Nota per una "Maastricht delle pensioni"

Work in progress di Renato Brunetta e Giuliano Cazzola
Per il semestre di presidenza italiana della Unione europea

Indice

Introduzione

Capitolo 1° La crisi del sistema

Capitolo 2° La sfida demografica

Capitolo 3° Le problematiche dell'allargamento

Capitolo 4° Le pensioni e il mercato del lavoro

Capitolo 5° Il caso italiano: i problemi aperti

Capitolo 6° Il ruolo dell'Europa

- gli strumenti giuridici
- l'esperienza Ue nel caso occupazione

Capitolo 7° Cosa può fare la Ue nel settore pensioni

- gli obiettivi
- gli impegni, il programma, il piano annuale, i parametri
- le valutazioni conclusive

(maggio 2003)

Introduzione

Le moderne società industriali sono fondate su un insieme di patti sociali, il cui scopo è fornire benessere, stabilità e sicurezza agli individui interessati. Ognuno di questi patti sociali prevede un compromesso più o meno stabile tra costi e benefici.
Il patto sul Welfare, sul quale si fonda la previdenza, garantisce solidarietà tra attivi e non attivi e tra persone appartenenti a generazioni diverse, con costi distribuiti tra capitale e lavoro. In cambio di un "risparmio obbligatorio", gestito dallo Stato durante la propria vita lavorativa – eventualmente integrato da forme di previdenza privata collettive e individuali – il lavoratore si assicura una relativa sicurezza economica per quando non sarà più in grado di svolgere la propria attività, negli anni a venire. Durante i cambiamenti della struttura produttiva le categorie caratterizzate da un rapporto sfavorevole fra pensionati e lavoratori hanno bisogno della solidarietà delle categorie emergenti, caratterizzate da un rapporto demografico favorevole (è il caso, ora, della solidarietà forzata dei lavoratori atipici nei confronti dei settori tradizionali dell'impiego). In generale, però, tutti i sistemi di pensionamento pubblici hanno adottato, nel tempo, il metodo del finanziamento a ripartizione (un criterio politicamente premiante quando è alto il numero degli attivi e basso quello dei pensionati, nel senso che possono essere distribuiti a questi ultimi i benefici derivanti dai surplus di gestione, erogando loro prestazioni non "sostenute" da un adeguato apporto contributivo). Tale metodo prevede che il prelievo a carico degli attivi sia usato per finanziare le pensioni in essere. Lo Stato si fa garante del riprodursi nel tempo della catena della solidarietà tra generazioni, in quanto assicura che le pensioni degli attivi di oggi saranno finanziate, al momento della pensione, dagli attivi di domani.

Capitolo 1° - La crisi del sistema

Lo schema della ripartizione è, più o meno, entrato in crisi, in tutti i paesi sviluppati, per diversi motivi: a) gli squilibri demografici connessi alla diversa composizione della struttura della popolazione, in particolare al mutato rapporto tra giovani (in diminuzione) e anziani (in crescita); b) l'allungamento dell'aspettativa di vita al momento della pensione, mediamente di un anno ogni dieci; c) le trasformazioni del mercato del lavoro (espansione dei servizi, aumento dei rapporti flessibili, del lavoro autonomo, eccetera).

I sistemi pensionistici europei – ovviamente con molte differenze tra di loro ragguagliate alla generosità dei trattamenti e alla struttura degli ordinamenti – sono diventati generalmente onerosi per le generazioni in attività (tav.1), le quali - dovendo scontare gli effetti dei necessari interventi di risanamento e potendo disporre, nel corso della loro attività, di "carriere professionali" assai meno stabili e continuative di quelle dei loro padri - non avranno la possibilità di vedersi riconoscere, quando verrà il loro turno, condizioni equipollenti a quelle che dovranno garantire per decenni alle generazioni precedenti, le quali per un complesso di circostanze (occupazionali, economiche e normative) hanno potuto avvalersi di migliori performance, senz'altro irripetibili, dei diversi sistemi pubblici.

Tav. 1 - UE: aliquote di contribuzione nei regimi pensionistici pubblici

	% contribuzione sui salari 2002	**osservazioni**
B	37,9% (sicurezza sociale); datore 24,87% lav. 13,07%	Le pensioni minime sono finanziate da imposte. L'aliquota di contribuzione copre tutti i settori della sicurezza sociale. Nel 2000 è stata necessaria una sovvenzione statale pari al 2,6% del Pil
DK	223,25 DKK mensili, 2/3 al datore e 1/3 al lavoratore	L'aliquota di contribuzione riguarda i regimi integrativi; le pensioni forfetarie di base e quelle del pubblico impiego sono interamente finanziate dal fisco
D	19,1% (datore 9,55% lavoratore 9,55%)	Il bilancio federale ha coperto il 37% della spesa pensionistica nel 2002
GR	20% se assicurato prima del 31.12.92: datore 13,33%, lav. 6,67 %; 30% se assicurato dopo: il 10% in più lo mette lo Stato	L'aliquota copre tutti i settori della sicurezza sociale. Il sostengo statale al finanziamento delle pensioni contributive è pari al 4,8% del Pil. Le pensioni sociali e quelle dei dipendenti pubblici sono finanziate da imposte.

E	28,3% per sicurezza sociale tranne sanità e disoccupazione; datore 23,6% lav. 4,7%	Le pensioni minime per i non abbienti sono finanziate da imposte
F	Regime di base: datore 9,8% sotto il tetto e 1,6% sopra il tetto. Lav. 6,55% sotto il tetto. Regime integrativo: dal 7,5% al 20% a seconda del reddito e della posizione del lavoratore	Le pensioni di invalidità sono coperte da contributi per le prestazioni mutualistiche. Il sistema pensionistico è ancora in attivo (0,2% del Pil nel 2000)
IRL	12,5% (8,5 datore e 4 lavoratore). Per sicurezza sociale tranne sanità 16% di cui 12% a carico del datore	Le pensioni sociali forfetarie sono su base contributiva. Le pensioni minime soggette alla prova dei mezzi sono finanziate da imposte.
I	32,7% solo per pensioni: 23,81% datore e 8,89% lav.	Il deficit del sistema pensionistico è pari allo 0,8% del Pil. Un ulteriore 2,2% riguarda la spesa c.d. assistenziale
L	24% diviso in tre parti uguali tra datore, lavoratore e Stato	Anche il reddito minimo per gli anziani e le pensioni dei dipendenti pubblici sono finanziati da imposte
NL	19,15% a carico del lav.: 17,9% per vecchiaia e 1,25% per reversibilità	Il sistema dovrebbe restare in equilibrio fino al 2010. Dopo è previsto l'intervento del fondo di riserva e delle imposte. Le pensioni di invalidità hanno un contributo a parte.
A	22,8%: 12,55% datore e 10,25% lavoratore	Le sovvenzioni fiscali coprono il 23% della spesa pensionistica.
P	34,25%: datore 23,25%, lavoratore 11%	Le pensioni sociali e altri sussidi sono coperti da imposte
FIN	Pensioni basate sul reddito: datore 16,7 % settore privato, 19,l% stato, 22,6% comuni, lav. 4,4%. Pensioni minime nazionali: 2-4,9% settore privato	Le pensioni minime nazionali sono parzialmente coperta da imposte
S	18,5 % vecchiaia, 1,7% reversibilità: 10,21 datore; 7% lavoratore	Le pensioni garantite, le pensioni di invalidità e di reversibilità e i contributi figurativi sono finanziati da imposte
UK	21,9% per protezione sociale tranne la sanità (datore 11,9%, lavoratore 10%	Il reddito minimo garantito per i non abbienti, i crediti pensionistici e i trattamenti dei dipendenti pubblici sono coperti da imposte

