



Gli schemi previdenziali pubblici in Italia e Nuova Zelanda, differenze strutturali e connesse criticità, indicazioni per un auspicabile Accordo di Sicurezza Sociale

a cura del Comitato degli Italiani all'Estero della Nuova Zelanda
(Comites Nuova Zelanda)

Il numero degli italiani che scelgono di stabilirsi in Nuova Zelanda tende a raddoppiare ogni dieci anni. Questo costante flusso di esperienza e competenze, a beneficio di entrambi i Paesi, trova però un chiaro ostacolo nell'assenza di un accordo in campo previdenziale, che penalizza coloro che hanno una vita lavorativa frammentata tra Italia e Nuova Zelanda. Nella prima parte del documento il Comites analizza le radicali differenze tra i sistemi pensionistici pubblici dei due Paesi, le criticità che ne derivano e gli effetti distorsivi sulle diverse classi di età di chi si trasferisce per motivi di lavoro. La seconda parte è invece dedicata alle misure che un accordo pensionistico, fortemente auspicato dal Comites, dovrebbe contenere per eliminare, o quantomeno mitigare, le disparità evidenziate ed il loro impatto negativo sul flusso migratorio.

Questo documento è stato redatto in base alle informazioni ed ai dati statistici disponibili al 30 aprile 2023.



1. Introduzione
2. L'attuale sistema pensionistico neozelandese
 - 2.1 Il quadro generale – l'importanza della Superannuation
 - 2.2 Le più recenti modifiche alla Superannuation
3. L'attuale sistema previdenziale pubblico italiano
4. Italia e Nuova Zelanda: la situazione di chi si trasferisce
5. Ostacoli ai trasferimenti e proposte per un possibile Accordo
 - 5.1 I pensionati
 - 5.2 I giovani
 - 5.3 La generazione di mezzo
 - 5.4 Misure da incorporare in un auspicato Accordo
6. Conclusioni

Appendice 1: Il Kiwisaver

Appendice 2: Suddivisione per classi di età e diritto alla pensione in Italia

Riferimenti

1. Introduzione

Le relazioni tra Italia e Nuova Zelanda sono state sempre ottime. I primi flussi migratori, che risalgono agli inizi del secolo scorso¹, hanno generato importanti comunità italiane in alcuni dei principali centri urbani neozelandesi (Auckland, Wellington, Nelson) ma ovunque in Nuova Zelanda è possibile trovare famiglie di origine italiana.

La presenza italiana in Nuova Zelanda aumenta a ritmo costante e, conclusasi sperabilmente la fase di difficoltà legata al Covid, si prevede un ulteriore incremento sia per il notevole recupero numerico già sperimentato dai visti di lavoro¹, sia per il crescente bisogno di skills ed expertise che il Paese sta attualmente registrando in virtù della costante espansione della popolazione e dell'economia.

Box 1: La dinamica migratoria tra Italia e Nuova Zelanda degli ultimi anni

Alla fine del 2022, secondo le statistiche AIRE*, risultavano iscritti in Nuova Zelanda 6.744 cittadini italiani, il triplo rispetto al 2007. Pur essendo un chiaro indicatore di come la comunità italiana sia in costante crescita tale cifra non è però completamente rappresentativa del numero effettivo degli italiani che si trovano nel Paese, in quanto l'iscrizione all'Aire è dovuta solo dopo 12 mesi di presenza in un Paese estero, né del numero di italiani che si sono effettivamente trasferiti dall'Italia, poiché molti italiani di seconda generazione sono iscritti all'Aire pur non avendo mai vissuto in Italia.

Questo incremento descrive, nel rispetto delle limitate dimensioni della Nuova Zelanda, la cui popolazione ha appena superato i 5 milioni di abitanti, quello che si può definire un flusso migratorio significativo ed in continuo aumento.

Il sostanziale blocco dei trasferimenti determinato dal Covid nel biennio 2020-2021, invece di limitare la crescita del numero di italiani ha, di fatto, favorito un'ulteriore accelerazione delle richieste di permessi di residenza in Nuova Zelanda e delle conseguenti iscrizioni all'Aire. L'incremento complessivo degli iscritti, aumentati del 25% nel triennio 2019-2022, testimonia come la Nuova Zelanda sia meta di crescente interesse da parte degli italiani e conferma il trend già osservato negli anni precedenti.

D'altronde anche i dati pubblicati da Immigration New Zealand confermano, da un lato, che tra giugno 2022 e gennaio 2023 sono stati concessi 990 Work Visa a cittadini italiani, per cui è realistico ipotizzare che si stia tornando sui valori registrati nel 2018-2019 (circa 2mila nuovi visti all'anno), dall'altro che il numero di visti di residenza permanente concessi negli ultimi due anni si è attestato rispettivamente a 380 e 402, valori nettamente superiori al massimo pre-Covid registrato nel 2016 (229)

A questi ritmi è possibile affermare che il numero dei cittadini italiani presenti in Nuova Zelanda tende a raddoppiare ogni dieci anni.

¹ Il numero di visti di lavoro (Work Visa) accordato ad italiani si era sostanzialmente azzerato periodo 2020-2021 ma sta tornando ai valori pre Covid, vedi Box 1



Le informazioni statistiche riguardanti gli iscritti AIRE e la struttura per età degli immigrati italiani in NZ sono state fornite dall'Ambasciata d'Italia a Wellington

Nonostante la bontà delle relazioni resta però un'area grigia relativa alle prospettive di pensione per coloro la cui esperienza lavorativa si divide tra i due Paesi, in assenza di un accordo pensionistico specifico. Una bozza di accordo venne proposta nel 1998 ma non fu mai ratificata dal Parlamento italiano. Le modifiche introdotte nel frattempo nei sistemi previdenziali pubblici di entrambi i Paesi rendono, da un lato, completamente sorpassate le prescrizioni di tale bozza, dall'altro, sempre più necessaria un'azione volta ad individuare le criticità della situazione attuale e le linee guida per una possibile nuova iniziativa di intesa in questo campo.

Il Comites, tramite questo documento, intende innanzitutto informare i cittadini italiani che si sono trasferiti in Nuova Zelanda, o intendono farlo, sulle implicazioni di tale decisione sul loro futuro pensionistico ma anche sensibilizzare le autorità preposte sull'opportunità di intraprendere i passi necessari per superare le attuali criticità. Le informazioni contenute nel documento sono altresì utili per i cittadini neozelandesi che si trasferiscono in Italia.

Il presente studio, dopo aver riepilogato l'attuale quadro normativo relativo alle pensioni nei due Paesi (capitoli 2 e 3), cerca di chiarire (Capitolo 4) quali siano le opzioni, e le difficoltà, legate al futuro trattamento pensionistico per coloro che hanno una vita lavorativa divisa tra Italia e Nuova Zelanda, considerando l'ampia gamma di casi possibili in base ai diritti maturati ed al Paese nel quale si intende risiedere una volta raggiunta l'età pensionabile.

Le criticità individuate ed alcune indicazioni relative ad un possibile superamento delle stesse sono riepilogate nel capitolo 5, che pone le basi per le conclusioni del Capitolo 6.

Al fine di rendere più snella la lettura, le parti più tecniche o meno direttamente rilevanti per la trattazione sono inserite in Appendice.

2. L'attuale sistema pensionistico neozelandese

2.1 Il quadro generale – l'importanza della Superannuation

Il quadro più chiaro e completo dell'attuale quadro normativo neozelandese è sicuramente quello che emerge dai documenti preparati nel 2021 dalla Retirement Commissionⁱⁱ, che riepilogano la situazione aggiornata della pensione destinata a tutti i cittadini o Superannuation (d'ora in poi NZS) e del principale strumento di risparmio, semi-obbligatorio, introdotto in Nuova Zelanda nel 2007, il Kiwisaver.

La Superannuation (NZS)

Per quanto riguarda la NZS, è innanzitutto opportuno riepilgarne le principali caratteristiche:

- a. Eleggibilità: attualmente la NZS viene erogata:
 - al compimento dei 65 anni (requisito di età)
 - a tutti i cittadini neozelandesi e agli stranieri con visto di residenza in Nuova Zelanda che hanno vissuto stabilmente nel Paese almeno 10 anni a partire dall'età di venti anni, di cui 5 dopo il compimento del cinquantesimo anno di età (requisito di residenza). Tale criterio si estenderà progressivamente² fino a raggiungere i 20 anni di presenza effettiva (non solo residenza stabile) in Nuova Zelanda. È importante sottolineare che tale diritto si matura senza dover versare alcun contributo e a prescindere dal tipo o dalla durata di attività lavorativa che si è svolta. Il diritto alla NZS infine, non dipende in alcun modo dal reddito e dalla ricchezza, la NZS viene erogata a tutti³.

- b. Importo: è legato al livello medio degli stipendi in Nuova Zelanda, con un complesso meccanismo di indicizzazioneⁱⁱⁱ, varia inoltre in base alla situazione abitativa del beneficiario (single, coppia convivente, ospite di casa di riposo, etc), ed allo scaglione fiscale a cui si appartiene;

² Cfr. Cap. 5

³ L'importo netto della NZS varia però in relazione allo scaglione fiscale a cui appartiene il pensionato poiché viene applicata una detrazione fiscale alla fonte. L'aliquota massima è pari al 39%, cfr: <https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/superannuation/payment-rates.html>

c. Finanziamento: è pagato dallo Stato facendo ricorso alle entrate fiscali, quindi, come descritto nel Box 2, si tratta di un sistema completamente PAYGO^{iv}.

