

COM(2000) 622 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili

1. INTRODUZIONE

I sistemi pensionistici comprendono regimi sia pubblici che privati e si fondano in genere su tre pilastri: sistemi pubblici di base, regimi professionali e piani di pensionamento privati. Ogni pilastro ha i suoi pregi e difetti. Tuttavia, in tutti gli Stati membri sono i regimi pubblici a provvedere in larga misura al reddito delle persone anziane. La combinazione dei tre pilastri che compongono i sistemi pensionistici offre agli anziani un livello di prosperità e di indipendenza economica senza precedenti in Europa. La prospettiva dell'invecchiamento della popolazione e del pensionamento della generazione degli anni del " boom demografico " costituisce un'importante sfida per questa storica conquista. Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione sarà tale che, in assenza di adeguate riforme, rischia di compromettere il modello sociale europeo, nonché la crescita economica e la stabilità dell'Unione europea. Si invitano pertanto gli Stati membri a definire strategie chiare per garantire l'adeguatezza dei rispettivi sistemi pensionistici, senza destabilizzare le finanze pubbliche o gravare eccessivamente sull'economia.

Se gli Stati membri restano responsabili dei rispettivi sistemi pensionistici, è evidente che hanno anche molto da imparare gli uni dagli altri. Inoltre, dalla sostenibilità dei sistemi pensionistici dipenderà in larga misura la capacità dell'Unione europea di conseguire la maggior parte degli obiettivi fondamentali stabiliti dall'articolo 2 del trattato che istituisce la Comunità europea, tra cui un elevato livello di protezione sociale, una crescita sostenibile e non inflazionistica e la coesione sociale. Per questo motivo il Consiglio europeo ha richiesto uno scambio collettivo sulla futura sostenibilità dei sistemi pensionistici. La presente comunicazione propone un'impostazione di base per portare avanti tale lavoro. In occasione della riunione tenutasi il 23 e 24 marzo a Lisbona, il Consiglio europeo ha deciso di " incaricare il [Gruppo ad alto livello "Protezione sociale" \[1\]](#) (...) tenendo conto dei lavori attualmente svolti dal Comitato di politica economica (...), in via prioritaria, di preparare, sulla base di una comunicazione della Commissione, uno studio sulla futura evoluzione della protezione sociale in un'ottica di lungo periodo, ponendo in particolare risalto la sostenibilità dei sistemi pensionistici in contesti temporali diversi sino al 2020 e oltre, se necessario. "Quanto alla necessità di modernizzare la protezione sociale, nelle conclusioni di Lisbona si afferma che "la sfida può essere meglio affrontata quale parte di uno sforzo congiunto ".

Il Consiglio europeo ha nuovamente preso in esame la questione delle pensioni nella riunione tenutasi il 19 e 20 giugno a Santa Maria da Feira, sottolineando che " occorre riservare particolare attenzione alla sostenibilità dei regimi pensionistici mediante la definizione di due linee d'azione volte a migliorare le capacità di previsione delle tendenze future e ad ottenere informazioni approfondite sulle strategie di riforma attuali o previste dei regimi pensionistici nazionali ".

La presente comunicazione vuole rispondere a tali richieste affrontando la questione della sostenibilità dei sistemi pensionistici. Per sostenibilità dei sistemi pensionistici, si intende la loro capacità di conseguire obiettivi sociali su base continuativa, senza tralasciare altri traguardi

politici, come il risanamento delle finanze pubbliche e l'equità tra le generazioni. La sostenibilità non può essere garantita singolarmente da uno o più elementi. Alti tassi di crescita economica e un aumento dell'occupazione sono determinanti e contribuiranno fortemente alla sostenibilità. Un contributo altrettanto importante verrà dalle riforme stesse dei sistemi pensionistici, a maggior ragione se si considerano le incertezze legate al fatto che la questione si colloca in una prospettiva di lungo periodo. Le riforme possono toccare i parametri dei sistemi pensionistici pubblici, come pure la struttura dei regimi, ovvero il contributo apportato dai tre pilastri.

La presente comunicazione intende fornire al Gruppo ad alto livello " Protezione sociale " informazioni per il lavoro che è chiamato a svolgere sull'evoluzione delle pensioni nel lungo periodo. La comunicazione indica le principali sfide che i sistemi pensionistici avranno di fronte e propone un quadro per analizzare tali sfide e le eventuali risposte politiche. Le questioni attinenti alla [riforma delle pensioni sono già di grande attualità in numerosi Stati membri \[2\]](#) . Diversi paesi hanno già avviato riforme relative ai tre pilastri dei sistemi pensionistici. Le riforme dei sistemi pensionistici pubblici sono soprattutto dirette a controllare l'aumento della spesa, mentre le correzioni dei regimi pensionistici professionali e privati servono spesso per consentire loro di svolgere un ruolo di maggiore rilievo nell'erogazione di risorse a favore degli anziani. Poiché in ogni paese i sistemi sono diversi, una soluzione uniforme a livello europeo non è né auspicabile, né appropriata. Per ottenere sistemi pensionistici sostenibili e sicuri è indispensabile che ciascun paese individui i cambiamenti politici richiesti e disponga del consenso necessario per procedere alla riforma. Nonostante vi siano notevoli differenze di approccio, in tutti gli Stati membri si riscontrano gli stessi problemi di fondo. Con l'invecchiamento della popolazione, la spesa pubblica rischia di lievitare enormemente. In mancanza di riforme, il livello di spesa dei regimi pensionistici pubblici potrebbe raggiungere, in alcuni Stati membri, il 15-20% del PIL nel 2030. [Gli impegni dei sistemi pensionistici a ripartizione potrebbero, in alcuni casi, arrivare fino al 200% del PIL \[3\]](#) . Un notevole aumento della percentuale dei pensionati richiederà inevitabilmente un aumento delle risorse accantonate dalla popolazione attiva. I tassi di occupazione e i livelli di produttività delle generazioni attive contribuiranno pertanto in larga misura a determinare le condizioni di vita dei pensionati. Tutti gli Stati membri hanno bisogno di modernizzare o adeguare i rispettivi sistemi pensionistici e le condizioni del mercato del lavoro, in modo che possano sostenersi a vicenda e contribuire maggiormente alla promozione della crescita economica e della coesione sociale.

