

# Pensioni adeguate e sostenibili

## Relazione del Comitato per la protezione sociale sulla futura evoluzione della protezione sociale

NOTA INTRODUTTIVA DEL COMITATO PER LA PROTEZIONE SOCIALE AL CONSIGLIO (OCCUPAZIONE E POLITICA SOCIALE) .....	I
1. INTRODUZIONE: LE PENSIONI E LA STRATEGIA CONCERTATA PER MODERNIZZARE LA PROTEZIONE SOCIALE .....	6
2. LE SFIDE LANCIATE AI SISTEMI PENSIONISTICI .....	8
2.1. <i>Demografia e sostenibilità</i> .....	9
2.2. <i>Nuovi modelli occupazionali</i> .....	14
2.3. <i>Evoluzione della struttura familiare</i> .....	15
3. COME AFFRONTARE LE SFIDE .....	16
Trasparenza e prevedibilità .....	16
3.2. Salvaguardare la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici .....	17
<b>3.2.1. Gli effetti del miglioramento della situazione occupazionale</b> .....	18
<b>3.2.2. Ripartire equamente tra le generazioni le conseguenze finanziarie dell'invecchiamento demografico</b> .....	24
<b>3.2.3. Aumentare il margine di manovra nel bilancio</b> .....	27
3.3. Mantenere la coesione sociale .....	28
<b>3.3.1. Il rischio della povertà tra gli anziani</b> .....	29
<b>3.3.2. Migliorare la qualità dei regimi pensionistici professionali e privati</b> .....	30
<b>3.3.3. Solidarietà e redistribuzione nei regimi pensionistici</b> .....	31

<b>3.3.4. Altre politiche determinanti per il tenore di vita relativo dei pensionati</b> .....	32
3.4. Adeguare i sistemi pensionistici ad una società in evoluzione .....	33
<b>3.4.1. Parità tra i sessi nei sistemi pensionistici</b> .....	33
<b>3.4.2. Adeguamento dei sistemi pensionistici all'evoluzione dei modelli occupazionali</b> .....	36
<b>3.4.3. Scelte individuali e pensionamento flessibile</b> .....	38
4. I PROCESSI DI RIFORMA NAZIONALI E IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA .....	38
4.1. Metodi per costruire il consenso necessario per l'attuazione delle riforme e garantire la fiducia del pubblico .....	38
4.2. Stato attuale dei processi di riforma nazionali .....	40
4.3. Il valore della collaborazione europea .....	41

## NOTA INTRODUTTIVA DEL COMITATO PER LA PROTEZIONE SOCIALE AL CONSIGLIO (OCCUPAZIONE E POLITICA SOCIALE)

1. La presente relazione rientra nel lavoro svolto dal Comitato per la protezione sociale in risposta al mandato conferitogli dai Consigli europei di Lisbona, Feira e Stoccolma di preparare uno studio sulla futura evoluzione della protezione sociale in un'ottica di lungo periodo, ponendo in particolare risalto la sostenibilità dei sistemi pensionistici. Le relazioni, che si inserisce nell'ambito del rafforzamento della cooperazione in materia di protezione sociale, illustra i primi risultati dei lavori del Comitato sulle strategie intese a far fronte alla sfida dell'invecchiamento; attinge ai dati forniti nelle relazioni nazionali presentate dagli Stati membri nel febbraio 2001 sulla base di un questionario pubblicato dal Comitato per la protezione sociale, nonché ai risultati preliminari dell'analisi delle ripercussioni dell'invecchiamento sulle finanze pubbliche avviata dal Comitato di politica economica; inoltre, tiene conto degli orientamenti definiti inizialmente nella comunicazione della Commissione dell'11 ottobre 2000 e in seguito confermati nella relazione interinale del Gruppo di lavoro ad alto livello "Protezione sociale", presentata in occasione del Consiglio europeo di Nizza nel dicembre 2000. La relazione è stata discussa con il Comitato di politica economica.
2. In linea con l'orientamento promosso dal Consiglio europeo di Nizza, la relazione considera quali sono le misure necessarie per garantire che i sistemi pensionistici assicurino ai pensionati un **reddito sicuro e adeguato** senza creare effetti **destabilizzanti sulle finanze pubbliche né imporre oneri eccessivi alle generazioni future**, nel rispetto dell'**equità e della solidarietà**, nonché delle **mutevoli esigenze dei singoli individui e della società**. La sostenibilità dei regimi pensionistici impone che i cittadini abbiano fiducia nel futuro in una prospettiva di lungo termine, una fiducia che attualmente è minata dai dubbi in merito alla capacità di far fronte al previsto invecchiamento demografico. Solo una **strategia globale articolata in un'ampia gamma di misure mirate a garantire nel lungo periodo la capacità dei sistemi pensionistici di realizzare i rispettivi obiettivi sociali** consente di **conservare e rafforzare la fiducia della popolazione nei sistemi pensionistici** degli Stati membri. La presente relazione del Comitato per la protezione sociale si prefigge innanzitutto lo scopo di delineare i vari elementi di tale strategia globale e di illustrare in che modo la politica per l'occupazione, la politica economica e la politica di protezione sociale possono interagire positivamente.
3. Di conseguenza, il Comitato per la protezione sociale ritiene che la sostenibilità dei sistemi pensionistici di fronte alle sfide future, in termini demografici e sociali, non possa limitarsi alla sola dimensione finanziaria. Per garantire la sostenibilità nel lungo termine è necessario raccogliere una triplice sfida:
  - **salvaguardare la capacità dei sistemi pensionistici di realizzare gli obiettivi sociali** di fornire redditi sicuri e adeguati ai pensionati e alle persone a loro carico e di garantire condizioni di vita decenti a tutti gli anziani, anche grazie a meccanismi di assistenza sanitaria e a lungo termine;

- mantenere **la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici**, affinché il futuro impatto dell'invecchiamento sulle finanze pubbliche non comprometta la stabilità di bilancio, né conduca a una ripartizione iniqua delle risorse tra le diverse generazioni; e
  - potenziare la **capacità dei sistemi pensionistici di rispondere alle mutevoli esigenze della società e dei singoli individui**, contribuendo a promuovere la flessibilità del mercato del lavoro, le pari opportunità per uomini e donne in materia di occupazione e protezione sociale e l'adeguamento dei sistemi pensionistici alle esigenze dei singoli.
4. Il Comitato ritiene che per affrontare questa sfida sarà necessario definire politiche che promuovano **il più possibile la trasparenza e la prevedibilità e garantiscano il mantenimento della fiducia tra i cittadini**. La stabilità nel lungo termine può essere garantita solo se le riforme delle pensioni si basano su un **ampio consenso sociale** che coinvolga tutti gli interessati. Secondo il Comitato, le strategie dovrebbero anche sostenere futuri scambi e collaborazioni a livello europeo in questo campo.
  5. Una strategia mirata alla sostenibilità dei sistemi pensionistici deve anzitutto focalizzarsi sulla **causa del problema**, vale a dire **lo squilibrio crescente tra le dimensioni della popolazione attiva e il numero dei pensionati**, e quindi tra chi fornisce i contributi e chi ne beneficia. Conformemente agli orientamenti adottati a Lisbona, la ricerca di strategie di riforma in grado di raccogliere questa sfida deve **rientrare in un'iniziativa mirata a ripristinare la piena occupazione e ad aumentare i livelli occupazionali, in particolare delle donne e degli anziani**. Per realizzare questo obiettivo è necessario innanzitutto combattere la disoccupazione, garantire un livello elevato di qualifiche e occupabilità e migliorare le condizioni per la partecipazione delle donne e dei lavoratori più anziani nel mercato del lavoro. Il Comitato per la protezione sociale considera particolarmente importante il nuovo obiettivo concordato dal Consiglio europeo di Stoccolma di portare al 50% il tasso medio di occupazione degli anziani (donne e uomini dai 55 ai 64 anni) nell'UE entro il 2010.
  6. L'aumento dei tassi di occupazione implica l'adozione di politiche economiche, sociali e di occupazione contraddistinte da riforme vigorose. Questo obiettivo richiede in particolare l'attuazione di politiche intese a **ridurre in misura significativa i tassi di disoccupazione e ad aumentare i livelli di occupazione, in particolare per quanto riguarda le donne e i lavoratori anziani**. L'aumento del tasso di occupazione femminile richiede, tra l'altro, l'adozione di misure **volte a conciliare la vita professionale con la vita familiare**: la mancanza di servizi di sostegno alle famiglie costituisce un freno alla permanenza delle donne nel mercato del lavoro. Molti Stati membri nelle loro relazioni hanno rilevato l'esigenza di questo tipo di servizi.
  7. La realizzazione degli obiettivi generali di occupazione stabiliti a Lisbona non sarà possibile senza un **aumento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani**, che richiede un adeguamento dei sistemi pensionistici e di altri aspetti delle strutture fiscali/assistenziali per **incoraggiare i lavoratori a prolungare il periodo**

**lavorativo e i datori di lavoro a trattenerne i lavoratori più anziani** (limitazione del ricorso al prepensionamento, modifiche delle norme relative all'età pensionabile o alla durata del periodo contributivo per ottenere la pensione integrale, l'introduzione di regole in materia di pensionamento che siano più flessibili e rispondenti alle aspirazioni individuali, rafforzamento dei legami attuariali tra contributi e prestazioni); la creazione di **condizioni più favorevoli per l'occupazione permanente e il reclutamento di lavoratori anziani**; e misure per **affrontare i problemi della discriminazione basata sull'età** nei luoghi di lavoro e sul mercato del lavoro, e per quanto riguarda l'accesso alla formazione. Dalle relazioni fornite dagli Stati membri emerge che questi aspetti sono considerati prioritari nell'agenda politica e sono collegati alla questione più generale dell'"invecchiamento attivo" e del ruolo degli anziani nella società. Per la maggior parte, le iniziative di riforma sono incentrate sull'innalzamento dell'età pensionabile effettiva, con l'introduzione di incentivi al prolungamento della permanenza nel mondo del lavoro. Questa evoluzione implica un **orientamento verso sistemi pensionistici più flessibili** nei quali, in ultima analisi, l'età pensionabile obbligatoria perda sempre più di significato.

8. Tuttavia, secondo l'analisi del Comitato di politica economica, il raggiungimento di tassi di occupazione elevati in molti casi non sarà sufficiente per impedire un aumento sostanziale della spesa pubblica per le pensioni, in percentuale sul PIL. Gli Stati membri hanno individuato **consistenti misure di riforma relative ai parametri e alla struttura dei regimi pensionistici** (ad esempio livelli delle prestazioni, condizioni per l'ammissibilità, indicizzazione delle pensioni, età pensionabile, peso relativo dei diversi pilastri, ecc.) e hanno già cominciato ad attuarle, benché in molti casi siano necessari ulteriori progressi. Oltre ad affrontare le conseguenze finanziarie dell'evoluzione demografica, gli interventi di riforma delle pensioni devono contribuire anche all'obiettivo della coesione sociale, fornendo pensioni adeguate a tutti gli anziani, per consentire ai pensionati di mantenere di un tenore di vita accettabile, e garantendo la presenza di meccanismi redistributivi e di solidarietà. Poiché si intende dare più spazio alle prestazioni del secondo e del terzo pilastro, acquistano maggiore importanza la regolamentazione e la vigilanza prudenziale dei regimi integrativi. Dalle relazioni degli Stati membri emerge molto chiaramente che anche quando si verificano, o sono previsti, spostamenti verso prestazioni integrative professionali e private, tali riforme non **comportano l'abbandono dei principi di base e delle finalità sociali dei regimi pensionistici**. Inoltre, gli Stati membri non prevedono trasformazioni radicali dei rispettivi sistemi pensionistici; in generale, le relazioni nazionali evidenziano orientamenti pragmatici volti a migliorare i meccanismi esistenti, a dimostrazione del fatto che in base alle analisi attuali nessun tipo di regime pensionistico (a ripartizione o capitalizzazione, privato o pubblico, a prestazione definita o a contribuzione definita) si può considerare implicitamente superiore a qualsiasi altro.
9. Un filone molto importante nelle strategie di riforma nazionali è quello della **gestione generale delle finanze pubbliche**. Nell'analisi di come intendono affrontare il problema della crescita della spesa derivante dall'invecchiamento della popolazione, molti Stati membri si sono concentrati sui vantaggi della **riduzione del debito pubblico**, secondo quanto proposto nella relazione

presentata da Commissione e Consiglio (ECOFIN) al Consiglio europeo di Stoccolma sul tema "Contributo delle finanze pubbliche alla crescita e all'occupazione: migliorare la qualità e la sostenibilità". In questo modo, è possibile ridurre l'onere **futuro degli interessi passivi** e disporre quindi di maggiori risorse di bilancio da destinare ai bisogni derivanti dall'invecchiamento della popolazione. Nell'intento di fornire un chiaro segnale del fatto che i risparmi effettuati oggi saranno disponibili per la spesa previdenziale futura, molti Stati membri hanno istituito dei **fondi pensione specifici**.

10. Dalle relazioni nazionali emerge che le **misure di riforma non dovrebbero essere mirate esclusivamente ad affrontare la sfida demografica**, ma rientrare in un'iniziativa più ampia, intesa a **modernizzare i regimi pensionistici adeguandoli alle mutevoli esigenze della società e dei singoli**. Quindi, i programmi di riforma nazionali affrontano tutti, seppure a livelli diversi, aspetti quali il cambiamento del ruolo della donna nella società, la maggiore flessibilità del mercato del lavoro, la promozione della scelta individuale e l'evoluzione della struttura familiare e degli schemi abitativi. Inoltre, gli Stati membri intendono migliorare l'efficacia dei sistemi dal punto di vista sociale (miglioramento della copertura, in particolare per quanto concerne i piani integrativi; maggiore enfasi sulla riduzione delle disparità, in particolare tra donne e uomini; superamento delle incompatibilità con forme di occupazione diversificate).
11. **Le condizioni di vita degli anziani non dipendono solo dalla pensione che percepiscono**. Le politiche in materia di alloggi, sanità, assistenza a lungo termine e servizi sociali, norme fiscali specifiche per gli anziani e la riduzione del prezzo di determinati servizi economici e sociali sono tutti elementi che contribuiscono a migliorare la qualità della vita e a promuovere l'integrazione sociale. Nella futura cooperazione sulle implicazioni della sfida dell'invecchiamento si dovrà tener conto delle dimensioni sociali e finanziarie di questa gamma più ampia di politiche pubbliche.
12. Lo studio condotto dal Comitato per la protezione sociale dimostra chiaramente che l'obiettivo di garantire pensioni adeguate e sostenibili non può essere raggiunto solo con interventi di aggiustamento nei sistemi pensionistici. La sfida dell'invecchiamento demografico **richiede iniziative concertate e che si sostengano a vicenda in tre grandi ambiti politici: protezione sociale, occupazione e finanze pubbliche**. Le politiche di protezione sociale devono garantire la disponibilità di **pensioni adeguate per tutti senza imporre un onere troppo pesante sulla popolazione attiva**. A questo proposito uno strumento fondamentale è il **potenziamento degli incentivi a prolungare la vita lavorativa**. La strategia per l'occupazione deve **migliorare le opportunità di occupazione, in particolare per le donne e gli anziani**, e garantire l'acquisizione di **qualifiche adeguate** al lavoro da svolgere. Infine, la politica economica deve tendere a **mobilizzare il pieno potenziale di crescita dell'economia**, promuovendo così la crescita dell'occupazione, e a garantire una **valida gestione delle finanze pubbliche**, affinché in futuro siano disponibili maggiori risorse di bilancio per far fronte alle necessità derivanti dall'invecchiamento della società. Il Comitato per la protezione sociale sottolinea l'importanza delle conclusioni del Consiglio europeo di Stoccolma, che auspicano

il pieno utilizzo del potenziale del metodo di coordinamento aperto nel campo delle pensioni, tenendo in debito conto il principio di sussidiarietà e riconoscendo ai singoli Stati membri la piena responsabilità dei rispettivi sistemi pensionistici; inoltre, rilevano l'importanza di uno scambio di vedute con i paesi candidati in materia di riforma dei regimi pensionistici. In una prossima comunicazione la Commissione intende proporre obiettivi e metodi di lavoro adeguati per la futura cooperazione nell'Unione europea su questi aspetti, tenendo conto degli obiettivi e dei principi comuni presentati nella comunicazione dell'ottobre 2000 e delle conclusioni della presente relazione. Occorrerà inoltre promuovere adeguati collegamenti con i processi di coordinamento delle politiche in materia di occupazione e politica economica/finanza pubblica. La cooperazione tra diversi processi politici sarà cruciale per l'attuazione della triplice strategia di aumento dei tassi di occupazione, riduzione del debito e riforma dei sistemi pensionistici e di assistenza, ritenuta necessaria dal Consiglio europeo di Stoccolma per garantire l'adeguatezza dei regimi pensionistici.

## 1. INTRODUZIONE: LE PENSIONI E LA STRATEGIA CONCERTATA PER MODERNIZZARE LA PROTEZIONE SOCIALE

1. In seguito alla comunicazione della Commissione del 14 luglio 1999 su *Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale*, è stato raggiunto un consenso tra gli Stati membri affinché la riforma dei sistemi di protezione sociale risponda a quattro grandi obiettivi:

- rendere il lavoro proficuo e offrire un reddito sicuro;
- garantire la sicurezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici;
- promuovere l'integrazione sociale;
- garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile.