Secondo la più recente classificazione OCSE illustrata nel Box 2 la NZS appartiene agli schemi di tipo 1, è quindi finalizzata alla protezione dei cittadini dal rischio di povertà nella vecchiaia.

Box 2: Classificazione sintetica dei sistemi pensionistici

In questo documento si farà più volte riferimento a diverse “tipologie” di sistemi pensionistici. Nel rimandare alla recente pubblicazione della Retirement Commission per l’esame degli aspetti più tecnici e della situazione in Nuova Zelanda rispetto al resto del mondo*, è opportuno però riepilogare brevemente alcuni concetti di base. In ogni nazione convivono diversi schemi pensionistici che possono essere classificati e valutati secondo criteri differenti. Per questo studio si è scelto di adottare la classificazione proposta dall’OCSE nel 1998, che suddivide gli schemi pensionistici in tre livelli, in base alla loro finalità ovvero:

- Tier 1: per proteggere gli anziani dalla povertà (di solito obbligatorio, nel senso che riguarda tutti i cittadini, anche se spesso vincolato a limiti di reddito)
- Tier 2: per assicurare un livello di reddito adeguato negli anni della pensione (di solito obbligatorio e finanziato dai contributi dei lavoratori)
- Tier 3: per ridurre la differenza tra il reddito da lavoro e quello da pensione - il c.d. tasso di sostituzione – (di solito volontario e lasciato all’iniziativa individuale). Si tratta di quelle che in Italia vengono definite pensioni integrative e del Kiwisaver in Nuova Zelanda. Di norma questa tipologia di pensioni non è oggetto di accordi pensionistici.

Si possono inoltre distinguere sistemi definiti PAYGO (pay as you go) nei quali la spesa pensionistica è finanziata dalle tasse da quelli SAYGO (save as you go) nei quali le pensioni sono finanziate dai risparmi dei lavoratori.

Un’ulteriore importante distinzione è data dalla relazione tra livello della prestazione e contributi versati dove, semplificando al massimo, ad un estremo si trovano coloro che percepiscono una pensione senza aver mai versato contributi o tasse ed all’altro coloro che ricevono una pensione pari a quanto hanno accantonato in passato.

Ciascun Paese presenta un proprio mix dei sistemi sopra elencati e non esiste una modalità comune ad una grande maggioranza di Paesi, il che rende importanti e complessi gli accordi pensionistici. Non meno rilevante è il fatto che i sistemi si evolvono costantemente poiché, solo per citare il caso più eclatante, l’invecchiamento della popolazione ha spinto molti Paesi (tra i quali l’Italia) a promuovere riforme mirate a legare più strettamente la pensione di ogni lavoratore all’importo di quanto egli stesso ha accantonato negli anni di attività.

* Cfr. riferimento (iii)

È opportuno sottolineare immediatamente quello che è il maggiore elemento di criticità legato alla NZS applicata a coloro che abbiano maturato il diritto ad una pensione al di fuori della Nuova Zelanda, ovvero la cosiddetta Direct Deduction Policy^v. Secondo questa norma ogni dollaro percepito grazie ad una pensione “estera” derivante da uno schema previdenziale gestito direttamente dal Governo o per suo conto, viene dedotto automaticamente dalla NZS per cui, qualora l’importo della pensione “estera” sia superiore alla NZS, il beneficiario non riceverà alcun pagamento dallo Stato neozelandese. Tale norma, come descritto più avanti, ha dato origine a veementi proteste da parte di movimenti promossi da migliaia di stranieri residenti in Nuova Zelanda e neozelandesi che hanno maturato una pensione lavorando all’estero per poi tornare in Nuova Zelanda, i quali, in sostanza, “perdono” il diritto alla NZS in virtù del loro reddito proveniente dall’estero⁴.

L’esistenza di un simile prelievo è molto probabilmente all’origine del quasi completo isolamento della Nuova Zelanda per quanto riguarda gli accordi pensionistici. Attualmente, infatti, sono in vigore solo 11 Accordi tra la Nuova Zelanda ed altri Paesi^{vi}, numero esiguo, se confrontato con il resto del mondo.

Altri schemi pensionistici

A differenza della maggior parte dei Paesi industrializzati, tra cui l’Italia, in Nuova Zelanda non esiste uno schema pensionistico di tipo 2, nel quale i lavoratori sono obbligati a versare parte della propria retribuzione in vista della futura pensione. Solo nel 2007 è stato introdotto un sistema di tipo 3, denominato Kiwisaver, che può essere definito come uno schema di risparmio volontario al quale contribuiscono in misura variabile i lavoratori, i datori di lavoro e lo Stato. Istituito con legge e gestito per la parte operativa dall’IRD (Agenzia delle Entrate) il Kiwisaver è però affidato a gestori privati. Le principali caratteristiche del Kiwisaver sono riepilogate nella specifica Appendice ma è opportuno evidenziare come, per alcuni aspetti, quali la contribuzione

⁴ Il Ministero dello sviluppo economico stimava, nel 2021, 100mila pensioni percepite da persone trasferitesi in Nuova Zelanda e da neozelandesi che hanno lavorato all’estero soggette alla DDP, di cui il 61% dal Regno Unito e 23% dall’Australia, per un totale di prelievi di poco superiore a 400 milioni di dollari (circa il 2,5% dei 16,57 miliardi di spesa totale per la NZS). Stime alternative, che tengono conto anche di coloro che rinunciano in partenza a fare domanda per la NZS, aumentano questa cifra di circa 60mila unità. Cfr. ad esempio: <https://sites.google.com/nzpensionprotest.com/nzpensionprotest/home?pli=1>

obbligatoria del datore di lavoro ma soprattutto il ruolo dello Stato di contributore e controllore, tale schema, per quanto classificato come di tipo 3, presenta alcune componenti di similitudine con quelli di tipo 2.

2.2 Le più recenti modifiche alla Superannuation

Il punto di partenza per l'esame delle più recenti novità relative alla NZS sono le conclusioni del Rapporto sulle politiche per il reddito dei pensionati preparato dal Ministero per lo Sviluppo Economico proprio per la Retirement Commission nell'agosto del 2019. Il documento forniva delle stime relative ai principali indicatori connessi alla spesa per NZS e altri benefit sociali per il periodo 2011-2061^{vii}.

Lo stesso Ministero ha presentato un documento denominato "NZS Reform Package", recepito a livello politico nelle due più recenti modifiche apportate alla normativa della NZS:

- a) è stata abolita, nel 2020, la cosiddetta *Spousal Deduction*, una norma ancor più controversa della citata DDP, che permetteva allo Stato di dedurre l'eccesso della pensione estera rispetto alla NZS di un beneficiario dalla NZS del coniuge/partner. In altre parole se un percettore di NZS aveva una pensione estera superiore alla NZS non solo non riceveva alcuna NZS ma la somma in eccesso veniva dedotta dalla NZS del coniuge o del partner.
- b) è stata approvata, a novembre 2021, una legge che, a partire dal 2024, raddoppierà il periodo di presenza necessario per avere diritto alla NZS, che passerà gradualmente^{viii} da 10 a 20 anni e verrà scaglionato in base l'anno di nascita degli interessati secondo i criteri descritti nel capitolo 5.

Nessuna modifica è stata apportata alla DDP. Nonostante le molte voci che chiedevano l'abolizione di questa regola considerata ingiusta^{ix}, è stata seguita la posizione del Ministero che nella sua proposta segnalava che "*At present, direct deduction affects around 90,000 people. The complete removal of the direct deduction policy would remove the perceived difficulties associated with the direct deduction policy, both in terms of administration of the policy and for affected clients. However, removal of the policy would increase expenditure on NZS and other New Zealand benefits by around \$400 million a year. This option was not considered further as removing the policy would undermine the principle that overseas pensioners and*

lifelong New Zealanders should receive the same level of government-administered pension, regardless of which country's Government pays that pension. Removal of the policy may create divisiveness between lifelong New Zealanders and people who have entitlement to government-administered overseas pensions as the overseas pensioner group would have access to two government-administered pensions and would therefore be financially advantaged."

Questa conferma ha, di fatto, prolungato la vita di una norma concepita ormai quasi 100 anni fa⁵, che si presta a critiche sempre crescenti. La formulazione attuale della norma^x recita, infatti, testualmente che sono soggetti alla DDP i benefici e le pensioni che:

- i. are administered by or on behalf of an overseas government; and*
- ii. form part of a programme providing benefits, pensions and periodical allowances for the same circumstances for which New Zealand benefits and pensions would be paid (for example old age/retirement, invalidity and survivors pensions)*
- iii. the overseas pension or any part of it is not made up of any voluntary contributions made by the person.*

Il tutto per assicurare che l'ammontare dei trattamenti pensionistici ricevuti da chi ha lavorato all'estero e da chi invece non si è mai spostato siano identici o quasi. Se non ci sono dubbi per quanto riguarda il primo e l'ultimo punto, il criterio centrale che parla di programmi pensionistici destinati a circostanze simili, appare decisamente ambiguo. Infatti, facendo riferimento alla classificazione esaminata nel Box 2, per ammissione della stessa Retirement Commission, in Nuova Zelanda non esiste un sistema pensionistico di tipo 2^{xi} mentre la NZS e il Kiwisaver sono considerati rispettivamente di tipo 1 e 3.