Come dimostrato dalla strategia per l'occupazione, una riflessione collettiva condotta a livello europeo può aiutare gli Stati membri a collocare determinati temi fermamente all'interno del loro programma politico nazionale. Uno scambio intenso di esperienze ed idee, che evidenzia la molteplicità delle prassi esistenti all'interno dell'UE, può ampliare la gamma delle opzioni politiche. Infine, una collaborazione aperta alla partecipazione di tutte le persone interessate contribuirà a rafforzare la fiducia del pubblico nei sistemi pensionistici, chiarendo come sia possibile renderli sostenibili.

Modernizzare e riformare i sistemi pensionistici costituisce un processo complesso, che coinvolge una vasta gamma di interessi ed interlocutori. Ne dipende la sopravvivenza di una vasta e potenzialmente vulnerabile fascia della popolazione. Occorre rispettare le legittime aspettative della gente e mantenere un giusto e sostenibile equilibrio tra diritti e doveri. Le riforme dovrebbero essere in grado di rispondere alle sfide che ci attendono, avere un impatto credibile, trasparente e chiaro e prevedere un lasso di tempo sufficiente per consentire alle persone di adeguarsi. Il processo di riforma esige la partecipazione e l'impegno di tutte le parti interessate. Risulta pertanto urgente elaborare strategie di riforma globali prima che insorgano gravi problemi finanziari.

Si tratta pertanto di indurre uno sforzo comune, che individui modalità pratiche per garantire la sostenibilità e adeguatezza delle pensioni, senza intaccare il risanamento delle finanze pubbliche e l'equità tra le generazioni. Per conseguire l'obiettivo strategico globale formulato a Lisbona, è indispensabile che la Commissione e gli Stati membri portino a buon fine questa impresa. Per

contro, affrontando tutti i fattori che influiscono sui sistemi pensionistici, come l'occupazione e l'andamento dell'economia, senza limitarsi ai parametri della definizione delle pensioni, la presente comunicazione ribadisce che è appunto attraverso la strategia di rafforzamento reciproco delle politiche economiche e sociali, definita a Lisbona, che l'Europa può sperare di garantire in futuro la sicurezza e sostenibilità dei regimi pensionistici.

2. LE SFIDE LANCIATE AI SISTEMI PENSIONISTICI

La maggior parte delle risorse destinate alle persone anziane vengono fornite dai sistemi pensionistici. Nel pacchetto globale di assistenza alle persone della terza età, le pensioni costituiscono la quota più rilevante, erogata principalmente dai sistemi pubblici. Nell'Unione europea le prestazioni di vecchiaia e di reversibilità **rappresentano insieme oltre il 45 per cento della spesa complessiva per la protezione sociale, oppure circa il 12 per cento del PIL [4]**. La maggior parte delle prestazioni di vecchiaia e di reversibilità vengono fornite dai regimi obbligatori e sono finanziate attraverso i contributi sociali e l'imposizione fiscale generale. Gli anziani sono inoltre i maggiori beneficiari dell'assistenza sanitaria e a lungo termine, per cui costituiscono il segmento della società che dipende maggiormente dai sistemi di protezione sociale. L'assistenza sanitaria, pari al 7 per cento del PIL, si colloca peraltro al secondo posto della spesa sociale.

Negli ultimi decenni i sistemi pensionistici europei hanno potuto conseguire pienamente i loro obiettivi sociali. Le pensioni statali hanno consentito di accrescere la sicurezza economica e la posizione relativa dei redditi dei pensionati, rendendo questi ultimi più indipendenti e consentendo loro di godere di un periodo prolungato di riposo al termine della vita lavorativa. Il rischio della povertà tra le persone anziane, una volta assai diffuso, è stato notevolmente ridotto, come pure il numero di coloro che devono far ricorso all'aiuto dei discendenti o a sistemi di assistenza sociale riservati ai meno abbienti. I sistemi pensionistici sono riusciti nel loro intento, nonostante il considerevole aumento della vita media e del numero di pensionati, registrato negli ultimi decenni.

La sfida maggiore e sicuramente più persistente che i sistemi pensionistici hanno attualmente di fronte è l'invecchiamento della popolazione. Tuttavia, la necessità di riformare i regimi pensionistici non deriva soltanto dall'evoluzione degli equilibri demografici. Esiste un'interazione critica tra sostenibilità finanziaria delle pensioni, crescita economica e occupazione, che non va trascurata. Da un lato, una maggiore crescita economica ed espansione dell'occupazione può creare nuove opportunità: aumentare il numero delle persone attive è indispensabile per stabilizzare o persino ridurre gli indici di dipendenza economica. Dall'altro, i sistemi pensionistici hanno bisogno di funzionare meglio, sia per quanto riguarda il raggiungimento dei loro obiettivi sociali, che per quanto concerne il sostegno degli obiettivi di occupazione e di crescita che l'Europa si è posta.

2.1. Le conseguenze dell'evoluzione demografica

Nei prossimi decenni il numero degli anziani aumenterà notevolmente rispetto alle persone in età lavorativa. Nessuna misura politica ragionevole sarà in grado di contrastare tale evoluzione della struttura demografica dell'Unione europea. Tuttavia, la sostenibilità dei sistemi pensionistici non dipende tanto dall'indice di dipendenza demografica degli anziani, quanto da quello di dipendenza economica.