Tale orientamento è stato approvato dal Consiglio nelle sue conclusioni del 17 dicembre 1999, in cui si sottolinea altresì che la parità tra donne e uomini deve costituire una dominante in tutte le attività volte a realizzare i quattro obiettivi.

2. Il Consiglio europeo di Lisbona del 23-24 marzo 2000 ha conferito uno slancio decisivo alla promozione di una più stretta collaborazione in materia di protezione sociale. *“Consapevoli che la sfida può essere meglio affrontata quale parte di uno sforzo congiunto”*, i Capi di Stato e di governo riuniti a Lisbona hanno invitato *“il Consiglio a rafforzare la cooperazione tra Stati membri (...) e a incaricare il Gruppo ad alto livello “Protezione sociale” tenendo conto dei lavori attualmente svolti dal Comitato di politica economica, (...), 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 fino al 2020 e oltre, se necessario”*.

3. Da allora, il Gruppo ad alto livello, e successivamente il Comitato per la protezione sociale, hanno incentrato il lavoro sulla lotta contro l'esclusione sociale e sulla sostenibilità delle pensioni nel lungo periodo. In materia di pensioni sono stati forniti vari contributi:

- il Gruppo di lavoro ha presentato una prima relazione al Consiglio europeo di Santa Maria da Feira del 19 e 20 giugno, che delinea l'obiettivo fondamentale dei regimi pensionistici e le varie strategie e modalità di riforma. Tale relazione precisa in particolare che nell'ambito del dibattito sul futuro delle pensioni è essenziale salvaguardare la fiducia della popolazione nei diversi regimi pensionistici (di base e integrativi, pubblici e privati), dato che essi continuano a costituire, nei vari Stati membri, uno dei settori in cui la protezione sociale ha conseguito successi evidenti e svolgono un ruolo fondamentale nella promozione della coesione sociale. L'obiettivo fondamentale resta quello di fornire alla popolazione dopo il collocamento a riposo un reddito adeguato, basato su un finanziamento assicurato e inteso a sostituire il reddito diretto o derivato percepito durante la vita lavorativa. Nei prossimi decenni, questo obiettivo dovrà essere perseguito mantenendo il senso dell'equità e della solidarietà.



- Conformemente alle conclusioni di Lisbona, la Commissione ha presentato una comunicazione riguardante *La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili* (COM(2000) 622 def., dell'11 ottobre 2000). Tale comunicazione presenta l'entità della sfida demografica cui i sistemi pensionistici devono far fronte e gli elementi di una strategia globale per rispondere a tale sfida, sulla base di dieci grandi principi e obiettivi.
  - Il Comitato di politica economica (CPE) ha inoltre formulato proiezioni a lungo termine (2000-2050) sugli effetti dell'invecchiamento della società sulle spese pensionistiche pubbliche. Tali proiezioni sono basate su scenari demografici ed economici concertati, nonché su ipotesi specifiche fornite da ciascuno Stato membri in merito agli effetti nel lungo periodo delle riforme previste o in atto dei sistemi pensionistici.
  - Sulla base di quanto precede, il Gruppo ad alto livello "Protezione sociale" ha presentato una relazione interinale al Consiglio europeo di Nizza, che auspica l'effettuazione di un'analisi organica della sostenibilità e qualità dei sistemi pensionistici e invita inoltre gli Stati membri, in collaborazione con la Commissione, a promuovere lo scambio di esperienze e a presentare le rispettive strategie nazionali in materia.
  - Nel marzo 2001 il Consiglio europeo di Stoccolma ha sottolineato la necessità di *"chiare strategie per garantire l'adeguatezza dei sistemi pensionistici, come pure dei sistemi di assistenza sanitaria e di assistenza agli anziani, mantenendo allo stesso tempo la sostenibilità delle finanze pubbliche e la solidarietà intergenerazionale"* aggiungendo che *"Se opportuno, si dovrebbe utilizzare pienamente il potenziale del metodo di coordinamento aperto, specialmente per quanto riguarda le pensioni, tenendo conto del principio di sussidiarietà"*.
4. La presente relazione si basa sulle risposte fornite dagli Stati membri ad un questionario preparato congiuntamente dalla Commissione e dal Comitato per la protezione sociale. L'analisi si riferisce alla serie di obiettivi e principi comuni presentati nella comunicazione della Commissione dell'ottobre 2000, che sono i seguenti:
- (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.

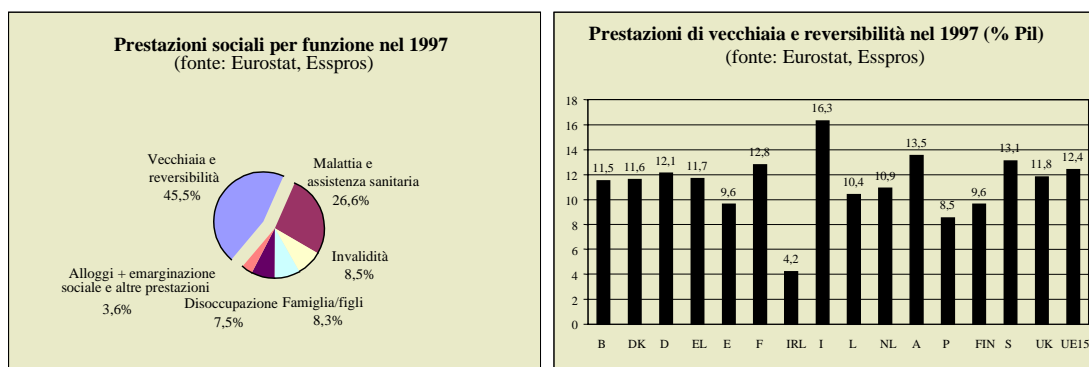
- (4) *Mantenere un equilibrio tra diritti e doveri*: le prestazioni dovrebbero corrispondere ai contributi versati al sistema pensionistico. In particolare, ritardando la data del pensionamento si dovrebbero percepire prestazioni più elevate.
  - (5) *Far sì che i sistemi pensionistici favoriscano la 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.
  - (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.
5. La presente relazione non intende valutare le modalità di realizzazione di questi obiettivi e principi in ogni Stato membro, bensì intende illustrare in che misura tali obiettivi e principi risultano evidenti nelle politiche degli Stati membri e in particolare nei rispettivi programmi di riforma recenti, in atto e pianificati.

## **2. LE SFIDE LANCIATE AI SISTEMI PENSIONISTICI**

6. I sistemi pensionistici forniscono un reddito alle persone che si ritirano dall'attività lavorativa per motivi di età (pensione di vecchiaia) o di salute (pensione di invalidità) e a coloro che per vivere dipendevano dal reddito di una persona deceduta (pensione di reversibilità). In genere, i sistemi pensionistici sono articolati su tre pilastri, che tuttavia in alcuni paesi non sono nettamente distinti: sistemi pubblici di base (primo pilastro), regimi professionali (secondo pilastro) e piani di pensionamento privati (terzo pilastro).
7. La maggior parte delle risorse destinate alle persone anziane vengono fornite dai sistemi pensionistici. Il pacchetto globale di risorse per i pensionati comprende voci quali il reddito di lavoro e patrimonio, il sostegno di parenti, sussidi definiti in base alle condizioni economiche, prestazioni (talvolta in natura) relative a uscite specifiche, quali le spese per la casa e i trasporti, e contributi di sostegno alle persone con esigenze particolari (ad esempio l'assistenza sanitaria e a lungo

termine). In questo pacchetto di risorse, le pensioni costituiscono la quota più rilevante, e in tutti gli Stati membri vengono erogate principalmente dai sistemi pubblici (obbligatori) e finanziate attraverso i contributi sociali e l'imposizione fiscale generale, anche se in almeno due Stati membri (Regno Unito e Paesi Bassi) nei prossimi decenni i regimi del secondo e terzo pilastro dovrebbero acquisire maggiore importanza rispetto ai 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, ovvero circa il 12 per cento del PIL (cfr. i grafici riportati sotto)<sup>1</sup>.

8. I sistemi pensionistici rientrano quindi tra le principali istituzioni delle nostre società: sono determinanti per il tenore di vita di milioni di cittadini dell'UE e svolgono un ruolo economico decisivo. Per questo nessun governo può permettersi di ignorare le sfide che attendono queste componenti essenziali del modello sociale europeo. La più importante è sicuramente l'invecchiamento della popolazione, un fenomeno certamente non nuovo, che tuttavia tenderà ad amplificarsi a partire dal 2010, quando la generazione del "boom demografico" raggiungerà l'età pensionabile. Inoltre, gli Stati membri dovranno adattare in misura crescente i rispettivi regimi pensionistici all'evoluzione dei modelli occupazionali e famigliari, fonte di nuove opportunità, ma anche di nuovi rischi e bisogni sociali.



## 2.1. Demografia e sostenibilità

9. Come rilevano la comunicazione della Commissione dell'ottobre 2000 e la relazione del Comitato di politica economica, i regimi pensionistici degli Stati membri si troveranno ad affrontare una importante sfida demografica. In passato hanno saputo far fronte all'aumento dell'indice di dipendenza degli anziani (numero di ultra-65enni rispetto alla popolazione di età compresa tra 15 e 64 anni) che nei 15 Stati membri è passato da poco più del 16% nel 1960 a circa 24% nel 2000<sup>2</sup>. Questa tendenza è destinata a subire un'accelerazione nei prossimi decenni: in base allo scenario formulato da Eurostat, l'indice di dipendenza (utilizzando in questo caso il rapporto più realistico tra ultra-65enni e popolazione di età compresa

<sup>1</sup> Queste cifre comprendono la spesa dai sistemi pensionistici privati secondo la metodologia EUROSTAT, per cui differiscono dai dati sulla spesa pubblica raccolti dal Comitato di politica economica e presentati nella tabella 2.

<sup>2</sup> Benché non siano ancora disponibili cifre precise per l'UE nel suo complesso, si può ipotizzare che il numero di pensionati sia aumentato più rapidamente per la tendenza ad abbassare l'età di effettivo pensionamento.

tra 20 e 64 anni) in pratica dovrebbe raddoppiare tra il 2000 e il 2050, passando da poco meno del 27% nel 2000 a poco più del 53% nel 2050 (cfr. tabella 1).

10. Negli ultimi 30 anni demografi ed esperti di pianificazione previdenziale hanno sistematicamente sottovalutato l'aumento della longevità e quindi la durata media del periodo nel quale le persone beneficiano delle prestazioni previdenziali dopo il pensionamento. La speranza di vita dopo il pensionamento è aumentata in misura sostanziale e vi sono addirittura segnali di una possibile accelerazione del tasso di incremento della longevità nei prossimi decenni. L'aumento sostanziale e costante della longevità pone la questione di come si possa sostenere il costo delle pensioni con l'allungamento della vita media. Recentemente alcuni Stati membri, in particolare la Svezia, hanno introdotto disposizioni volte a garantire che si tenga debito conto della tendenza all'allungamento della vita nelle formule utilizzate per calcolare la pensione spettante di diritto al momento del ritiro dalla vita lavorativa.

**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>BE</b>	28.1	29.4	35.6	45.8	51.3	49.7
<b>DK</b>	24.1	27.2	33.7	39.2	44.5	41.9
<b>DE</b>	26.0	32.9	36.3	46.7	54.7	53.3
<b>GR</b>	28.3	31.6	35.8	41.7	51.4	58.7
<b>ES</b>	27.1	28.9	33.1	41.7	55.7	65.7
<b>FR</b>	27.2	28.1	35.9	44.0	50.0	50.8
<b>IRL</b>	19.4	19.1	24.5	30.3	36.0	44.2
<b>IT</b>	28.8	33.8	39.7	49.2	63.9	66.8
<b>LU</b>	23.4	26.2	31.0	39.8	45.4	41.8
<b>NL</b>	21.9	24.6	32.6	41.5	48.1	44.9
<b>AT</b>	25.1	28.8	32.4	43.6	54.5	55.0
<b>PT</b>	25.1	26.7	30.3	35.0	43.1	48.7
<b>FIN</b>	24.5	27.5	38.9	46.9	47.4	48.1
<b>SE</b>	29.6	31.4	37.6	42.7	46.7	46.1
<b>UK</b>	26.4	26.9	32.0	40.2	47.0	46.1
<b>UE-15</b>	26.7	29.8	35.1	43.8	52.4	53.4

Fonte: Eurostat

11. L'altro fenomeno di rilievo nei prossimi decenni sarà il progressivo pensionamento della generazione nata negli anni del "boom demografico" nel secondo dopoguerra. Questa evoluzione demografica produrrà, in un primo momento, 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. Questa situazione e il conseguente aumento dell'indice di dipendenza degli anziani dovrebbero evidenziarsi in tutti gli Stati membri. L'aumento dell'indice di dipendenza per effetto del boom demografico raggiungerà la punta massima tra il 2030 e il 2050 (a seconda del paese) per poi diminuire leggermente. L'effetto combinato di fattori quali l'incremento del numero di anziani a causa dell'invecchiamento della generazione del boom demografico, la riduzione dei tassi di fertilità e l'aumento della speranza di vita sarà tale che l'aumento dell'indice di dipendenza degli anziani non potrà essere rallentato da un afflusso realistico di immigrati. Di conseguenza, i sistemi pensionistici e la società nel suo complesso dovranno adeguarsi alla presenza

permanente di una quota superiore di anziani nella società. Nel contempo, la società deve riconoscere che le generazioni di anziani attuali e future sono meglio istruite, godono di una salute migliore e sono in grado di fornire un maggior contributo alla società rispetto alle generazioni precedenti. Avere 65 anni oggi è diverso da com'era quarant'anni fa e da come sarà tra quarant'anni. Le istituzioni di una società devono tener conto di questa considerazione.

12. L'evoluzione demografica prevedibile secondo quanto delineato nella presente relazione è il principale fattore trainante delle iniziative di riforma degli Stati membri, benché dalle relazioni nazionali emerga che la maggior parte delle riforme cercano di affrontare contemporaneamente anche altre sfide. In assenza di opportune misure di riforma, l'invecchiamento demografico avrà gravi conseguenze per la situazione finanziaria dei sistemi pensionistici. Tuttavia, come vedremo in seguito, per la sostenibilità finanziaria dei regimi pensionistici ciò che conta non è tanto l'evoluzione dell'indice di dipendenza demografica, quanto l'evoluzione dell'indice di dipendenza economica (ossia l'indice di dipendenza demografica corretto dai tassi di occupazione). Sotto questo aspetto, la situazione futura potrebbe essere meno sfavorevole di quanto non sembri dalle sole proiezioni demografiche, se continua l'inversione delle tendenze negative osservate nell'UE negli anni Settanta e Ottanta (calo del tasso di occupazione e forte disavanzo pubblico).
13. L'evoluzione demografica dovrebbe comportare implicazioni per la situazione finanziaria di tutti e tre i pilastri del sistema pensionistico, ma sussistono forti preoccupazioni soprattutto in merito al primo pilastro e al rischio che il crescente squilibrio tra contributi versati e sussidi erogati alla fine possa destabilizzare le finanze pubbliche. La questione è all'esame del Comitato di politica economica che, facendo seguito a una richiesta del Consiglio ECOFIN del febbraio 2000, ha elaborato una relazione interinale circa l'impatto dell'invecchiamento della popolazione sull'equilibrio finanziario dei regimi pensionistici pubblici prendendo in considerazione due scenari: un cosiddetto scenario tendenziale e uno scenario basato sull'attuazione della strategia per la piena occupazione definita a Lisbona.
14. Lo scenario tendenziale tiene conto dello scenario demografico principale di Eurostat e delle ipotesi macroeconomiche definite di concerto con l'OCSE. Le ipotesi macroeconomiche considerate possono essere qualificate come ipotesi "tendenziali" che presuppongono la mancata attuazione delle riforme strutturali definite in occasione del Consiglio europeo di Lisbona: i tassi di disoccupazione resterebbero elevati in vari paesi e i tassi di occupazione, pur aumentando per le donne, resterebbero bassi per talune categorie di persone in età lavorativa; gli aumenti di produttività si manterrebbero sulle tendenze attuali e convergerebbero verso l'1,75% tra il 2020 e il 2030. Basandosi su queste ipotesi, gli Stati membri hanno elaborato proiezioni finanziarie che consentono di stimare la variazione del peso delle pensioni pubbliche sul PIL fino al 2050. Tali proiezioni tengono conto delle riforme dei sistemi pensionistici già decise e che produrranno i loro effetti durante il periodo considerato.