È quindi abbastanza evidente come la DDP di fatto agisca su due trattamenti pensionistici di fine diverso. Se, infatti, la NZS è finalizzata alla riduzione della povertà (Tier 1), le pensioni estere sono frutto di contributi obbligatori dei lavoratori che vedono limitato il proprio reddito attuale per migliorare il proprio tenore di vita futuro (Tier 2).

Poiché in Nuova Zelanda, per scelta politica, la NZS viene erogata indistintamente a tutti i cittadini, inclusi coloro che non hanno affatto bisogno di essere protetti dalla

⁵ La norma fu introdotta nel 1938, in contesto completamente diverso da quello attuale.

povertà, appare piuttosto incongruente che chi dispone di un reddito elevato venga tutelato al 100% contro la povertà mentre a chi ha dovuto accantonare fondi rinunciando al reddito presente in favore di una pensione futura questa tutela venga negata, in quanto detratta da quanto si è accantonato. Una disparità che, come accennato, è ancor più pronunciata nel caso dei cittadini neozelandesi che abbiano maturato il diritto ad una pensione estera e decidano di passare la vecchiaia nel loro Paese di origine: sulla base del principio della pensione unica viene a loro negata o ridotta la tutela della povertà che invece è assicurata ai loro concittadini più ricchi. Il paradosso è accentuato dal fatto che il finanziamento della NZS incide per quasi il 13% sul totale del gettito fiscale neozelandese, per cui chi si vede detratta la NZS a causa della propria pensione estera di fatto versa circa un ottavo delle proprie tasse per finanziare una prestazione pensionistica che però gli viene negata⁶.

In altre parole, il principio della pensione statale unica genera distorsioni in quanto viene applicato a schemi pensionistici gestiti sì dallo Stato, ma destinati a fini diversi: chi è stato costretto a risparmiare (a scapito del proprio reddito) per assicurarsi una pensione di tipo 2, vede ridotto o vanificato il proprio risparmio in quanto in contrasto con una pensione di tipo 1.

Anche il più recente policy paper di indirizzo pubblicato dalla Retirement Commission^{xii}, nel recepire la politica della “pensione unica” sostenuta dal Ministero, segnala il “disorientamento” di coloro che, trasferendosi in Nuova Zelanda e pagando le stesse tasse di chiunque altro, vedono il loro diritto alla NZS azzerato. Questa evidente criticità verrà affrontata in dettaglio nel capitolo 5.

Nessuna modifica è stata apportata, infine, ai criteri di calcolo della NZS per i pensionati che risiedono all'estero. Per questa categoria, l'importo della NZS dipende dagli anni effettivamente trascorsi in Nuova Zelanda tra i 20 e i 65 anni⁷.

⁶ Fonte: Elaborazioni su dati NZ Treasury e OCSE

⁷ . L'importo della pensione sarà infatti pari al totale della NZS moltiplicato per il rapporto tra i mesi trascorsi in Nuova Zelanda e 540 (ovvero i mesi contenuti in 45 anni). Ad esempio, un lavoratore che ha speso 30 anni (360 mesi) della sua vita in Nuova Zelanda e risiede all'estero ha attualmente diritto a due terzi (360/540) della NZS. Si veda: <https://www.workandincome.govt.nz/pensions/travelling-or-moving/going-overseas-super/residing-in-any-other-country.html>

3. L'attuale sistema previdenziale pubblico italiano

In Italia il sistema pensionistico pubblico, gestito dall'INPS, si basa principalmente sullo schema di contribuzione dei lavoratori, che, secondo la classificazione OCSE descritta nel Box 2 è un sistema di tipo 2, all'interno del quale, in virtù della riforma entrata in vigore nel 1996, l'importo della pensione di ciascun individuo dipende strettamente da quanto egli stesso ha accumulato nel passato.

Prima di passare alla descrizione dettagliata di tale sistema e della riforma del 1996 è però opportuno specificare chiaramente le differenze tra la Pensione di Cittadinanza italiana e la NZS neozelandese, entrambe qualificate come schemi di tipo 1, finalizzati pertanto alla protezione degli anziani dall'indigenza.

La differenza principale è relativa alla platea degli interessati, infatti l'assegno sociale (o Pensione di Cittadinanza) italiana, è riservata esclusivamente a chi ha compiuto 67 anni, risiede effettivamente in Italia ed il cui reddito annuo complessivo non superi determinate soglie⁸. È quindi chiara la differenza rispetto alla NZS, che è invece destinata a tutti i coloro che ne hanno maturato il diritto e quindi, stante le regole attuali, ne sono esclusi solo i cittadini neozelandesi che hanno vissuto all'estero gran parte della loro vita lavorativa⁹. Esistono inoltre ulteriori differenze legate ai requisiti di residenza poiché possono richiedere la Pensione di cittadinanza soltanto coloro che sono residenti in Italia da almeno dieci anni, di cui gli ultimi due in modo continuativo. Tale requisito, in apparenza simile a quello neozelandese, si basa, tuttavia, su un concetto di residenza diverso: in Italia si considera residente chiunque sia cittadino o abbia un permesso di soggiorno a lungo termine (principalmente per motivi di lavoro) e si sia registrato presso un Comune, mentre in Nuova Zelanda il permesso di lavoro (Work Visa) non è sufficiente a garantire la residenza, che viene acquisita tramite un'ulteriore domanda che può essere presentata per diversi motivi ovvero:

- dopo almeno due anni di lavoro
- in qualità di Skilled Migrant (con precisi parametri di istruzione ed esperienza di lavoro)
- dopo aver avviato e gestito un business per almeno due anni

⁸ Per l'elenco completo dei requisiti economici e di residenza Cfr. <https://www.inps.it/it/it/dettaglio-scheda.schede-servizio-strumento.schede-servizi.reddito-di-cittadinanza-e-pensione-di-cittadinanza-53209.reddito-di-cittadinanza-e-pensione-di-cittadinanza.html>

⁹ Cfr. par 2.1.a

- per avere investito in Nuova Zelanda un minimo di 3 milioni di dollari per almeno 4 anni

Inoltre, la NZS viene corrisposta, seppure in misura variabile¹⁰, anche a chi vive all'estero mentre la Pensione di Cittadinanza italiana è vincolata all'effettiva presenza nel Paese, quindi chi si trasferisce all'estero non può percepirla.

In conclusione, per quanto descritto, pur se entrambe classificate come pensioni di tipo 1, la Pensione di Cittadinanza e la NZS sono accessibili con criteri molto diversi e, soprattutto, interessano percentuali molto dissimili della popolazione: quasi il 100% degli over 65 presenti in Nuova Zelanda a fronte di sole 380mila persone over 67 in Italia¹¹, che rappresentano il 3% di tutti gli over 67 (il 2,7% degli over 65)¹².

Nella maggior parte dei casi, quindi, la “pensione” in Italia si ottiene per contribuzione, ovvero versando parte del proprio reddito attuale in cambio della restituzione dell'importo accantonato sotto forma di pensione una volta raggiunti i requisiti per accedervi. L'importo accantonato è pari di norma al 33% della retribuzione lorda ed il lavoratore contribuisce per il 9,19% mentre il datore di lavoro versa il 23,81%.

Attualmente, poiché gli effetti della riforma del 1996 non sono ancora definitivi, i pensionati italiani, a seconda dell'anno di nascita e degli anni di contribuzione, rientrano in uno dei tre “sistemi” sottoelencati:

- **Sistema contributivo**, nel quale l'importo della pensione dipende dai contributi versati dal lavoratore nell'arco della propria vita opportunamente rivalutati per tener conto dell'inflazione; in questo sistema per maturare il diritto alla pensione sono necessari:
 - almeno 5 anni di contributi per ricevere la pensione al compimento dei 71 anni
 - almeno 20 anni di contributi per ricevere la pensione a 67 anni
 - almeno 42 anni e 10 mesi di contributi per andare in pensione prima dei 67 anni

¹⁰ Cfr. Nota 7

¹¹ Circa 120mila Pensioni erogate per un totale di 380mila persone complessive nei nuclei familiari coinvolti. Fonte: elaborazione su dati INPS

¹² Elaborazioni su dati ISTAT

Questo è il sistema a cui apparterranno in prospettiva, tutti i lavoratori, una volta che la fase transitoria della riforma sarà completata;

- **Sistema retributivo**, nel quale l'importo della pensione dipende dal livello dello stipendio negli anni immediatamente precedenti alla pensione e non dai contributi versati; coloro che ricadono in questo sistema possono andare in pensione con 35 anni di contributi (a prescindere dall'età) oppure a 65 anni con almeno 20 anni di contributi.
- **sistema misto**, nel quale la pensione è calcolata in parte con il sistema retributivo ed in parte con quello contributivo. In questo sistema si devono avere almeno 15 anni di contributi per accedere alla pensione a 71 anni, e almeno 20 per averla a 67¹³.