Fonte – Joint Report dell'Unione europea in materia di pensioni adeguate e sostenibili - 2003

Capitolo 2° - La sfida demografica

La Unione, nel *Joint Report (del Consiglio e della Commissione) in materia di pensioni adeguate e sostenibili*, del marzo scorso, ha sottolineato con forza la sfida dell'invecchiamento, che consisterà in una consistente accelerazione del fenomeno nei prossimi decenni, "dovuta a tre fattori principali: 1) l'età del pensionamento della generazione del boom demografico; 2) il costante

aumento della speranza di via; 3) il calo della fertilità dopo gli anni settanta". Il primo di questi fattori (il solo che le politiche di riordino degli Stati prendono in considerazione) creerà uno squilibrio demografico temporaneo, mentre gli effetti degli altri due fattori sono costanti. La combinazione dei tre fattori porrà una notevole sfida finanziaria – prosegue il *Report* – ai sistemi pensionistici nei prossimi decenni, quando il numero dei pensionati aumenterà rapidamente a fronte di una diminuzione della popolazione in età lavorativa. Nei prossimi 50 anni, il cambiamento nella dimensione e composizione della popolazione degli Stati membri dell'Unione Europea determinerà conseguenze di diverso tipo. Innanzitutto la popolazione complessiva dell'Unione Europea diminuirà da 376 milioni di persone nel 2000 a 364 milioni nel 2050, con un declino maggiore in Italia, Spagna e Germania; il numero di giovani di età compresa fra 0 e 14 anni scenderà da 69 milioni a 58 milioni; la popolazione in età da lavoro subirà un crollo del 20%, passando da 245 milioni a 203 milioni; infine, il numero di persone anziane (più di 65 anni) crescerà in 50 anni da 61 milioni a 103 milioni.

Questi pochi dati, pubblicati dal *Working Group on ageing populations*, bastano per tirare la campanella d'allarme: se oggi ci sono quattro perone in età lavorativa per ogni pensionato, domani nell'Unione Europea il rapporto sarà di due a uno.

Le ripercussioni dell'invecchiamento della popolazione si faranno inevitabilmente sentire sul bilancio pensionistico di ogni singolo paese (tav. 2). La spesa per le pensioni pubbliche crescerà del 3-5% del Pil nella maggior parte degli Stati membri: se il Regno Unito è l'unico paese che prevede una diminuzione della spesa previdenziale, gli altri vedranno un aumento della spesa compresa tra il 2-3% (per Italia, Lussemburgo e Svezia) e livelli ancora più elevati per altri (come Spagna e Grecia che scontano un ritardo del fenomeno baby boom).

Tav. 2 – Spesa pensionistica pubblica (compresa la maggior parte delle forme pubbliche di reddito sostitutivo a partire dai 55 anni di età) prima delle imposte, in % sul Pil

Paesi	2000	2010	2020	2030	2040	2050	Variaz. Max. %
B	10,0	9,9	11,4	13,3	13,7	13,3	3,7
DK	10,5	12,5	13,8	14,5	14,0	13,3	4,1
D	11,8	11,2	12,6	15,5	16,6	16,9	5,0
GR	12,6	12,6	15,4	19,6	23,8	24,8	12,2
E	9,4	8,9	9,9	12,6	16,0	17,3	7,9
F	12,1	13,1	15,0	16,0	15,8	----	4,0
IRL	4,6	5,0	6,7	7,6	8,3	9,0	4,4
I	13,8	13,9	14,8	15,7	15,7	14,1	2,1
L	7,4	7,5	8,2	9,2	9,5	9,3	2,2
NL	7,9	9,1	11,1	13,1	14,1	13,6	6,2
A	14,5	14,9	16,0	18,1	18,3	17,0	4,2
P	9,8	11,8	13,1	13,6	13,8	13,2	4,1
FIN	11,3	11,6	12,9	14,9	16,0	15,9	4,7
S	9,0	9,6	10,7	11,4	11,4	10,7	2,6
UK	5,5	5,1	4,9	5,2	5,0	4,4	- 1,1
UE15	10,4	10,4	11,5	13,0	13,6	13,3	3,2

Proiezioni CPE nel 2001 che non tengono conto della legislazione introdotta dopo il 2000

Fonte – Comitato di politica economica della Ue, 2001

Se a questi dati si aggiungono quelli riguardanti l'aumento della spesa per la sanità pubblica, conseguente ai mutamenti demografici sopra descritti, l'impatto complessivo dell'invecchiamento della popolazione sulle finanze pubbliche si tramuterà nelle prossime decadi in una crescita del 4-8% della spesa pubblica sul PIL, con chiare ripercussioni quanto alla possibilità per gli Stati membri di rispettare le regole di bilancio dell'Unione Economica e Monetaria.

Il *Rapporto Isae 2002* ha calcolato che, in media, nella Ue, la spesa pubblica per prestazioni sanitarie, nel periodo 2000-2050, dovrebbe crescere, in relazione al Pil (a seconda dell'ipotesi di costo adottata), dal 5,3% attuale (che sale al 6,6% del Pil nella media ponderata europea se si includono le cure a lungo termine), ad un valore compreso tra il 6,6 e il 7%. In più, la spesa per l'assistenza a lungo termine dovrebbe lievitare dall'1,3% attuale a un valore di circa un punto più elevato.

Sulla base delle attuali politiche previdenziali dei Quindici vi è quindi un chiaro rischio di insostenibilità per le finanze pubbliche in almeno la metà degli Stati membri. Si prevede che nel 2050 gli europei vivranno almeno 4-5 anni più a lungo. Attualmente, la speranza di vita a 65 anni è di 15,5 anni per gli uomini e di 19,5 per

le donne (nel caso italiano – tav. 3 – le aspettative sono ancora più lunghe); con un prolungamento di 5 anni gli oneri per fornire il medesimo livello di pensioni aumenteranno del 25-30%. Inoltre, se nel 2000 gli ultrasessantacinquenni rappresentavano circa un quarto della popolazione in età lavorativa, nel 2050 sfioreranno il 50%, mentre l'indice di dipendenza sfiorerà i due terzi.

Tav. 3 - Italia: indicatori demografici – scenario Istat centrale

	2000	2010	2020	2030	2040	2050
Indice dipendenza degli anziani (65+/15 64)	26.6	31.5	37.2	46.4	60.1	63.5
Speranza di vita alla nascita						
Maschi	76.2	77.9	79.6	81.4	81.4	81.4
Femmine	82.6	84.4	86.2	88.1	88.1	88.1
Speranza di vita al pensionamento						
Maschi						
65 anni	16.2	17.	18.3	19.6	19.6	19.6
60 anni	19.9	21.	22.3	23.7	23.7	23.7
Femmine						
65 anni	20.2	21.5	22.9	24.5	24.5	24.5
60 anni	24.6	25.9	27.5	29.1	29.1	29.1

Fonte: ISTAT ed elaborazioni Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato

Capitolo 3° - Le problematiche dell'allargamento

L'allargamento ad Est dell'Unione è ormai una realtà positiva sancita dai Trattati. I modelli di welfare costituiranno uno dei terreni più delicati dell'integrazione sociale ed economica dell'Europa dei Venticinque. I paesi candidati, infatti, mettono in evidenza molte caratteristiche strutturali analoghe a quelle dell'Europa dei Quindici. Innanzi tutto un basso indice di fecondità (tav. 4) che si congiunge con il prolungamento della speranza di vita (tav. 5) determinatosi negli ultimi dieci anni in parecchie nazioni.

