilanza, incidono sulla qualità e l'uniformità della vigilanza in tutta l'UE (cfr. paragrafi [52-64](#)).

114 Infine, la revisione della direttiva EPAP non ha introdotto, come era nelle finalità, garanzie sufficientemente solide contro l'arbitraggio normativo (cfr. paragrafi [65-68](#)).

Raccomandazione 2 — Rafforzare il quadro di vigilanza degli EPAP

Al momento della revisione della direttiva EPAP II, la Commissione dovrebbe intervenire sulla necessità di rafforzare il quadro di vigilanza:

- a) modificando i requisiti prudenziali esistenti per rispecchiare pienamente i rischi specifici connessi ai regimi a contribuzione definita; si dovrebbe introdurre esplicitamente l'obbligo di rispettare il principio di diligenza (compreso l'obiettivo di fornire rendimenti adeguati) e di introdurre tutele contro i conflitti di interesse, nonché prevedere un quadro di riferimento chiaro per la gestione dei reclami;
- b) aumentando gli standard minimi e la qualità della vigilanza, introducendo tutele esplicite contro il rischio di arbitraggio normativo.

Termine di attuazione: al momento della revisione della direttiva EPAP II

115 Gli sforzi dell'EIOPA volti a rafforzare la convergenza della vigilanza in tutta l'UE sono ostacolati dal fatto che non può proporre norme tecniche e che si avvale in misura limitata degli altri strumenti a sua disposizione. Per quanto riguarda gli strumenti di cui l'EIOPA si è avvalsa, il loro utilizzo da parte delle ANC è stato modesto. Le sfide poste dal quadro normativo che prevede l'“armonizzazione minima” nell'UE e dai diversi sistemi pensionistici nazionali hanno ulteriormente limitato l'impatto degli sforzi dell'EIOPA. Anche se l'EIOPA ha definito principi di vigilanza efficaci, resta focalizzata sul settore assicurativo, a cui è destinata la maggior parte delle risorse, il che riflette direttamente l'attuale mandato dell'EIOPA. Inoltre, l'EIOPA non ha valutato appieno l'efficacia delle proprie iniziative volte a promuovere la convergenza in materia di vigilanza (cfr. paragrafi [69-78](#)).

Raccomandazione 3 — Riesaminare l'efficacia degli strumenti e dare la priorità a quelli con il maggiore impatto sulla convergenza in materia di vigilanza

L'EIOPA dovrebbe basarsi sulle valutazioni iniziali della direttiva EPAP II e riesaminare l'efficacia degli strumenti che utilizza al fine di individuare le lacune e dare la priorità agli strumenti più incisivi (compresi orientamenti, raccomandazioni e la procedura relativa alla violazione del diritto dell'Unione) nel suo lavoro futuro.

Termine di attuazione: 2027.

116 Le pubblicazioni dell'EIOPA forniscono una solida base per capire i rischi sistemici a cui sono esposti gli EPAP, ma non contengono analisi specifiche di come questi rischi incidono sui rendimenti netti reali a lungo termine. Inoltre, non analizzano se gli EPAP possono generare rendimenti superiori all'inflazione per rispondere alle esigenze dei pensionati, né prendono in esame a sufficienza il lungo periodo alla luce degli orizzonti a lungo termine su cui operano gli EPAP (cfr. paragrafi [79-83](#)).

117 Le prove di stress sono state condotte periodicamente e le procedure dell'EIOPA al riguardo sono ben concepite e funzionano efficacemente. Tuttavia, la Corte ha rilevato carenze nella prova di stress per il rischio climatico del 2022, che è stata la prima nel suo genere. La Corte ritiene pertanto che tale prova di stress non sia stata del tutto efficace nel rivelare le vulnerabilità per i portafogli degli EPAP derivanti dai rischi legati ai cambiamenti climatici (cfr. paragrafi [84-87](#)).

Raccomandazione 4 — Migliorare la valutazione dell’impatto dei rischi sistemici sugli enti pensionistici aziendali o professionali

Per migliorare la valutazione dei rischi sistemici per gli EPAP, l’EIOPA dovrebbe:

- a) ove pertinente, riferire in merito agli impatti prodotti dai rischi sistemici e alle tendenze di mercato sui livelli di finanziamento e sulla capacità degli EPAP di generare rendimenti superiori all’inflazione, considerando gli orizzonti a lungo termine;
- b) far sì che le future prove di stress per il rischio climatico integrino ulteriori parametri ed ipotesi fondamentali per il settore (ad esempio, l’impatto dei rischi fisici e di un più alto livello di inflazione), che sono plausibili e sufficientemente gravi da valutare l’impatto dei rischi sistemici pertinenti sugli EPAP.

Termine di attuazione: a) 2026 e b) per la prossima prova di stress per il rischio climatico.

118 Gli interventi della Commissione e dell’EIOPA volti a migliorare la comprensione della pensioni da parte dei cittadini hanno avuto portata limitata, in parte a causa della ridotta competenza dell’UE in questo settore. A livello individuale, i modelli del prospetto delle prestazioni pensionistiche predisposti dall’EIOPA per aiutare gli aderenti e i beneficiari degli EPAP a capire la loro situazione pensionistica non sono stati adottati dalle ANC. Esistono inoltre limitazioni in termini di disponibilità dei dati. Pertanto, gli strumenti informativi dell’EIOPA, per lo più calibrati sul mercato delle assicurazioni, non forniscono sufficiente trasparenza sui costi e rendimenti per gli aderenti e i beneficiari degli EPAP (cfr. paragrafi [88-96](#)). Altre iniziative dell’UE volte ad aumentare l’alfabetizzazione finanziaria non hanno riguardato le pensioni aziendali o professionali in quanto tali e hanno avuto un effetto limitato (cfr. paragrafo [108](#)).