**Tabella 2: proiezioni delle spese pensionistiche pubbliche – Ipotesi tendenziali <sup>1</sup> (in percentuale sul PIL, prima delle imposte)**

2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Aumento
------	------	------	------	------	------	------	---------

	<b>massimo</b>							
<b>B</b>	9,3	8,7	9,0	10,4	12,5	13,0	12,6	<b>3,7</b>
<b>DK</b> <sup>(2)</sup>	10,2	11,3	12,7	14,0	14,7	13,9	13,2	<b>4,5</b>
<b>D</b> <sup>(3)</sup>	10,3	9,8	9,5	10,6	13,2	14,4	14,6	<b>4,3</b>
<b>EL</b> <sup>(4)</sup>	12,6	12,4	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	<i>12,2</i>
<b>E</b>	9,4	9,2	9,3	10,2	12,9	16,3	17,7	<b>8,3</b>
<b>F</b>	12,1	12,2	13,1	15,0	16,0	15,8	N,A,	<b>3,9</b>
<b>IRL</b>	4,6	4,5	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	<b>4,4</b>
<b>I</b>	14,2	14,1	14,3	14,9	15,9	15,7	13,9	<b>1,7</b>
<b>L</b> <sup>(5)</sup>	ND	ND	ND	ND	ND	ND	ND	<b>ND</b>
<b>NL</b> <sup>(6)</sup>	7,9	8,3	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	<b>6,2</b>
<b>A</b>	14,5	14,4	14,8	15,7	17,6	17,0	15,1	<b>3,1</b>
<b>P</b>	9,8	10,8	12,0	14,4	16,0	15,8	14,2	<b>6,2</b>
<b>SF</b> <sup>(3)</sup>	11,3	10,9	11,6	14,0	15,7	16,0	16,0	<b>4,7</b>
<b>S</b>	9,0	8,8	9,2	10,2	10,7	10,7	10,0	<b>1,7</b>
<b>UK</b> <sup>(7)</sup>	5,1	4,9	4,7	4,4	4,7	4,4	3,9	<b>0,0</b>

Fonte: CPE

- (1) Ad eccezione tuttavia della Spagna, che ha preso in considerazione una diminuzione più forte del suo tasso di disoccupazione (4% a lungo termine), e del Portogallo e della Danimarca, che hanno preso in considerazione evoluzioni della produttività pari, rispettivamente, al 3% e all'1,5%.
- (2) Per la Danimarca, al netto del sistema integrativo semifinanziato mediante capitalizzazione (ATP), l'aumento dal 2000 all'anno di punta è pari soltanto al 3,1% del PIL.
- (3) I dati si riferiscono al sistema pensionistico obbligatorio escluso il regime dei pubblici funzionari "Beamtenversorgung".
- (4) Dati provvisori.
- (5) Le cifre si riferiscono al sistema pensionistico pubblico per il settore privato e non comprendono il regime pensionistico riservato a dipendenti pubblici e affini.
- (6) Per i Paesi Bassi il secondo pilastro è abbastanza ben sviluppato, il che ha un effetto positivo diretto sul sistema pensionistico pubblico riducendo l'onere dell'invecchiamento della popolazione sulle pensioni del primo pilastro. Tuttavia, esiste anche un'importante implicazione indiretta: si prevede che le imposte sulle future prestazioni pensionistiche (attinte da fondi privati) siano abbastanza elevate e possano in parte vanificare l'aumento delle prestazioni pensionistiche pubbliche.
- (7) Le cifre per il Regno Unito non rispecchiano il sostanziale aumento delle pensioni annunciato di recente. Questo cambiamento comporterà un aumento della quota del PIL destinata alla spesa

pensionistica pubblica. Anche l'assistenza sociale a favore dei pensionati è aumentata in misura consistente e sarà modificata a vantaggio delle prestazioni private. Nel Regno Unito anche il secondo e il terzo pilastro sono ben sviluppati. Le imposte sulle future prestazioni pensionistiche attinte da fondi privati consentiranno di controbilanciare in parte l'aumento della spesa pensionistica pubblica.

15. Per le proiezioni, gli Stati membri hanno calcolato diversi parametri sulla base delle rispettive ipotesi:

- innanzitutto, ciascun paese ha effettuato proiezioni sulle variazioni dei tassi di occupazione (tasso di disoccupazione e tasso di attività) fornendo un'ipotesi di base per l'indice di dipendenza economica. Quest'ultimo dipende dal tasso iniziale di occupazione relativamente alle donne e agli anziani, dai cosiddetti tassi di disoccupazione strutturali, in caso di mancata attuazione delle riforme strutturali, nonché dagli effetti delle riforme pensionistiche già avviate;
- in secondo luogo, ciascun paese ha calcolato le variazioni implicite nei livelli delle pensioni pubbliche rispetto ai redditi da lavoro.

Come sottolineato dallo stesso Comitato di politica economica, non si tratta di previsioni, bensì di proiezioni, la cui affidabilità dipende necessariamente dalle ipotesi di base, che sono viziate da un notevole grado di incertezza, dato l'arco di tempo molto lungo considerato. Inoltre, il lavoro prende in esame un unico aspetto delle conseguenze dell'invecchiamento della società, quantunque rilevante quale i bilanci pubblici. Il lavoro dovrà proseguire in modo da ottenere risultati più affidabili e più comparabili.

16. Le proiezioni delle spese effettuate dal Comitato di politica economica evidenziano un aumento significativo della spesa pubblica pensionistica. Tuttavia, le proiezioni variano per i singoli Stati membri a seconda delle situazioni di partenza, che presentano notevoli differenze in termini di risultati di crescita attesi, livello di occupazione, grado di avanzamento nel processo di riforma e situazione corrente delle finanze pubbliche. Le differenze nei sistemi pensionistici implicano anche percezioni diverse delle sfide future.

17. In base alle proiezioni, l'invecchiamento demografico comporterà un aumento considerevole del finanziamento pubblico delle pensioni nella maggioranza degli Stati membri (cfr. tabella 2). Per la maggioranza dei paesi (Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Irlanda, Austria e Finlandia) l'aumento delle spese in relazione al PIL sarebbe compreso tra 3 e 5 punti percentuali; per la Spagna, i Paesi Bassi e il Portogallo, l'aumento sarebbe ancora più cospicuo<sup>3</sup>; in Italia e Svezia invece l'aumento delle spese sarebbe relativamente limitato (meno di 2 punto percentuali in relazione al PIL).

18. Qualsiasi valutazione della sostenibilità sociale delle pensioni richiede, oltre all'analisi degli effetti dell'invecchiamento sulla spesa pensionistica, anche l'analisi di come si evolverà il livello delle pensioni pubbliche e private nel lungo periodo rispetto alle variazioni del reddito della popolazione attiva. Il Comitato per la

---

<sup>3</sup> Cfr. nota in calce n. 5 relativa alla tabella 2.

protezione sociale intende effettuare tale valutazione nel periodo di proiezione in collaborazione con il Comitato di politica economica.

19. Di conseguenza, occorrerà prestare particolare attenzione al contributo che potranno fornire i regimi pensionistici integrativi (fondi pensione, assicurazioni sulla vita, ecc. - secondo e terzo pilastro) per garantire un reddito sicuro e adeguato agli anziani. Sarà necessario esaminare i loro effetti in termini di equità e solidarietà, nonché la relativa incidenza economica e fiscale. Occorrerà inoltre analizzare l'impatto dell'evoluzione demografica sul rendimento degli investimenti di fondi gestiti sulla base della capitalizzazione contributiva. Si potrebbe considerare anche il patrimonio familiare degli anziani (segnatamente per quanto riguarda la proprietà di abitazioni).

## **2.2. Nuovi modelli occupazionali**

20. In origine, la maggior parte dei sistemi pensionistici erano studiati per situazioni familiari dove solo gli uomini lavoravano a tempo pieno e guadagnavano da vivere per tutta la famiglia. L'aumento dell'occupazione femminile, insieme all'esigenza di una maggiore flessibilità nel lavoro, hanno determinato il rapido sviluppo di nuove forme diversificate di occupazione, quali il lavoro a tempo parziale, temporaneo e interinale. L'impiego fisso per tutta la vita sta diventando sempre meno diffuso.
21. Tali forme flessibili di occupazione nel 1999 fornivano già oltre il 28% del totale dei posti di lavoro nell'UE e interessano soprattutto le donne, che occupano all'incirca l'80% del totale dei posti di lavoro a tempo parziale. Tuttavia, sta aumentando rapidamente anche il numero di uomini con impieghi a tempo parziale. La metà dei nuovi posti di lavoro creati per gli uomini tra il 1994 e il 1999 è a tempo parziale. Anche il lavoro temporaneo e interinale ha registrato un incremento negli ultimi cinque anni, dall'11% al 13%.
22. Queste forme flessibili di occupazione, che riguardano in particolare le donne e i giovani, presentano numerose sfide per la futura sostenibilità sociale dei sistemi pensionistici. Posticipando l'effettiva integrazione dei giovani nel mondo del lavoro, o favorendo il precariato, queste forme di occupazione non consentono di creare disponibilità sufficienti per le future pensioni di una quota significativa dell'attuale forza lavoro. In assenza di adeguate strutture di assistenza per l'infanzia e/o di meccanismi di congedo, le donne tendono ad interrompere la carriera professionale dopo la nascita del primo o del secondo figlio, riducendo di conseguenza i propri diritti alla pensione. Occorre riesaminare le condizioni per il calcolo della pensione nell'ambito di queste forme di occupazione più flessibili, al fine di garantire un sistema previdenziale adeguato per i lavoratori interessati e creare incentivi all'ingresso o al rientro nel mercato del lavoro, in particolare per le donne.
23. Alcuni Stati membri stanno riflettendo sui nuovi problemi posti dalla maggiore flessibilità del lavoro. La Spagna osserva che il livello delle pensioni percepite da queste nuove tipologie di lavoratori tende ad essere inferiore alla media, ma si stanno esaminando i modi per adeguare i sistemi pensionistici alla nuova situazione. In Austria, Germania e Italia si sono prese misure per far rientrare alcune di queste nuove forme di occupazione (lavoro a tempo parziale, a domicilio e telelavoro, 'nuovi lavoratori autonomi', lavoro saltuario) nell'ambito del sistema



obbligatorio di protezione sociale. In una delle sue recenti riforme, l'Austria ha esteso l'assicurazione obbligatoria a tutte le forme di lavoro retribuito, con il risultato di aggiungere 60 000 nuovi assicurati. In Francia, le persone con un'occupazione precaria beneficiano di norme generose per quanto concerne il riconoscimento dei periodi di occupazione e di interruzione nel computo della pensione di vecchiaia. In Finlandia, qualsiasi lavoro retribuito svolto per almeno un mese dà diritto alla pensione nell'ambito del regime obbligatorio.

### **2.3. Evoluzione della struttura familiare**

24. Nell'Unione europea si registra un aumento del numero di nuclei familiari e una riduzione delle loro dimensioni medie (2,4 persone per famiglia nel 1999 rispetto a 2,8 nel 1981). Nel contempo, le famiglie sono meno stabili, a causa dei divorzi e della deistituzionalizzazione della vita familiare (meno matrimoni, più coppie non sposate e nascite extraconiugali). Tuttavia, all'interno dell'Unione esistono differenze significative. Negli Stati membri meridionali si riscontra un numero consistente di nuclei familiari più grandi e complessi, che comprendono diverse generazioni. I giovani tendono a restare più a lungo nella casa dei genitori. Gli Stati membri settentrionali sono caratterizzati da un numero crescente di giovani e anziani che vivono soli. Infine, nel complesso il tasso di fertilità è inferiore al livello di sostituzione in tutti gli Stati membri, ma in particolare negli Stati membri dell'Europa meridionale, dove è più difficile conciliare la vita professionale con quella familiare.
25. In conseguenza della flessione dei tassi di fertilità gli anziani non possono continuare a dipendere dal sostegno familiare come un tempo. L'urbanizzazione e la maggiore mobilità geografica rafforzano questa tendenza, in quanto sono sempre più numerosi i figli che vivono lontano dai genitori anziani. Inoltre, è probabile che con l'aumento dell'occupazione femminile le donne non saranno più in grado come prima di prestare assistenza ai parenti anziani. In questa situazione mutata, le condizioni di vita degli anziani saranno determinate in misura crescente dall'accesso ai servizi (assistenza domiciliare e specialistica per gli anziani non autosufficienti).
26. Nelle risposte al questionario, alcuni Stati membri hanno messo in rilievo gli effetti di questi importanti mutamenti sociali. La Grecia rileva che la tradizionale solidarietà familiare ha sempre fornito un contributo importante alla protezione sociale, che tuttavia tenderà a ridursi in una società più urbana caratterizzata da famiglie con meno figli. L'Irlanda ha rilevato la tendenza ad un aumento delle convivenze e dei nuclei familiari monoparentali. Nel periodo dal 1990 al 1999 il numero delle famiglie monoparentali beneficiarie di un sussidio statale è più che raddoppiato. Inoltre, più del 30% delle nascite nel 1999 sono state extraconiugali, contro il 5% del 1980, anche se in seguito molti genitori si sposano. Anche nel Regno Unito si osserva un costante calo dei matrimoni e un numero crescente di convivenze.
27. Anche il numero di nuclei familiari monoparentali è in aumento, ma il tasso di incremento è rallentato e potrebbe addirittura registrare un calo in termini assoluti a partire dal 2010, a seguito della contrazione della fascia di età dove è più probabile la presenza di genitori singoli. Il numero crescente di coppie che convivono potrebbe rispecchiare la tendenza a posticipare il matrimonio. Ne consegue che le coppie sposate con bambini continueranno a rappresentare la norma nella mezza età, come osserva la Germania.

28. Secondo molti paesi, è necessario adeguare i sistemi pensionistici per rispondere meglio a modelli famigliari così diversificati. L’Austria, ad esempio, sottolinea particolarmente la necessità di modificare i regimi pensionistici in risposta all’aumento dei divorzi e dei nuclei famigliari monoparentali, ma anche per rafforzare l’autonomia delle donne. Per contro, Svezia, Finlandia e Paesi Bassi si considerano già ben preparati per affrontare l’evoluzione della struttura famigliare, grazie a regimi pensionistici incentrati prevalentemente sull’individuo. La Svezia sta progressivamente eliminando le prestazioni derivate e nella spesa previdenziale la quota di prestazioni quali le pensioni di reversibilità e integrative è in costante diminuzione. La precedente pensione di reversibilità è stata sostituita da un nuovo sussidio di adeguamento temporaneo e indifferenziato per uomini e donne. Di conseguenza, la Svezia non prevede particolari problemi dovuti all’evoluzione della struttura famigliare, salvo per i possibili effetti negativi sulla fertilità. La Svezia insiste nell’affermare che una condizione essenziale per mantenere un livello elevato di occupazione è il fatto di offrire a entrambi i genitori opportunità reali di conciliare la carriera professionale con le responsabilità nei confronti della famiglia.

### 3. COME AFFRONTARE LE SFIDE

29. I sistemi pensionistici hanno uno scopo sociale, e segnatamente quello di fornire alla popolazione un reddito adeguato dopo il collocamento a riposo, ma sono in grado di adempiere alla loro missione solo se si fondano su una solida base finanziaria. E’ pertanto corretto che i recenti dibattiti politici si siano incentrati in prevalenza sulla **sostenibilità finanziaria dei regimi pensionistici**. Dalle relazioni nazionali sulle riforme delle pensioni emerge tuttavia una forte preoccupazione in merito al **mantenimento della coesione sociale e della solidarietà** e all’**adeguamento dei regimi pensionistici all’evoluzione della società**. Questa parte della relazione presenta alcune soluzioni per migliorare la trasparenza e la prevedibilità dei sistemi pensionistici, per poi fornire una panoramica delle iniziative di riforma mirate alla realizzazione di questi obiettivi generali, facendo riferimento ai 10 obiettivi e principi individuati nella comunicazione della Commissione dell’ottobre 2000.

#### 3.1. Trasparenza e prevedibilità

30. Nell’intento di rafforzare la fiducia del pubblico, le strategie volte a rendere sostenibili i regimi pensionistici devono migliorarne la trasparenza e la prevedibilità. E’ importante che le singole persone abbiano un’idea abbastanza chiara di quello che si possono aspettare in cambio dei contributi versati. A questo proposito possono essere utili gli obiettivi quantitativi fissati dagli Stati membri in relazione ai principali parametri delle future prestazioni previdenziali, ma gli esempi in questo senso non sono molti. L’Irlanda dichiara che la sua principale riforma mira a istituire un’aliquota base prevedibile per le pensioni. Attualmente è in discussione un’aliquota pari al

#### ***Garantire la trasparenza e la prevedibilità***

Occorre una chiara strategia di riforma per conservare la fiducia nei sistemi pensionistici e consentire ai singoli di adeguarsi ai cambiamenti futuri. La Germania propone un obiettivo del 67% per il tasso di sostituzione; altri paesi fissano limiti ai contributi.

34% del reddito industriale medio. La Svezia informa ogni anno tutte le famiglie in merito ai diritti alla pensione maturati, con una previsione della futura pensione che ne risulta. In Finlandia, le persone hanno diritto a ricevere un prospetto della pensione professionale maturata.