L'attribuzione del lavoratore ad uno dei sistemi è stata fissata dalla riforma in base al numero di anni di contribuzione versati al 31.12.1995, in ordine cronologico appartengo al sistema:

- **retributivo**: coloro che all'1.1.1996 avevano già versato almeno 18 anni di contributi;
- **misto**: coloro che a tale data avevano già versato contributi ma per meno di 18 anni;
- **contributivo**: tutti gli altri, ovvero chiunque abbia iniziato a versare contributi dopo l'1.1.1996.

L'obiettivo della riforma, improntata a garantire la sostenibilità nel lungo periodo del sistema previdenziale, è quindi quello di assicurare che le pensioni versate di anno in anno siano già state finanziate dagli stessi pensionati durante i loro anni di lavoro. Come accennato, il numero di pensionati assoggettati al "vecchio" sistema (retributivo) ed al sistema misto è destinato a ridursi progressivamente a favore del sistema contributivo che rimarrà l'unico in vigore.

In Appendice sono descritti con maggiore dettaglio i requisiti per maturare la pensione ed anche la denominazione della prestazione a cui si ha diritto in base all'anno di nascita, una classificazione che sarà utile nei capitoli successivi. In estrema sintesi è possibile affermare che il sistema contributivo si applica

¹³ Cfr. Appendice 2

certamente a tutti i nati a partire dal 1° gennaio del 1982, mentre per chi è nato prima di tale data si applicano, a seconda dei casi, il sistema retributivo o il misto.

4. Italia e Nuova Zelanda: la situazione di chi si trasferisce

Determinare il futuro previdenziale di coloro che stanno vivendo, o intendono avere, un'esperienza lavorativa suddivisa tra Italia e Nuova Zelanda è, sulla base di quando sin qui esposto, un procedimento in due fasi:

- Valutazione del diritto alla pensione maturato in uno o entrambi i Paesi
- Determinazione dell'importo della pensione in base al Paese di presenza durante la vecchiaia

Il secondo punto è di facile analisi in quanto le regole attuali fin qui esposte chiariscono che, considerando, a puro titolo di esempio numerico, 1.500 euro di pensione mensile italiana e 1.500 dollari di NZS, con 15 anni lavorati in Nuova Zelanda:

- 1) Chi ha diritto ad entrambe le pensioni: riceverà la NZS al compimento del 65° anno di età (o al raggiungimento del requisito di presenza in Nuova Zelanda¹⁴) e la pensione italiana tra i 60 e 71 anni (a seconda del sistema di appartenenza e degli anni di contribuzione¹⁵) e
 - se risiede in Italia, riceverà tutta la pensione italiana e la quota di NZS calcolata sugli anni effettivamente passati in Nuova Zelanda (quindi 1.500 euro + 500 dollari neozelandesi¹⁶)
 - se risiede in Nuova Zelanda e
 - la pensione italiana è inferiore alla NZS (al cambio attuale si parla di una cifra intorno ai 900 euro, quindi molto inferiore all'esempio qui analizzato) riceverà un totale pari alla NZS (quindi solo 1.500 dollari, poiché la pensione italiana verrà dedotta dalla NZS e quindi andrà persa)
 - la pensione italiana è superiore alla NZS (come nell'esempio fin qui descritto), riceverà solo la pensione italiana ma non la NZS, che

¹⁴ Infatti il mancato raggiungimento degli anni di residenza non cancella ma pospone la maturazione del diritto alla NZS. In sostanza, anche dopo i 65 anni, si inizierà a percepire la NZS non appena il periodo minimo richiesto di presenza sarà stato raggiunto.

¹⁵ Cfr. Appendice 2

¹⁶ Cfr. nota 7

verrà azzerata dalla DDP (avrà quindi solo l'equivalente in dollari della pensione italiana)

- 2) Chi ha diritto alla sola pensione italiana: la riceverà per intero a prescindere dalla residenza
- 3) Chi ha diritto alla sola NZS
 - a. Se risiede in Italia, riceverà la quota di NZS calcolata sugli anni effettivamente passati in Nuova Zelanda (500 dollari, 15 anni su 45)
 - b. Se risiede in Nuova Zelanda riceverà la NZS per intero (1.500 dollari)

Emergono chiaramente le disparità legate al paese di residenza dei punti 1 e 3

Più complicata appare l'analisi della maturazione del diritto alla pensione in quanto connessa, anche se per motivi diversi nei due Paesi, all'età dell'interessato. Come nel capitolo precedente si cercherà di dare un quadro sintetico ma il più possibile esaustivo delle possibili situazioni, partendo da quella più semplice:

- 1) Nati a partire dall'1.1.1982**: il diritto alla pensione italiana si matura secondo uno qualunque dei criteri relativi al sistema contributivo descritto nel capitolo 3; il diritto alla NZS si acquisisce dopo 20 anni di presenza in Nuova Zelanda (di cui 5 dopo i 50) e matura a partire dal compimento dei 65 anni o al raggiungimento dei 20 anni di presenza, anche se dopo tale data¹⁷.
- 2) Nati prima del 30 giugno del 1959**: per questa categoria è facile determinare i requisiti per avere diritto alla NZS (10 anni di presenza in Nuova Zelanda di cui 5 dopo i 50 anni) ed anche la situazione sul versante italiano è abbastanza semplice poiché si apparterrà al sistema retributivo se si hanno almeno 18 anni di contributi versato entro il 31.12.1995, altrimenti si farà parte del misto¹⁸.
- 3) Nati tra il 30 giugno 1959 e il 30 giugno 1977**: è la categoria sicuramente più complessa poiché:
 - sul versante neozelandese il diritto alla NZS si otterrà dopo un numero variabile di anni passati in Nuova Zelanda, secondo la seguente tabella^{xiii}

¹⁷ La NZS verrà comunque erogata non appena il soggetto completerà i 20 anni in Nuova Zelanda, cfr Nota 13.

¹⁸ Per questi lavoratori esiste anche la possibilità teorica di passare al sistema contributivo se si rientra in determinati parametri, cfr Appendice 2

Tabella 1

Number of years in NZ

The residence criteria increase from 10 years to 20 years will be gradual, from July 2024 to 2042. It will be based on your date of birth when you apply.

Date of birth	Number of years you must have lived in NZ since you turned 20
On or before 30 June 1959	10 years
1 July 1959 - 30 June 1961	11 years
1 July 1961 - 30 June 1963	12 years
1 July 1963 - 30 June 1965	13 years
1 July 1965 - 30 June 1967	14 years
1 July 1967 - 30 June 1969	15 years
1 July 1969 - 30 June 1971	16 years
1 July 1971 - 30 June 1973	17 years
1 July 1973 - 30 June 1975	18 years
1 July 1975 - 30 June 1977	19 years
On or after 1 July 1977	20 years

Fonte: Work and Income NZ

- sul versante italiano l'intervallo delle date va, teoricamente, ad abbracciare tutte le possibili situazioni descritte per quanto riguarda il sistema pensionistico, ovvero si potrebbe rientrare nel sistema retributivo, misto o contributivo, in base alla data di inizio del periodo di contribuzione ed agli anni di contribuzione versati. La Tabella 2 fornisce una panoramica sintetica delle possibili combinazioni:

Tabella 2

Sistema Pensionistico italiano e requisiti per la NZS

Sistema Pensioni Italia		Data di nascita	Requisito residenza NZS
	fino al	01/07/1959	10 anni
Retributivo o	dal	01/07/1959	11 anni
Misto	dal	01/07/1961	12 anni
	dal	01/07/1963	13 anni
	dal	01/07/1965	14 anni
	dal	01/07/1967	15 anni
Misto o	dal	01/07/1969	16 anni
Contributivo	dal	01/07/1971	17 anni
	dal	01/07/1973	18 anni
	dal	01/07/1975	19 anni
	dal	01/07/1977	20 anni
Contributivo	dal	01/01/1982	20 anni

di cui 5 dopo i 50 anni di età

Anni di contribuzione necessari per maturare il diritto alla pensione italiana:

Sistema Retributivo: 20 anni per pensione a 65

Sistema Misto: 20 anni per pensione a 67 oppure 15 anni per pensione a 71 in alcuni casi

Sistema Contributivo: 20 anni per pensione a 67 oppure 5 anni per pensione a 71

- 4) Nati tra il 1° luglio 1977 e l'1.1.1982:** i nati in questa micro categoria residuale, che comprende solo 4 anni e mezzo, conoscono con certezza il requisito per avere diritto alla NZS (identico al gruppo 1) ma per quanto riguarda la pensione italiana si potrebbe appartenere sia al sistema misto che a quello contributivo. D'altronde, considerando che i nati l'1.1.1977 hanno compiuto 19 anni nel 1996, apparterranno al sistema misto solo coloro che hanno iniziato a versare contributi INPS in giovanissima età, per cui si può ipotizzare che la maggior parte di questi soggetti sia compresa nel sistema contributivo e quindi sia assimilabile al gruppo 1.