Raccomandazione 5 — Migliorare la trasparenza sui costi e sui rendimenti degli EPAP

L’EIOPA dovrebbe sistematicamente raccogliere, analizzare e pubblicare dati comparabili sui costi e sugli oneri, sui rendimenti passati e sui rischi in termini di costi/benefici per gli EPAP per tutti gli Stati membri.

Termine di attuazione: 2026.

119 Analogamente, le iniziative della Commissione per fornire una panoramica completa e garantire la comparabilità dei dati sulle pensioni nell'UE hanno avuto scarso successo. Vi è una carenza di informazioni e una scarsa trasparenza sulle pensioni, sia per i singoli individui che a livello nazionale. Ad ottobre 2024 la Commissione aveva solo avviato la fase di introduzione del sistema europeo di tracciamento delle pensioni, mentre non aveva dato alcun seguito all'istituzione di un quadro europeo di valutazione delle pensioni. Questi strumenti consentono di avere una visione completa a livello dell'UE dei sistemi pensionistici ed evidenziano i gap pensionistici esistenti in tutti gli Stati membri. Occorre disporre di dati accurati e trasparenti a livello nazionale e dell'UE per poter elaborare le politiche sulla base di elementi concreti. Le pensioni aziendali o professionali sono state scarsamente prese in considerazione nelle raccomandazioni specifiche per paese formulate nell'ambito del semestre europeo e nelle misure dei piani nazionali per la ripresa e la resilienza (cfr. paragrafi [97-107](#)).

Raccomandazione 6 – Aumentare la trasparenza sulle pensioni realizzando progressi nei sistemi di tracciamento delle pensioni e nei quadri di valutazione delle pensioni

La Commissione dovrebbe migliorare la trasparenza dei dati sui gap pensionistici, sia a livello individuale che nazionale, dando seguito alla sua azione sui sistemi di monitoraggio delle pensioni e sui quadri di valutazione delle pensioni.

Termine di attuazione: dicembre 2025

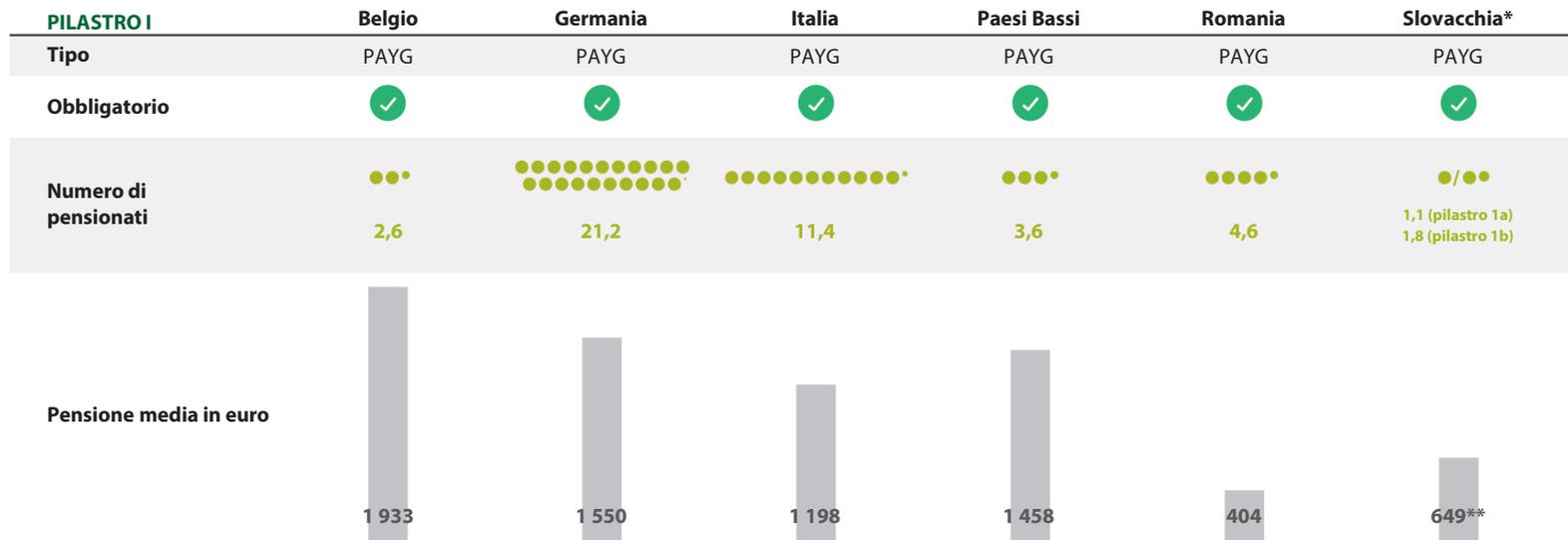
La presente relazione è stata adottata dalla Sezione IV, presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte dei conti europea, a Lussemburgo nella riunione dell'8 aprile 2023.

Per la Corte dei conti europea

Tony Murphy
Presidente

Allegati

Allegato I – Panoramica delle pensioni del pilastro I e II nei sei Stati membri del campione (2023)



Nota: PAYG – Pay as you go

* In Slovacchia: le pensioni statali pilastro I (1a) e le pensioni private del pilastro II (1b, obbligatorie, con partecipazione automatica ma con la possibilità di uscire dopo due anni) sono qui aggregate sotto il pilastro I a fini di presentazione.