Tav. 4 - Indice sintetico di fecondità nei paesi candidati

paesi	1990	2001
BG	1,7	1,20 (p)
CY	2,4	1,79
CZ	1,8	1,14 (p)
EE	1,9	1,34
HU	1,8	1,32
LV	1,9	1,24
LT	1,9	1,25
MT	2,0	1,51
PL	2,0	1,29
RO	1,9	1,20
SK	2,0	1,21
SI	1,5	1,22 (p)
TR	3,4	2,50
UE 15	1,57	1,47 (p)

(p) previsioni

Fonte – Commissione europea e Oms

Anche se la speranza di vita resta inferiore alla media dei paesi dell'Unione in un certo numero di paesi candidati, la sua evoluzione dimostra un certo parallelismo con quella dei Quindici. Così, la debolezza dell'indice di fecondità e l'allungamento della speranza di vita andranno a peggiorare la sostenibilità finanziaria dei sistemi di previdenza (nonchè di quelli sanitari e generalmente sociali).

Tav – 5 - Speranza di vita alla nascita e all'età di 65 anni (2001) nei paesi candidati

	maschi	femmine
BG Alla nascita	68,2*	75,3
A 65 anni	12,8*	15,6 *
CY alla nascita	75,3*	80,4
A 65 anni	16,0*	18,9*
CZ alla nascita	72,1	78,5
A 65 anni	13,7**	17,1**
EE alla nascita	65,1**	76,0
A 65 anni	12,6**	16,9**
HU alla nascita	67,1**	75,7
A 65 anni	12,5**	16,2**
LV alla nascita	64,5	75,6
A 65 anni	11,9**	17,6**
LT alla nascita	67,6**	77,7

A 65 anni	14,1**	18,2**
MT alla nascita	74,3**	79,3
A 65 anni	15,0**	18,4**
PL alla nascita	70,2	78,4
A 65 anni	13,6**	17,5**
RO alla nascita	67,7	74,8
A 65 anni	13,0**	15,5**
SK alla nascita	69,1**	77,2
A 65 anni	12,9**	16,4**
SI alla nascita	71,9**	79,7
A 65 anni	14,1**	17,9**
TR alla nascita	66,4	71,0
A 65 anni	12,7**	14,4**
Ue alla nascita	75,3 (p)**	81,4 (p)
A 65 anni	15,5	19,5

*1999 ** 2000
Fonte – Commissione europea 2002

Anche nei paesi candidati (specie in quelli con maggiore popolazione) la ripartizione della spese sociali in rapporto al Pil mostra che le pensioni rappresentano una delle voci (insieme alla sanità) di maggior peso finanziario (tav. 6), mentre gli interventi in materia di assistenza sociale e di tutela della disoccupazione sono ancora assai modesti. La spiegazione è presto data: i sistemi di welfare sono stati ereditati dai precedenti regimi e in pratica sono sopravvissuti al crollo delle economie socialiste. E' divenuta ancor più palese la loro contraddizione con la nuova realtà economica e con le effettive possibilità che essa esprime, al punto da spingere – pur con difficoltà comprensibili – quei paesi a prime radicali misure di riordino e a renderli pienamente consapevoli della necessità di procedere ulteriormente sulla strada delle riforme. In caso contrario, i vecchi ed onerosi sistemi diventerebbero sempre più dei simulacri, condannati a convivere con estese forme d'evasione. Ecco perché, in vista dell'allargamento, una strategia tendenzialmente comune e coordinata per tutti i 25 paesi riferita alle pensioni (e più in generale al welfare) sarebbe non solo utile ma anche opportuna, per evitare forme incontrollate di *dumping* sociale e per promuovere sistemi di protezione tanto sostenibili quanto adeguati (dal momento che

un trattamento può essere adeguato solo se è economicamente possibile ed esigibile, non solo promesso da norme di legge).

Tav. 6 – Spesa per pensioni in % del Pil (2000) nei paesi candidati

BG	9,5
CY	1,9*
CZ	9,4
EE	7,61
HU	9,1
LV	11,4
LT	7,3
MT	5,5
PL	13,5
SR	7,9
SI	14,5
RO	6,4
TU	5,9

* 1999

Fonti – varie statistiche nazionali

Capitolo 4° - Le pensioni e il mercato del lavoro

La previdenza è l'altra faccia del mercato del lavoro. Se funziona il secondo per qualità, quantità, flessibilità, tassi di sviluppo, efficienza, libertà, non può non funzionare la prima per stabilità, equità e copertura; sempre che le regole siano compatibili ed equilibrate.

Se invece la crescita non crea occupazione e i disoccupati sono sempre di più, se crescono la precarietà e la povertà, anche il Welfare entra in crisi, incapace di far fronte ai tanti guasti che via via si accumulano nel mercato del lavoro: aumentano i costi e diminuiscono le entrate, in una spirale perversa. E' quello che sta accadendo oggi in Italia e in altri paesi europei, ma che presto si porrà in tutto il Continente come problema generale.

Non a caso, nell'indicare le proprie strategie l'Unione tiene insieme la questione di un maggior impiego, secondo le indicazioni di Lisbona e Stoccolma, e le riforme sociali e del mercato del lavoro. Chiave di congiunzione di questi obiettivi è l'innalzamento del tasso d'occupazione. Questo facilita, per quanto riguarda i sistemi di welfare, sia il perseguimento delle condizioni di sostenibilità finanziaria, sia il

conseguimento di trattamenti più elevati, risultando altresì, specie se declinato con riferimento all'occupazione dei più anziani, funzionale all'ottenimento di quella piena partecipazione alla vita sociale ed economica da parte dei più anziani che pure concorre a determinare il criterio dell'adeguatezza. Il tasso di attività degli anziani, (anche come espressione di un invecchiamento attivo) è, infatti, uno dei parametri fondamentali della sfida sulle politiche occupazionali, non solo relativamente ad una più lunga permanenza nel mercato del lavoro, ma anche con riguardo al rinvio della pensione. Così, il Consiglio dei Capi di Stato e di Governo di Stoccolma ha indicato l'obiettivo dell'innalzamento sino al 50%, nella media dell'Unione, del tasso d'occupazione dei 55-64enni, mentre il Consiglio di Barcellona ha coerentemente proposto - sempre nel contesto e secondo le scadenze al 2010 programmate per i traguardi della maggiore occupazione - di innalzare l'età effettiva di pensionamento di 5 anni (nella media dell'Unione, da 58 a 63).