Prima di passare all'analisi delle criticità che derivano da questo completo disallineamento dei sistemi previdenziali pubblici è utile, tuttavia, sintetizzare le

informazioni principali che scaturiscono da quanto fin qui delineato. In particolare è importante segnalare innanzitutto che:

- Per chi nel 2022 aveva meno di 40 anni, valgono le regole più recenti di entrambi i sistemi
- Per chi ha più di 60 anni valgono le regole originali della NZS e per il sistema pensionistico italiano l'appartenenza al sistema misto è quasi certa¹⁹.

Il quadro diventa invece particolarmente complicato per la categoria di mezzo, che ad oggi è, peraltro, quella potenzialmente più interessata al trasferimento dall'Italia alla Nuova Zelanda, in quanto rientra nelle due categorie di immigrazione più importanti, quantomeno dal punto di vista economico e sociale della realtà neozelandese: Skilled migrant e Business²⁰. Per questi soggetti, infatti, vale la più ampia gamma di possibilità, in funzione dell'anno di nascita, della prima data di contribuzione all'INPS, degli anni effettivi di contribuzione, degli anni trascorsi in Nuova Zelanda.

Un approccio alternativo può essere costruito in base alla nazionalità del lavoratore considerando che, in base alle normative sin qui descritte, la durata del rapporto del lavoro è la variabile fondamentale per quanto riguarda il diritto alla pensione in Italia mentre il periodo di presenza con visto di residenza in Nuova Zelanda è il fattore determinante per la NZS e pertanto, considerando solo i casi più lineari²¹:

- Chi si trasferisce in Nuova Zelanda dopo un'esperienza lavorativa in Italia dovrà valutare attentamente i propri anni di contribuzione prima del trasferimento e poi assicurarsi di rientrare nei criteri di presenza necessari per avere diritto alla NZS mentre,
- Chi si trasferisce in Italia dalla Nuova Zelanda dovrà ricordare che sarà necessario un periodo minimo di 5 anni di contribuzione²² per non perdere i contributi versati all'INPS e che se vuole avere diritto alla NZS dovrà comunque

¹⁹ Chi compie 60 anni nel 2023 è nato a partire dal 1963, considerato che in questo caso il primo anno utile per versare contributi è stato 1977, in base a quanto sin qui esposto solo coloro che hanno iniziato a versare contributi all'INPS a 14 anni possono rientrare nel sistema retributivo puro.

²⁰ È interessante sottolineare come a fronte della sostanziale scomparsa dei Work Visa nel periodo Covid, le domande di residenza accettate per cittadini italiani sono cresciute ulteriormente e sono prossime al doppio il valore massimo pre-Covid, cfr. Box 1

²¹ Ovviamente le situazioni individuali possono risultare, nella realtà, molto più complesse dei casi generali qui analizzati.

²² Almeno 15 anni per gli appartenenti al sistema misto, cfr. Appendice 2

passare in Nuova Zelanda almeno 5 anni dopo il compimento del 50° anno di età.

5. Ostacoli ai trasferimenti e proposte per un possibile Accordo

L'ultima parte di questa analisi è dedicata all'individuazione di quelle che sono le evidenti disparità di trattamento che derivano dalle legislazioni in vigore, quale punto di partenza per elencare le caratteristiche di un possibile futuro accordo pensionistico tra i due Paesi. Si procederà ancora una volta esaminando dapprima le situazioni meno complesse.

5.1 I pensionati

Per chi è già pensionato esistono due evidenti criticità:

- a) Coloro che hanno diritto ad una pensione italiana erogata dall'INPS perdono, in tutto o in parte, il diritto alla NZS qualora si siano trasferiti in Nuova Zelanda e vi siano attualmente residenti;
- b) A parità di anni trascorsi in Nuova Zelanda, chi si trasferisce in Italia negli anni della pensione vede ridotto l'ammontare della NZS. Ad esempio, un italiano che ha lavorato in Nuova Zelanda per 30 anni perde un terzo della sua NZS se decide di tornare al suo Paese di origine

5.2. I giovani

Per gli italiani ed i neozelandesi che hanno iniziato o si apprestano ad iniziare un percorso lavorativo suddiviso tra i due Paesi valgono "in toto" le criticità viste al punto precedente (che si manifesteranno al raggiungimento della pensione) con l'aggiunta di ulteriori fattori di disparità, ed in particolare:

- c) Il requisito di presenza per la NZS: la specifica normativa considera, ai fini della presenza in Nuova Zelanda, solo il periodo che inizia dal giorno della concessione del visto di residenza creando un'evidente disparità tra cittadini italiani arrivati in Nuova Zelanda nello stesso periodo che hanno, per circostanze familiari, lavorative o altri motivi, ottenuto tale visto in momenti diversi, anche ad anni distanza. Ad esempio, se due quarantenni italiani arrivassero oggi in Nuova Zelanda ed uno dei due ottenesse il visto di residenza dopo due anni

mentre l'altro continuasse a rinnovare il visto di lavoro per dieci anni prima di ottenere la residenza, il primo maturerebbe il diritto alla NZS tra 22 anni, il secondo dovrebbe aspettarne altri otto. In termini numerici: se due persone di 43 anni arrivassero in Nuova Zelanda nel 2023, e la prima ottenesse la residenza nel 2025, avrebbe diritto alla NZS a partire dai 65 anni (nel 2045), mentre se la seconda ottenesse la residenza solo nel 2035 maturerebbe il diritto alla NZS solo nel 2055, perdendo potenzialmente fino a 20mila dollari l'anno di NZS. Il tutto a parità di periodo trascorso in Nuova Zelanda, di reddito percepito e di tasse versate.

- d) L'età di maturazione del diritto alla pensione italiana legata alla durata del periodo contributivo in Italia per cui, a parità di età di trasferimento, un lavoratore con almeno 20 anni di contributi in Italia potrà accedere alla pensione a 67 anni mentre chi ne ha meno di 20 dovrà aspettare i 71 anni. Questo si applica anche ai cittadini neozelandesi che intendono trasferirsi in Italia. Una minima differenza nel periodo contributivo può differire il raggiungimento della pensione anche di quattro anni. In questo caso due persone arrivate in Nuova Zelanda nello stesso momento, la prima con 22 anni di contributi e la seconda con 18, inizierebbero a percepire la pensione italiana con 4 anni di differenza.

5.3 La generazione di mezzo

Come nel capitolo precedente, coloro che si trovano attualmente nella fascia d'età compresa tra i 40 ed i 60 anni si trovano nella situazione più complicata. Infatti, se per costoro valgono tutte le disparità dei due paragrafi precedenti ad esse ne vanno aggiunte almeno altre due:

- e) L'introduzione progressiva dei nuovi criteri di accesso alla NZS a partire dal 2024, per cui due persone arrivate in Nuova Zelanda nello stesso momento vedranno riconosciuto il proprio diritto alla NZS in momenti differenti, anche a distanza di anni, solo in base alla data di nascita; in virtù dei nuovi criteri esposti nella Tavola 1, un nato nel 1965, che diviene residente in Nuova Zelanda nel 2020, dovrà aspettare i 68 anni per avere diritto alla NZS mentre un nato nel 1973

che diviene residente nella stessa identica data avrà diritto alla NZS già dai 65 anni. Pur se tale disparità è comunque temporanea e verrà riassorbita nell'arco di pochi anni può incidere in maniera significativa per gli appartenenti a queste classi di età.

- f) La maturazione del diritto alla pensione italiana legata alla durata del periodo contributivo in Italia per cui, a parità di età, un lavoratore potrebbe perdere il proprio diritto al trattamento pensionistico italiana anche in assenza di un solo anno di contributi. Per gli appartenenti al sistema misto esiste, infatti, il rischio di non percepire affatto la pensione qualora gli anni di contributi versati entro il 2011 siano inferiori a 15, il minimo indispensabile per poter accedere alla c.d. Opzione Dini e passare al sistema contributivo, nel quale bastano 5 anni di contributi per maturare il diritto alla pensione (a 71 anni) ²³.

Queste ulteriori disparità sono dovute ai meccanismi delle riforme pensionistiche. Se il primo va incidere solo sull'età alla quale si accederà alla NZS, il secondo ha effetti particolarmente significativi per coloro si sono trasferiti o si stanno trasferendo in Nuova Zelanda ed appartengono al sistema pensionistico misto.

Per questa categoria, infatti, l'assenza di accesso alla "pensione di vecchiaia contributiva", descritta nel capitolo 2, fa sì che qualora non si abbiano almeno 15 anni di contributi versati il rischio di perdere tutti i pagamenti fatti all'INPS negli anni di lavoro in Italia sia particolarmente elevato. In altre parole, gli appartenenti al sistema misto che di trasferiscono in Nuova Zelanda e non hanno versato almeno 15 anni di contributi perdono qualunque diritto alla prestazione pensionistica italiana (e quindi tutti i contributi versati) e, allo stato attuale delle cose, possono recuperare il diritto solo tramite contribuzioni volontarie all'INPS per arrivare al minimo di 15 anni. Ancora una volta è il caso di rimarcare come quest'ultima categoria è quella in cui attualmente rientrano le persone i cui profili sono maggiormente richiesti in Nuova Zelanda, lavoratori altamente qualificati che possono vantare numerosi anni di esperienza in Italia. Queste persone si trovano quindi ad affrontare il maggior numero di "ostacoli", intesi come disparità di trattamento per persone con caratteristiche lavorative simili, e a dover pianificare con la massima attenzione la propria situazione

²³ Cfr. Appendice 2, caso 2b

futura per poter godere appieno dei trattamenti pensionistici ai quali avranno diritto al termine della loro attività.