** In Slovacchia: il dato include solo la pensione media statale del pilastro I (non tiene conto dell'importo delle prestazioni fornite dalle pensioni private nell'ambito del pilastro II).

PILASTRO II	Belgio	Germania	Italia	Paesi Bassi	Romania	Slovacchia*
Obbligatorio	✓	✗	✗	✓	✓	✗
Caratteristiche	Impegni pensionistici (collettivi o individuali) gestiti da EPAP e da compagnie di assicurazione	Pensionskassen (EPAP), Pensionsfonds (EPAP), regimi assicurativi diretti	Fondi pensione contrattuali, fondi pensione aperti, fondi pensione preesistenti	Fondi pensione, <i>premium pension institutions</i>	Società di gestione delle pensioni	Società di gestione delle pensioni complementari (EPAP)
Attività gestite (miliardi di euro)	109	-	177,7	1 600**	25,5	3,5
Attività gestite, solo EPAP (miliardi di euro)	41,5	270,1	177,7	1 600	-	3,5
Numero di persone coperte (milioni)	4,5	16,6	6,7	11,0	8,2	0,9
Copertura da parte di EPAP	42 %	~27 %	~26 %	-	0	35,8 %
Regime applicabile	<ul style="list-style-type: none"> • Direttiva EPAP II • Diritto nazionale • Solvibilità II 	<ul style="list-style-type: none"> • Direttiva EPAP II • Diritto nazionale • Solvibilità II 	<ul style="list-style-type: none"> • Direttiva EPAP II • Diritto nazionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Direttiva EPAP II • Solvibilità II 	<ul style="list-style-type: none"> • Diritto nazionale 	<ul style="list-style-type: none"> • Direttiva EPAP II
Tipo di tassazione***	EET	EET	ETT	EET	EET	tTE

* In Slovacchia: gli EPAP rientrano nel pilastro III (presentato qui nell'ambito del pilastro II) e sono obbligatori per alcune categorie di lavori.

** Nei Paesi bassi: gli assicuratori forniscono anche le pensioni del pilastro II sul mercato neerlandese, ma non esistono dati sulla loro quota di mercato. Le dimensioni complessive del mercato delle pensioni aziendali o professionali superano quindi quelle delle attività gestite dichiarate per gli EPAP.

***Tipo di tassazione

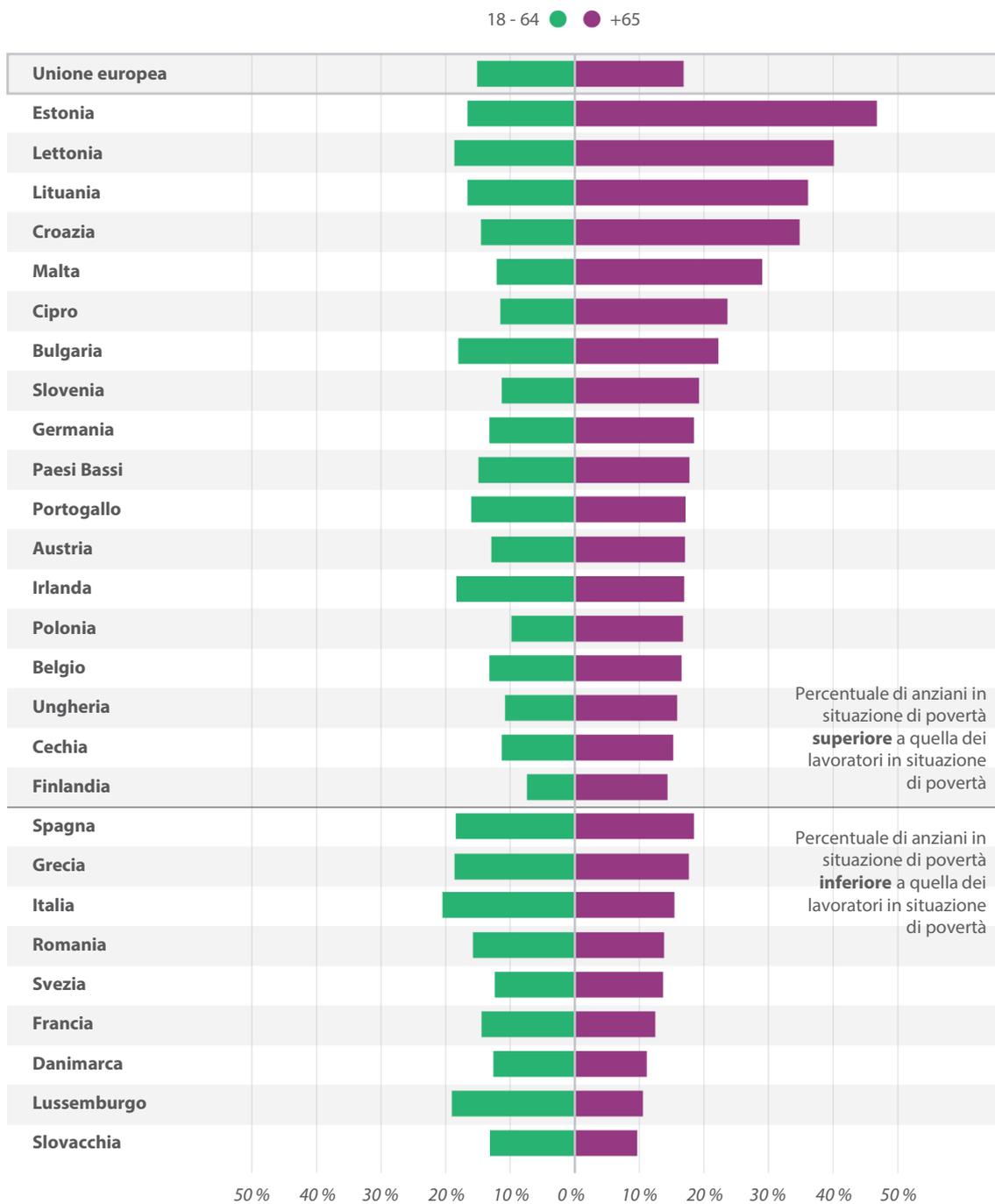
EET ("esente-esente-tassato") - i contributi sono esenti, il reddito da investimenti e i redditi di capitale del fondo pensione sono esenti, le prestazioni sono tassate nell'ambito della tassazione del reddito personale.