La tendenza all'invecchiamento della popolazione, registrata nel corso dell'ultimo secolo,

deriva dall'aumento della vita media, a sua volta determinato da migliori condizioni sociali e

sanitarie e da una flessione dei tassi di fertilità. La tendenza non è nuova ed è destinata a continuare. I progressi della medicina non danno segni di rallentamento e le previsioni

demografiche del passato hanno avuto la tendenza a sottovalutare l'aumento della speranza di vita. I tassi di fertilità sono per il momento molto inferiori al livello necessario per sostituire completamente la popolazione esistente. Essi potrebbero crescere eliminando alcuni degli ostacoli e disincentivi alla formazione delle famiglie e alla procreazione (connessi in particolare al mercato del lavoro, alla disponibilità di alloggi e di servizi di assistenza all'infanzia). I tassi di fertilità tendono ad essere più elevati negli Stati membri che conducono una politica attenta a conciliare vita familiare e professionale, anche se restano troppo bassi per contrastare l'invecchiamento della popolazione.

Il fenomeno che marcherà i prossimi decenni sarà il progressivo pensionamento della generazione nata negli anni del " boom demografico " del secondo dopoguerra. Questa evoluzione demografica produrrà, in un primo tempo, un invecchiamento della forza lavoro, poi, dal 2010 in avanti, un forte aumento del numero dei pensionati e, successivamente, una crescente richiesta di cure mediche e di assistenza a lungo termine.

L'indice di dipendenza degli anziani aumenterà notevolmente nei prossimi 30-40 anni. Secondo le proiezioni demografiche a lungo termine di Eurostat, il numero delle persone in età lavorativa per ciascun pensionato si dimezzerà entro il 2050, passando da 3,5 a 1,8 a livello europeo (cfr. tabella 1). **L'effetto del " boom demografico " inizierà a scemare intorno al 2030 e dovrebbe annullarsi non prima della metà del secolo [4] .**

L'espansione del numero delle persone anziane sarà tale che il progresso del loro indice di dipendenza demografica non potrà essere rallentato da un improvviso aumento della fertilità o da un livello realistico d'immigrazione. Un incremento dei tassi di fertilità produce i primi effetti sul mercato del lavoro soltanto 20 anni dopo. Mentre, se l'immigrazione può contribuire ad aumentare il tasso di occupazione, il suo impatto positivo dipende dalla misura in cui gli immigrati possono essere adeguatamente inseriti nel mercato del lavoro.

Tabella 1: proiezioni di base degli indici di dipendenza degli anziani negli Stati membri dell'EU (ultra-65enni rispetto alla popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni)

%	2000	2010	2020	2030	2040	2050
B	29,5	31,1	38,0	48,8	53,5	52,0
DK	25,5	29,6	35,7	42,0	47,0	43,7
D	28,0	34,1	38,6	50,3	57,0	56,1
EL	30,2	33,6	38,0	44,4	54,7	61,6
E	28,7	30,7	35,2	44,7	59,8	68,7
F	28,5	29,5	38,1	46,4	52,1	53,2
IRL	20,3	20,5	26,2	32,1	38,4	46,6
I	30,7	35,5	42,1	52,9	67,8	69,7
L	24,8	27,6	33,0	42,5	47,2	43,5
NL	23,1	26,2	34,7	44,2	50,1	46,9

A	26,3	30,1	34,5	47,0	57,0	57,7
P	26,7	28,5	32,2	37,2	46,3	50,9
FIN	25,9	29,7	41,4	49,5	49,7	50,6
S	30,9	33,8	39,8	45,4	48,9	48,5
UK	27,8	28,5	33,9	43,1	49,1	48,5
UE	15	28,3	31,4	37,3	46,8	55,0 55,9

Tuttavia, la sostenibilità delle pensioni non deriva dall'indice di dipendenza demografica, ma da come quest'ultimo si riflette sull'indice di dipendenza economica (che è ben più elevato) e sui trasferimenti. Per valutare la futura sostenibilità dei sistemi pensionistici risulta pertanto più opportuno mettere a confronto il numero totale degli occupati con quello di coloro che non lavorano. Attualmente, nell'Unione europea l'indice di dipendenza economica (persone di età superiore a 20 anni inattive rapportate al numero complessivo dei lavoratori) è pari allo 0,86%. Ciò significa che il numero delle persone inattive in età lavorativa è pressoché uguale a quello delle persone attive. Tra gli adulti che non lavorano quasi 6 su 10 hanno meno di 65 anni e beneficiano di prestazioni di vario tipo. L'aumento dell'indice di dipendenza degli anziani potrebbe influire negativamente sull'indice di dipendenza economica; tuttavia, riducendo il numero delle persone inattive tra la popolazione in età lavorativa sarà possibile alleviare l'onere finanziario che con l'invecchiamento della popolazione graverà sugli occupati. Si pone pertanto il problema cruciale di stabilire fino a che punto sia possibile contrastare l'impatto dell'invecchiamento della popolazione sui tassi di dipendenza economica aumentando i tassi globali di occupazione.

2.2. Dimensione politica ed economica della riforma pensionistica

Le riforme necessarie per rendere i sistemi pensionistici sostenibili risultano politicamente difficili da portare avanti. Serve un consenso quanto più ampio possibile. Le riforme devono essere globali e non limitarsi soltanto all'aspetto delle pensioni. Determinante è prevedere una valida strategia per la crescita economica. Per poter mantenere la sostenibilità delle pensioni in presenza di un rapido invecchiamento della popolazione occorre un equilibrio tra contributi e diritti, nonché tra popolazione attiva e in pensione. Si tratta di un'importante sfida politica.

Una strategia globale per garantire trattamenti pensionistici adeguati nonostante l'evoluzione demografica può essere elaborata ed attuata soltanto sulla base di un consenso tra le generazioni e tra i membri di una stessa generazione. È importante prevedere la partecipazione e il coinvolgimento di tutte le parti interessate. Una tale concordanza di vedute dovrebbe consentire una maggiore stabilità e prevedibilità dei sistemi pensionistici. La sostenibilità dei sistemi pensionistici si basa sulla fiducia e il consenso dei cittadini. Destano particolare preoccupazione i regimi pubblici a ripartizione perché risentono in modo immediato ed evidente del fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, mentre nel caso dei sistemi a capitalizzazione l'impatto risulta molto più difficile da predire. I governi possono dissipare tali preoccupazioni elaborando strategie chiare e credibili per garantire la sostenibilità dei sistemi pensionistici.