5.4 Misure da incorporare in un auspicato Accordo

Alla luce di quanto descritto un accordo pensionistico dovrebbe eliminare le criticità sopra evidenziate, nella logica di:

- assicurare diritti identici a parità di esperienze lavorative identiche a prescindere dal Paese in cui si risiede nell'età della pensione.
- assicurare il mutuo riconoscimento dei diritti maturati da un lavoratore nei due Paesi in un'ottica di equipollenza delle esperienze lavorative

Si tratterebbe, in sostanza, di considerare le pensioni maturate dal lavoratore nei due Paesi come un unico trattamento pensionistico erogato dalle autorità competenti di Italia e Nuova Zelanda rimuovendo in tal modo tutti gli effetti penalizzanti che derivano dalle attuali normative. In altre parole si dovrebbero garantire i diritti acquisiti nei due paesi contraenti senza determinare elementi regressivi all'interno di ciascun ordinamento.

Come visto le criticità evidenziate possono essere raggruppate in due categorie principali:

1. Quelle dovute alla residenza del lavoratore in un Paese o nell'altro, sia al momento del trasferimento che nell'età della pensione (punti b,d del paragrafo precedente)
2. Quelle dovute alla struttura dei diversi sistemi pensionistici (punti a,c,e,f)

Per quanto riguarda la prima categoria è importante sottolineare che gli accordi pensionistici che la Nuova Zelanda ha attualmente in essere con lo sparuto numero di Paesi ricordati nel capitolo 2²⁴ prevedono che gli anni passati nel Paese di origine vengano equiparati a quelli di effettiva presenza in Nuova Zelanda. In altre parole, prendendo ad esempio la Grecia²⁵, se un cittadino greco si trasferisce in Nuova Zelanda gli anni passati in Grecia saranno considerati come passati in Nuova Zelanda ai fini del criterio di residenza per la maturazione della NZS²⁶. Inoltre, se il lavoratore

²⁴ Cfr. par 2.1, ultimo capoverso della parte relativa alla Superannuation

²⁵ Unico paese dell'UE assieme all'Irlanda ad avere un accordo pensionistico con la Nuova Zelanda

²⁶ Resta però il vincolo di dover passare in Nuova Zelanda almeno 5 anni dopo il compimento del 50° anno di età

deciderà di tornare nella sua patria una volta che gli sia stata accordata la NZS, continuerà a percepirla per intero. È quindi chiaro che una bozza di accordo tra Italia e Nuova Zelanda dovrà recepire innanzitutto queste norme.

Più complesso è invece il quadro relativo alle criticità che rientrano nella seconda categoria e sono riflesso della completa diversità di approccio degli schemi previdenziali pubblici di Italia e Nuova Zelanda.

Sul versante italiano, innanzitutto, l'appartenenza ad un sistema o ad un altro (contributivo, retributivo, misto) non è certo un fattore modificabile tramite un accordo ma la possibile soluzione delle disparità appare raggiungibile attraverso una modifica dei criteri di calcolo degli anni di contribuzione. Le criticità (c) ed (e) derivano infatti esclusivamente dal numero di anni di contribuzione versati in Italia, ed è quindi possibile ipotizzare un criterio da inserire nell'accordo per introdurre periodi di contribuzione "figurativi" che permettano a chi si trasferisce di poter accedere alle prestazioni pensionistiche italiane in modo quanto più simile, se non identico, a coloro che non si spostano. È importante ricordare che una siffatta norma non andrebbe a incidere sull'importo della pensione, che rimane legato a quanto si è effettivamente versato, ma solo su tempi e modalità di accesso alla prestazione. Sarebbe quindi opportuno inserire nell'accordo una norma che consideri come periodi figurativi di contribuzione in Italia i periodi di lavoro effettivo in Nuova Zelanda²⁷, fermo restando il periodo minimo di 5 anni di contributi. In termini pratici ciò si tradurrebbe:

- nella possibilità di accedere alla pensione italiana già a 67 anni (e non a 71) per i lavoratori appartenenti al sistema contributivo che si trasferiscono in Nuova Zelanda e per i neozelandesi che si trasferiscono in Italia ed hanno meno di 20 anni di contributi

- nella soluzione del problema che hanno gli appartenenti al sistema misto con meno di 15 anni di contribuzione versati entro il 2011 i quali, come accennato, stante la situazione attuale e in assenza di contributi volontari, si vedono di fatto negata la prestazione pensionistica nonostante periodi di versamenti contributivi significativi e cifre accantonate altrettanto rilevanti.

²⁷ In tal modo il beneficio verrebbe legato all'effettivo contributo occupazionale dato alla Nuova Zelanda tramite pagamento delle tasse che finanziano la NZS,

Sul versante neozelandese la norma della DDP penalizza di fatto tutti gli italiani trasferiti in Nuova Zelanda che hanno diritto ad una pensione erogata dall'INPS²⁸, ma anche i neozelandesi che hanno maturato una pensione in Italia. Come accennato, gli italiani, si vedono infatti negare la NZS, con evidente disparità sia rispetto ai connazionali che sono migrati senza avere diritto ad una pensione italiana ma anche ai neozelandesi che godono di un trattamento pensionistico contro la povertà in assenza di una reale necessità di sostegno.

Infatti i contributi INPS rappresentano almeno il 30% del reddito lordo di ciascun lavoratore ed è ovvio che chi ha maturato il diritto ad una pensione italiana ha rinunciato a questa importante componente del proprio reddito per almeno 15 anni. Diviene quantomeno complicato accettare il fatto che a fronte del trasferimento in Nuova Zelanda chi non ha dovuto fare queste rinunce ha diritto al livello minimo di tutela dalla povertà mentre chi ha accantonato risorse lo perde, non in virtù del proprio reddito (come detto la NZS è per tutti) ma solo per essere stato soggetto ad uno schema previdenziale di diverso tipo²⁹. Peraltro, come spiegato nel capitolo 2.2, dopo il trasferimento, gli italiani e i neozelandesi che percepiscono una pensione italiana contribuiranno a sostenere la NZS con circa un ottavo delle tasse pagate, ma questa prestazione verrà a loro negata, anche se matureranno i requisiti per riceverla.

Se è ovvio che un accordo non può cambiare i requisiti specifici richiesti per maturare il diritto ad un trattamento pensionistico è altresì chiaro che la DDP rappresenta un notevole ostacolo, probabilmente il più significativo, per coloro che, avendo accumulato esperienza e capacità lavorative in Italia, decidano di spostarsi per contribuire alla crescita della Nuova Zelanda. In quest'ottica la soluzione migliore sarebbe l'eliminazione *tout court* di tale politica. In alternativa, per mitigarne gli effetti, si possono elencare alcune soluzioni che, a giudizio del Comites, potrebbero essere incluse in un accordo, norme che, alternativamente:

- a. assicurino ai migranti l'esenzione dalla DDP per un numero di anni pari a quelli di lavoro effettivo svolto in Nuova Zelanda. In questo caso chi si trasferisce per lavorare verrebbe "premiato" in modo proporzionale al suo contributo all'economia del nuovo Paese;

²⁸ Secondo il Rapporto Annuale INPS 2022 la percentuale di pensioni erogate dall'Istituto è pari al 96,6% per quanto riguarda gli individui ed al 97,8% per gli importi, quindi è lecito supporre che i casi esclusi dalla DDP siano numericamente trascurabili.

²⁹ Lo studio del Retirement Policy and Research Centre dell'Università di Auckland citato alla nota di riferimento (vii) proponeva alcuni modelli di parametrizzazione dell'importo della NZS legati agli scaglioni di reddito che, peraltro, comporterebbero un risparmio per il Governo neozelandese superiore all'introito attualmente derivante dalla DDP

- b. offrano al lavoratore l'opzione di scegliere di mantenere la propria pensione italiana e ricevere solo una parte di NZS in base agli anni effettivamente lavorati in Nuova Zelanda³⁰
- c. considerino la pensione proveniente dall'Italia come una componente aggiuntiva della restituzione del Kiwisaver maturato dal lavoratore, purché egli decida di ricevere quanto accumulato sotto forma di pensione integrativa e non in un'unica soluzione al compimento dei 65 anni. Se, infatti il Kiwisaver può essere cumulato alla NZS senza interferire con il criterio della pensione statale unica nonostante il ruolo in esso svolto dallo Stato, in probabile contrasto con il punto i. della norma relativa alla DDP esaminato nel paragrafo 2.2, che fa riferimento a pensioni gestite da enti statali o per loro conto, la pensione italiana potrebbe essere assimilata al Kiwisaver in virtù dei numerosi punti di contatto tra le relative normative.