31. Diversi Stati membri hanno adottato misure mirate a migliorare la prevedibilità in relazione al livello dei contributi previdenziali e hanno fissato dei limiti/tetti alle aliquote di contribuzione da applicare sui redditi "per impedire che aumentino vertiginosamente in conseguenza dell'invecchiamento demografico" (Paesi Bassi). I Paesi Bassi hanno fissato il limite al 18,25% del reddito imponibile, con l'impegno di coprire eventuali deficit ricorrendo alle entrate fiscali generali. Anche la Germania ha assunto un impegno analogo: i contributi non dovranno superare il 20% nel 2020 e il 22% nel 2030. Questa posizione è collegata all'impegno di mantenere al 67% il tasso di sostituzione delle pensioni (ivi comprese le prestazioni del secondo e del terzo pilastro sostenute dallo Stato).
32. Il Belgio intende istituire una "note de vieillissement" annuale, per delineare la politica di bilancio in materia di pensioni nel medio e lungo termine, tenendo conto di esborsi supplementari e di altri costi previdenziali. Il documento indicherà la politica generale adottata dal governo per sostenere i costi dell'invecchiamento demografico e conterrà inoltre prospetti concernenti la posizione finanziaria dei fondi di riserva, con le relative spese e entrate. Nell'istituire i fondi di riserva per le pensioni, Paesi Bassi e Irlanda hanno introdotto una legislazione che definisce le condizioni alle quali dovranno operare nel medio e lungo termine (ad esempio non sono previste erogazioni prima del 2020 (Paesi Bassi) e del 2025 (Irlanda)).
33. Alcuni Stati membri stanno cercando di rendere ancora più trasparente l'operato dei regimi del secondo e del terzo pilastro. La Danimarca prevede di richiedere la pubblicazione dei costi di trasferimento delle pensioni a partire da quest'anno. Una dimensione importante di questo aspetto riguarda le misure volte a garantire la sicurezza dei sistemi pensionistici privati. Regno Unito, Irlanda e Paesi Bassi descrivono i loro ampi meccanismi legislativi che disciplinano le condizioni alle quali possono operare tali regimi.
34. L'Austria si dichiara interessata a uno scambio politico con altri Stati membri in merito alla definizione di chiari obiettivi e traguardi a lungo termine concernenti, ad esempio, i livelli massimi di contribuzione, i tassi netti di sostituzione, i tassi di povertà e il peso dei diversi pilastri.

### **3.2. Salvaguardare la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici**

35. A prescindere dal metodo di organizzazione e finanziamento, tutti i sistemi pensionistici trasferiscono risorse ai pensionati attingendo alla ricchezza prodotta in quel momento. I problemi che affliggono i sistemi pensionistici in larga misura derivano dal graduale deterioramento dell'equilibrio tra le dimensioni della popolazione attiva e il numero di pensionati. Di fronte alla crescita della disoccupazione, dagli anni Settanta fino ai primi anni Novanta, la maggior parte dei paesi hanno fatto ricorso all'abbassamento dell'età pensionabile effettiva, o comunque agli incentivi al pensionamento anticipato, come strumento per regolamentare il mercato del lavoro e mitigare le conseguenze sociali immediate della ristrutturazione industriale.

36. Benché oggi la maggior parte degli Stati membri stiano riesaminando queste strategie, l'idea che l'aumento della speranza di vita debba essere ripartito tra un allungamento del periodo di percepimento della pensione ed un allungamento della vita lavorativa è ancora lungi dall'essere ampiamente condivisa. Nell'intento di rafforzare la

***Garantire l'equilibrio e la sostenibilità delle finanze pubbliche***

Grazie all'incremento dei tassi di occupazione e ad una gestione equilibrata dalla finanze pubbliche è possibile in certa misura evitare scelte difficili tra l'aumento delle aliquote di contribuzione/d'imposta e la riduzione delle pensioni

credibilità, la strategia mirata a rendere sostenibili i sistemi pensionistici deve anzitutto focalizzarsi sulla causa del problema, vale a dire lo squilibrio crescente tra le dimensioni della popolazione attiva e il numero dei pensionati. In caso contrario, i responsabili delle decisioni politiche sarebbero costretti a fungere da arbitri tra le generazioni, stabilendo quanto deve contribuire la popolazione attiva e quanto dev'essere elevato il tenore di vita dei pensionati. Simili scelte, chiaramente focalizzate sulla ripartizione dei redditi tra le generazioni, potrebbero rivelarsi pregiudizievoli per la coesione e la stabilità sociale. Una gestione oculata del bilancio oggi può certamente influire sull'aumento delle risorse finanziarie disponibili in futuro, ma l'obiettivo prioritario dev'essere quello di affrontare il problema di come aumentare il tasso di occupazione.

**3.2.1. Gli effetti del miglioramento della situazione occupazionale**

37. Il Comitato per la protezione sociale si compiace del fatto che sia la comunicazione della Commissione sia la relazione del Comitato di politica economica sottolineino l'importanza della strategia di Lisbona, che consiste nello sfruttare appieno il potenziale occupazionale disponibile, unitamente all'adozione di sane politiche macroeconomiche e riforme strutturali favorevoli alla crescita in grado di creare un ambiente propizio per l'economia e l'attività commerciale. Il successo di questa strategia integrata enunciata in occasione del Vertice di Lisbona sarà cruciale per la futura sostenibilità dei sistemi pensionistici.
38. Per contro, la riforma dei sistemi pensionistici può contribuire positivamente all'aumento dell'occupazione se si migliorano gli incentivi all'ingresso nel mondo del lavoro. Il Comitato per la protezione sociale accoglie pertanto con favore l'esortazione rivolta dal Consiglio europeo di Stoccolma al Consiglio e alla Commissione a "riferire congiuntamente, prima del Consiglio europeo di primavera del 2002, sulle modalità per aumentare la partecipazione della forza lavoro e per promuovere l'invecchiamento attivo".
39. Nelle sue conclusioni il Consiglio europeo di Lisbona ha stabilito che sulla base di una crescita economica pari al 3% del PIL nei prossimi anni, gli Stati membri dovrebbero tendere, nel 2010, verso un tasso di occupazione medio totale del 70% e un tasso superiore al 60% per le donne. Il Consiglio europeo di Stoccolma ha aggiunto un obiettivo specifico per il tasso di occupazione di donne e uomini dai 55 ai 64, anni che dovrebbe raggiungere il 50% entro il 2010.
40. Il Comitato di politica economica ha elaborato uno scenario sulla base degli obiettivi di Lisbona e ha chiesto agli Stati membri di effettuare un'altra proiezione delle spese pensionistiche pubbliche facendovi riferimento. Detto scenario presuppone il successo delle politiche strutturali, con conseguenti importanti

aumenti dei tassi di occupazione e sostanziali riduzioni dei tassi di disoccupazione. Le ipotesi di riferimento corrispondono alla media dei tre Stati membri che hanno ottenuto i risultati migliori in materia durante la seconda metà degli anni Novanta. Il tasso di occupazione totale raggiungerebbe l'83% nel 2045. La relazione del CPE sottolinea giustamente che nella maggior parte dei paesi un siffatto obiettivo non potrà essere raggiunto senza l'adozione di riforme dei sistemi pensionistici intese a rafforzare gli incentivi all'innalzamento dell'età pensionabile. Il tasso di disoccupazione da raggiungere secondo lo scenario di Lisbona si orienterebbe inoltre verso il 4% nel 2045. Infine, si è optato per un'ipotesi favorevole riguardo all'evoluzione del numero di persone in età lavorativa (ipotesi demografica alta di Eurostat).

41. I risultati delle proiezioni sulla scorta dello scenario di Lisbona sono illustrati nella tabella 3. Secondo tale scenario, l'aumento della quota del PIL assorbita dalle pensioni pubbliche si ridurrebbe. Il passaggio da una serie di risultati ottenuti con le ipotesi tendenziali a quelli dello scenario di Lisbona non è semplice, poiché i divari tra le ipotesi sono più o meno consistenti a seconda dei paesi. A titolo di esempio, utilizzando lo scenario tendenziale nel 2050 i tassi di ottività oscillano a seconda dei paesi all'incirca tra il 70% e 83%, mentre il tasso di disoccupazione è compreso, a seconda dei paesi, tra il 4% e il 7%. L'effetto sulla spesa pensionistica derivante dallo scenario di Lisbona dipende pertanto, per ciascun paese, dal punto di riferimento iniziale. L'eventuale riduzione è connessa parimenti alla scelta fondamentale di integrare o meno una riforma dei parametri di calcolo dei regimi pensionistici (cfr. nota <sup>(1)</sup> della tabella). In tutti i casi, tuttavia, come rilevato dal Comitato di politica economica, la politica di alto livello occupazionale definita a Lisbona non consente da sola di risolvere il problema del finanziamento delle pensioni nel lungo periodo. Comunque, grazie alla riduzione della spesa pensionistica e all'aumento dei contributi e del gettito fiscale, essa fornisce un contributo rilevante per affrontare le ripercussioni finanziarie dell'invecchiamento sociale.

**Tabella 3: proiezioni delle spese pensionistiche pubbliche - Scenario di Lisbona <sup>(1)</sup> (in percentuale sul PIL, prima delle imposte)**

	2000	2005	2010	2020	2030	2040	2050	Aumento massimo	
								<i>Lisbona</i>	<i>Scenario tendenziale</i>
Belgio <sup>(2)</sup>	9,2	7,9	7,6	8,7	10,3	10,8	10,4	1,6	3,7
Danimarca	10,2	10,7	11,8	12,8	13,0	12,1	11,3	2,8 <sup>(3)</sup>	4,5 <sup>(4)</sup>
Germania	10,3	9,8	9,5	10,5	12,2	12,6	12,3	2,3	4,3
Grecia <sup>(5)</sup>	12,6	12,1	11,9	14	16,8	20,2	20,6	8	12,2
Spagna	9,4	9,2	9,2	9,8	12,0	14,9	15,8	6,4	8,3
Francia	12,1	11,3	11,7	13,6	14,7	14,8	ND	2,7	3,9
Irlanda	4,6	4,6	5,5	6,7	7,4	8,3	8,2	3,7	4,4
Italia	14,2	13,9	13,9	14,0	14,6	14,5	14,1	0,4	1,7
Lussemburgo <sup>(6)</sup>	7,4	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,1	2,1
Paesi Bassi <sup>(7)</sup>	7,9	8,3	9,2	11,5	13,3	13,9	13,4	6,0	6,2
Austria	14,5	14,4	14,4	14,7	15,8	15,2	13,5	1,3	3,1
Portogallo	9,4	10,1	11,0	12,7	13,5	12,7	11,0	4,1	6,2
Finlandia	11,3	10,9	11,6	13,6	15,1	15,4	15,6	4,3	4,7
Svezia	9,0	8,6	8,7	9,4	9,6	9,4	8,9	0,6	1,7

Regno Unito <sup>(8)</sup>	5,1	4,8	4,4	4,0	4,0	3,8	3,4	0,0	0,0
----------------------------	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----	-----

Fonte: CPE

<sup>(1)</sup> Per lo scenario di Lisbona, la Francia ha preso come riferimento tassi di disoccupazione e di attività inferiori a quelli summenzionati. Il tasso di attività è inferiore in quanto non si tiene conto delle modifiche dei criteri di ammissibilità alla pensione per aumentare la partecipazione alla forza lavoro da parte degli anziani. Dai dati francesi risulta uno scenario più ottimista a medio termine (circa 2010-2020) mentre a lungo termine avviene il contrario. I tassi di attività in Italia sono inferiori a quelli illustrati nella metodologia generale, mentre la crescita di produttività della Spagna è leggermente superiore dopo il 2035. Il Portogallo si è avvalso dello scenario demografico a variante media anziché a variante elevata.

<sup>(2)</sup> Il Belgio ipotizza un tasso di occupazione del 76,5% tenendo conto delle condizioni più rigide per il pensionamento anticipato e di piani per la disoccupazione di lunga durata, dell'aumento della partecipazione delle donne (salvo per quelle di età inferiore a 30 anni) e dell'innalzamento dell'età pensionabile effettiva. Non è stato ipotizzato un aumento del tasso di occupazione giovanile in quanto implicherebbe una riduzione dei tassi di frequenza nelle scuole.

<sup>(3)</sup> Per la Danimarca, al netto del sistema integrativo semifinanziato mediante capitalizzazione (ATP), l'aumento dal 2000 all'anno di punta è pari soltanto all'1,6% del PIL.

<sup>(4)</sup> Per la Danimarca, al netto del sistema integrativo semifinanziato mediante capitalizzazione (ATP), l'aumento dal 2000 all'anno di punta è pari soltanto al 3,1% del PIL.

<sup>(5)</sup> Dati provvisori.

<sup>(6)</sup> Nel caso di Lussemburgo lo scenario tendenziale equivale allo scenario di Lisbona e ipotizza una crescita incondizionata del PIL reale pari al 4% annuo nell'intero periodo della proiezione, che corrisponde alla crescita media degli ultimi 40 anni. Le cifre si riferiscono al regime pensionistico pubblico riservato al settore privato e non comprendono i regimi pensionistici per dipendenti pubblici e affini.

<sup>(7)</sup> Per i Paesi Bassi il secondo pilastro è abbastanza ben sviluppato, il che ha un effetto positivo diretto sul sistema pensionistico pubblico riducendo l'onere dell'invecchiamento della popolazione sulle pensioni del primo pilastro. Tuttavia, esiste anche un'importante implicazione indiretta: si prevede che le imposte sulle future prestazioni pensionistiche (attinte da fondi privati) siano abbastanza elevate e possano in parte vanificare l'aumento delle prestazioni pensionistiche pubbliche.

<sup>(8)</sup> Le cifre per il Regno Unito non rispecchiano il sostanziale aumento delle pensioni annunciato di recente. Questo cambiamento comporterà un aumento della quota del PIL destinata alla spesa pensionistica pubblica. Anche l'assistenza sociale a favore dei pensionati è aumentata in misura consistente e sarà modificata a vantaggio delle prestazioni private. Nel Regno Unito anche il secondo e il terzo pilastro sono ben sviluppati. Le imposte sulle future prestazioni pensionistiche attinte da fondi privati consentiranno di controbilanciare in parte l'aumento della spesa pensionistica pubblica.

42. La mobilitazione di tutto il potenziale della società, come proposto a Lisbona, implica inoltre politiche economiche, sociali e dell'occupazione vigorose che favoriscano le riforme. Questo obiettivo richiede, in particolare, che siano attuate politiche mirate a una diminuzione significativa della disoccupazione strutturale, al riassorbimento dei dispositivi di pensionamento anticipato e all'aumento dell'occupazione femminile. Come sottolineato nella comunicazione della Commissione, i regimi pensionistici devono inoltre essere resi compatibili con tutti gli altri elementi della strategia di Lisbona, in particolare per quanto concerne le condizioni per la crescita economica sostenuta, il completamento del mercato interno e l'aumento della competitività, in quanto fattori chiave per il suo successo.

43. Ovviamente, il potenziale inutilizzato della forza lavoro varia a seconda dello Stato membro. La Danimarca rileva che le sue cifre sull'occupazione superano già gli obiettivi di Lisbona e che di conseguenza, il margine per ulteriori aumenti è piuttosto limitato, benché determinati gruppi sociali, segnatamente lavoratori

anziani, immigrati e rifugiati e beneficiari di pensioni di invalidità potrebbero contribuire all'innalzamento del tasso di attività generale. Anche Paesi Bassi e Regno Unito sottolineano l'importanza di misure volte a favorire il rientro nel mercato del lavoro dei gruppi svantaggiati, citando anche i genitori singoli e le persone che vivono in zone con scarse opportunità lavorative. L'Austria suggerisce la possibilità di aumentare i tassi di attività dei giovani riducendo la durata dei cicli scolastici prima dell'ingresso nel mercato del lavoro, purché non si deteriori la qualità dell'istruzione.

44. Nella maggior parte dei Stati membri, l'aumento della partecipazione delle donne nel mondo del lavoro costituisce uno strumento importante per migliorare il rapporto tra occupati e pensionati. Per quanto riguarda la presenza femminile sul mercato del lavoro, l'Irlanda osserva che l'ostacolo principale è il fatto che le responsabilità della cura e dell'assistenza ai familiari gravano ancora in misura sproporzionata sulle donne. Questo vale certamente per tutti gli Stati membri e in molti casi si sottolinea la necessità di servizi per l'assistenza all'infanzia e agli anziani, nonché l'esigenza di rendere più favorevoli alla vita familiare l'orario lavorativo e l'organizzazione del lavoro. La mancanza di servizi assistenziali e di una politica del lavoro più favorevole alla famiglia costringe molte donne a scegliere tra la carriera professionale e la famiglia. Di conseguenza, i tassi di natalità si mantengono bassi e si aggrava il problema dell'invecchiamento demografico nel lungo periodo.
45. La necessità di fornire maggiore assistenza ai genitori che lavorano è universalmente riconosciuta, ma è anche opinione diffusa che occorra salvaguardare il diritto alla pensione di chi è costretto ad anteporre le responsabilità familiari alla vita professionale. E' importante evitare di creare incentivi finanziari che favoriscano il ritiro definitivo dal mercato del lavoro. La Germania, ad esempio, prevede un computo più favorevole dei diritti a pensione per i genitori che scelgono di lavorare a tempo parziale invece di ritirarsi dal mercato del lavoro. Dalla riforma delle pensioni del 1997, il Belgio ha introdotto una misura analoga: ai dipendenti che lavorano a tempo parziale per motivi familiari vengono concessi da due a cinque 'anni premio'. E' possibile usufruire della prestazione in modo flessibile, per cui il dipendente può scegliere il tipo di impiego a tempo parziale più consono.
46. La Germania sottolinea anche l'esigenza di ridurre le differenze nelle retribuzioni di uomini e donne, affinché l'attività professionale diventi più interessante per le donne. Questa riflessione ovviamente è collegata alla qualità dei posti di lavoro, sulla quale si richiama l'attenzione nella relazione dell'Irlanda. L'impatto positivo dell'aumento dei tassi di attività potrebbe risultare fortemente indebolito se molti posti di lavoro offrono retribuzioni basse e scarse garanzie di sicurezza.
47. Una questione vitale per l'equilibrio finanziario dei regimi pensionistici è l'abbandono prematuro del mercato del lavoro da parte dei lavoratori più anziani. Dalla metà degli anni Settanta, la politica in materia di pensioni ha evidenziato la tendenza a rispecchiare le condizioni del mercato del lavoro. Nella maggior parte degli Stati membri il pensionamento anticipato era considerato un'alternativa socialmente accettabile alla disoccupazione e un incentivo all'assunzione di giovani. Quindi i regimi pensionistici hanno svolto in qualche misura il ruolo di assicurazioni contro la disoccupazione, seppure in modo passivo e senza funzioni di reinserimento. Di fronte all'evoluzione demografica in atto, gli Stati membri

riconoscono in misura crescente che oltre a ridurre la disoccupazione è necessario promuovere l'occupazione, e che i sistemi pensionistici non dovrebbero più essere utilizzati per limitare l'offerta di manodopera.