Politiche macroeconomiche valide e riforme strutturali orientate alla crescita, capaci di creare un ambiente favorevole all'economia e alle imprese, sono indispensabili per la futura sostenibilità dei sistemi pensionistici. La strategia integrata, definita al vertice di Lisbona, offre agli Stati membri un eccellente contesto per affrontare tale sfida.

La crescita economica costituisce un fattore determinante per le finanze pubbliche. Sebbene numerosi regimi pensionistici pubblici dispongano di fonti di reddito specifiche sotto forma di versamenti contributivi, i finanziamenti pubblici ai vari sistemi di protezione sociale rappresentano in genere quasi il 10 per cento del PIL in tutta l'Unione europea. Il collegamento esistente tra bilanci pubblici e sistemi di finanziamento specifici dei regimi pensionistici fa sì che una crescita incontrollata della spesa per pensioni sia in grado di destabilizzare le finanze pubbliche. Viceversa, la capacità dei governi di sostenere i regimi pensionistici dipende da altri fattori che concorrono a determinare lo stato di salute delle finanze pubbliche. Sul fronte delle entrate, è essenziale che i governi abbiano la capacità di prelevare regolarmente imposte e contributi. Tale capacità può risultare compromessa dall'evasione fiscale, dagli scarti esistenti tra paesi confinanti o da una maggiore mobilità della base imponibile e quindi dalla possibilità che le attività economiche hanno di spostarsi verso paesi dove esiste un rapporto più favorevole tra imposte/contributi e servizi pubblici. Va inoltre presa in considerazione una riduzione della pressione fiscale complessiva, in particolare sul lavoro, per incentivare la crescita e l'occupazione. Sul fronte della spesa, determinante sarà l'evoluzione delle altre voci dei bilanci pubblici. In un contesto di rigore delle politiche macroeconomiche e di disciplina di bilancio la sfida consiste nel garantire che un qualsiasi aumento della spesa per pensioni non porti a scartare altre legittime richieste a carico dei bilanci pubblici. Una delle voci di spesa attualmente più diffuse sono gli interessi sul debito pubblico, che vanno appunto ridotti in vista dei costi derivanti dall'invecchiamento della popolazione. Occorre pertanto prepararsi a sufficienza ad un aumento dei costi legati all'invecchiamento della popolazione.

Anche il ricorso ai sistemi pensionistici privati o professionali a capitalizzazione può risultare utile per alleviare il carico sulle finanze pubbliche. In tal modo, l'andamento delle attività finanziarie tende ad acquisire una maggiore rilevanza per il tenore di vita delle persone anziane. Con una moltitudine di persone che vorrà risparmiare per la pensione, l'evoluzione demografica inciderà anche sulla dinamica dei mercati finanziari, determinando un incremento della domanda delle attività finanziarie.

In molti Stati membri il processo di riforma è già ben avviato. Si sta cercando un equilibrio tra l'obiettivo di fornire un reddito sufficiente e sicuro agli anziani e quello di rendere i sistemi pensionistici sostenibili. Se le misure che sono state introdotte differiscono in parte tra di loro, sostanzialmente tendono tutte o a limitare i trasferimenti necessari in futuro, specie quelli per i quali lo Stato è responsabile, oppure ad aumentare le risorse disponibili. Da un lato, provvedono ad aumentare l'età pensionabile ufficiale o il numero degli anni di contribuzione necessari per avere diritto alla pensione massima, a ridurre l'importo delle pensioni in proporzione ai redditi precedentemente percepiti, o a correlarle maggiormente ai contributi versati, dall'altro, a creare fondi speciali per finanziare i futuri trasferimenti o ad incoraggiare lo sviluppo dei regimi pensionistici privati a capitalizzazione. Queste riforme andrebbero spesso inserite in una strategia più globale, comprendente la riforma della protezione sociale, la promozione dell'occupazione e le politiche macroeconomiche. Sarebbe opportuno avvalersi dell'attuale clima economico favorevole per avviare riforme globali.

2.3. Il nesso tra sostenibilità delle pensioni, strategia di Lisbona e promozione dell'occupazione

Gli attuali sistemi pensionistici tendono ad incoraggiare un'uscita prematura dal mercato del lavoro e frequentemente vengono preferiti ai licenziamenti per operare riduzioni di personale. Spesso non tengono conto delle diverse esigenze delle persone. In alcuni casi offrono un'insufficiente tutela per i lavoratori più mobili e flessibili. Più in generale, occorre rivedere gli incentivi previsti dai sistemi pensionistici per far sì che siano più favorevoli all'occupazione.

Il Consiglio europeo di Lisbona ha formulato una strategia globale per ottenere una crescita economica sostenibile, con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale. L'evoluzione demografica comporta la necessità di ampliare la forza lavoro in un contesto di

invecchiamento della popolazione e di riduzione delle persone in età lavorativa. Ciò pone ulteriori sfide all'insieme delle politiche economiche, occupazionali e sociali menzionate a Lisbona. I regimi pensionistici devono risultare compatibili con la realizzazione di tutti gli elementi di tale strategia ed essere in grado di contribuirvi positivamente. Le principali sfide che a tale proposito i sistemi pensionistici hanno di fronte riguardano la loro interazione con il mercato del lavoro. La sostenibilità delle pensioni, ma anche la prospettiva di una contrazione del mercato del lavoro e di future carenze di personale qualificato sollecitano l'elaborazione di una strategia che mobiliti tutto il potenziale produttivo della società.