Questo è, chiaramente, un elenco non esaustivo e si deve tenere presente che ciascuna di queste ipotesi è suscettibile di critiche e comporta oneri amministrativi più o meno pronunciati ma questo esercizio serve a dimostrare che esistono numerosi possibili approcci al superamento dell'ostacolo DDP, che pertanto non deve essere ritenuto insormontabile.

L'analisi sin qui svolta si è limitata, peraltro, all'aspetto meramente tecnico relativo alle pensioni, nulla vieta che l'eliminazione o la modifica della DDP possano essere legate ad iniziative di più ampio respiro, quali ad esempio accordi bilaterali di tipo commerciale o di cooperazione in settori quali la ricerca scientifica o le iniziative culturali. In questo più vasto ambito potrebbero essere considerati anche progetti di ambito europeo, visto che il problema della DDP interessa la maggior parte delle pensioni erogate nei Paesi dell'Unione.

Si deve, infine, sottolineare che, al momento, gli italiani che lavorano in Nuova Zelanda solo in virtù di un Work Visa, senza quindi essere residenti, non possono accedere al Kiwisaver, perciò il risparmio volontario sostenuto dallo Stato viene loro negato sino al conseguimento della residenza. Appare chiaro che un accordo

³⁰ Una proposta in tal senso era stata avanzata dal partito NZ First prima della riforma approvata nel 2020

dovrebbe sanare anche quest'ultima criticità in modo da equiparare coloro che si trasferiscono per lavoro a tutti i lavoratori neozelandesi sin dal primo giorno di attività.

6. Conclusioni

Il costante flusso migratorio dall'Italia verso la Nuova Zelanda è stato, da sempre, portatore di vantaggi per entrambi i Paesi coinvolti, grazie al trasferimento delle competenze e dell'esperienza italiane verso una nazione giovane ed in crescita. Nel contempo, gli italiani trasferiti in Nuova Zelanda hanno potuto trarre profitto dalle opportunità di un contesto economico in continuo sviluppo oltre che dalla possibilità di vivere in uno degli ultimi paradisi naturali del pianeta. Questa classica situazione di vantaggio reciproco potrebbe essere ulteriormente incentivata rimuovendo la complessità legata ai trattamenti pensionistici, che, al momento, è uno dei principali ostacoli allo spostamento, probabilmente il più rilevante, soprattutto per le figure professionali che uniscono alla preparazione accademica numerosi anni di esperienza lavorativa. Infatti, sono coloro che ottengono la residenza in Nuova Zelanda all'interno delle categorie Skilled migrant o Business a portare in questo Paese il mix ottimale di cultura e carriera.

La sostanziale differenza tra sistemi pensionistici rende particolarmente articolata la situazione proprio per questa categoria di persone e tale complessità si è ulteriormente accentuata a causa delle recenti modifiche ai criteri di eleggibilità per la Superannuation neozelandese. L'analisi svolta ha evidenziato che esistono evidenti disparità di trattamento pensionistico tra lavoratori con esperienze simili dovute a fattori quali la data di nascita, il Paese di residenza in vecchiaia, il tempo trascorso in Italia e in Nuova Zelanda nel periodo lavorativo, gli anni di contribuzione al sistema previdenziale pubblico italiano. Questi fattori di criticità comportano un chiaro ostacolo al crescente interscambio di risorse, conoscenze e capacità e risultano particolarmente penalizzanti per le persone di età attualmente compresa tra i 40 ed i 50 anni, che rappresentano tuttavia il più importante contributo in termini di qualità al flusso migratorio proveniente dall'Italia.

Un accordo pensionistico è certamente lo strumento più adeguato per risolvere, o quantomeno mitigare, tali problemi, e far sì che i benefici del trasferimento dei lavoratori possano dispiegarsi al massimo della potenzialità. L'obiettivo è irrobustire le componenti alla base di questo positivo interscambio per evitare che le attuali



criticità contribuiscano a dirottare queste risorse verso altri Paesi dove l'esistenza di accordi pensionistici più vantaggiosi riduce rischi e costi legati alle prospettive per la vecchiaia, generando una significativa distorsione a nocumento di entrambi i Paesi.

In questo lavoro il Comites ha voluto in primo luogo evidenziare le attuali disparità di trattamento previdenziale a parità di esperienze lavorative, partendo dai provvedimenti normativi che le hanno generate, per poi tracciare alcune ipotesi di linee guida per possibili soluzioni operative all'interno di un auspicato accordo che, in particolare, dovrebbe:

A. recepire le norme di mutuo riconoscimento del tempo di lavoro svolto nei due Paesi alla stregua di quanto previsto negli accordi già in essere tra la Nuova Zelanda ed altri Paesi. In sostanza, per chi ha vissuto e lavorato a cavallo tra le due nazioni, i periodi trascorsi in Italia dovrebbero essere considerati come passati in Nuova Zelanda e viceversa, cancellando così ogni disparità dovuta ai periodi di presenza in ciascun Paese, prima e durante l'età pensionabile;

B. individuare le soluzioni necessarie per assicurare a coloro che hanno lavorato in entrambi i Paesi un trattamento pensionistico equo e commisurato ai diritti acquisiti nelle varie esperienze professionali, a prescindere da dove si siano svolte, ed in particolare abolire, o quantomeno rivedere, la Direct Deduction Policy, per fare in modo che chi parte e chi resta abbiano lo stesso trattamento.

C. garantire a coloro che si trasferiscono in Nuova Zelanda per motivi di lavoro la possibilità di aderire al fondo Kiwisaver a partire dal primo giorno di attività anche se provvisti di un semplice visto di lavoro e non ancora residenti.

Il Comites invita pertanto le autorità competenti ad attivarsi nei tempi più rapidi per raggiungere un accordo in campo previdenziale al fine di incrementare i mutui benefici che da sempre caratterizzano le relazioni tra Italia e Nuova Zelanda ed i flussi migratori che ne sono certamente l'elemento più importante.

Appendice 1 – Il Kiwisaver

Il Kiwisaver si può considerare come una sorta di fondo pensione integrativo volontario ed appartiene agli schemi di risparmio di tipo 3 nella classificazione OCSE, essendo finalizzato a ridurre la differenza tra il reddito percepito dal lavoratore prima della pensione e l'ammontare della NZS. In base all'attuale regolamentazione, al momento della prima assunzione si è iscritti automaticamente al Kiwisaver ma è possibile cancellare tale iscrizione (c.d. opt-out) entro l'ottava settimana di lavoro. Il Kiwisaver è riservato ai lavoratori residenti in Nuova Zelanda ed il suo funzionamento può essere riassunto esaminandone le tre fasi principali:

- a) **Contribuzione:** il lavoratore può scegliere quale quota del proprio salario lordo debba essere accantonata nel Kiwisaver, attualmente le aliquote previste sono: 3%, 4%, 6%, 8% e 10%. Il datore di lavoro è invece tenuto ad accantonare sul Kiwisaver del lavoratore una quota minima del 3% del salario lordo. Lo Stato, infine, versa nel Kiwisaver 50 centesimi per ogni dollaro versato dal lavoratore, fino a un massimo di \$521,43 annui. In termini pratici i versamenti, che tengono conto delle ritenute fiscali, sono gestiti dal datore di lavoro e amministrati dall'Agenzia delle Entrate (IRD). Il lavoratore può decidere di sospendere temporaneamente le proprie contribuzioni per periodi di tre mesi o un anno, che possono essere reiterati senza limite.
- b) **Gestione:** esistono molteplici fondi di gestione del Kiwisaver, il lavoratore può indicarne uno all'atto dell'iscrizione oppure essere inserito in uno dei fondi "d'ufficio" (default funds). Il lavoratore può liberamente scegliere fondi più o meno aggressivi rispetto alle strategie di investimento (es. conservativo, bilanciato, etc.) in base al proprio profilo di rischio; se inserito in un default fund la gestione sarà di tipo bilanciato. La qualità dell'amministrazione dei fondi da parte dei gestori è controllata congiuntamente dal Ministero dell'Industria (MBIE) dall'Authority sui mercati finanziari (FMA). I gestori dei fondi devono assicurare agli iscritti adeguata rendicontazione periodica sull'andamento dell'investimento, seguendo le direttive del Ministero.
- c) **Riscatto:** al compimento del 65° anno di età, il lavoratore può riscattare, in tutto o in parte, l'ammontare accumulato, a propria discrezione. Di fatto l'investimento del fondo continua finché l'iscritto non decide di azzerarlo. È possibile peraltro continuare a contribuire al fondo, su base volontaria e senza versamenti ulteriori da parte del datore di lavoro e dello Stato, anche dopo il compimento del 65° anno di età. Esiste anche una gamma di possibilità di riscatto prima di aver raggiunto i 65 anni che comprende: l'anticipo per l'acquisto della prima casa (una tantum), difficoltà finanziarie, gravissimi problemi di salute, emigrazione permanente. È importante notare che i gestori, devono inserire all'interno della rendicontazione periodica una stima del valore dell'investimento nell'ipotesi di trasformazione del capitale accumulato in versamenti regolari fino all'età di 90 anni. Questo nel chiaro intento di rendere gli investitori



consapevoli di quanto potrebbe essere la loro “pensione integrativa” derivante dal Kiwisaver nel caso decidano di non ritirare tutto l’importo allo scadere dei 65 anni.