48. Attualmente, l'età effettiva di pensionamento o di cessazione dell'attività rispecchia le politiche del passato ed è sensibilmente inferiore all'età pensionabile obbligatoria. Nella maggioranza degli Stati membri si osserva un crollo dei tassi di occupazione a partire dai 55 anni (cfr. tabella 4).

**Tabella 4: Tassi di occupazione per fascia di età nel 1999 <sup>(1)</sup>**

	B	DK	D	EL	E	F	IRL	I	L	NL	A	P	SF	S	UK	UE15
50-54	60,3	80,4	73,4	60,1	57,2	74,1	62,1	57,2	64,6	70,2	72,7	71,4	78,9	84,2	75,9	69,2
55-59	36,9	70,9	55,1	47,4	44,8	46,8	50,5	36,6	38,2	49,6	41	59,1	54,6	77,8	62,1	50,7
60-64	12,9	34	19,6	30,4	24,7	10,1	35,9	17,9	12,9	18,6	11,7	43,6	22,2	47,9	35,6	22,3
65-69	3,8	6,2	5	11,5	3,9	2,1	14,3	6,2	n.d.	5,2	4,9	24,8	4,4	10,7	11,6	6,5

Fonte: Indagine sulle forze lavoro - Eurostat

<sup>(1)</sup> I tassi di occupazione di cui sopra non tengono conto dell'effetto del lavoro a tempo parziale.

49. Gli Stati membri hanno indicato un'ampia gamma di misure che potrebbero favorire un'inversione di tendenza nei confronti del pensionamento anticipato. In molti casi si prevedono condizioni più severe per il pensionamento anticipato, pur tenendo conto di particolari situazioni di lavoro che possono giustificare tale scelta. In generale, gli Stati membri non prevedono di innalzare l'età pensionabile obbligatoria, bensì di

***Mantenere un equilibrio tra diritti e doveri***

Numerosi Stati membri stanno rafforzando il legame tra contributi e prestazioni, fornendo così un incentivo alla permanenza nel mercato del lavoro. Tuttavia, l'efficacia di queste misure dipende dal sostegno fornito dalle politiche per l'occupazione mirate ai lavoratori più anziani.

concentrarsi su misure intese ad innalzare l'età effettiva di pensionamento. In ogni caso, i paesi che devono ancora equiparare l'età pensionabile di donne e uomini potrebbero farlo innalzando progressivamente l'età pensionabile delle donne. In Francia l'età pensionabile ufficiale prevista dal regime pensionistico pubblico resta di 60 anni, ma aumenta il numero di anni di contribuzione per avere diritto alla pensione massima. Recentemente, il Portogallo ha introdotto un'età pensionabile flessibile. La Finlandia offre maggiori incentivi a chi lavora più a lungo, con l'aumento del coefficiente di maturazione delle prestazioni nell'ambito del regime pensionistico professionale obbligatorio dall'1,5% al 2,5% annuo sopra i 60 anni. In Svezia, nei contratti collettivi si tende a stabilire a 65 anni l'età di pensionamento. La nuova legislazione sulle pensioni non specifica più l'età pensionabile e l'ammontare della pensione si basa sul reddito percepito nel corso della vita lavorativa e sull'età alla quale si comincia a ricevere la pensione. E' quindi molto importante che le persone abbiano l'opportunità di lavorare dopo i 65



anni. I cinque partiti che in parlamento hanno sostenuto la riforma delle pensioni hanno pertanto concordato di introdurre una disposizione che consente di continuare a lavorare più a lungo di quanto era possibile in precedenza. Il governo del Regno Unito sta valutando nuovi orientamenti alternativi, ad esempio in merito al concetto di età pensionabile 'normale' e l'introduzione di regimi di pensionamento più flessibili e gradualisti. La Spagna sta elaborando una serie di incentivi per i lavoratori che vogliono restare sul mercato del lavoro anche dopo i 65 anni, e nell'aprile del 2001 è stato raggiunto un accordo con le parti sociali inteso a migliorare l'idoneità al lavoro dei più anziani. Ora l'Italia offre ai lavoratori che hanno terminato il periodo di contribuzione di continuare a lavorare oltre l'età pensionabile obbligatoria, accumulando ulteriori diritti a prestazioni pensionistiche e assistenziali in cambio dei contributi versati. In Italia, il graduale passaggio ad un legame attuariale più forte tra pensioni e contributi consentirà anche di rafforzare gli incentivi a ritardare il pensionamento. Anche Austria, Grecia e Irlanda sottolineano l'importanza di legami chiari tra contributi e prestazioni.

**Rendere le pensioni più flessibili di fronte all'evoluzione sociale**

Numerosi Stati membri stanno introducendo una maggiore flessibilità nell'età pensionabile e la gradualità nel pensionamento, per cui le persone possono decidere quando e come ritirarsi dal mercato del lavoro.

50. Misure come quelle presentate nel precedente paragrafo favoriscono anche una tendenza generale verso una maggiore flessibilità nel passaggio dal lavoro al pensionamento. La Germania ha fatto il primo passo nel 1996 con l'adozione della legge sulla promozione del pensionamento graduale. La legge del 1999 sull'ulteriore sviluppo del lavoro a tempo parziale degli anziani ha migliorato e semplificato le possibilità per un numero più consistente di lavoratori di arrivare gradualmente alla pensione, in combinazione con ulteriori incentivi per l'assunzione di nuovi dipendenti. I Paesi Bassi incoraggiano le parti sociali a negoziare la conversione di programmi di prepensionamento in piani di pensionamento flessibile. Un certo numero di Stati membri promuove il lavoro a tempo parziale per i lavoratori più anziani come strumento per il passaggio graduale al pensionamento. Queste misure comportano naturalmente la possibilità di combinare il reddito di lavoro con le prestazioni previdenziali.
51. L'obiettivo di prolungare la vita lavorativa dei lavoratori più anziani ha indotto alcuni Stati membri ad adottare una legislazione più severa per la salvaguardia dell'occupazione dei lavoratori anziani. In Finlandia, i datori di lavoro devono farsi carico di una quota crescente dei costi delle pensioni e dei sussidi di disoccupazione erogati ai lavoratori anziani licenziati, mentre la Francia sta valutando se rendere più costoso per i datori di lavoro il licenziamento dei lavoratori più anziani. L'Austria ha introdotto un sistema di preallarme per la segnalazione di singoli licenziamenti di lavoratori anziani.
52. Alcuni Stati membri, segnatamente Danimarca e Finlandia, hanno formulato programmi mirati a sensibilizzare i datori di lavoro in merito alle potenzialità dei lavoratori più anziani. Il Regno Unito, partendo dal regolamento sulla varietà delle età nel lavoro, che stabilisce i criteri per orientamenti che prescindono dall'età in materia di assunzione, formazione e sviluppo, promozione, licenziamento e pensionamento, prevede di adottare una legislazione contro le discriminazioni inique in base all'età nel mondo del lavoro. La nuova legislazione è intesa ad attuare la direttiva

2000/78/CE del Consiglio del 27 novembre 2000, che istituisce un quadro generale per l'equo trattamento nel lavoro e nella vita professionale. Naturalmente, il recepimento della direttiva nella legislazione nazionale dovrebbe fornire a tutti gli Stati membri un'opportunità per migliorare la situazione dei lavoratori più anziani nel mercato del lavoro. Alcuni Stati membri stanno già considerando misure intese a limitare il ricorso al pensionamento obbligatorio. Così il governo svedese intende proporre una legge che vieti la stipulazione di contratti che impongono ai lavoratori di ritirarsi prima dell'età di 67 anni.

53. Una causa importante dell'uscita prematura dal mercato del lavoro è l'invalidità. Molto spesso, però, un lavoratore non è più in grado di svolgere le sue mansioni precedenti, ma non necessariamente è incapace di svolgere altri compiti. La Svezia ha approvato una normativa che prevede pensioni di invalidità 'inattive', che consentono ai beneficiari di sperimentare diversi lavori per un certo periodo senza perdere il diritto alla pensione di invalidità. Il Lussemburgo prevede di introdurre una serie di misure per aiutare i lavoratori che non sono più in grado di esercitare l'attuale professione a trovare un altro posto di lavoro. E' possibile ridurre la necessità di pensioni di invalidità anche adeguando le condizioni di lavoro alle esigenze e alle capacità dei lavoratori. La Francia sta studiando come adeguare l'organizzazione del lavoro a seguito della riduzione generale dell'orario lavorativo. Il governo dei Paesi Bassi, nell'incoraggiare le parti sociali a formulare politiche per una migliore organizzazione del lavoro volta ad aumentare le opportunità offerte ai lavoratori più anziani, ha revocato l'esenzione dalla registrazione presso l'ufficio di collocamento per la ricerca di un lavoro adeguato finora riservata ai disoccupati di età compresa tra i 57 ½ e i 65 anni.
54. E' evidente che la formazione permanente è essenziale ai fini dell'occupabilità dei lavoratori più anziani. Senza entrare nello specifico, diversi Stati membri fanno riferimento alla necessità di migliori opportunità di formazione. I Paesi Bassi hanno già introdotto incentivi fiscali per promuovere la formazione.

### 3.2.2. *Ripartire equamente tra le generazioni le conseguenze finanziarie dell'invecchiamento demografico*

55. Come dimostra l'analisi del CPE, una politica volta a promuovere l'occupazione in molti casi non sarà sufficiente ad impedire un aumento sostanziale della spesa pubblica per le pensioni in percentuale sul PIL. Se non è possibile rendere disponibili risorse aggiuntive grazie a una valida gestione delle finanze pubbliche (cfr. sezione 3.2.3 che segue) è lecito chiedersi in che modo effettuare degli aggiustamenti

#### **Garantire l'equità tra le generazioni**

L'aumento dei tassi di occupazione e la riduzione del debito pubblico possono rivelarsi insufficienti per rispondere alla sfida dell'invecchiamento demografico. Gli Stati membri mirano ad un'equa ripartizione degli sforzi tra la popolazione attiva e i pensionati.

modificando i diversi parametri di calcolo delle pensioni e/o modificando il peso relativo di ciascun pilastro (primo, secondo e terzo pilastro). Le riforme nazionali mirano a garantire che le spese aggiuntive derivanti dall'invecchiamento della popolazione vengano ripartite equamente tra la popolazione attiva e i pensionati. Occorre garantire un reddito adeguato alle persone anziane mantenendo contributi e imposte ad un livello accettabile. Una preoccupazione espressa da alcuni Stati

membri a questo proposito riguarda il fatto di mantenere su livelli bassi il costo del lavoro della manodopera meno specializzata.

56. Alla luce delle riforme intraprese o pianificate e sulla base dello scenario di Lisbona relativo alla crescita e all'occupazione, la maggioranza degli Stati membri si dichiarano fiduciosi nella propria capacità di affrontare le sfide individuate. Nelle relazioni nazionali, alcuni Stati membri ipotizzano che l'invecchiamento della popolazione possa avere conseguenze meno drammatiche di quelle implicite nelle proiezioni che precedono. Alcuni Stati membri pongono l'accento sull'atteso aumento della partecipazione alla forza lavoro. La Spagna, ad esempio, ricorda che recentemente la forte crescita dell'occupazione ha fatto aumentare di 3,3 milioni il numero di contribuenti della previdenza sociale tra il 1995 e l'aprile 2001.
57. Altri Stati membri sottolineano che le riforme già completate impediranno un aumento della spesa pensionistica in linea con l'indice di dipendenza degli anziani. A titolo di esempio, la Finlandia si attende che le ripercussioni della sfida dell'invecchiamento demografico sulla spesa pensionistica saranno meno drammatiche di quanto ci si potrebbe aspettare. In conseguenza delle riforme degli anni Novanta e di ulteriori misure previste, la spesa pensionistica dovrebbe essere sostanzialmente inferiore nel lungo periodo (entro l'anno 2040) di quanto non sarebbe stata in assenza delle riforme. Nel 1993, la Francia ha avviato una serie di riforme intese a frenare il futuro aumento della spesa e a chiarire le responsabilità finanziarie del governo nei confronti del regime obbligatorio di previdenza sociale. Negli ultimi venti anni, il Belgio ha perseguito politiche molto prudenti, indicizzando i "tetti" di pensioni e redditi in base ai prezzi. Inoltre, la riforma del 1996 consentirà di ottenere risparmi significativi grazie all'innalzamento dell'età pensionabile e al prolungamento del periodo contributivo per le donne, nonché alla riduzione di alcune prestazioni future. Anche le recenti riforme avviate in Italia avranno un impatto significativo sulla futura spesa pensionistica.
58. Molte relazioni nazionali esprimono fiducia nella capacità dei sistemi pensionistici di affrontare le sfide future, ma la maggior parte degli Stati membri riconosce la necessità di ulteriori iniziative di riforma che comportino consistenti modifiche nella legislazione in materia di pensioni, al fine di evitare aumenti insostenibili della spesa pensionistica. La Svezia ha introdotto nella sua legislazione un meccanismo di adeguamento automatico per garantire la sostenibilità del sistema pensionistico. In base a tale meccanismo, ogni anno viene effettuato e dichiarato il computo di attività e passività del sistema previdenziale. Se le passività superano le attività, automaticamente le pensioni non vengono indicizzate al reddito finché non si ripristina una situazione di equilibrio. Altri paesi, in particolare il Belgio, prevedono di beneficiare delle attuali eccedenze consistenti del bilancio primario, che consentiranno di ridurre l'ammontare futuro degli interessi passivi, contribuendo così a garantire la sostenibilità finanziaria a lungo termine evitando tagli drastici nei livelli delle prestazioni.
59. In ogni caso, occorre ulteriore lavoro per valutare la portata delle sfide finanziarie nei confronti dei regimi pensionistici e per monitorare i progressi nelle riforme delle pensioni. In questo processo, sarà importante tenere presente che la sostenibilità finanziaria non si può ottenere a scapito della capacità dei regimi pensionistici di adempiere i loro obiettivi sociali. Le riforme incentrate esclusivamente sulla sostenibilità finanziaria probabilmente daranno origine a problemi sociali e a pressioni politiche per un aumento della spesa. Non è possibile separare la

sostenibilità finanziaria dalla sostenibilità sociale; l'una non può essere garantita senza l'altra. Solo una strategia globale mirata a rendere sostenibili i regimi pensionistici presenta reali possibilità di successo. Occorre quindi considerare le implicazioni finanziarie e sociali delle riforme, analizzare gli effetti dell'invecchiamento demografico su tutti e tre i pilastri del sistema pensionistico e tener conto di altre conseguenze dell'invecchiamento, in particolare per il mercato del lavoro, i mercati finanziari e i sistemi di assistenza sanitaria.

60. Molti Stati membri prevedono un ruolo di maggiore rilevanza per i regimi privati del secondo e terzo pilastro, a fronte dell'invecchiamento demografico. Tuttavia, una simile evoluzione non si verifica spontaneamente, ma dev'essere sostenuta da interventi statali, che possono assumere forme molto diverse. In alcuni Stati membri, di cui l'esempio più noto è quello dei Paesi Bassi, le due parti dell'industria possono

istituire piani pensionistici integrativi per i quali è possibile prevedere l'adesione obbligatoria. Il Belgio è interessato a seguire lo stesso orientamento. Il Regno Unito offre la possibilità di non aderire al sistema pensionistico pubblico basato sul reddito (SERPS), in favore di regimi volontari professionali o privati. L'Austria prevede di trasformare l'indennità di fine rapporto prevista dal diritto del lavoro (di importo variabile a seconda dell'anzianità di

***Garantire la coerenza dei regimi pensionistici all'interno di tutto il sistema delle pensioni***

La riduzione delle prestazioni del primo pilastro non provocherà automaticamente la crescita del secondo e terzo pilastro. Gli Stati membri stanno studiando vari metodi per garantire che i diversi pilastri contribuiscano in modo coerente ad un'adeguata protezione del reddito degli anziani.

di servizio e dovuta dal datore di lavoro al termine di un periodo di impiego) in un diritto trasferibile a prestazioni previdenziali del secondo pilastro. Nella maggior parte degli Stati membri non esiste l'obbligo di aderire a regimi integrativi, che tuttavia godono di uno status fiscale favorevole. Poiché la deducibilità fiscale è maggiormente apprezzata dai contribuenti con i redditi più elevati, la Germania prevede di sostenere con sovvenzioni i contributi a regimi integrativi versati da contribuenti a basso reddito.