Stando alle conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona, con una crescita economica sostenibile del 3% del PIL gli Stati membri dovrebbero riuscire a conseguire nel 2010 un tasso di occupazione medio totale del 70% e di oltre il 60% per le donne. Una crescita dell'occupazione che consenta di centrare tali obiettivi è essenziale per garantire la sostenibilità dei sistemi pensionistici. Naturalmente occorrerà aggiustare anche altri parametri (ad esempio, l'età pensionabile, i livelli di contribuzione e i livelli relativi delle pensioni). Andranno inoltre aumentati gli attuali tassi di occupazione tra le donne e i lavoratori più anziani. A tal fine, la riforma dei sistemi pensionistici sarà determinante per migliorare gli incentivi al lavoro.

La partecipazione delle donne al mondo del lavoro è chiaramente una questione fondamentale. Le donne continuano ad incontrare difficoltà nella parità di accesso al mercato del lavoro, lo sviluppo della carriera, i livelli retributivi e la possibilità di conciliare vita professionale e vita familiare. Sebbene i posti di lavoro aggiuntivi netti creati nell'ultimo decennio siano praticamente andati tutti alle donne, tale crescita dell'occupazione non è riuscita a tenere il passo con il crescente numero di donne che desiderano esercitare un'attività professionale; inoltre i tassi di occupazione femminile restano inferiori a quelli maschili, in parte perché le donne hanno la tendenza ad interrompere la carriera per dedicarsi all'educazione dei figli. I sistemi pensionistici dovrebbero tener conto maggiormente di tali periodi di assenza dal lavoro. Occorre inoltre operare degli aggiustamenti per rafforzare gli incentivi all'ingresso, ritorno e permanenza delle donne nel mercato del lavoro. A tal fine, va presa in considerazione la questione dell'individualizzazione dei diritti a pensione. Un'altra questione fondamentale è l'uscita prematura dal mercato del lavoro dei lavoratori più anziani. Attualmente, nella maggior parte degli Stati membri l'età pensionabile effettiva si colloca ben al di sotto dell'età normalmente prevista dai regimi pensionistici obbligatori. Tale tendenza deriva soprattutto dal fatto che i sistemi pensionistici continuano ad offrire notevoli incentivi al prepensionamento. Nella maggior parte dei sistemi continuare a lavorare oltre alla prima opportunità di pensionamento non comporta il riconoscimento di diritti aggiuntivi a fronte del prolungamento dei versamenti contributivi. Inoltre, a volte il reddito da lavoro è sottoposto ad un'aliquota maggiore rispetto alle pensioni. Le strutture fiscali/assistenziali che favoriscono l'uscita prematura dal mercato del lavoro, a scapito delle persone che desiderano lavorare più a lungo, invalidano il principio secondo cui il lavoro deve essere remunerativo. Tali strutture non soltanto comportano uno spreco di risorse umane e compromettono gli obiettivi occupazionali dell'Unione europea, ma fanno anche lievitare notevolmente i costi dei sistemi pensionistici.

Il problema dell'uscita prematura dal mondo del lavoro è aggravato non soltanto dalle difficoltà oggettive (come qualifiche ormai superate) che i disoccupati più anziani incontrano nella ricerca di un lavoro, ma anche da modalità di gestione delle risorse umane che tendono a discriminarli nei luoghi di lavoro e sul mercato del lavoro. In tali condizioni, i programmi di prepensionamento costituiscono spesso per datori di lavoro, sindacati e lavoratori una valida alternativa per operare delle riduzioni di personale. Questa distorsione si riscontra anche nelle politiche condotte in materia di occupazione: i lavoratori più anziani si ritrovano spesso ad essere esclusi dalle opportunità di collocamento, aggiornamento e formazione messe a disposizione dei lavoratori più giovani.

Con l'invecchiamento della popolazione, i sistemi pensionistici non avranno più la possibilità di sostenere i costi derivanti dal prepensionamento dei lavoratori più anziani con qualifiche ormai

superate o addetti ad attività usuranti. Inoltre, le persone tendono ad essere sempre più in grado di continuare a lavorare fino all'età pensionabile ufficiale, o persino oltre se lo desiderano.

Per invertire questa tendenza all'uscita prematura dal mercato del lavoro occorre fornire maggiori opportunità di lavoro per le persone più anziane, ridurre i disincentivi al proseguimento dell'attività professionale, come le possibilità di prepensionamento e altre strutture fiscali ed assistenziali, mettendo invece l'accento sul mantenimento dell'idoneità al lavoro. I sistemi pensionistici andranno ampiamente rivisti per sostenere il prolungamento della carriera professionale.

A tale proposito, l'età pensionabile obbligatoria risulta sempre più inadeguata, poiché non tiene conto del generale aumento della vita media e del miglioramento delle condizioni sanitarie.

[Sistemi di pensionamento flessibile o graduale erano già stati raccomandati dal Consiglio nel 1982 \[6\]](#). Vi si potrebbe far ricorso per promuovere una maggiore partecipazione al mercato del lavoro e quindi un più elevato livello di occupazione, favorendo così la sostenibilità dei sistemi pensionistici nel lungo periodo.

Inoltre, per promuovere una partecipazione attiva al mercato del lavoro occorre tener conto delle diverse categorie di persone svantaggiate. Infatti, una strategia globale non deve soltanto ridurre lo spreco di risorse umane, ma anche contribuire a contenere alcuni dei costi economici e sociali connessi all'emarginazione sociale, liberando risorse finanziarie e contribuendo alla sostenibilità generale.

I sistemi pensionistici vanno inoltre corretti in modo da poter meglio tener conto delle esigenze di una forza lavoro più mobile e diversificata. In particolare, occorre evitare che carriere irregolari oppure la mobilità geografica e lavorativa risultino penalizzate. Soprattutto molti regimi pensionistici professionali tendono a colpire le persone che cambiano lavoro o interrompono la loro carriera.

Nel lungo periodo il potenziale produttivo dell'Europa non va limitato dall'attuale entità della sua popolazione. Si potrebbe considerare la possibilità di attrarre immigrati, tra cui persone qualificate, provenienti da paesi terzi. L'occupazione potrebbe crescere ulteriormente se i tassi di natalità ricominciassero a salire. Se i fattori che determinano la fertilità sono assai complessi, posti di lavoro più favorevoli alle famiglie e politiche pubbliche che consentano ai genitori di conciliare meglio carriera professionale e impegni famigliari potrebbero sicuramente svolgere un ruolo positivo.