Come è stato ribadito nel Rapporto presentato in sede Ue dal Governo italiano, vi è un evidente nesso tra sostenibilità e modernizzazione del sistema pensionistico, andamento dell'economia e livello dell'occupazione. Un elevato livello di occupazione consente di spalmare i costi del welfare su una platea più ampia di persone; d'altra parte oneri contributivi contenuti possono favorire la crescita dell'occupazione. Di qui l'importanza di politiche del lavoro e dello sviluppo appropriate ma anche la centralità delle riforme strutturali che il Governo italiano sta portando avanti in Parlamento. I modelli di solidarietà "pesante", ereditati dal passato, sono spesso inadeguati a far fronte alla gerarchia odierna dei bisogni e a garantire l'esercizio dei nuovi diritti sociali e non favoriscono, ma sono di ostacolo alla crescita dell'occupazione. Già nel 1993 il Rapporto Delors notava che "*il livello elevato degli oneri sociali si pone come ostacolo all'occupazione ed esercita un effetto dissuasivo, incoraggiando la sostituzione del capitale al lavoro e favorendo l'economia parallela, incidendo particolarmente sull'occupazione delle piccole e medie industrie e, infine, incentivando la delocalizzazione degli investimenti e delle attività*". Vi è poi da tenere segnatamente conto dei disincentivi all'occupazione

regolare dei più anziani e di quelli alla mobilità del lavoro che possono derivare dalle regole dei sistemi previdenziali che favoriscano il pensionamento anticipato o inibiscano la mobilità, specie a fine carriera. Riadeguare tali regole rispetto ad un mercato del lavoro in via di mutamento e migliorare la mobilizzazione delle risorse finanziarie accantonate a fini previdenziali è insito negli obiettivi di modernizzazione del sistema previdenziale.

Capitolo 5° - Il caso italiano: i problemi aperti

Nel corso degli anni ’90, il sistema pensionistico italiano (tanto quello obbligatorio quanto quello privato) è stato sottoposto ad alcuni interventi di riordino[1]. Le riforme hanno seguito indirizzi di omogeneizzazione delle regole, di superamento dei privilegi (il che, specie per quanto riguarda il pubblico impiego, è un risultato invidiabile nel contesto europeo), di riequilibrio graduale del sistema, anche attraverso l’avvio di un disegno di “ripartizione del rischio” tra regimi obbligatori riformati, finanziati a ripartizione ed al cui interno è presente una componente solidaristica, e un modello privato, collettivo e individuale, a capitalizzazione - che stenta tuttavia a decollare - affidato a forme di previdenza complementare (fondi pensioni e altro). Da ultimo, nel 2002, grazie a misure di miglioramento delle prestazioni più basse, sono stati rafforzati, mediate il finanziamento da parte della fiscalità generale, i profili redistributivi del sistema stesso.

Le riforme realizzate – è ancora il Rapporto italiano a constatarlo - hanno consentito di evitare il collasso del sistema (a legislazione invariata la spesa pensionistica sarebbe salita al 23,27% del Pil nel 2040_(*cfr. Ministero del Tesoro – Documento sulla convergenza, gennaio 1998*), mentre ora è atteso un picco del 16% nel 2033 (per effetto dei sottostanti andamenti demografici), con una successiva discesa – a regime - poco al di sotto del 14% del Pil. . Le indicazioni della tabella (tav. 7)

evidenziano tuttavia le dinamiche attese nel prossimo futuro, le quali denunciano una ripresa del trend della spesa, non certo secondo i livelli dei primi anni del decennio scorso, ma ugualmente importanti. Non è esaurita quindi l'esigenza di ulteriori riforme.

Tav. 7 - La spesa pensionistica complessiva e al netto della inflazione (media delle variazioni annue, valori in %)

	1990-2001	1990-1992	1993-1997	1998-2001	2002-2006	2007-2011
Totale	7,3 (3.6)	12,2 (6,1)	7,3 (3,8)	3,4 (1,6)	4,0 (2,1)	3,7 (2,2)
Dip. Priv.	6,5 (2,9)	11,1 (5,1)	6,5 (3,0)	3,0 (1,1)	3,8 (1,9)	3,4 (1,9)
Dip. Pubbl.	*9,2 (5,6)*	*16,3 (10,2)*	*8,8 (5,3)*	*4,4 (2,5)*	*4,0 (2,1)*	*4,2 (2,7)*
Lav. Aut.	7,7 (4,1)	10,7 (4,6)	9,0 (5,5)	3,8 (2,0)	4,6 (2,6)	4,2 (2,7)
Di cui:						
Artigiani e commercianti	*11,1 (7,5)*	*14,0 (7,9)*	*12,7 (9,2)*	*6,8 (4,9)*	*6,8 (4,8)*	*5,9 (4,4)*
Altro(*)	*9,4 (5,8)*	*16,4 (10,3)*	*10,2 (6.7)*	*3,2 (1,3)*	*5,8 (3,9)*	*3,7 (2,2)*

(*) comprende casse professionali e Fondi integrativi

N.B. le percentuali tra parentesi riguardano la spesa al netto dell'inflazione.

Fonte: Nucleo di valutazione della spesa previdenziale, Rapporto 2002.

Le vicende della spesa pensionistica continuano ad intrecciarsi, inoltre, pesantemente con gli andamenti della finanza pubblica nel suo complesso: basti dire che nel 2001 il divario tra prestazioni previdenziali in senso stretto ed entrate contributive si è cifrato nello 0,8% del Pil, mentre un altro 2,2% del Pil corrisponde a quei trattamenti ed oneri, classificati come assistenziali ai sensi della normativa vigente, posti direttamente a carico della fiscalità generale, ma che confluiscono nella spesa pensionistica. Vero è che negli anni a venire, la stabilizzazione della spesa pensionistica sui livelli correnti, in quota del Pil, richiederà - nelle stime del Nucleo di valutazione della spesa pensionistica (NVSP) – una crescita economica intorno al 2-2,2% medio annuo: un tasso fino a pochi anno or sono ritenuto possibile e puntualmente richiamato nei documenti previsionali ufficiali; negli ultimi anni divenuto più problematico. In generale, va ricordato, poi, che la spesa per le pensioni assorbe quasi i 2/3 della intera spesa sociale: si tratta pertanto di un vincolo

[1] Si ricordano in particolare: l'articolo 3 della legge n.421/1992; il dlgs n. 503/1992; l'articolo 11 della legge n. 537/1993; il Capo II della legge n. 724/1994; la legge n. 335/1995 - con relativi provvedimenti attuativi; la legge n.662/1996; la legge n. 449/1997.

importante sul cammino di quella diversificazione delle politiche sociali (alla quale non può non corrispondere anche una riconversione, almeno parziale, delle risorse impiegate).

Le riforme fino ad ore attuate sono caratterizzate da una fase di transizione troppo lunga e da misure ancora troppo generose per le generazioni vicine alla pensione, rispetto ai trattamenti previsti, per le generazioni più giovani, nel momento in cui i cambiamenti andranno a regime.

In sostanza, il risanamento del sistema pensionistico avviene in larga misura a spese delle nuove generazioni. La tav. 8 evidenzia chiaramente, in termini di riduzione della ricchezza pensionistica, il tasso di equità intergenerazionale attribuibile alle diverse riforme che hanno caratterizzato il decennio trascorso.