61. Alcuni Stati membri hanno fiducia nella possibilità che i sistemi pensionistici privati consentano di frenare l'aumento della spesa pensionistica pubblica. Il Regno Unito prevede un aumento del numero di aventi diritto alla pensione, grazie all'aumento dell'occupazione, e si attende che molti aderiranno a regimi pensionistici privati per salvaguardare il tasso di sostituzione del reddito della loro pensione, sostituendoli al sistema pensionistico statale basato sul reddito. Quindi il Regno Unito non prevede che sulle risorse statali andrà a gravare un onere insostenibile. La Danimarca prevede che un numero crescente di pensionati usufruirà delle prestazioni del secondo pilastro e che l'importanza relativa delle pensioni statali diminuirà. Anche i Paesi Bassi confidano nel forte sviluppo del secondo pilastro, ma nel contempo sottolineano la necessità di aumentare i tassi di attività, in particolare dei lavoratori più anziani. La Svezia, nell'introdurre un sistema a parziale precapitalizzazione, riconosce che con la crescente importanza acquisita da sistemi di questo tipo i livelli delle pensioni dipenderanno in misura sempre maggiore dal rendimento del capitale. Questo significa che esiste il rischio di fluttuazioni più significative nei livelli delle pensioni e che in assenza di un intervento pubblico, le pensioni si potranno ridurre se il tasso di rendimento è scarso o negativo per un periodo di tempo prolungato.

62. Nonostante le riforme, la maggioranza degli Stati membri prevede che i regimi obbligatori del primo pilastro continueranno a rappresentare la componente più importante della prestazioni previdenziali. Francia e Lussemburgo affermano che le pensioni integrative del secondo pilastro non devono sostituire il sistema obbligatorio pubblico, né svilupparsi a scapito dello stesso. La Francia ritiene che la presenza di un primo pilastro solido implica un forte impegno della società in termini di solidarietà e di uguaglianza. Lo sviluppo degli altri pilastri andrebbe considerato solo come un'integrazione al primo pilastro e dopo che si sia ben consolidato il sistema a ripartizione. Il Belgio afferma che il ruolo del secondo pilastro dev'essere quello di garantire il tasso di sostituzione del reddito da pensione, senza tuttavia sostituire il primo pilastro. Nelle dichiarazioni del Regno Unito si rileva uno spostamento dell'equilibrio: "le pensioni statali andranno ad integrare le pensioni private per garantire ai pensionati un reddito decente"; è prevista l'introduzione di un regime pubblico del secondo pilastro, la "seconda pensione statale" rivolta alle persone con un reddito medio-basso e con interruzioni nella carriera professionale e, in ultima analisi, alle persone economicamente inattive.
63. Come già dichiarato dal Comitato per la protezione sociale nella relazione presentata al Consiglio europeo di Feira, occorrerà esaminare gli effetti economici, fiscali e sociali dello sviluppo dei regimi integrativi (secondo e terzo pilastro). In particolare, l'aspetto della sostenibilità finanziaria va considerato oltre che per i regimi pensionistici pubblici, anche in relazione a quelli privati.

### **3.2.3. Aumentare il margine di manovra nel bilancio**

64. La capacità degli Stati membri di fornire un livello adeguato di pensioni pubbliche dipenderà, oltre che dai cambiamenti nella spesa pensionistica, anche da altri fattori determinanti per l'equilibrio delle finanze pubbliche. Si tratta di un campo di studio interessante. E' chiaro che una riduzione del debito pubblico, come previsto nel patto per la crescita e la stabilità, e dunque dell'onere degli interessi, consentirebbe di liberare delle risorse per rispondere più efficacemente ai bisogni di una popolazione che invecchia. Nelle rispettive relazioni, Danimarca e Svezia fanno riferimento all'esigenza di ridurre ulteriormente il debito pubblico. Numerosi Stati membri (segnatamente IRL, NL, P, F, E) hanno scelto di destinare il risparmio del settore pubblico a fondi di riserva specifici, altri stanno pianificando di farlo (B) o lo prevedono come possibilità (L). La creazione di tali fondi di riserva è un chiaro segnale per i cittadini che le risorse saranno utilizzate per garantire pensioni adeguate quando la pressione dell'invecchiamento demografico sui sistemi pensionistici sarà particolarmente forte. Anche la parziale capitalizzazione delle pensioni pubbliche (Svezia, Finlandia) è intesa con un ruolo analogo.
65. Anche gli adeguamenti dei sistemi fiscali e contributivi possono svolgere un ruolo importante nel garantire che le finanze pubbliche siano in grado di far fronte alle crescenti esigenze legate all'invecchiamento della popolazione. Alcuni Stati membri hanno adattato la base fiscale/contributiva, altri hanno cominciato a raccogliere risorse per i sistemi pensionistici da nuove fonti, quali le imposte ecologiche. Anche le modalità di tassazione delle pensioni rappresentano un fattore importante per la futura sostenibilità. Nel modello di tassazione delle pensioni "EET" (ossia esenzione di contributi e rendite degli investimenti e tassazione delle prestazioni), i proventi derivanti dalle imposte applicate alle prestazioni raggiungeranno il livello più elevato quando il numero di pensionati raggiungerà la punta massima. Il regime fiscale

applicato alle pensioni può anche contribuire a ridurre le disparità di reddito tra i pensionati.

66. L'evoluzione della struttura demografica in termini di età può creare un certo margine di manovra per la ridestinazione della spesa, segnatamente dai giovani agli anziani. Tuttavia, occorre tenere presente che il mantenimento di un tasso di occupazione elevato può richiedere maggiori investimenti nell'istruzione e nella formazione permanente. Inoltre, è inevitabile che l'invecchiamento della popolazione comporti un aumento della spesa per l'assistenza sanitaria e a lungo termine. Il Comitato per la protezione sociale ritiene che sia necessario approfondire l'analisi dei fattori determinanti per l'equilibrio tra entrate e spese pubbliche. Occorrerà inoltre valutare quale possa essere il margine di manovra per la redistribuzione delle risorse.
67. L'Irlanda fa riferimento alla compensazione tra le prestazioni previdenziali pubbliche dirette e i costi degli incentivi fiscali utilizzati per agevolare le prestazioni private e riporta una stima secondo la quale il valore degli sgravi fiscali per i contributi ai regimi pensionistici nel 1994-95 è ammontato a 229 milioni di sterline, pari al 2,8% del gettito fiscale complessivo. La Germania dichiara che, nel quadro dello sviluppo di regimi integrativi e per consentire ai lavoratori con redditi medio-bassi di aderirvi, intende fornire aiuti e sgravi fiscali equivalenti a 20 miliardi di marchi tedeschi ogni anno, dopo il 2008.

### **3.3. Mantenere la coesione sociale**

68. Le riforme pensionistiche non devono solo far fronte alle conseguenze finanziarie dell'evoluzione demografica, ma devono contribuire alla realizzazione dell'obiettivo della coesione sociale, fornendo a tutti gli anziani pensioni adeguate che consentano di mantenere un tenore di vita ragionevole e garantendo un certo grado di solidarietà. Di conseguenza, le iniziative di riforma degli Stati membri di solito combinano misure mirate alla sostenibilità dei sistemi pensionistici con altre misure studiate per colmarne le carenze.

69. In generale, gli Stati membri cercano di garantire, attraverso una serie di misure politiche orientate ai tre pilastri, che tutti gli anziani ricevano un reddito adeguato e che gli ex occupati riescano a sostituire in misura ragionevole il reddito di lavoro con la pensione e a mantenere il precedente tenore di vita anche dopo il pensionamento. Inoltre, molti Stati membri intendono far sì che i pensionati possano condividere i vantaggi della crescita economica.

Mantenere l'adeguatezza delle pensioni  
In molti Stati membri, sarà necessario promuovere le prestazioni del secondo e del terzo pilastro per consentire a tutti di mantenere lo stesso tenore di vita anche nella vecchiaia. Tuttavia, la maggioranza degli Stati membri intende preservare la solidità del primo pilastro, per garantire l'elemento della solidarietà nei rispettivi regimi pensionistici.

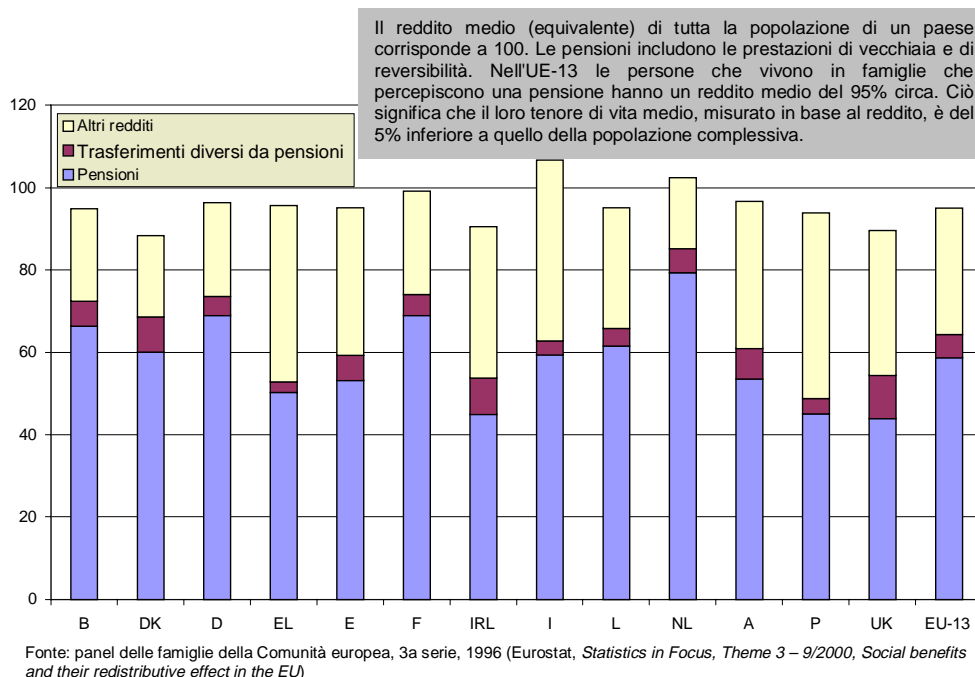
70. Grazie ai sistemi pensionistici, ora le persone anziane godono di tenori di vita ragionevoli e talvolta relativamente elevati. Il reddito medio netto adeguato<sup>4</sup> delle

---

<sup>4</sup> Il reddito netto viene adeguato per "equivalente adulto" in modo da tener conto delle differenze esistenti nella grandezza e composizione delle famiglie: il reddito percepito da una famiglia viene suddiviso per la sua "grandezza equivalente", calcolata utilizzando la scala di equivalenza modificata

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). Tuttavia, vi sono ancora dei casi in cui i sistemi pensionistici presentano delle lacune. I tassi di povertà, in particolare tra le donne anziane, sono spesso superiori alla media. Le attuali carenze in termini di adeguatezza ed equità delle pensioni mettono in discussione l'obiettivo di Lisbona di promuovere una maggiore coesione sociale.

**Reddito relativo equivalente delle persone che vivono in famiglie che percepiscono una pensione**  
(100 = tutte le persone di un paese)



### 3.3.1. Il rischio della povertà tra gli anziani

71. Nonostante il successo ottenuto in generale nel contrastare il rischio della povertà nella terza età, 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 e può continuare a diminuire con la progressiva maturazione dei sistemi pensionistici e l'aumento del numero di pensionati che completano il periodo di contribuzione.
72. 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

---

dell'OCSE. A ciascun membro di una determinata famiglia, bambino o adulto, viene attribuito lo stesso reddito equivalente.

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 diritti a pensione 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.

### ***Rafforzare la solidarietà nei sistemi pensionistici***

Per offrire a tutti l'opportunità di ottenere una pensione adeguata, gli Stati membri prevedono elementi di solidarietà nei sistemi pensionistici a favore delle persone con una carriera professionale incompleta e un reddito basso.

73. Le riforme dei sistemi pensionistici dovranno 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. Inoltre, il ricorso all'assistenza sociale o alle pensioni minime può anche compromettere gli incentivi a lavorare (tempo parziale dopo il pensionamento, attività retribuita per soddisfare i bisogni di familiari anziani) e a provvedere alla propria pensione (le persone a basso reddito potrebbero non aspettarsi una pensione superiore alla minima sociale). La Svezia ad esempio ha rilevato che la pensione garantita, combinata con gli assegni integrativi per la casa, la tassazione progressiva e alcune aliquote comunali legate al reddito espone i contribuenti a basso reddito ad aliquote d'imposta molto marginali. Di conseguenza, può darsi che non siano in grado di maturare pensioni più elevate lavorando più a lungo. In altri Stati membri esistono problemi analoghi. Il Regno Unito ha dichiarato l'intenzione di garantire che la normativa concernente il trattamento dei risparmi nei piani di assistenza previdenziale per i meno abbienti non penalizzi le persone che hanno accumulato risparmi durante la vita lavorativa. In generale, gli Stati membri sono concordi nel ritenere che le prestazioni fornite mediante la combinazione dei tre pilastri dei sistemi pensionistici non dovrebbero limitarsi a garantire un livello minimo di reddito che copra solo i bisogni di base.
74. La Germania ha evidenziato il problema del mancato ritiro dei sussidi da parte delle persone anziane. Benché abbiano diritto a sussidi basati su accertamenti delle condizioni economiche, spesso gli anziani non li richiedono perché gli uffici previdenziali possono rivalersi sui discendenti per farsi rimborsare i contributi versati. Questo problema va affrontato nell'ambito delle iniziative di riforma in atto, con l'introduzione di una legge specifica sulle prestazioni previdenziali minime per gli anziani meno abbienti e in caso di invalidità. Le persone sopra i 65 anni di età e gli invalidi permanenti che si possono considerare bisognosi ai sensi della definizione contenuta nella legge sull'assistenza sociale avranno diritto a forme di sostegno al reddito, a prescindere da possibili rivendicazioni nei confronti di discendenti o genitori.

### **3.3.2. Migliorare la qualità dei regimi pensionistici professionali e privati**

75. Le riforme che intendano accrescere il ruolo dei regimi pensionistici professionali e privati dovranno inoltre affrontare certe debolezze insite in tali regimi. L'assenza del riconoscimento dei diritti acquisiti (come ad esempio in Portogallo) o la lunga durata dei periodi contributivi (come in Germania, dove dev'essere ridotta) nei regimi professionali 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. L'Irlanda e il Regno Unito hanno evidenziato questo problema e stanno lavorando su diverse soluzioni ('pensioni integrative settoriali' nel Regno Unito, 'conti personali di accantonamento' in Irlanda). L'Irlanda fa notare che poiché attualmente le pensioni professionali sono diffuse prevalentemente tra i contribuenti ad alto reddito, il regime fiscale applicato a questi sistemi è discriminatorio a favore dei più abbienti. In Germania la riforma delle pensioni cerca di affrontare il problema sostenendo il versamento dei contributi ai regimi privati mediante sovvenzioni a favore dei contribuenti a basso reddito. 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. In considerazione dello sviluppo dei regimi del secondo e terzo pilastro assume crescente importanza l'aspetto dei meccanismi di vigilanza prudenziale.

76. Gli Stati membri che intendono promuovere i regimi pensionistici professionali e privati riconoscono che può esistere il problema di una copertura scarsa e irregolare, in quanto alcuni settori, categorie professionali e tipologie di attività tendono a non adeguarsi. La portata del problema varia a seconda del sistema di relazioni industriali e contratti collettivi. La copertura è ampia in paesi come la Danimarca (80%) e la Svezia (90%) dove, benché siano volontari, i regimi professionali sono comunque garantiti dal carattere globale degli accordi a contrattazione collettiva. Tra le alternative politiche per affrontare la questione figurano misure per rendere obbligatoria l'adesione a tali regimi, offrire incentivi in denaro (invece che fiscali) per l'adesione e consentire alle due parti dell'industria di rendere obbligatoria l'adesione per un intero settore o categoria professionale, secondo una prassi già diffusa nei Paesi Bassi e in corso d'esame in Belgio.

### **3.3.3. Solidarietà e redistribuzione nei regimi pensionistici**

77. 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; anzi, talvolta la si rafforza. La Svezia richiama l'attenzione sul fatto che i vecchi sistemi pensionistici offrivano vantaggi ingiustificati alle persone con un profilo di reddito irregolare, poiché le prestazioni si basavano sui redditi conseguiti nei 15 anni con le retribuzioni migliori, invece che nell'arco di tutta la vita lavorativa; questo aspetto si è rivelato importante anche nelle riforme adottate in Italia. Altri sistemi pensionistici rischiano di penalizzare (da un punto di vista attuariale) certe categorie di lavoratori con profili di reddito uniformi, in particolare gli operai, 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 della speranza di vita inferiore.
78. D'altro canto, la maggior parte dei sistemi pensionistici prevedono importanti elementi 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, quando i periodi di interruzione della carriera non pregiudicano i diritti alla pensione, oppure quando i contributi vengono prelevati su tutti i redditi, ma le prestazioni sono soggette a massimali.

79. Nei paesi dove i regimi pensionistici obbligatori sono fortemente diversificati (ad esempio a seconda dei settori e delle professioni) spesso si sente l'esigenza di armonizzarli. E' il caso, ad esempio, dell'Austria e della Finlandia, che hanno già attuato una riforma dei sistemi pensionistici riservati ai dipendenti pubblici, per allinearli al regime generale. Questo aspetto è collegato anche alla complessità dei regimi pensionistici che, come rilevato dalla Grecia, può produrre effetti indesiderati, in termini di discriminazione tra settori diversi della popolazione e di aumento dei costi di adempimento a carico dei datori di lavoro.