Mobilizzare tutto il potenziale economico e sociale della società costituisce il principale impegno politico di fronte all'invecchiamento della popolazione. Una politica che, come definito a Lisbona, combini l'incremento della produttività determinato dall'evoluzione tecnologica, nuovi e migliori posti di lavoro ed una maggiore coesione sociale fornisce il contesto indispensabile per tale mobilitazione.

2.4. Garantire l'adeguatezza e l'equità dei trattamenti pensionistici

Le pensioni garantiscono alle persone anziane un tenore di vita ragionevole. Non mancano, tuttavia, alcuni divari nei trattamenti. I tassi di povertà tra gli anziani, specie tra le donne, sono superiori alla media. Riconoscere particolari diritti per l'educazione dei figli o l'assistenza prestata a persone a carico costituisce pertanto un importante elemento di solidarietà per i sistemi pensionistici, come pure una differenziazione dei contributi in base al reddito. Le lacune che attualmente si riscontrano nell'adeguatezza ed equità dei trattamenti pensionistici mettono in dubbio l'obiettivo definito a Lisbona di creare una maggiore coesione sociale. Occorre affrontare tali carenze, che altrimenti rischiano di aggravarsi con l'invecchiamento della popolazione.

Il reddito medio netto adeguato [7]

delle persone che vivono in famiglie che percepiscono almeno una pensione (di vecchiaia o di reversibilità) si avvicina molto ai redditi medi della popolazione totale. I sistemi pensionistici contribuiscono per circa il 60 per cento al reddito complessivo netto di tali persone. Tra gli altri redditi figurano i trasferimenti sociali diversi dalle pensioni, i redditi di capitale e i redditi di lavoro (specie laddove i pensionati convivono con persone che svolgono un'attività professionale).

Nonostante questo successo, vi sono ancora dei casi in cui i sistemi pensionistici non riescono a fornire risorse sufficienti. In numerosi Stati membri le donne anziane, che costituiscono i 2/3 della popolazione di età superiore a 75 anni, sono particolarmente esposte al rischio della povertà. In alcuni paesi i tassi di povertà tra gli anziani continuano ad essere superiori alla media della popolazione complessiva, anche se lo scarto si è ridotto. Laddove mancano trattamenti pensionistici minimi, attività lavorative di breve durata e interruzioni della carriera professionale spesso risultano in trattamenti insufficienti, specie per le donne che non dispongono di adeguati diritti derivati.

La crescente partecipazione delle donne al mercato del lavoro dovrebbe comportare una maggiore protezione nella terza età. Tuttavia, le donne tendono ancora a sacrificare la loro carriera per dedicarsi alla famiglia e quindi ad accumulare pensioni inferiori rispetto ai loro partner. Fintanto che le famiglie restano stabili, i sistemi pensionistici sono in grado di fornire una tutela adeguata attraverso le prestazioni derivate. Ma la crescente instabilità delle famiglie ha fatto emergere il problema della ripartizione dei diritti a pensione tra i coniugi. La riforma delle pensioni dovrà tener conto di tali inadeguatezze. In particolare, i tagli alla spesa potrebbero risultare meno vantaggiosi del previsto se dovessero comportare un maggiore ricorso a forme di assistenza sociale per i meno abbienti, trasferendo la spesa dai regimi pensionistici ad altri sistemi di protezione sociale. Sicuramente un maggiore ricorso all'assistenza sociale di base può contribuire a ridurre la spesa. Tuttavia, l'assistenza sociale e il ricorso al sostegno dei parenti può anche compromettere gli incentivi al lavoro (tempo parziale dopo il pensionamento, attività retribuita per soddisfare i bisogni di famigliari più anziani) e a provvedere alla propria pensione (le persone a basso reddito potrebbero non aspettarsi una pensione superiore al minimo sociale).

Le riforme che intendano accrescere il ruolo dei regimi pensionistici professionali e privati dovranno inoltre affrontare certe debolezze che tali regimi presentano. La durata dei periodi contributivi impediscono alle persone che non appartengono alla forza lavoro permanente di un'impresa di accumulare diritti a sufficienza. Gli elevati costi di gestione dei piani di pensionamento privato scoraggiano i lavoratori a basso reddito, mentre la prassi di prevedere spese iniziali elevate (caricamento iniziale) risulta onerosa per coloro che abbandonano il piano. A livello europeo, per rimuovere gli ostacoli alla mobilità transfrontaliera occorre affrontare il problema della mancanza di coordinamento tra tali regimi, specie in ambito impositivo.

Rafforzando il legame attuariale tra contributi e prestazioni (una misura che aumenterebbe gli incentivi al lavoro nei regimi pensionistici) non si indebolisce necessariamente la solidarietà. Numerosi sistemi pensionistici prevedono forme di redistribuzione delle risorse a favore dei ceti più deboli, ad esempio quando garantiscono una pensione minima a prescindere dai periodi di occupazione e contribuzione, oppure quando i contributi vengono prelevati su tutti i redditi, ma le prestazioni sono soggette a massimali. Dall'altro, i sistemi pensionistici rischiano di penalizzare gli operai (da un punto di vista attuariale) se le pensioni vengono calcolate sulla base della retribuzione finale o di un certo numero di anni in cui gli stipendi sono stati particolarmente elevati, senza tener conto di tutto il periodo di contribuzione e dell'aspettativa di vita inferiore.