Tav. 8 - Gli effetti delle riforme: variazioni della ricchezza pensionistica * per classi di età

Classi di età	Riforma Amato (1)	Proposta Berlusconi (2)	Riforma Dini (2)
15-19	- 59	- 4	- 8
20-24	- 202	- 15	- 27
25-29	- 319	- 19	- 33
30-34	- 301	- 36	- 43
35-39	- 217	- 68	- 40
40-44	- 222	- 53	
45-49	- 148	- 55	
50-54	- 92	- 64	
55-59	- 34	-101	
60-64	- 6	- 8	
65+	- 3	0	
Lavoratori	- 1.605	- 378	- 151
Pensionati	- 133	0	0

Note: 1. in migliaia di miliardi di lire al 1992; 2. in migliaia di miliardi di lire al 1995

- ricchezza pensionistica: valore attuale delle prestazioni promesse dalla legislazione vigente al netto dei contributi ancora da versare

Fonte – D'Amato e Galasso (2002)

Le proiezioni future indicano, infatti, che, a fronte di un apporto contributivo e fiscale molto consistente per finanziare il sistema, soprattutto per tutto il periodo in cui i *baby boomers* presenteranno il conto, il tasso di sostituzione delle pensioni future risulterà parecchio ridimensionato, a causa dell'effetto congiunto del calcolo col

metodo contributivo e della periodica correzione attuariale dei coefficienti di trasformazione. (tav. 9)

Tav. 9 - Gli effetti della revisione decennale dei coefficienti di trasformazione sul tasso teorico di sostituzione

		2000			2020			2050		
		con revisione	**senza revisione**	***diff.***	**con revisione**	**Senza revisione**	***diff.***	**con revisione**	**senza revisione**	***diff.***
Lavoratori dipendenti privati	**Età: 57 anni**	67.3	67.3	*0*	53.1	55.8	-2,7	44.4	50.2	*-5.8*
	Età: 60 anni	67.3	67.3	*0*	56.0	59.2	-3,2	48.1	54.9	*-6.8*
	Età: 65 anni	67.3	67.3	*0*	62.2	66.4	-4,2	56.1	65.3	*-9.2*
Lavoratori autonomi	**Età: 57 anni**(3)	64.4	64.4	*0*	39.5	41.1	-1,6	26.9	30.4	*-3.5*
	Età: 60 anni	64.4	64.4	*0*	41.2	43.1	-1,9	29.2	33.3	*-4.1*
	Età: 65 anni	64.4	64.4	*0*	44.9	47.5	-2,6	34.0	39.6	*-5.6*

Fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato.
Note:
Si considerano 35 anni di contribuzione, una dinamica reale del reddito individuale del 2% annuo e una dinamica del PIL reale dell'1.5% annuo. I casi senza revisione si riferiscono a pensioni calcolare applicando anche nel 2030 e nel 2050 i coefficienti di trasformazione validi per il 2000.

Uno studio dell'Inps, presentato recentemente in Parlamento, ha rimesso a punto le previsioni demografiche, sulla base dei dati ISTAT, come sono evidenziate nella seguente tav. 10:

Tav. 10 - Confronto fra le ipotesi dei modelli di previsione Istat con base 1.1.1996 e 1.1.2000

	anno	Base 1996 (1)	Base 2000 (2)	Variazione assoluta (3)=(2)-(1)	Variazione relativa (4)=(2)/(1)-1
Tasso di fecondità totale	2000	1,31	1,26	-0,05	-3,8%
	2010	1,46	1,40	-0,06	-4,1%
	2020	1,45	1,41	-0,04	-2,8%
	2050	1,46	1,42	-0,04	-2,7%
Speranza di vita (maschi)	2000	75,9	76,2	0,3	+0,4%
	2020	78,3	79,6	1,3	+1,7%
	2050	78,2	81,4	3,2	+4,1%
Speranza di vita (femmine)	2000	82,3	82,6	0,3	+0,4%

	2020	84,7	86,2	1,5	+1,8%
	2050	84,6	88,1	3,5	+4,1%
Immigrati netti (/1000)	2000	50,0	111,1	61,1	+122,2%
	2010	52,4	113,3	60,9	+116,2%
	2020	56,1	116,5	60,4	+107,7%
	2050	66,0	123,8	57,8	+ 87,6%

Fonte – Istat e Inps, 2003

La nuova situazione che viene ipotizzata per l'anno 2050 stima una popolazione di gran lunga maggiore di quella prevista precedentemente (52,2 milioni contro 46 milioni indicati nella precedente stima) con un differenziale positivo di 2,5 milioni di persone in attività lavorativa e 3,1 milioni di anziani come evidenziato nella tav. 11 che segue:

Tav. 11 - Previsione della popolazione residente in base 1.1.2000: differenza rispetto alla previsioni con base 1.1.1996

Anno	**<= 14**	**15-64**	**>=65**	**complesso**
2001	- 4.441	+218.123	+68.218	+218.900
2005	- 27.314	+429.825	+165.954	+568.465
2010	-9.200	+687.873	+305.300	+993.973
2015	+109.927	+907.373	+509.129	+1.526.429
2020	+242.105	+1.132.303	+727.999	+2.102.407
2025	+330.771	+1.382.453	+1.049.356	+2.762.580
2030	+356.286	+1.673.666	+1.524.242	+3.554.174
2035	+361.780	+1.965.388	+2.026.661	+4.353.829
2040	+400.402	+2.232.859	+2.418.520	+5.051.781
2045	+483.780	+2.380.529	+2.788.279	+5.652.588
2050	+568.465	+2.499.737	+3.101.984	+6.170.186

Fonte – Istat e Inps, 2003

I nuovi dati portano ad ipotizzare, a parità delle altre condizioni, un'importante variazione dei coefficienti di trasformazione rispetto ai valori fissati dalla riforma del 1995 (legge n. 335). Tali variazioni (la verifica si farà nel 2005) sono indicate nella seguente tav. 12.

Tav. 12 - Variazione % dei coefficienti di trasformazione rispetto ai valori fissati nella legge n. 335/1995

Età	2005	2015	2025	2035
57	-4,3	-7,4	-11,1	-12,7
58	-4,4	-7,7	-11,4	-13,1
59	-4,5	-7,8	-11,7	-13,4
60	-4,7	-8	-12	-13,7
61	-4,8	-8,3	-12,4	-14,1
62	-5	-8,5	-12,7	-14,5
63	-5,1	-8,8	-13	-14,9
64	-5,3	-9	-13,4	-15,3
65	-5,5	-9,3	-13,8	-15,8

Fonte – Inps 2003

In sostanza, la risposta a tali sfide demografiche richiede necessariamente un'elevazione dell'età effettiva di pensionamento (anche per garantire una migliore adeguatezza dei trattamenti: si veda più avanti la tav. 13) e un reale sviluppo del secondo pilastro.

Questi due punti (come elevare l'età effettiva di pensionamento secondo le indicazioni della Ue e come promuovere, oltre gli attuali limiti, un sistema di previdenza privata diffuso e partecipato dalla generalità dei lavoratori, a partire da quelli più giovani) sono al centro del disegno di legge delega, presentato dal Governo, che il Parlamento si appresta ad approvare. Per quanto riguarda il primo dei due obiettivi, la delega mette in atto una serie di accorgimenti al fine di incentivare la permanenza al lavoro, dei quali è necessario, tuttavia, verificare l'efficacia, in vista dell'eventuale introduzione di misure di disincetivazione o di regole obbligatorie, le solo che hanno dimostrato una qualche validità nel conseguire l'obiettivo dell'innalzamento dell'età pensionabile. Si tenga conte che, nel caso italiano, il prolungamento della vita attiva secondo le indicazioni europee recherebbe non solo un contributo fondamentale alla sostenibilità del sistema nei

prossimi decenni, ma anche un apporto decisivo a garantire una relativa adeguatezza dei trattamenti. Dal confronto tra la tav. 13 e la tav. 14 emerge con chiarezza che un futuro posticipo del pensionamento a 65 anni di età e a 40 anni di contributi, garantirebbe, nel 2050, la medesima copertura pubblica assicurata nel 2000, mentre l'attuale tasso di sostituzione potrebbe essere mantenuto, per il lavoratore dipendente che si ritira a 60 anni con 35 di versamenti, soltanto grazie ad un valido apporto della previdenza privata a capitalizzazione. Al lavoratore autonomo, neppure lo sviluppo del secondo pilastro basterebbe a compensare la caduta del tasso di sostituzione del primo.