### **3.3.4. Altre politiche determinanti per il tenore di vita relativo dei pensionati**

80. Le condizioni di vita degli anziani non dipendono soltanto da trasferimenti di denaro operati dai sistemi pensionistici. Le politiche in materia di alloggi, di servizi sociali e di sanità, come pure l'accesso a prezzi ridotti a taluni servizi economici o culturali, l'assistenza sociale, speciali norme in materia fiscale e contributiva e l'aiuto di familiari e amici possono nell'insieme contribuire a migliorare la qualità della vita e a rafforzare l'inclusione sociale. Questi elementi sono forse difficili da quantificare, ma possono avere un impatto significativo sul benessere degli anziani.

81. Molti Stati membri, oltre a considerare il futuro delle prestazioni previdenziali, guardano alle condizioni di vita generali degli anziani. Così nel Regno Unito un gruppo interministeriale per gli anziani coordina il lavoro del governo, mentre in Germania un comitato di esperti del governo federale è incaricato di relazionare in merito alla situazione della generazione della terza età nel suo complesso; e in Danimarca si organizzano sedute pubbliche aperte alla partecipazione degli anziani. Il Belgio ha istituito un comitato consultivo per i pensionati che sottopone al governo osservazioni sulle leggi e sulle proposte legislative e può presentare interrogazioni ai ministri in merito a questioni concernenti le pensioni.

82. Un settore particolarmente importante per gli anziani è quello dell'assistenza sanitaria e a lungo termine. La maggioranza degli Stati membri dichiarano che i pensionati beneficiano di riduzioni o cofinanziamenti per i servizi di assistenza sanitaria e prodotti quali i medicinali. In alcuni casi sono addirittura totalmente esenti dal pagamento, benché l'esenzione generalmente sia soggetta all'accertamento delle condizioni economiche. Solitamente, nelle situazioni più gravi è prevista la piena copertura da parte dei sistemi previdenziali. Gli Stati membri pongono l'accento anche sulla prevenzione e sulla salute nell'invecchiamento nel mettere a punto servizi di assistenza sociale e sanitaria che incoraggiano gli anziani a partecipare ad attività sociali, fisiche e culturali.

83. La maggioranza degli Stati membri fanno rilevare la disponibilità di meccanismi speciali di sostegno per gli anziani non autosufficienti, per lo più in forma di sussidi specifici concessi in base al livello di autonomia dell'anziano e, in alcuni paesi, soggetti all'accertamento delle condizioni economiche. Un'assicurazione specifica contro il rischio della mancanza di autonomia è stata introdotta nel sistema previdenziale (ad esempio in Germania) o viene incoraggiata dal governo (ad esempio nel Regno Unito); in Francia è in atto una riforma del sistema che prevede l'introduzione di assegni familiari per persone non autosufficienti, soggetti all'accertamento delle condizioni economiche. Un'altra opzione è l'erogazione diretta di servizi quali l'assistenza a domicilio. In Danimarca, le autorità locali forniscono gratuitamente servizi di assistenza a domicilio e organizzano visite a domicilio a

titolo preventivo, due volte all'anno, a tutti i cittadini a partire dai 75 anni di età. Per incoraggiare le attività di assistenza, in Germania un'assicurazione specifica provvede alla retribuzione e alla copertura previdenziale degli operatori, inclusi i famigliari.

84. Per quanto riguarda la politica degli alloggi, nella maggior parte delle relazioni si sottolinea che la maggioranza dei pensionati sono proprietari dell'abitazione in cui risiedono. Tuttavia, alcuni paesi offrono specifiche indennità d'alloggio (soggette ad accertamento delle condizioni economiche) a favore dei pensionati (ad esempio, nel Lussemburgo un fondo nazionale di solidarietà assume a proprio carico parte del prezzo della sistemazione in istituti di cura o ricoveri per anziani) o riservano un trattamento privilegiato agli anziani in materia di indennità d'alloggio o detrazioni fiscali per la sistemazione in affitto (in Irlanda ad esempio la detrazione fiscale per l'affitto di abitazioni private è applicata ad un'aliquota più elevata per gli anziani: le persone di età superiore a 55 anni possono applicare una detrazione che supera del doppio quella disponibile per i contribuenti di età inferiore). Inoltre, gli inquilini anziani godono di una tutela speciale e di un accesso privilegiato all'edilizia sociale.
85. Quello della tassazione è un altro ambito importante per il sostegno statale agli anziani. Le prassi in questo campo sono molto diversificate. Alcuni paesi non prevedono un regime fiscale particolare per i pensionati, mentre in altri si applica un regime più favorevole, segnatamente in relazione alle pensioni.
86. Infine, la maggior parte degli Stati membri rilevano che gli anziani godono di riduzioni tariffarie per trasporti pubblici, musei, eventi culturali, ecc.

### **3.4. Adeguare i sistemi pensionistici ad una società in evoluzione**

87. L'incapacità dei sistemi pensionistici di fornire un reddito adeguato a tutti gli anziani in parte deriva dal loro insufficiente adeguamento all'evoluzione della società. I metodi tradizionali per provvedere al benessere delle donne anziane, ad esempio mediante le pensioni di reversibilità, non sono più soddisfacenti in una società che prevede il divorzio. Viceversa, le pensioni di reversibilità diventano meno necessarie se un numero crescente di donne ha maturato il pieno diritto ad una pensione propria. I sistemi pensionistici devono adeguarsi anche ai cambiamenti nel mercato del lavoro e ai modelli occupazionali più diversificati che ne risultano, e rispondere meglio alle aspirazioni dei singoli in una società che invecchia. Un modello di pensione "unico per tutti" non è più adeguato.

#### **3.4.1. Parità tra i sessi nei sistemi pensionistici**

88. I regimi pensionistici hanno sempre risposto alle esigenze previdenziali delle donne attraverso prestazioni derivate che garantivano un reddito adeguato anche nella vedovanza alle donne dipendenti dal reddito del marito. Inoltre, era prassi comune permettere alle donne di ritirarsi in pensione in età più giovane rispetto agli uomini, in base all'osservazione che, statisticamente, i mariti sono tendenzialmente più anziani delle loro mogli per cui, onde consentire a una coppia di andare in pensione nello stesso momento, risultava auspicabile un'età pensionabile inferiore per le donne.

89. I presupposti di base che giustificano una discriminazione diretta in relazione

#### ***Far sì che i sistemi pensionistici favoriscano la parità di genere***

Gli Stati membri stanno gradualmente abolendo le discriminazioni dirette tra uomini e donne nei regimi pensionistici, e introducendo misure volte a compensare gli svantaggi sul mercato del lavoro, per lo più (ma non necessariamente) a carico delle donne.

alle pensioni di reversibilità e all'età pensionabile non rispecchiano la realtà sociale nella stessa misura di un tempo e in un numero crescente di situazioni individuali determinano risultati insoddisfacenti per le donne (segnatamente nei casi di divorzio o separazione) e anche per gli uomini (ad esempio quando il reddito è inferiore a quello della coniuge o quando hanno accettato una quota più ampia di responsabilità famigliari). Se da un lato queste discriminazioni dirette possono compensare i sacrifici nella vita professionale compiuti solitamente dalle donne, dall'altro rischiano di cementare i ruoli tradizionalmente assegnati ai due sessi, se certi vantaggi vengono offerti solo alle donne ma non agli uomini che sarebbero disposti ad assumersi una quota maggiore delle responsabilità famigliari.

90. Di conseguenza, tutti gli Stati membri intendono impegnarsi per eliminare le discriminazioni dirette. Questo impegno è contenuto nella direttiva 79/7/CEE relativa ai regimi previdenziali obbligatori e nella direttiva 86/378/CEE (modificata dalla direttiva 96/96/CE) relativa ai regimi professionali di sicurezza sociale. Ciononostante, la direttiva 79/7/CEE prevede il mantenimento provvisorio di alcune eccezioni. Così in Gran Bretagna l'attuale età pensionabile è di 65 anni per gli uomini e 60 per le donne. E' stata adottata la legislazione intesa ad uniformare gradualmente l'età pensionabile a 65 anni, tra il 2010 e il 2020. In Belgio, una legge del 1997 prevede la graduale equiparazione dell'età pensionabile nel settore privato. Inoltre, saranno uniformate le norme che disciplinano il calcolo dei diritti alla pensione nel settore privato. Tutti questi risultati dovranno essere ottenuti entro l'anno 2009. In Austria, il regime pensionistico obbligatorio mantiene una differenza di cinque anni tra le età pensionabili di uomini e donne (che non è prevista nel regime applicato ai dipendenti pubblici). L'equiparazione dev'essere completata tra il 2019 e il 2029 per il pensionamento anticipato e tra il 2024 e il 2034 per il pensionamento regolare. Tuttavia, in un caso recente, la Corte di giustizia delle Comunità europee ha stabilito che determinate normative in altri settori che rispecchiano queste differenze nell'età pensionabile possono risultare illecite ai sensi del diritto comunitario (*Buchner, C-104/98*). Questa sentenza probabilmente favorirà ulteriori pressioni per l'abolizione delle differenze nelle età pensionabili di uomini e donne ai sensi della legislazione austriaca.
91. Un problema importante nei regimi pensionistici privati è rappresentato dalle differenze tra i due sessi nelle aliquote di contribuzione o, nel caso di piani contributivi definiti, nei livelli delle prestazioni, che rispecchiano la speranza di vita più elevata delle donne. Aliquote di contribuzione specifiche per i due sessi sono comuni nelle prestazioni del terzo pilastro (assicurazioni sulla vita) e un dato capitale accumulato in un regime a contribuzione definita normalmente dà diritto una rendita più elevata per un uomo che per una donna. Tuttavia, nei Paesi Bassi nel dicembre 2000 è stata introdotta una legislazione volta a garantire che uomini e donne ricevano una pensione di uguale entità a fronte del versamento di uguali contributi nel quadro di regimi a contribuzione definita del secondo pilastro. Inoltre, è stata introdotta la possibilità di scegliere tra la pensione di reversibilità e una migliore pensione individuale. In Italia è obbligatorio l'uso di aliquote uguali per il calcolo delle pensioni di uomini e donne. Nel nuovo regime pensionistico svedese, a contribuzione definita, donne e uomini che percepiscono lo stesso reddito hanno diritto anche alla stessa pensione, a prescindere dalla speranza di vita più lunga delle donne. Quindi il sistema opera una redistribuzione a favore delle donne.

92. Gli Stati membri riconoscono che in caso di completo passaggio ai diritti individuali molte donne resterebbero prive di una pensione adeguata in considerazione dei redditi inferiori e delle lunghe interruzioni che spesso costellano la loro vita professionale. I vari Stati membri hanno scelto diverse opzioni per risolvere il problema.
93. Un orientamento comune a molti Stati membri prevede delle forme di compensazione per le persone che interrompono la carriera per motivi familiari. I periodi dedicati all'educazione dei figli sono assimilati a periodi di occupazione (talvolta solo per i meno abbienti) che fanno maturare diritti alla pensione. In alcuni paesi, come l'Irlanda, è garantita la piena copertura previdenziale nei periodi di impiego a tempo parziale e nei periodi dedicati interamente alla cura di familiari a carico. Paesi come Francia, Germania e Italia accreditano alcuni anni di contribuzione a favore delle donne che allevano dei figli. La Francia offre da uno a due anni di contribuzione, mentre in Germania vengono accreditati tre anni di contribuzione per i bambini nati dopo il 1992. Inoltre, in Germania i genitori che lavorano a tempo parziale nei primi dieci anni dopo la nascita di un figlio possono maturare diritti alla pensione più elevati. Per il calcolo della pensione si presume che questi genitori abbiano percepito un reddito per un impiego a tempo pieno (calcolato in base a retribuzioni medie) invece della retribuzione ridotta per l'impiego a tempo parziale.
94. Le prestazioni di reversibilità restano un elemento importante nel quadro della protezione sociale delle donne anziane anche quando la legislazione non prevede distinzioni tra donne (vedove) e uomini (vedovi). Finché continueranno a guadagnare meno e a vivere più a lungo degli uomini, le donne resteranno le principali beneficiarie delle pensioni di reversibilità.
95. Anche l'introduzione delle pensioni minime garantite in molti Stati membri ha contribuito in misura sostanziale a migliorare la protezione sociale delle donne. Poiché sono indipendenti dai livelli di contribuzione, queste pensioni minime rappresentano un efficace strumento di tutela delle donne con periodi di occupazione molto limitati.
96. Nella maggior parte dei casi, gli Stati membri perseguono anche il miglioramento dei diritti individuali delle donne. Questo orientamento è promosso in particolare nei paesi nordici e nei Paesi Bassi, dove si tende a favorire sistemi pensionistici perfettamente neutrali rispetto ai due sessi, per il timore che una compensazione possa cementare i ruoli tradizionalmente attribuiti ai due sessi che non sono più adeguati in una società dove il matrimonio è sempre meno diffuso e i casi di divorzio e separazione sono in aumento. L'individualizzazione dei diritti è vantaggiosa solo se le donne possono effettivamente ottenere una pensione adeguata. La maggior parte degli Stati membri hanno studiato metodi diversi per migliorare i diritti individuali spettanti alle donne. In particolare, è importante la ripartizione dei diritti alla pensione in caso di divorzio. In Germania, le coppie più giovani potranno accordarsi sulla suddivisione dei diritti alla pensione durante il matrimonio, una prassi che normalmente risulta vantaggiosa per le donne.
97. Nel lungo periodo, grazie all'aumento della presenza femminile nella forza lavoro e alla riduzione delle differenze nelle retribuzioni tra uomini e donne, queste ultime matureranno diritti individuali migliori. Resta da vedere in che misura questa evoluzione ridurrà la necessità di strumenti quali le pensioni di reversibilità, l'accredito di periodi di contribuzione per la cura dei figli, ecc. E' ampiamente riconosciuta l'esigenza di prestazioni previdenziali relative alla cura e all'educazione

dei figli, per agevolare l'attività professionale delle madri. Inoltre, esiste ampio consenso in merito al fatto di incoraggiare gli uomini ad assumersi maggiori responsabilità parentali (ad esempio agevolando i padri nell'ottenimento del congedo per la cura dei figli).

98. Alcuni Stati membri intendono anche introdurre incentivi finanziari alla partecipazione delle donne nel mercato del lavoro. Ad esempio, la riforma delle pensioni in Germania prevede un calcolo più favorevole dei diritti a pensione per quei genitori che lavorano nel corso dei primi dieci anni di vita dei figli, ma sono costretti a ridurre l'orario lavorativo. Questa misura è mirata ad incoraggiare le donne a limitare il più possibile le interruzioni della carriera e a rientrare nel mercato del lavoro il prima possibile, almeno con un impiego a tempo parziale. Infine, è opinione comune che occorra innalzare la qualità del lavoro femminile, da riconoscere con retribuzioni più eque e un conseguente trattamento pensionistico più equo. Alcuni Stati membri sottolineano il collegamento tra una migliore formazione per le donne e l'equiparazione delle retribuzioni da un lato e la discussione sulla riforma dei regimi pensionistici dall'altro.

#### **3.4.2. Adeguamento dei sistemi pensionistici all'evoluzione dei modelli occupazionali**

99. Nella maggior parte dei casi, i regimi pensionistici pubblici sono già in grado di affrontare abbastanza bene aspetti quali le interruzioni di carriera e modelli occupazionali flessibili. Recentemente la Germania ha esteso la copertura previdenziale anche ai lavoratori a tempo parziale poco presenti sul mercato del lavoro e a taluni lavoratori autonomi che si possono assimilare a dipendenti. I problemi principali, però, riguardano l'accesso a regimi previdenziali integrativi e la relativa qualità.
100. I lavoratori che non sono soddisfatti del livello di sostituzione del reddito fornito dal regime pensionistico obbligatorio non beneficiano automaticamente delle prestazioni di un regime professionale. Attualmente la maturazione di diritti a pensione nel quadro di regimi professionali è molto significativa in cinque Stati membri: Regno Unito, Paesi Bassi, Irlanda, Danimarca e Svezia. Nel Regno Unito e in Irlanda solo la metà circa della forza lavoro è coperta da regimi professionali, mentre in Danimarca, Paesi Bassi e Svezia la copertura supera l'80%. Quindi, l'elemento determinante per la portata delle prestazioni del secondo pilastro non sembra dato dalla dimensione del primo pilastro, bensì da altri fattori fondamentali per lo sviluppo di regimi pensionistici professionali. A questo proposito, appare particolarmente importante il sistema delle relazioni industriali e la capacità delle parti sociali di concordare prestazioni previdenziali professionali di ampia portata. Il Belgio intende promuovere regimi pensionistici professionali attraverso la contrattazione collettiva.
101. Si esploreranno anche altri strumenti, mirati specificamente ai lavoratori a basso reddito. La Germania intende offrire aiuti diretti oltre ai più comuni incentivi fiscali, mentre il Regno Unito è in procinto di introdurre le "pensioni integrative settoriali" studiate come prodotto a basso costo e trasferibile, rispondente alle esigenze dei redditi medi. A partire dall'ottobre 2001, i datori di lavoro con più di cinque dipendenti e che non prevedono un regime professionale dovranno offrire ai propri dipendenti l'accesso a una pensione integrativa settoriale. Inoltre, il Regno Unito sta prendendo misure per garantire che i regimi pensionistici professionali del

secondo pilastro permettano ai lavoratori di assumere incarichi meno impegnativi o a tempo parziale presso i datori di lavoro esistenti, senza che questo incida in misura eccessiva sui diritti alla pensione accumulati.