2.5. Gestire finanze e spese

Una strategia volta a promuovere la sostenibilità delle pensioni dovrebbe cercare di mobilitare tutto il potenziale produttivo della società, nonché avviare una riforma degli stessi sistemi pensionistici. Aumentando il tasso di occupazione della popolazione in età lavorativa è possibile contrastare in larga misura gli effetti dell'invecchiamento della popolazione sugli indici di dipendenza economica. Ciò allenterebbe la pressione finanziaria che l'invecchiamento della popolazione esercita sui sistemi pensionistici pubblici e ridurrebbe la necessità di procedere a dolorosi tagli delle prestazioni o ad aumenti dei contributi e delle imposte. Una riforma delle pensioni risulta, tuttavia, necessaria per rendere i sistemi pensionistici più favorevoli alla creazione di posti di lavoro e, in particolare, per incentivare i lavoratori più anziani a restare attivi. Attuando la strategia definita a Lisbona si consentirà ai regimi pensionistici di rispondere meglio alla sfida della loro adeguatezza. Nella relazione sullo stato di avanzamento dei lavori presentata al Consiglio europeo di Feira, il Gruppo ad alto livello "Protezione sociale" suggerisce che un'analisi delle strategie per riformare le pensioni debba tener conto anche delle modalità di gestione delle finanze e delle spese.

Come evidenziato sopra, questo aspetto è correlato all'occupazione. Da un lato, un modo efficace per raccogliere maggiori risorse destinate ai sistemi pensionistici consiste nell'aumentare il numero dei contribuenti incrementando i livelli di occupazione. Dall'altro, la riforma dei sistemi pensionistici per migliorare gli incentivi al lavoro contribuirà ad accrescere i livelli di occupazione. Aumentare l'età pensionabile effettiva può comportare notevoli risparmi, a condizione che si limitino le spese in altri settori.

Lo studio sulla sostenibilità delle pensioni dovrà inoltre analizzare i diversi modi per garantire una più ampia e sicura base di prelievo per i regimi pensionistici attraverso una diversificazione delle fonti di finanziamento, l'accumulo di attività finanziarie e la riduzione del debito pubblico. Dovrà inoltre analizzare come contenere l'evoluzione del costo delle pensioni, migliorando l'efficienza ed adeguando le prestazioni, pur mantenendo gli obiettivi sociali.

Per raccogliere la sfida dell'invecchiamento della popolazione occorre prevedere una strategia globale, che oltre a promuovere politiche macroeconomiche rigorose e riforme strutturali generali atte a favorire la crescita, l'occupazione e il risanamento delle finanze pubbliche, riveda la struttura della spesa pubblica in modo da garantire la crescita nel lungo periodo e un equilibrio tra le generazioni nella distribuzione delle risorse pubbliche. A tal fine, occorre riformare gli attuali regimi pensionistici per garantire l'adeguatezza dei trattamenti e l'equilibrio finanziario e per renderli più favorevoli all'occupazione. Le riforme dovrebbero prevedere soluzioni durature ai problemi ricorrenti e non limitarsi a fornire risposte puntuali a problemi contingenti.

2.6. Principi e obiettivi guida per la riforma delle pensioni

Spetta agli Stati membri decidere quale sistema pensionistico scegliere e quale sia il dosaggio di politiche economiche necessario per mantenere adeguati livelli di reddito per le persone anziane, senza pregiudicare la stabilità delle finanze pubbliche vanificando gli incentivi al lavoro o prosciugando le risorse necessarie per altre spese pubbliche essenziali. Tuttavia, nonostante le notevoli differenze che si riscontrano all'interno dell'Unione europea, gli Stati membri sono chiamati ad affrontare le sfide comuni analizzate sopra. Condividono anche gli obiettivi che si sono posti per i sistemi pensionistici e una serie di principi nei confronti dei quali si sono impegnati, tra cui l'equità e la coesione sociale che caratterizzano il modello sociale europeo. La Commissione invita pertanto gli Stati membri a coordinare i loro sforzi e a scambiarsi pareri e informazioni su esperienze già condotte, riforme in atto o altre ancora in fase di programmazione. Le scelte nazionali e le priorità da attribuire alle strategie, nonché i dettagli del processo di riforma restano, comunque, di competenza degli Stati membri. La collaborazione tra gli Stati membri può essere agevolata rendendo espliciti gli obiettivi e principi comuni. Naturalmente, poiché esistono tensioni tra alcuni di questi obiettivi e principi, gli Stati membri saranno chiamati a ricercare un equilibrio. Nell'ambito del processo avviato dal vertice di Lisbona, la Commissione sottopone all'esame delle parti interessate i seguenti principi e obiettivi:

1. Mantenere l'adeguatezza delle pensioni: i tre pilastri dei sistemi pensionistici, che interagiscono secondo modalità stabilite dagli Stati membri, dovrebbero consentire alle persone di restare finanziariamente autonome durante la vecchiaia, mantenendo, entro certi limiti, il tenore di vita conseguito durante la vita lavorativa.

2. Garantire l'equità tra le generazioni: gli sforzi necessari per far fronte all'invecchiamento della popolazione vanno suddivisi in modo equo tra la popolazione attiva (lavoratori dipendenti o autonomi) e i pensionati.

3. Rafforzare la solidarietà nei sistemi pensionistici: nessuno andrebbe escluso dai sistemi pensionistici perché percepisce un reddito troppo basso o presenta un profilo di rischio svantaggioso. I sistemi pensionistici dovrebbero prevedere un elemento redistributivo a favore delle persone che hanno scarse possibilità di inserirsi nel mondo del lavoro o che devono prestare assistenza a bambini, disabili o anziani non autosufficienti.

4. Mantenere un equilibrio tra diritti e doveri: le prestazioni dovrebbero corrispondere ai contributi versati al sistema pensionistico. In particolare, ritardando la data del pensionamento si dovrebbero percepire prestazioni più elevate.

5. Far sì che i sistemi pensionistici favoriscano la parità tra uomo e donna: in particolare servono aggiustamenti per rafforzare gli incentivi all'ingresso e ritorno delle donne nel mondo del lavoro e al miglioramento della loro posizione professionale.

6. Garantire la trasparenza e la prevedibilità: coloro che aderiscono ad un sistema pensionistico dovrebbero essere adeguatamente informati delle prestazioni cui hanno diritto in diverse circostanze.