Tav. 13 - Tassi sostituzione lordi di un individuo tipo con 60 anni di età e 35 di contribuzione – previdenza obbligatoria e integrativa[(1), (2), (3), (4), (5), (6)]

Data di pensionamento	Tipo di previdenza	*Anni di contribuzione*	Dipendenti privati	Dipendenti pubblici	Autonomi
2000	Prev. Pubblica	35	67.3	68.6	64.4
	Prev. Integrativa	0	0	0	0
	Totale		**67.3**	**68.6**	**64.4**
2010	Prev. Pubblica	35	67.1	68.1	64.7
	Prev. Integrativa	10	4.69	4.69	4.69
	Totale		**71.79**	**72.79**	**69.39**
2020	Prev. Pubblica	35	56	58.9	41.2
	Prev. Integrativa	20	9.4	9.4	9.4
	Totale		**65.4**	**68.3**	**50.6**
2030	Prev. Pubblica	35	49.6	49.6	30.7
	Prev. Integrativa	30	14.46	14.46	14.46
	Totale		**64.06**	**64.06**	**45.16**
2040	Prev. Pubblica	35	48.5	48.5	29.4
	Prev. Integrativa	35	16.73	16.73	16.73
	Totale		65.23	65.23	46.13
2050	Prev. Pubblica	35	48.1	48.1	29.2
	Prev. Integrativa	35	16.73	16.73	16.73
	Totale		**64.83**	**64.83**	**45.93**

Fonti. Per la previdenza obbligatoria: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (dipendenti privati e autonomi) e INPDAP (dipendenti pubblici). Per la previdenza integrativa: COVIP.

Note:

(1) I tassi di sostituzione non differiscono per maschi e femmine (per la previdenza integrativa, questo è dovuto all'ipotesi di reversibilità).

(2) I tassi di sostituzione lordi al momento del pensionamento sono indipendenti dal livello del reddito individuale.

(3) **Soggetto**: si considera un individuo che vada in pensione a 60 anni con 35 anni di contribuzione. Per i dipendenti pubblici si fa riferimento alla categoria dei dipendenti dei Ministeri, con una retribuzione accessoria pari al 15% della retribuzione complessiva.

(4) **Ipotesi macroeconomiche**: si sono ipotizzati tassi di crescita annui del reddito reale individuale del 2%, del PIL reale dell'1.5%, della produttività del lavoro dell'1.75% e un tasso di inflazione nullo.

(5) **Previdenza obbligatoria**: i coefficienti di trasformazione sono endogeni, coerenti con le previsioni di aumento della longevità nello scenario demografico Eurostat centrale. Il pensionamento è ipotizzato avvenga a gennaio di ogni anno.

(6) **Previdenza privata**: viene ipotizzata un'aliquota di contribuzione pari al 9.25% della retribuzione, equivalente, per i dipendenti, alla devoluzione dell'intero TFR (6.91%) e di contributi aggiuntivi pari al 2.34%, ugualmente suddivisi fra datore di lavoro e lavoratore (dati medi rilevati dalla COVIP nel 2001 per i nuovi assunti aderenti ad un fondo negoziale); viene considerato un tasso di rendimento reale dei fondi pensione al netto delle spese amministrative e gestionali del 2.5%; viene assunta una conversione in rendita del 100% del capitale maturato con reversibilità del trattamento (con aliquota del 60% e differenza di 3 anni fra *dante causa* maschio e coniuge -l'opposto nel caso di *dante causa* femmina). L'ingresso nel fondo avviene al 1° gennaio 2000 tranne per i casi di pensionamento nel 2040 e 2050, nei quali avviene il XXXV anno precedente. I coefficienti di trasformazione del capitale in rendita sono basati sulla tavola di mortalità RG48 con applicazione del c.d. *age shifting* (come da circolare ANIA n.64 del 23 marzo 1998) e applicando un "tasso tecnico" di remunerazione del capitale residuo pari al 2.5%.

Tav. 14 - Analisi di sensitività del tasso di sostituzione teorico lordo della previdenza obbligatoria rispetto all'ipotesi base (valori in %)[1]

I: dipendenti privati		**2000**	**2010**	**2020**	**2030**	**2040**	**2050**
Caso di riferimento		***67.3***	***67.1***	***56.0***	***49.6***	***48.5***	***48.1***
Età:	65 anni	67.3	67.1	62.2	57.8	56.7	56.1
	57 anni	67.3	67.1	53.1	45.9	44.8	44.4
Anzianità contributiva:	30 anni[2]	57.7	57.6	46.4	42.7	42.1	41.7
	40 anni	76.9	76.7	66.2	58.6	54.8	54.3
Dinamica retributiva:	1.5%	68.1	68.2	58.6	53.8	52.7	52.3
	2.5%	66.5	66.1	53.6	45.9	44.8	44.4
Età/Anzianità contributiva:	65 anni/40 anni	76.9	76.7	72.4	66.8	64.0	63.4
II: dipendenti pubblici		**2000**	**2010**	**2020**	**2030**	**2040**	**2050**
Caso di riferimento		***68.6***	***68.1***	***58.4***	***49.6***	***48.5***	***48.1***
Età:	65 anni	68.6	68.1	64.8	57.8	56.7	56.1
	57 anni	68.6	68.1	55.4	45.9	44.8	44.4
Anzianità contributiva:	30 anni[2]	59.7	59.3	47.4	42.7	42.1	41.7
	40 anni	77.5	77.0	70.0	58.6	54.8	54.3
Dinamica retributiva [3]:	1.5%	68.3	68.5	60.9	53.8	52.7	52.3
	2.5%	68.8	67.7	56.1	45.9	44.8	44.4
Età/Anzianità contributiva:	65 anni/40 anni	77.5	77.0	76.5	66.8	64.0	63.4
III: autonomi		**2000**	**2010**	**2020**	**2030**	**2040**	**2050**
Caso di riferimento		***64.4***	***64.7***	***41.2***	***30.7***	***29.4***	***29.2***
Età:	65 anni	64.4	64.7	44.9	35.7	34.3	34.0
	57 anni[4]	64.4	64.7	39.5	28.5	27.1	26.9
Anzianità contributiva:	30 anni[2]	55.1	55.3	32.2	25.9	25.5	25.3
	40 anni	73.8	74.0	50.9	39.5	33.2	32.9
Dinamica retributiva:	1.5%	65.9	66.5	43.2	33.3	31.9	31.7
	2.5%	63.0	62.9	39.4	28.5	27.2	26.9
Età/Anzianità contributiva:	65 anni/40 anni	73.6	73.8	54.7	44.4	38.8	38.4

Fonte: Dipartimento della Ragioneria Generale dello Stato (dipendenti privati e autonomi) e INPDAP (dipendenti pubblici).