102. Un'altra questione importante in relazione alle pensioni professionali riguarda la loro trasferibilità. La maggior parte degli Stati membri hanno introdotto il riconoscimento obbligatorio dei diritti acquisiti, per cui i lavoratori che lasciano un posto di lavoro prima dell'età pensionabile non perdono tutti i diritti accumulati. I periodi contributivi, i periodi di attesa (ossia il periodo lavorativo richiesto prima di poter aderire a un regime professionale) e i requisiti relativi all'età minima tuttavia possono rappresentare un grosso ostacolo all'acquisizione di diritti a prestazioni previdenziali professionali per le persone con rapporti di lavoro più flessibili. Anche per coloro che godono di diritti acquisiti alla pensione, la mobilità spesso comporta una riduzione significativa dell'ammontare futuro della pensione.

***Facilitare la capacità di adeguamento al mondo del lavoro***  
Molti regimi pensionistici professionali impongono ancora costi elevati alle persone che cambiano posto di lavoro o non hanno un impiego regolare. Gli Stati membri devono prendere in esame dei modi per rendere più accessibili e trasferibili le pensioni professionali.

103. L'orientamento danese allo sviluppo di un secondo pilastro costituito da regimi pensionistici professionali a capitalizzazione integrale e a contribuzione definita sembra efficace per evitare l'effetto di cui sopra. Si tratta di regimi di ampia portata, che non prevedono requisiti sanitari né periodi di attesa, bensì l'immediata acquisizione dei diritti e la piena trasferibilità dei diritti maturati; i sistemi offrono pensioni di vecchiaia, invalidità e reversibilità e coprono interi settori dei contratti collettivi. Quindi, nonostante si caratterizzi come regime privato a capitalizzazione e sia legato al contratto di assunzione, il sistema non presenta barriere alla mobilità del lavoro.

104. Benché questo orientamento sembri garantire un buon trattamento pensionistico professionale per i lavoratori mobili, in generale questo aspetto potrebbe essere considerato con maggiore attenzione in altri Stati membri, dove le prestazioni del secondo pilastro dovrebbero acquisire un ruolo rilevante nel sistema pensionistico.

105. In molti Stati membri la struttura delle assicurazioni sociali obbligatorie varia a seconda delle diverse categorie di lavoratori (lavoratori autonomi, impiegati e operai, minatori, dipendenti pubblici). Spesso questi meccanismi non rispecchiano più l'attuale realtà del mercato del lavoro, un fatto che si può riscontrare nella diminuzione del numero di assicurati, e la loro riforma è un obiettivo politico prioritario. L'integrazione nel regime obbligatorio generale, ovvero l'armonizzazione con lo stesso, può presentare problemi politici, non ultimo perché questi regimi spesso sono l'equivalente del primo e del secondo pilastro. Di conseguenza, l'Austria sta studiando una riforma organizzativa delle assicurazioni sociali, nell'intento di renderle più efficienti e di abbassare i costi amministrativi. Tuttavia, l'armonizzazione di regimi diversi riservati a gruppi professionali specifici (operai, impiegati, lavoratori autonomi, agricoltori, ferrovieri, ecc. ) non dovrebbe pregiudicare la qualità elevata delle assicurazioni sociali.

### **3.4.3. Scelte individuali e pensionamento flessibile**

106. Una delle scelte più importanti che i sistemi pensionistici possono offrire ai singoli individui è l'età del pensionamento. Questo aspetto è stato discusso in relazione all'esigenza di innalzare l'età pensionabile effettiva (cfr. sezione 3.2.1.). A fronte di una evidente tendenza a introdurre condizioni più severe per l'ammissibilità al pensionamento anticipato - che comporta la riduzione della gamma di alternative disponibili ai singoli - si registrano molte iniziative volte a promuovere meccanismi più flessibili per il passaggio dal lavoro alla pensione. I legami attuariali tra contributi e prestazioni, combinati con un'età pensionabile flessibile, possono contribuire a garantire ai singoli un maggiore controllo sulla decisione in merito a quando andare in pensione.
107. Molte riforme comportano maggiori possibilità di scelta, e quindi maggiori responsabilità, per i singoli individui, per quanto concerne i regimi pensionistici e le strategie di investimento. In questi casi, esiste la possibilità di non aderire al regime obbligatorio (Regno Unito) o di scegliere un determinato sistema pensionistico per la gestione di una quota dei contributi (Svezia), o ancora la riduzione delle prestazioni previdenziali pubbliche lascia più spazio allo sviluppo del terzo pilastro (Germania). Un livello adeguato di informazione in merito alle implicazioni di particolari scelte diventa fondamentale in questi casi, in quanto decisioni sbagliate possono comportare gravi conseguenze per il livello della futura pensione e può essere difficoltoso porvi rimedio.

## **4. I PROCESSI DI RIFORMA NAZIONALI E IL RUOLO DELL'UNIONE EUROPEA**

108. I sistemi pensionistici sono l'elemento centrale del modello sociale europeo e, rispetto a qualsiasi altra forma di protezione sociale, riguardano un numero maggiore di cittadini per un periodo di tempo più lungo. Nel contempo, la loro incidenza sull'economia è sostanziale per diversi aspetti. Per questo le riforme dei sistemi pensionistici sono una materia complessa e delicata dal punto di vista politico. Dalle risposte degli Stati membri risulta evidente che ne sono fortemente consapevoli: il processo politico può essere importante per il successo o il fallimento dei tentativi di riforma tanto quanto il contenuto delle proposte di riforma. Di conseguenza, più che mirare alla costruzione di maggioranze a favore delle riforme, gli Stati membri tendono a perseguire una soluzione consensuale che, anche se non è sostenuta attivamente da tutti gli interessati, sia comunque ampiamente accettabile per tutti. La costruzione del consenso è cruciale anche per la stabilità dei sistemi pensionistici nel lungo periodo. Se venissero rimodellati dopo ogni cambio di governo, per le persone sarebbe impossibile pianificare il pensionamento.

### **4.1. Metodi per costruire il consenso necessario per l'attuazione delle riforme e garantire la fiducia del pubblico**

109. Un accordo di vasta portata sulla riforma delle pensioni non è indicato come una priorità solo nelle relazioni di paesi con una lunga tradizione di politica consensuale, quali i Paesi Bassi, la Finlandia e la Danimarca, ma la sua importanza viene sottolineata anche nelle relazioni di paesi quali Francia, Regno Unito, Italia, Spagna e Germania. Nella relazione del Regno Unito si parla dell'intenzione del governo di costruire un consenso nazionale in merito alla riforma delle pensioni; la Francia rileva l'esigenza di dibattiti, concertazioni e trasparenza; la relazione italiana considera un



dibattito ampio e trasparente come un elemento fondamentale per il consenso; la Germania sottolinea che le principali riforme richiedono un consenso il più ampio possibile e la Spagna si attende che il processo di riforma in atto prosegua conformemente all'esauriente patto consensuale di Toledo del 1995. In Irlanda, dagli anni Ottanta la politica pensionistica e le riforme sono il prodotto di ampie consultazioni con le parti sociali e altre parti interessate, nel quadro della commissione per le pensioni e del processo di partenariato.

110. Il consenso raggiunto può essere comunque soggetto a vincoli costituzionali. In alcuni Stati membri i cittadini possono presentare opposizione contro una nuova legge presso la corte costituzionale. L'Austria spiega che la sua costituzione prevede una tutela contro improvvisi cambiamenti nella situazione legislativa e che la nuova legge intesa ad innalzare l'età minima per il pensionamento anticipato a partire dall'1.10.2000 è oggetto di ricorso presso la corte costituzionale. Il problema è quanto debbano essere lunghi i periodi di transizione per arrivare ad attuare riforme che siano compatibili con la costituzione. La possibilità del ricorso aumenta la stabilità e la prevedibilità dei sistemi pensionistici, ma può anche rendere più difficile reagire con rapidità e decisione alle sfide che minacciano il sistema pensionistico.
111. Il processo che conduce a una decisione sulla riforma delle pensioni spesso è un elemento importante nel raggiungimento di un ampio accordo consensuale. Lo dimostra chiaramente l'energia dedicata da molti Stati membri alla strutturazione del processo come una sequenza di fasi di analisi, dibattito, formulazione di proposte, ulteriore dibattito, consultazioni e negoziati prima della decisione finale. Spesso si presta molta attenzione a garantire che a ciascuna fase venga destinata una quantità di tempo adeguata e che la procedura sia sufficientemente trasparente. Alcuni Stati membri prevedono anche una fase successiva dedicata allo stretto monitoraggio dell'attuazione della riforma e dei futuri cambiamenti nella situazione demografica, sociale ed economica sottostante. Il lungo processo di riforma attuato in Svezia negli anni Novanta, che mirava esplicitamente a superare forti divisioni precedenti in materia di politica delle pensioni, ha seguito questo modello. Inoltre, altri Stati membri prevedono di procedere in questo modo, sia che stiano valutando ulteriori iniziative di riforma delle pensioni, come nel caso di Francia, Spagna, Austria e Grecia, sia che stiano pianificando e preparando il percorso verso la riforma delle pensioni, come il Belgio.
112. E' naturale che un accesso agevole ad informazioni ragionevolmente imparziali sia percepito come un requisito indispensabile per lo svolgimento di dibattiti pubblici sensati. Molti Stati membri dispongono di meccanismi e istituzioni che consentono al governo e alla popolazione di richiedere informazioni sulla situazione attuale e futura del sistema pensionistico. Tuttavia può darsi che questi strumenti non siano ritenuti sufficientemente neutrali. Al fine di depoliticizzare l'analisi e fornire ufficialità al dibattito, può nascere l'esigenza di istituire nuovi organismi consultivi. In Francia, il governo sta istituendo un nuovo consiglio formato da membri del parlamento, parti sociali ed esperti, con il compito principale di monitorare l'impatto dell'evoluzione economica, sociale e demografica sulle pensioni e di presentare al governo e al parlamento delle relazioni periodiche che saranno messe a disposizione del pubblico. Analogamente, l'Austria ha recentemente istituito un comitato di esperti per il controllo dell'evoluzione del sistema pensionistico nel lungo periodo. Nel 1995 l'Italia ha istituito il *Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale (NVSP)* che

controlla le tendenze in atto nel sistema pensionistico e valuta le ripercussioni finanziarie di possibili riforme.

113. È importante anche mostrare di perseguire attivamente informazioni obiettive. Nella preparazione della seconda fase della riforma delle pensioni, il governo greco ha preso l'iniziativa di richiedere uno studio sulle prospettive a lungo termine del sistema greco da un attuario internazionale indipendente.
114. Un altro problema riguarda la complessità e l'orizzonte temporale di lunghissimo periodo della questione delle pensioni. Esiste una precisa necessità di fornire spiegazioni chiare sulle opzioni disponibili ai profani interessati e in ultima analisi a tutti gli elettori. A organismi consultivi come quelli citati in precedenza può anche essere richiesto di provvedere alla preparazione di documenti facilmente accessibili e di carattere divulgativo in merito ai problemi e alle relative soluzioni.
115. La maggior parte degli Stati membri considerano essenziale consultare le parti sociali in merito ai piani di riforma. Paesi Bassi e Danimarca fanno rilevare che in determinate aree della politica in materia di pensioni, ad esempio riguardo ai regimi professionali del secondo pilastro basati su contratti collettivi, non è possibile conseguire dei risultati senza l'accettazione e il sostegno delle parti sociali. Le componenti del secondo pilastro del sistema pensionistico obbligatorio in Francia, Finlandia e Lussemburgo sono disciplinate da istituzioni bipartite o tripartite. In molti Stati membri esistono istituzioni di carattere generale per le consultazioni con le parti sociali e vari altri gruppi d'interesse su questioni quali le pensioni. Il Belgio, ad esempio, dispone di una serie di istituzioni ben consolidate per le consultazioni con parlamentari, parti sociali e organizzazioni di anziani. In Irlanda la commissione per le pensioni, istituita nel 1990 per la regolamentazione delle pensioni professionali e comprendente esponenti delle parti sociali, del governo e di altre parti interessate, svolge una funzione consultiva per la riforma del sistema pensionistico.
116. In alcuni Stati membri è prassi comune anche consultare le organizzazioni degli anziani. Sono numerosi gli Stati membri dove si cerca di coinvolgere elettori e beneficiari delle prestazioni. In Svezia a tutti i cittadini interessati dalla nuova riforma sono state inviate informazioni esaurienti nel corso del processo di cambiamento e di attuazione. Secondo il governo svedese, inoltre, i rendiconti annuali inviati a tutti gli interessati contribuiranno ad accrescere la consapevolezza in merito al nuovo sistema e a mantenere vivo il dibattito pubblico sulle condizioni del sistema pensionistico.
117. Tuttavia, la costruzione del consenso non deve pregiudicare la leadership politica. La Svezia spiega il successo della sua riforma delle pensioni con il fatto che i partiti politici ne hanno discusso prima tra loro. In questo modo, i rappresentanti dei partiti hanno potuto esplorare una gamma più ampia di opzioni, arrivando alla fine ad un compromesso innovativo che non sarebbe stato possibile se le parti sociali e altri gruppi di interesse fossero stati coinvolti fin dall'inizio. In Spagna, una speciale commissione parlamentare è al lavoro dal giugno 2000 per formulare proposte per il rinnovo del patto di Toledo.

#### **4.2. Stato attuale dei processi di riforma nazionali**

118. Numerosi Stati membri si sono dichiarati fiduciosi di essere arrivati a un sistema pensionistico ragionevolmente sostenibile a fronte della sfida dell'invecchiamento demografico. Svezia e Italia, ad esempio, hanno cominciato ad attuare gli elementi

principali delle rispettive riforme radicali già dalla metà degli anni Novanta e si considerano sulla buona strada per affrontare le sfide future. I Paesi Bassi non vedono una grande necessità di riformare il sistema pensionistico olandese. La Danimarca considera la situazione pienamente gestibile, fintanto che si continuerà con successo a porre l'accento sulla riduzione del debito e sulla promozione dell'occupazione, anche di chi ha una capacità lavorativa ridotta. Secondo il parere del governo finlandese, l'attuale sistema pensionistico è efficiente e può essere ulteriormente sviluppato. In ogni caso, nella maggior parte di questi paesi esiste ancora un ampio margine di miglioramento dei tassi di occupazione dei lavoratori più anziani, in particolare di età superiore a 59 anni.

119. Una serie di paesi sono impegnati in iniziative di riforma. La Germania sta preparando una riforma di ampio respiro e presume che si rivelerà sufficiente per rispondere alle sfide dei prossimi decenni. L'Irlanda si sta concentrando su una possibile riforma delle pensioni del pubblico impiego. Il Belgio prevede di portare a termine con successo le riforme necessarie. La Francia ha adottato misure sostanziali di riforma all'inizio e alla metà degli anni Novanta e ora si sta preparando ad un secondo ciclo di riforme di ampia portata. Il Regno Unito sta cercando di trovare un nuovo equilibrio sociale nel sistema pensionistico, migliorando la situazione dei contribuenti con redditi medio-bassi. Di conseguenza, sta aggiungendo elementi nuovi nei due versanti, pubblico e privato, del sistema pensionistico, mentre nel contempo cerca di aumentare il valore delle pensioni nazionali del primo pilastro. Dopo un periodo di discussione e consultazioni, seguito dall'adozione dei principi della riforma da parte del parlamento, il Portogallo sta lavorando sui dettagli giuridici della riforma e si sta preparando ad avviarne l'attuazione. Questa primavera, il governo greco ha varato il secondo ciclo decisivo di riforme delle pensioni, con la diffusione di proiezioni relative alle prospettive del sistema pensionistico e alle sfide che si troverà ad affrontare. Il governo greco sta lavorando per ottenere il consenso più ampio possibile, coinvolgendo partiti e parti sociali, in merito ai modi migliori per affrontare le sfide future. Poiché un ritardo nell'attuazione delle riforme potrebbe comportare oneri maggiori per l'adeguamento, il governo ha sottolineato l'importanza di concludere positivamente il processo. Nello spirito del patto di Toledo, la Spagna si sta preparando ad introdurre una serie di cambiamenti gradualmente nel suo sistema pensionistico nazionale. Dal punto di vista politico, la Spagna ha varato da tempo il processo di riforma, ma sta ancora considerando nuove misure che possono rivelarsi necessarie ai fini della sostenibilità del sistema in considerazione dell'invecchiamento della popolazione. L'Irlanda sta concentrando l'attenzione sull'estensione della copertura delle pensioni integrative grazie all'introduzione dei conti personali di accantonamento (PRSA) e su una possibile riforma delle pensioni del pubblico impiego.

### **4.3. Il valore della collaborazione europea**

120. Come sottolineato dalla Commissione nella comunicazione dell'ottobre 2000, "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 sfide comuni" e condividono obiettivi comuni per i sistemi pensionistici. Si sono impegnati

anche nei confronti di una serie di principi, tra cui l'equità e la coesione sociale che caratterizzano il modello sociale europeo. E' pertanto utile per gli Stati membri coordinare gli sforzi e "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." Il ruolo dell'Unione europea sarà quello di aiutare gli Stati membri a progredire nello sviluppo delle rispettive politiche, utilizzando pienamente il metodo del coordinamento aperto, secondo quanto richiesto specificamente dal Consiglio europeo di Stoccolma.