7. Rendere le pensioni più flessibili di fronte all'evoluzione sociale: i sistemi pensionistici dovrebbero essere in grado di adeguarsi ai cambiamenti che possono verificarsi nel loro ambiente economico e demografico.

8. Facilitare la capacità di adeguamento al mondo del lavoro: i sistemi pensionistici dovrebbero tener conto della mobilità professionale e geografica e riconoscere un certo margine di scelta individuale, ad esempio per quanto riguarda l'età pensionabile e l'organizzazione dei periodi di formazione, lavoro e tempo libero.

9. Garantire la coerenza dei regimi pensionistici all'interno di tutto il sistema delle pensioni: i pilastri dei regimi pensionistici dovrebbero sostenersi a vicenda ed essere ben coordinati. I sistemi pensionistici dovrebbero inoltre essere coerenti con le politiche sociali ed economiche generali.

10. Garantire l'equilibrio e la sostenibilità delle finanze pubbliche: le riforme devono fare in modo che il carico fiscale dei sistemi pensionistici pubblici si collochi ad un livello appropriato, senza pregiudicare altre spese pubbliche essenziali.

3. LE PROSSIME TAPPE

3.1. Le iniziative della Commissione

Oltre all'impostazione di base presentata in questa comunicazione, la Commissione intende intraprendere le seguenti iniziative per sostenere lo scambio collettivo sulla sostenibilità delle pensioni:

– condurre nell'anno 2001 un'indagine Eurobarometro sulla riforma delle pensioni, per valutare la consapevolezza e le aspettative della popolazione per quanto riguarda la modernizzazione dei sistemi di protezione sociale;

– esaminare le pertinenti indagini statistiche condotte a livello comunitario, per far sì che le questioni attinenti alla protezione sociale, in generale, e alle pensioni, in particolare, vengano adeguatamente prese in considerazione;

– proporre uno scambio di informazioni sui temi affrontati nella presente comunicazione con i paesi candidati e, nell'ambito della collaborazione bilaterale, con gli Stati Uniti e il Giappone.

La Commissione continuerà ad adoperarsi per contribuire ad un miglior funzionamento dei regimi pensionistici integrativi:

– la proposta di direttiva per il coordinamento delle disposizioni legislative, regolamentari ed amministrative relative agli enti pensionistici aziendali e professionali consentirà ai sistemi privati a capitalizzazione di sfruttare meglio le varie possibilità di investimento, fisserà requisiti elevati per la protezione dei beneficiari ed aprirà la strada alla gestione transfrontaliera dei regimi pensionistici professionali. Rafforzando la sicurezza ed efficienza di tali enti e consentendo loro di beneficiare appieno del mercato unico si dovrebbe contribuire alla sicurezza e sostenibilità dei sistemi pensionistici.

– A seguito della comunicazione Verso un mercato unico per i regimi pensionistici integrativi dell'11 maggio 1999 (COM(99) 134 def.), la Commissione intende presentare all'inizio dell'anno prossimo un'iniziativa riguardante il trattamento fiscale delle pensioni integrative transfrontaliere.

– Il forum delle pensioni, creato su proposta del Gruppo ad alto livello " Libera circolazione ", esaminerà come affrontare il problema delle barriere che le pensioni integrative pongono alla mobilità transfrontaliera dei lavoratori.

Infine, la Commissione intende intraprendere ulteriori iniziative sulla futura evoluzione della protezione sociale, al fine di sostenere la collaborazione in corso sui vari obiettivi per la modernizzazione e il rafforzamento della protezione sociale, approvati dal Consiglio il 17 dicembre 1999 (GU C 8 del 12.1.2000, pag. 7).

3.2. Definire l'ambito dello studio: la richiesta avanzata a Lisbona

Come già menzionato nell'introduzione, il Consiglio europeo di Lisbona ha invitato il Gruppo ad alto livello " Protezione sociale " a " preparare, sulla base di una comunicazione della Commissione, uno studio sulla futura evoluzione della protezione sociale in un'ottica di lungo periodo, ponendo in particolare risalto la sostenibilità dei sistemi pensionistici ". Il Gruppo ad alto livello presenterà una relazione sullo stato di avanzamento dei lavori al vertice di Nizza, previsto per il prossimo mese di dicembre.

La Commissione propone che le sfide e risposte politiche discusse nella presente comunicazione vengano riesaminate dal Gruppo ad alto livello nell'ambito del lavoro di analisi e di scambio di vedute che è chiamato a svolgere sulla riforma delle pensioni.

L'analisi da svolgere in tale contesto andrebbe fondata, per quanto possibile, su fonti informative ed ipotesi armonizzate. A tale riguardo rivestirà particolare importanza [il lavoro svolto dal Comitato di politica economica \[8\]](#).

Ove possibile, sarebbe opportuno utilizzare dati longitudinali che tengano conto di tutte le dimensioni correlate (demografica, economica, occupazionale, sociale) e delle loro interazioni. Esaminando le future tendenze, lo studio dovrebbe considerare anche tutti i pertinenti obiettivi politici fissati a livello europeo, tra cui quelli definiti a Lisbona in materia di occupazione e le conclusioni da convenire [a Nizza \[9\]](#) .

L'analisi dovrebbe inoltre rifarsi all'esperienza acquisita nel corso dell'attuale processo globale di riforma avviato dagli Stati membri. La Commissione propone che lo studio serva anche da base per un costante aggiornamento delle informazioni sulle riforme condotte a livello nazionale in materia di pensioni.

Infine, l'analisi dovrebbe allargarsi progressivamente ai paesi candidati. L'efficacia e sostenibilità dei regimi presenti nei futuri nuovi Stati membri è di interesse comune sul piano sia economico che sociale. Le riforme in corso nei paesi candidati non vanno trascurate, anzi occorre prestarvi maggiore attenzione in vista del prossimo allargamento, anche se va ribadito che i sistemi pensionistici restano di competenza delle autorità nazionali.