ETT ("esente-tassato-tassato") - i contributi del datore di lavoro sono esenti, mentre i redditi da investimenti e le prestazioni sono tassati.

tTE- ("tassato-tassato-esente") - i contributi e gli interessi sono tassati mentre le prestazioni sono esenti da imposte; si applicano incentivi finanziari alla tassazione dei contributi.

Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base dell'EIOPA e delle ANC.

Allegato II – Percentuale di persone a rischio di povertà, per fascia di età (2023)



Fonte: Cortei dei conti europea, sulla base di dati Eurostat.

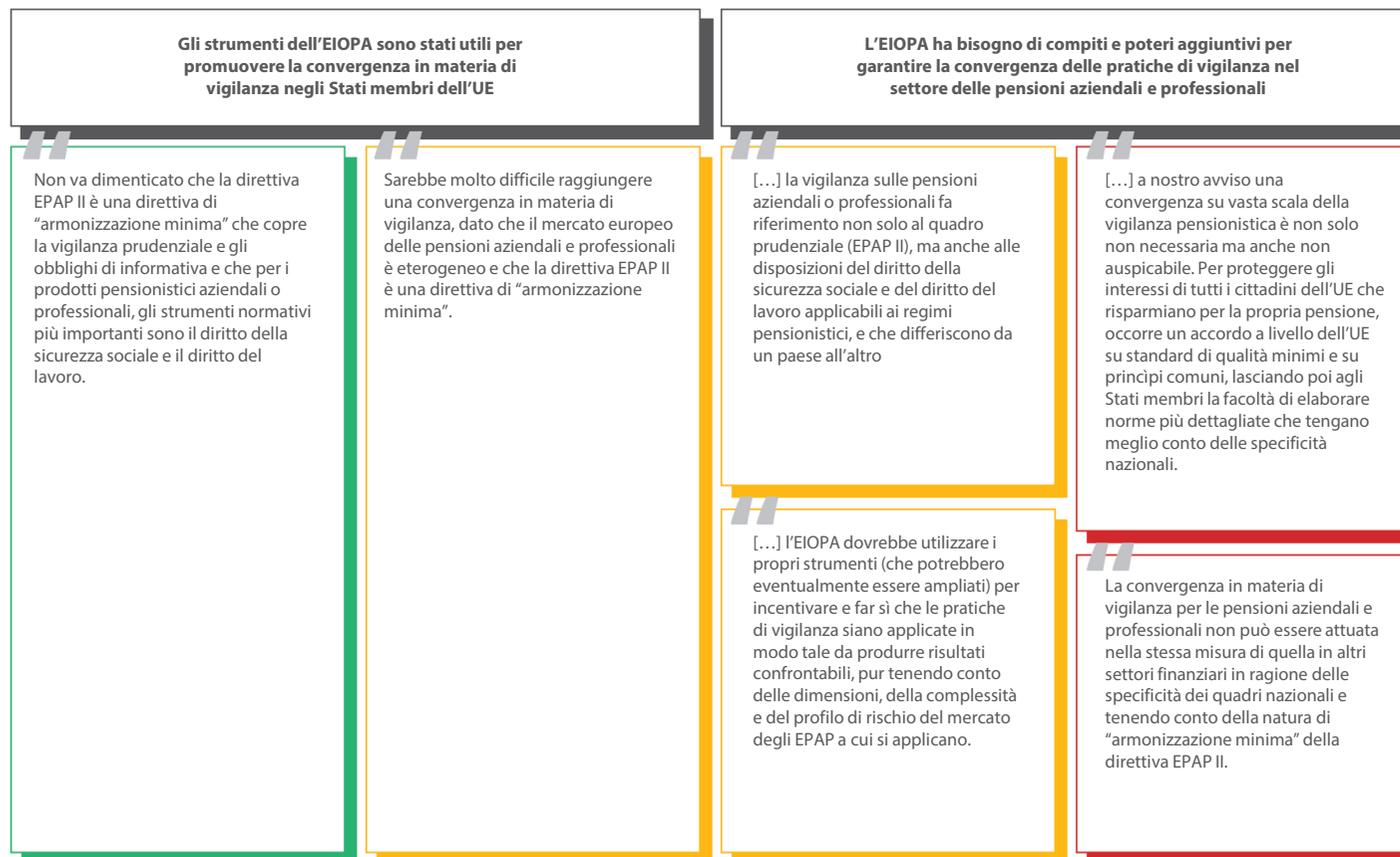
Allegato III – Panoramica degli strumenti di convergenza dell’EIOPA in materia di vigilanza utilizzati per gli EPAP