Per dare impulso allo **sviluppo del secondo pilastro**, il disegno di legge delega affronta il tema del conferimento del trattamento di fine rapporto (TFR) maturando alle diverse forme di previdenza complementare (un aspetto che vedremo meglio nel pomeriggio) e collega tale scelta – invero piuttosto radicale - ad una misura di riduzione (fino a 5 punti) della aliquota obbligatoria, a favore dei nuovi assunti (il minor gettito per gli enti previdenziali, sarà coperto dallo Stato, ogni anno, in sede di legge finanziaria).

Non sembra sostenibile, infatti, far gravare sulla produzione e il lavoro, una mera sommatoria tra l'aliquota pensionistica legale del 32,7% e quella "privata" approssimativamente pari al 9,25 % (come risulterebbe sommando il 6,91% della retribuzione relativo al TFR e le altre quote contributive che mediamente sono impiegate nella previdenza complementare, mediante la contrattazione). In tal modo, infatti, l'apporto complessivo della contribuzione pubblica e privata diventerebbe troppo oneroso e non allineato con i normali carichi contributivi degli altri Paesi.

Ecco spiegata, dunque, la scelta di ridurre, limitatamente alla nuova occupazione, il peso dei contributi per il sistema pubblico, allo scopo di recuperare un'adeguata base economica (ora piuttosto asfittica) per la previdenza complementare, soprattutto nel segmento dei nuovi occupati, sui quali più severi saranno gli effetti delle riforme dei regimi pubblici e quindi più necessaria l'adesione alle forme di previdenza complementare.

Capitolo 6° - Il ruolo dell'Europa

I problemi dell'invecchiamento della popolazione e le conseguenze che ne derivano investono tutti i paesi europei. Le necessarie risposte – pur nell'ambito di una comune strategia - devono essere adeguatamente calibrate sulle differenti specificità nazionali, tenendo anche conto del fatto che i sistemi pensionistici nazionali discendono dalle tradizioni e dagli assetti che ciascun paese ha voluto dare al proprio modello di protezione sociale. Muovendosi in tale direzione, nel pieno rispetto del principio di sussidiarietà e delle prerogative nazionali in materia, nei Consigli di Stoccolma e Goteborg i paesi dell'Unione Europea hanno concordato sull'opportunità di utilizzare il metodo del coordinamento aperto, delineato nel Consiglio di Lisbona, al fine di mettere a confronto le risposte date da ciascun paese al problema dell'invecchiamento e qualificare le relative politiche sociali. In ragione della natura intrinsecamente prospettica della materia

previdenziale e degli interventi che ciascun Governo ritiene e/o riterrà di adottare, nel Consiglio di Laeken i paesi dell'Unione hanno convenuto di presentare un Rapporto sulle strategie nazionali per i futuri sistemi pensionistici, sulla base di obiettivi e metodi di lavoro comuni. Tale Rapporto redatto a cura della Commissione e del Consiglio, sulla base dei documenti dei singoli Stati e dopo una lunga fase di discussione, è stata varato dal Consiglio stesso lo scorso 21 marzo. Essendo la prima volta che l'Unione affrontava la questione delle pensioni, si è trattato indubbiamente di un atto significativo. Avviandosi ad assumere la presidenza nel secondo semestre dell'anno in corso, il Governo italiano ritiene che gli Stati dell'Unione debbano compiere un ulteriore sforzo per individuare degli obiettivi programmatici comuni e per assumere, in tale contesto, precisi impegni qualitativi, quantitativi e temporali, da sottoporre a verifica congiunta. A tal fine vengono individuati di seguito gli eventuali riferimenti, formali e materiali, che potrebbero giustificare e rendere possibile (anche senza dover innovare i trattati) quella iniziativa denominata "una Maastricht per le pensioni".

1. Gli strumenti giuridici

Il Trattato non prevede una competenza esclusiva o concorrente dell'Unione europea in materia pensionistica.

Esistono però disposizioni tanto nel Trattato che nella legislazione derivata che vincolano gli Stati membri a tenere taluni comportamenti che hanno riflessi anche sulla materia pensionistica.

1.1 Il mercato interno

a) l'articolo 39 definisce la libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità e con essa l'abolizione di ogni discriminazione in materia retributiva;
b) gli articoli 40 e 42 prevedono l'obbligo di eliminare gli ostacoli alla libera circolazione in particolare per quanto riguarda il cumulo dei periodi contributivi e il pagamento delle pensioni;

c) gli articoli da 56 a 60 disciplinano la circolazione dei capitali eliminando ogni restrizione alla loro circolazione. E' necessario arrivare al coordinamento delle legislazioni nazionali sulla sicurezza sociale al fine di proteggere i diritti sociale delle persone che si spostano all'interno dell'Unione europea

Gli articoli 40 e 42 sono stati la base per l'approvazione del Regolamento (CEE) n. 1408/71, relativo all'applicazione dei regimi di sicurezza sociale ai lavoratori dipendenti e ai loro familiari che si spostano all'interno della Comunità. Esso si applica ai lavoratori, cittadini di uno Stato membro o apolidi/profughi residenti nel territorio di uno degli Stati membri e li rende soggetti agli obblighi e ai benefici della legislazione di ciascun Stato membro alle medesime condizioni dei cittadini di tale Stato. Il regolamento copre tutte le legislazioni relative ai settori della sicurezza sociale riguardanti le prestazioni di malattia e maternità, di invalidità, di vecchiaia e ai superstiti, i trattamenti per infortunio sul lavoro e malattie professionali, le prestazioni di disoccupazione, nonché le prestazioni familiari e gli assegni in caso di morte. Si applica ai regimi di sicurezza sociale generali e speciali, contributivi e non contributivi, nonché ai regimi relativi agli obblighi del datore di lavoro. Sono escluse dall'applicazione del regolamento l'assistenza sociale e medica, nonché i regimi a favore delle vittime di guerra.

In materia di prestazioni di invalidità, di vecchiaia e ai superstiti, gli interessati beneficiano in linea di massima di tutte le prestazioni acquisite nei vari Stati membri. Entro certi limiti e a condizioni ben precise, un lavoratore in disoccupazione totale la cui condizione corrisponda ai requisiti della legislazione di uno Stato membro per aver diritto alle prestazioni e che si rechi in un altro Stato membro per cercarvi un'occupazione, mantiene il diritto a queste prestazioni. Inoltre, un lavoratore subordinato soggetto alla legislazione di uno Stato membro ha diritto alle prestazioni familiari per i membri della sua famiglia che risiedono nel territorio di un altro Stato membro, secondo quanto è previsto dalla legislazione del primo Stato membro, come se risiedessero sul suo territorio. In materia di prestazioni di malattia e di maternità, il regolamento rende possibile per

i cittadini europei, a talune condizioni e secondo precise modalità, ottenere cure sanitarie quando risiedono in uno Stato membro diverso da quello nel quale sono assicurati quando soggiornano all'estero o se desiderano farsi curare in un altro Stato membro.

La Direttiva 98/49/CE ha invece previsto la salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e autonomi che si spostano all'interno dell'Unione. Tale protezione riguarda i diritti alla pensione nell'ambito dei regimi pensionistici complementari sia volontari che obbligatori, fatta eccezione per quelli disciplinati dal regolamento (CEE) n. 1408/71. La direttiva si applica agli iscritti ai regimi pensionistici e agli altri aventi diritto nel contesto di tali regimi, che hanno acquisito o stanno acquisendo diritti in uno o più Stati membri.