Appendice 2 - Suddivisione per classi di età e diritto alla pensione in Italia

Per meglio comprendere le possibili situazioni in base all’anno di nascita del lavoratore, è utile riepilogare sinteticamente il ventaglio di casi possibili, prendendo in considerazione circostanze di complessità crescente.

1) Nati a partire dall’1.1.1982^a che sicuramente rientrano nel sistema contributivo. **Per costoro esistono tre tipi di pensione:**

- *pensione anticipata*: per la quale attualmente servono almeno 42 anni e 10 mesi contributi a prescindere dall’età^b oppure a 64 anni se si verificano determinate condizioni^c
- *pensione di vecchiaia*: ottenibile al raggiungimento del 67° anno di età, posto che si siano versati almeno 20 anni di contributi e che la pensione sia significativamente superiore alla minima sociale^d
- *pensione di vecchiaia contributiva*: ottenibile al raggiungimento dei 71 anni purché si abbiano almeno 5 anni di contributi effettivamente versati

Il calcolo dell’importo della pensione parte dal cosiddetto “montante contributivo”, ovvero dalla somma dei contributi effettivamente versati dal lavoratore rivalutati in base alla variazione media quinquennale del Prodotto Interno Lordo (PIL)^e.

2) Nati tra l’1.1.1963 e il 31.12.1981 questa categoria si può scomporre in 2 gruppi:

2a) Lavoratori che hanno versato il loro primo contributo INPS dopo l’1.1.1996, per i quali valgono le stesse norme del caso 1, in quanto rientrano nel sistema contributivo

2b) Lavoratori che hanno iniziato a versare i contributi prima dell’1.1.1996 che rientrano invece nel sistema misto^f ovvero vedranno la loro pensione calcolata in parte con il vecchio sistema, in parte con il nuovo, a seconda degli anni di contribuzione versati prima e dopo l’1.1.1996. In altre parole sarà una pensione calcolata “pro quota” tra i due sistemi^g. È chiaro che più la data di nascita si avvicina al 1982 maggiore sarà la quota di pensione calcolata con il nuovo sistema. Si deve sottolineare che gli appartenenti a questo gruppo possono avere accesso alla pensione anticipata ed alla pensione di vecchiaia sopra descritte ma non hanno diritto alla pensione di “vecchiaia contributiva” che, come visto, scatta ai 71 anni in presenza di un periodo contributivo inferiore ai 20 anni ma di almeno 5 anni^h.



3) Nati fino al 31.12.1963, sostanzialmente gli ultrasessantenni che hanno iniziato a lavorare prima del 1978ⁱ rientrano, infine:

- nel sistema misto, se non avevano versato almeno 18 anni di contributi all'INPS al 31.12.1995

- nel sistema retributivo se a tale data avevano almeno 18 anni di contributi versati.

Per coloro che appartengono al sistema retributivo valgono norme completamente differenti non solo per il calcolo della pensione ma anche per maturare il diritto alla prestazione pensionistica stessa. **Infatti, nel sistema retributivo, il diritto alla pensione si ottiene in due modi:**

- per anzianità, al raggiungimento di un numero minimo di anni di contribuzione (di norma 35)
- per vecchiaia, al raggiungimento di un limite di età (65 anni per gli uomini, 60 per le donne), a prescindere dagli anni di contribuzione, posto che si siano versati contributi per almeno 20 anni

La pensione viene calcolata in base a due parametri principali: anzianità retributiva (cioè il numero di anni durante i quali si sono versati i contributi) e la retribuzione media degli ultimi anni di lavoro. L'importo non dipende, pertanto, da quanto si è effettivamente versato ma soltanto dai due citati parametri.

Note:

a: Questi soggetti, infatti, hanno compiuto 14 anni, età minima per lavorare, nel 1996 quindi, per definizione, non posso aver versato contributi prima di tale data. L'obbligo scolastico è stato innalzato a 15 anni solo a partire dal 1999 (legge 9/1999).

b: Per le donne 41 anni, la legge Fornero prevede che tale soglia venga rivista regolarmente

c: Si devono avere almeno 20 anni di contributi versati e la pensione deve avere un importo mensile pari ad almeno 2,8 volte l'importo mensile dell'assegno sociale. cfr: Circolare Inps n. 28/2022

d: La legge di Bilancio 2023 ha fissato il trattamento minimo a € 563,73 mensili

e: Non dipende quindi più dal numero di anni per i quali si sono versati i contributi. Cfr. <https://www.inps.it/prestazioni-servizi/montante-contributivo>

f: I nati nel 1963 avevano 33 anni nel 1996 quindi buona parte di loro aveva già versato contributi, ovviamente la percentuale degli appartenenti al sistema misto tende a diminuire man mano che ci si avvicina al 1981

g: Ad esempio, chi ha versato contributi per 20 anni prima del 1996 e per 10 anni dopo riceverà una pensione calcolata per 2/3 col sistema retributivo e per 1/3 con quello contributivo

h: Esiste tuttavia la possibilità di aderire alla cosiddetta "opzione Dini" che permette di passare dal sistema misto a quello contributivo posto che si abbiano almeno 15 anni di contributi versati entro il 31.12.2011. In altre parole, con almeno 15 anni di contributi, questi soggetti possono comunque avere diritto ad una pensione al raggiungimento dei 71 anni anche senza aver raggiunto i 20 anni di contribuzione.

i: Il primo anno utile per poter avere almeno 18 anni di contribuzione al 31.12.1995

Riferimenti

ⁱ Per un quadro storico completo dell'immigrazione italiana in Nuova Zelanda si vedano ad es.

- <https://www.italy.it/alla-fine-del-mondo%E2%80%A6-la-presenza-italiana-nuova-zelanda>
- I documenti contenuti nell'archivio <https://www.dante.org.nz/archivio-immigrazione>
- Ma anche le pagine di wikipedia <https://it.wikipedia.org/wiki/Italo-neozelandesi>, aggiornata però solo fino al 2006 e https://en.wikipedia.org/wiki/Italian_New_Zealanders

ⁱⁱ <https://retirement.govt.nz/>

ⁱⁱⁱ Cfr. Te Ara Ahunga Ora Policy Papers 2021/03 "An introduction to New Zealand Superannuation", pag 2

^{iv} Nel 2001 è stato introdotto uno strumento denominato Superannuation Fund, che investe capitali accantonati dal Governo e che verrà utilizzato in futuro per ridurre in parte l'onere della NZS, secondo precise regole di utilizzo Cfr. Te Ara Ahunga Ora Policy Papers 2021/03 "An introduction to New Zealand Superannuation", pag 5

^v Cfr. New Zealand Superannuation and Retirement Income Act, ottobre 2001 e successivi emendamenti fino a novembre 2022 ed in particolare il Social Security Act 2018 (sections 187-191).

^{vi} Cfr. <https://www.workandincome.govt.nz/pensions/travelling-or-moving/social-security-agreements/index.html> dove peraltro le isole del canale della Manica Jersey and Guernsey, la cui popolazione totale non arriva a 200mila persone, sono considerate ciascuna Stato sovrano.

^{vii} Sulla base di questi dati, e sempre su incarico della Retirement Commission, l'Auckland University Retirement Policy and Research Centre, preparò una dettagliata analisi dell'impatto previsto sul sistema fiscale neozelandese della crescente numerosità degli aventi diritto alla NZS fornendo, al contempo, alcuni suggerimenti per ridurre le conseguenze dell'inevitabile aumento dell'età media della popolazione. In sostanza, per evitare che il costo della NZS diventasse insostenibile per l'erario neozelandese e tutelare così l'equità intergenerazionale, venivano considerate alcune ipotesi di studio ovvero:

1. L'innalzamento dell'età pensionabile a 67 anni;
2. La razionalizzazione dell'importo della NZS eliminando la distinzione tra single, coppie, etc.;
3. Un sistema di prelievo fiscale ottimizzato per ridurre la l'evidente iniquità legata al fatto che anche i cittadini più ricchi ricevono la NZS per importi non molto differenti dalle categorie meno abbienti. Cfr: Susan St John and Claire Dale: "Intergenerational impacts: the sustainability of New Zealand Superannuation" Retirement Policy and Research Centre working papers, 2019

^{viii} Cfr. <https://www.workandincome.govt.nz/about-work-and-income/news/2021/changes-to-residency-rules-for-nz-super-coming.html>

^{ix} Si veda in particolare il paper citato alla nota 4

^x Cfr. Social Security Act 2018 (sections 187-191).

^{xi} Cfr. Te Ara Ahunga Ora Policy Papers 2021/02 "New Zealand retirement income policies and how they compare within the OECD",

^{xii} Cfr. Te Ara Ahunga Ora Policy Papers 2021/03 "An introduction to New Zealand Superannuation", pag 13

^{xiii} cfr. <https://www.workandincome.govt.nz/eligibility/seniors/nz-super-and-veterans-pension-residency-changes-2024.html>