Strumento	Parere alle ANC	Dichiarazioni di vigilanza	Esame tra pari	Procedura per violazione del diritto dell’Unione
Finalità	Affrontare la mancanza di convergenza tra le pratiche di vigilanza, dovuta a diverse interpretazioni del quadro normativo	Affrontare le pratiche divergenti in settori in cui le norme sono definite concretamente e le divergenze sono determinate principalmente da pratiche di vigilanza diverse	Eseguire una valutazione e un confronto oggettivo di alcune o tutte le attività delle ANC	utilizzata quando vi è una violazione sistemica o ripetuta del diritto dell’UE, e la violazione ha un impatto significativo e diretto sul conseguimento degli obiettivi dell’EIOPA

Strumento	Parere alle ANC	Dichiarazioni di vigilanza	Esame tra pari	Procedura per violazione del diritto dell'Unione
Titolo (mese e anno)	<ol style="list-style-type: none"> 1) Parere sull'uso della governance e dei documenti di valutazione dei rischi nell'attività di vigilanza degli EPAP (luglio 2019) 2) Parere sull'attuazione pratica del quadro comune per la valutazione dei rischi e la trasparenza degli EPAP (luglio 2019) 3) Parere sulla vigilanza sulla gestione dei rischi operativi cui sono esposti gli EPAP (luglio 2019) 4) Parere sulla vigilanza sulla gestione dei rischi ambientali, sociali e di governance a cui sono esposti gli EPAP (luglio 2019) 5) Parere sulla rendicontazione in materia di vigilanza sui costi e gli oneri degli EPAP (ottobre 2021) 6) Parere sulla vigilanza della valutazione dei rischi a lungo termine da parte degli EPAP che forniscono regimi a contribuzione definita (ottobre 2021) 	Dichiarazioni di vigilanza sulle buone pratiche nell'ambito del processo di registrazione o autorizzazione degli EPAP, anche per quanto riguarda l'idoneità all'attività transfrontaliera (novembre 2020)	Esame tra pari sulle pratiche di vigilanza in relazione all'applicazione del "principio della persona prudente" per gli EPAP (esame tra pari iniziale nell'aprile 2019 e follow-up a settembre 2023)	Raccomandazione all'autorità di registrazione degli EPAP sulle azioni necessarie per applicare la direttiva (UE) 2016/2341 (dicembre 2023)

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato IV – Esempi di commenti degli Stati membri sulle sfide che l’EIOPA deve affrontare per pervenire ad una convergenza delle attività di vigilanza



Nota: risposte illustrative delle osservazioni formulate da alcune delle 27 ANC che hanno risposto all’indagine.

- D’accordo
- Né d’accordo né in disaccordo
- Non d’accordo/Assolutamente non d’accordo

Fonte: Indagine della Corte dei conti europea.

Allegato V – Prove di stress dell'EIOPA — scenari e risultati

Anno	Focalizzazione	Scenario	Risultati
2015	Ambiente con bassi tassi di interesse e aumento della speranza di vita	Prolungato periodo di bassi tassi di interesse e aumento della speranza di vita	Accresciuta vulnerabilità dei regimi a prestazione definita e regimi a contribuzione definita, che mostrano che molti EPAP avrebbero problemi a far fronte alle passività in caso di prolungati periodi di bassi tassi di interesse.
2017	Resilienza a condizioni di mercato sfavorevoli	Crisi dei mercati azionari dell'UE e calo dei tassi di interesse privi di rischio	Rivelate carenze di finanziamento per molti EPAP e accresciuto impatto potenziale sull'economia reale e sui mercati finanziari. Aggiustamenti per ripristinare la sostenibilità degli EPAP ricadrebbero in misura sproporzionata sulle giovani generazioni.
2019	Resilienza a scenari di mercato negativi e trasferimento dello shock	Improvvisa rivalutazione dei premi per il rischio e shock ai tassi di interesse sulle scadenze brevi, che determinano un aumento dei rendimenti e un aumento dello spread	Situazione finanziaria degli EPAP fortemente colpita a breve termine, che richiede il sostegno finanziario delle imprese promotrici/altri meccanismi di sicurezza. Se questi effetti a breve termine dovessero diventare permanenti, possibili impatti a lungo termine sul futuro reddito pensionistico degli aderenti
2022	Scenario dei cambiamenti climatici	Transizione improvvisa e disordinata verso la neutralità climatica, con un drastico aumento dei prezzi del carbonio e dell'energia	Crollo generalizzato significativo del 12,9 % delle attività, compensato principalmente dal calo delle passività dovuto all'aumento dei tassi privi di rischio.

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato VI – Carenze nella regolamentazione del prospetto delle prestazioni pensionistiche e delle azioni dell'EIOPA

Carenze nella regolamentazione del prospetto delle prestazioni pensionistiche nella direttiva EPAP II	Azioni dell'EIOPA
<p>Mancanza di standardizzazione: nessuna norma comune né un modello standard di prospetto delle prestazioni pensionistiche che specifichi tutte le informazioni pertinenti (ad esempio, considerando la transizione da sistemi a prestazioni definite a sistemi a contribuzione definita)</p>	<p>Nel 2018 l'EIOPA ha pubblicato una relazione sul prospetto delle prestazioni pensionistiche, fornendo principi e linee guida dettagliati sulla relativa struttura e sul contenuto. Nel 2020, ha sviluppato due modelli volontari di prospetti delle prestazioni pensionistiche specificamente adatti a regimi a contribuzione definita.</p>
<p>Informazioni incomplete su costi e oneri: mancanza di requisiti normativi per la comunicazione dei costi e degli oneri</p>	<p>Nel 2023 l'EIOPA ha pubblicato un parere (solo sette anni dopo che i relativi requisiti erano entrati in vigore) in cui ha analizzato le questioni relative all'formativa sui costi degli EPAP per i partecipanti.</p>
<p>Informazioni insufficienti sui rischi: l'incompletezza della comunicazioni su costi e oneri determina la mancanza di istruzioni per la comunicazione dei rischi in termini di rapporto costi/benefici</p>	<p>I modelli del prospetto delle prestazioni pensionistiche includono i rischi in termini di rapporto costi/benefici che consentono agli aderenti di comprendere meglio i potenziali rischi associati ai loro prodotti pensionistici.</p>
<p>Assenza di dati sui rendimenti: non esiste alcun obbligo di indicare sul prospetto delle prestazioni pensionistiche il rendimento degli investimenti o una succinta descrizione delle opzioni di investimento esistenti.</p>	<p>I modelli di prospetto delle prestazioni pensionistiche includono informazioni sull'evoluzione del fondo dei contributi pensionistici versati nel tempo e il rendimento dell'investimento.</p>
<p>Mancanza di proiezioni: nessuna istruzione dettagliata sulle ipotesi di partenza da utilizzare o sulle informazioni specifiche da includere nel prospetto delle prestazioni pensionistiche.</p>	<p>I modelli di prospetto delle prestazioni pensionistiche includono proiezioni basate su tre diversi scenari (stima del risparmio pensionistico in diverse condizioni), aiutando i membri a capire a quanto ammonterà la loro pensione al momento del pensionamento.</p>

Carenze nella regolamentazione del prospetto delle prestazioni pensionistiche nella direttiva EPAP II	Azioni dell'EIOPA
Mancanza di un documento elettronico: solo una copia cartacea deve essere resa disponibile su richiesta	L'EIOPA ha sottolineato la fondamentale importanza di digitalizzare il formato del prospetto delle prestazioni pensionistiche (fornendo anche informazioni elettroniche).

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato VII – Raccomandazioni specifiche per paese 2019-2024 e misure del dispositivo per la ripresa e la resilienza relative alle pensioni

Raccomandazioni specifiche per paese riguardanti i sistemi pensionistici

Riforme relative alle pensioni aziendali o professionali

2

Paesi Bassi



Sostenibilità, adeguatezza ed età pensionabile

27

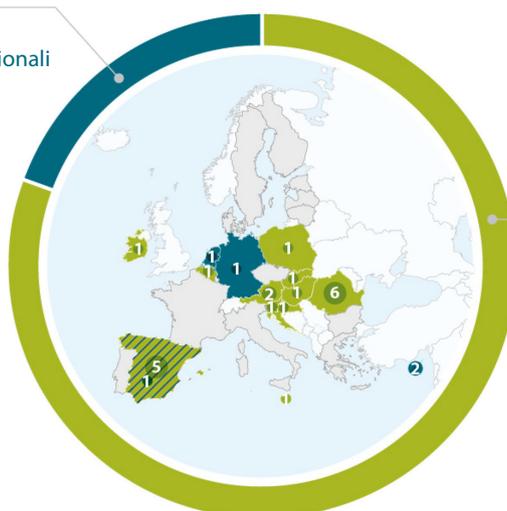
Austria, Belgio, Cechia, Germania, Spagna, Francia, Ungheria, Irlanda, Italia, Lussemburgo, Lettonia, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia

Misure del di dispositivo per la ripresa e la resilienza relative ai sistemi pensionistici

Riforme relative alle pensioni aziendali o professionali

5

Cipro, Germania, Spagna, Paesi Bassi



Sostenibilità, adeguatezza ed età pensionabile

21

Austria, Belgio, Spagna, Croazia, Ungheria, Irlanda, Malta, Polonia, Romania, Slovenia, Slovacchia

Fonte: Corte dei conti europea.

Allegato VIII — Azioni dell'UE relative alle pensioni in materia di alfabetizzazione finanziaria e di iscrizione automatica

Ambito	Azione ed anno	Autore	Oggetto	Relativi agli EPAP?
Alfabetizzazione finanziaria	Due quadri sulle competenze in campo finanziario: uno per gli adulti (2022) e uno per i bambini e i giovani (2023)	Commissione europea	Entrambi i documenti riguardano la pianificazione per la cessazione del lavoro e le pensioni, ma non esplicitamente le pensioni aziendali o professionali né soluzioni supplementari/alternative al primo pilastro delle pensioni.	Non esplicitamente
Alfabetizzazione finanziaria	Una carta interattiva dei siti Internet nazionali di istruzione finanziaria dei paesi SEE (2021)	EIOPA	Una carta grazie alla quale i consumatori possono conoscere i prodotti assicurativi e pensionistici in generale	Non esplicitamente
Iscrizione automatica	Migliori pratiche in materia di iscrizione automatica ai regimi pensionistici (2021)	Commissione europea	Questi regimi iscrivono automaticamente i dipendenti ammissibili ad un piano pensionistico, pur consentendo loro di disisciversi.	Direttamente

Fonte: Corte dei conti europea.

Abbreviazioni

AEA: Spazio economico europeo

ANC: Autorità nazionale competente

EIOPA: Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali

EPAP: Ente pensionistico aziendale o professionale

PEPP: Prodotto pensionistico individuale paneuropeo

UMC: Unione dei mercati dei capitali

Glossario

Adeguatezza delle pensioni: Il concetto descritto nella relazione della Commissione sull'adeguatezza delle pensioni, pubblicata ogni tre anni, distingue tre principali dimensioni dell'adeguatezza: i) protezione dalla povertà, ii) mantenimento del reddito e iii) durata del pensionamento/del versamento della pensione.

Arbitraggio normativo: pratica di sfruttare le lacune dei sistemi giuridici per aggirare le normative sfavorevoli.

Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (EIOPA): agenzia dell'UE responsabile della vigilanza e della regolamentazione delle attività assicurative e pensionistiche professionali e aziendali in tutti gli Stati membri dell'UE.

Autorità nazionale competente (ANC): organismo nazionale responsabile della vigilanza di un settore finanziario, come banche, assicurazioni o pensioni.

Autorità nazionali competenti del paese d'origine e del paese ospitante: di norma le ANC del paese d'origine sono responsabili della vigilanza prudenziale e quelle del paese ospitante hanno responsabilità diverse per quanto riguarda la vigilanza sul rispetto delle norme di condotta delle imprese, comprese quelle relative all'informativa da fornire ai consumatori e alla trasparenza delle condizioni.

Comitato europeo per il rischio sistemico (CERS): Organismo responsabile della vigilanza del sistema finanziario dell'UE nel suo complesso, sotto il profilo del rischio.

Convergenza in materia di vigilanza: processo con cui le autorità nazionali competenti dell'UE promuovono l'attuazione e l'applicazione coerenti ed efficaci di norme armonizzate (ma non identiche).

Efficacia: misura in cui gli obiettivi perseguiti sono raggiunti mediante le attività intraprese.

Efficienza: Il miglior rapporto tra le risorse impiegate, le attività intraprese e il conseguimento degli obiettivi.

Ente pensionistico aziendale o professionale (EPAP): ente finanziario che gestisce un regime pensionistico aziendale o professionale per conto di uno o più datori di lavoro.

Legiferare meglio: concetto guida del processo legislativo e di definizione delle politiche dell'UE, fondato sul principio che la regolamentazione dovrebbe conseguire i propri obiettivi al minor costo possibile ed essere elaborata all'insegna della trasparenza, sulla base di riscontri empirici e con il coinvolgimento dei cittadini e dei portatori di interessi.

Principio della persona prudente: principio giuridico che impone a chi gestisce attività di valore per conto di una o più persone di investire con prudenza e nell'interesse di queste ultime.

Principio di "dovere di diligenza": principio in base al quale gli EPAP sono tenuti ad agire con equità e nel migliore interesse degli aderenti e beneficiari e assistere i potenziali aderenti e beneficiari nel valutare le scelte o le opzioni a loro disposizione.

Procedura d'infrazione: procedura con cui la Commissione intenta un'azione legale, in varie fasi, nei confronti di uno Stato membro dell'UE che non ottempera agli obblighi sanciti dal diritto dell'UE.

Prodotto pensionistico individuale paneuropeo (PEPP): regime pensionistico individuale volontario che consente ai cittadini dell'UE di continuare a risparmiare anche se trasferiscono la residenza in un altro Stato membro.

Prova di stress: simulazione finalizzata a valutare la capacità di un ente finanziario di resistere a diversi scenari di crisi.

Regime pensionistico obbligatorio a capitalizzazione: regime pensionistico istituito per legge in cui una parte dei contributi previdenziali versati da ciascun iscritto è convertita in attività capitalizzate che sono in genere gestite da manager privati autorizzati.

Requisiti prudenziali: norme ed orientamenti volti ad assicurare la stabilità e la solidità degli enti finanziari.

Rischio in termini di rapporto costi/benefici: nel contesto dei regimi pensionistici, il rischio che i prodotti pensionistici offerti sul mercato non offrano prestazioni ragionevoli.

Rischio sistemico: rischio che interessa un intero mercato o sistema finanziario e non solo alcuni specifici partecipanti.

Semestre europeo: ciclo annuale che fornisce un quadro per il coordinamento delle politiche economiche degli Stati membri dell'UE e per il monitoraggio dei progressi compiuti.

Sistema a contribuzione definita: tipo di pensione in cui il reddito pensionistico dipende dai contributi predefiniti versati e dal rendimento dei fondi in cui sono stati investiti.

Sistema a prestazione definita: tipo di pensione che corrisponde un reddito pensionistico predefinito basato sulla retribuzione ed il numero di anni di lavoro prestati presso il datore di lavoro.

Sistema a ripartizione (*pay as you go*) metodo di finanziamento delle pensioni in cui le entrate derivanti contributi versati dagli attivi finanziano le pensioni correnti senza che vi sia un finanziamento anticipato delle passività pensionistiche.

Tasso di rendimento privo di rischio: tasso di rendimento che un investitore si aspetterebbe di ottenere da un investimento a rischio zero.

Tasso di sconto: tasso d'interesse utilizzato per calcolare i diritti a pensione per le persone fisiche, e le passività pensionistiche per gli enti pensionistici, a valore corrente.

Valutazione d'impatto: analisi degli effetti probabili (*ex ante*) o reali (*ex post*) di un'iniziativa strategica o di un'altra procedura.

Verifica della corrispondenza: verifica che le disposizioni pertinenti di una direttiva dell'UE siano accuratamente rispecchiate nelle misure di recepimento nazionali.

Risposte della Commissione

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2025-14>

Risposte dell'EIOPA

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2025-14>

Calendario

<https://www.eca.europa.eu/IT/publications/sr-2025-14>

Equipe di audit

Le relazioni speciali della Corte dei conti europea illustrano le risultanze degli audit espletati su politiche e programmi dell'UE o su temi relativi alla gestione concernenti specifici settori di bilancio. La Corte seleziona e pianifica detti incarichi di audit in modo da massimizzarne l'impatto, tenendo conto dei rischi per la performance o la conformità, del livello delle entrate o delle spese, dei futuri sviluppi e dell'interesse pubblico e politico.

Il presente controllo di gestione è stato espletato dalla Sezione di audit IV della Corte ("Regolamentazione dei mercati ed economia competitiva"), presieduta da Mihails Kozlovs, Membro della Corte. L'audit è stato diretto da Mihails Kozlovs, Membro della Corte, coadiuvato da: Edīte Dzalbe, capo di Gabinetto, e Laura Graudiņa, attaché di Gabinetto; Kamila Lepkowska, prima manager; Anna Ludwikowska, capoincarico; Anca Staicu, Georgia Bichta, Jörg Genner e Marc Hertgen, auditor. Michael Pyper ha fornito assistenza linguistica. Dunja Weibel ha fornito supporto grafico.



Mihails Kozlovs



Edite Dzalbe



Laura Graudiņa



Kamila Lepkowska



Anna Ludwikowska



Anca Staicu



Georgia Bichta



Jörg Genner



Marc Hertgen



Michael Pyper



Dunja Weibel

DIRITTI D'AUTORE

© Unione europea, 2025

La politica di riutilizzo della Corte dei conti europea è stabilita dalla [decisione della Corte n. 6-2019](#) sulla politica di apertura dei dati e sul riutilizzo dei documenti.

Salvo indicazione contraria (ad esempio, in singoli avvisi sui diritti d'autore), il contenuto dei documenti della Corte di proprietà dell'UE è soggetto a licenza [Creative Commons Attribuzione 4.0 Internazionale \(CC BY 4.0\)](#). Ciò significa che, in linea generale, ne è consentito il riutilizzo, a condizione che sia citata la fonte in maniera appropriata e che siano indicate le eventuali modifiche. In caso di riutilizzo del materiale della Corte, il significato o il messaggio originali non devono essere distorti. La Corte dei conti europea non è responsabile delle eventuali conseguenze derivanti dal riutilizzo del proprio materiale.

Se un contenuto specifico permette di identificare privati cittadini (ad esempio nelle foto che ritraggono personale della Corte) o se include lavori di terzi, è necessario chiedere un'ulteriore autorizzazione.

Ove concessa, tale autorizzazione annulla e sostituisce quella generale già menzionata e indica chiaramente ogni eventuale restrizione dell'uso.

Per utilizzare o riprodurre contenuti non di proprietà dell'UE, può essere necessario richiedere un'autorizzazione direttamente ai titolari dei diritti.

Il software o i documenti coperti da diritti di proprietà industriale, come brevetti, marchi, disegni e modelli, loghi e nomi registrati, sono esclusi dalla politica di riutilizzo della Corte.

I siti Internet istituzionali dell'Unione europea, nell'ambito del dominio europa.eu, contengono link verso siti di terzi. Poiché esulano dal controllo della Corte, si consiglia di prender atto delle relative informative sulla privacy e sui diritti d'autore.

Uso del logo della Corte dei conti europea

Il logo della Corte dei conti europea non deve essere usato senza previo consenso della stessa.

HTML	ISBN 978-92-849-5231-1	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/2265628	QJ-01-25-031-IT-Q
PDF	ISBN 978-92-849-5230-4	ISSN 1977-5709	doi:10.2865/2613720	QJ-01-25-031-IT-N

COME CITARE LA PRESENTE PUBBLICAZIONE:

Corte dei conti europea, [relazione speciale 14/2025](#): “Lo sviluppo delle pensioni complementari nell’UE – Gli interventi dell’UE non sono riusciti a rafforzare le pensioni aziendali e professionali e a istituire un prodotto pensionistico individuale paneuropeo”, Ufficio delle pubblicazioni dell’Unione europea, 2025,

A causa dell'andamento demografico e dei problemi di bilancio, le pensioni complementari acquistano sempre maggiore importanza nel garantire ai cittadini dell'UE redditi da pensione adeguati. In tale contesto, l'UE ha stabilito requisiti minimi per le pensioni complementari erogate da enti pensionistici aziendali o professionali (EPAP) e ha istituito un quadro giuridico specifico per un prodotto pensionistico individuale paneuropeo. La Corte ha riscontrato che, fino ad oggi, nessuna di queste due tipologie di pensioni svolge ancora un ruolo significativo sul mercato delle pensioni complementari. La Corte raccomanda alla Commissione e all'Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali di intraprendere ulteriori azioni per rafforzare questi segmenti del mercato. Raccomanda inoltre di migliorare la vigilanza sugli EPAP e di aumentare la trasparenza relativa ai costi e ai rendimenti per gli aderenti agli EPAP e ai gap pensionistici.

Relazione speciale della Corte dei conti europea presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, del TFUE.



CORTE
DEI CONTI
EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni
dell'Unione europea

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUXEMBOURG

Tel. +352 4398-1

Modulo di contatto: eca.europa.eu/it/contact
Sito Internet: eca.europa.eu
Social media : @EUAuditors