Le principali disposizioni riguardano:

a) la parità di trattamento in relazione al mantenimento dei diritti alla pensione acquisiti agli iscritti che hanno abbandonato il regime pensionistico per andare a lavorare in un altro Stato membro, nella stessa misura degli iscritti per i quali i contributi non sono più versati ma che restano nel medesimo Stato membro;
b) i pagamenti transfrontalieri: si tratta di erogazioni in altri Stati membri delle prestazioni dovute in base ai regimi complementari;
c) la possibilità per i lavoratori distaccati di rimanere iscritti al regime pensionistico complementare del paese d'origine durante il periodo della mobilità in un altro Stato membro. In tale situazione il lavoratore distaccato e,se del caso, il suo datore di lavoro, sono esentati da qualsiasi obbligo di versare contributi ad un regime pensionistico complementare di un altro Stato membro;
d) l'informazione degli iscritti: i datori di lavoro, gli amministratori o gli altri responsabili della gestione di un regime pensionistico complementare sono tenuti ad informare in maniera adeguata gli iscritti circa i loro diritti alle prestazioni e le possibilità offerte dal regime complementare a coloro che si recano in un altro Stato membro.

1.2 La Politica economica

Obiettivo dell'Unione è di ottenere l'equilibrio delle finanze pubbliche quale strumento per rafforzare le condizioni favorevoli alla stabilità dei prezzi e ad una crescita vigorosa, sostenibile e promotrice di occupazione. A questo proposito in virtù dell'articolo 99 del Trattato:

a) le politiche economiche degli Stati membri sono considerate questioni di interesse comune con la necessità di un loro coordinamento sulla base del principio di un'efficiente allocazione delle risorse;
b) il Consiglio effettua una supervisione delle politiche economiche degli Stati membri al fine di garantire una loro convergenza dei risultati economici
c) il Consiglio ha poteri di fissare orientamenti generali di politica economica, di controllare il loro rispetto e a questo fine di raccomandare anche pubblicamente agli Stati membri determinati comportamenti in caso di non rispetto degli orientamenti.

1.3 La politica di bilancio

L'articolo 104 del Trattato prevede che gli Stati membri devono evitare disavanzi pubblici eccessivi.

La Commissione sorveglia l'andamento dei bilanci e presenta una relazione sugli scostamenti eccessivi di bilancio o sui rischi di scostamenti.

La relazione della Commissione tiene conto di tutti i fattori significativi (tra essi può essere considerata anche la spesa pensionistica).

Il Consiglio può constatare che il disavanzo è eccessivo e fare raccomandazioni allo Stato in questione rendere pubbliche le raccomandazioni e indicare misure concrete per ridurre il disavanzo e obbligare lo stato membro ad indicare regolarmente quali misure stia assumendo.

Queste norme del Trattato in materia di politica economica e di politica di bilancio hanno trovato nel patto di stabilità e crescita il loro elemento di unificazione.

Il Patto di stabilità e crescita è composto da:

a) la risoluzione del Consiglio europeo del 17 giugno 1997 sul Patto di stabilità e crescita in conformità all'articolo4 del Trattato dell'Unione europea;
b) il regolamento 1466/97 che è divenuto lo strumento di rafforzamento preventivo della sorveglianza multilaterale delle politiche di bilancio e la convergenza delle politiche economiche;
c) il regolamento 1467/99 che ha disciplinato la messa in atto dell'articolo 104 relativo alla procedura sul deficit eccessivo.

In questi strumenti si enunciano orientamenti politici chiari ai fini di un'attuazione rigorosa e tempestiva degli obiettivi di politica economica e in particolare dell'adesione all'obiettivo a medio termine del raggiungimento di un saldo del bilancio vicino al pareggio o positivo al cui perseguimento tutti gli Stati membri si sono impegnati. In tale prospettiva gli Stati membri si sono impegnati all'adozione delle misure di bilancio correttive che essi ritengono necessarie per conseguire gli obiettivi dei loro programmi di stabilità o di convergenza, ogniqualvolta dispongano di informazioni che indichino una significativa divergenza effettiva o prevista rispetto all'obiettivo di bilancio a medio termine.

1.4 La politica sociale

In materia di politica sociale l'articolo 136 del Trattato prevede tra gli obiettivi della Comunità e degli Stati membri una protezione sociale adeguata.
A tal fine sulla base dell'articolo 137 del Trattato la Comunità e gli Stati membri mettono in atto misure che tengono conto della necessità di mantenere la competitività dell'economia della Comunità, tenendo conto delle prassi nazionali.

Una tale evoluzione risulterà sia dal funzionamento del mercato comune, che favorirà l'armonizzarsi dei sistemi sociali, sia dal riavvicinamento delle procedure.
Per realizzare tali obiettivi, la Comunità sostiene e completa l'azione degli Stati membri ma non può svolgere attività di armonizzazione degli ordinamenti nazionali.
Inoltre sulla base dell'articolo 140 del trattato la Commissione incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione in materia di sicurezza sociale.
A tal fine, la Commissione opera a stretto contatto con gli Stati membri mediante studi e pareri e organizzando consultazioni, sia per i problemi che si presentano sul piano nazionale, che per quelli che interessano le organizzazioni internazionali.

2 . L'esperienza dell'Unione europea in una materia collegata: l'occupazione.

In presenza di un quadro giuridico analogo, addirittura meno ricco poiché non poteva trovare fondamento diretto sulle disposizioni in materia di sostenibilità finanziaria, di rispetto della convergenza economica e di bilancio, l'Unione europea ha messo in atto, a partire dal novembre 1997 il cosiddetto processo di Lussemburgo perché deciso nel Consiglio europeo di Lussemburgo.
Si è messa in atto una vera e propria **Strategia europea per l'occupazione (SEO)** di durata quinquennale.
Per realizzarla, è stato utilizzato il cosiddetto metodo di coordinamento aperto che non ha natura vincolante ma di *moral suasion*, di premi per chi realizza gli obiettivi e rimproveri per chi non li realizza.
Prendendo a modello quanto previsto in materia di politica economica sono stati approvati:
a) "orientamenti in materia di occupazione" a cadenza annuale, basati su un'analisi comune della situazione e dei grandi assi della politica da seguire ai fini

di un calo duraturo della disoccupazione. Sulla scorta di tale analisi, gli orientamenti fissano obiettivi concreti, il cui conseguimento è tenuto costantemente sotto controllo secondo una procedura comune di valutazione dei risultati.

L'attuazione degli orientamenti può variare in funzione della loro natura, dei loro effetti per gli Stati membri e dei destinatari. Essi dovevano rispettare il principio di sussidiarietà e le competenze degli Stati membri, comprese quelle degli enti regionali, in materia di occupazione ed essere compatibili con gli indirizzi di massima per le politiche economiche.

b) Gli orientamenti, una volta approvati dagli Stati membri sono stati inseriti in **piani d'azione nazionali per l'occupazione** (i **NAP**) elaborati dagli Stati membri in una prospettiva pluriennale. Gli orientamenti sono stati così concretati sotto forma di obiettivi nazionali quantificati ogniqualvolta possibile e appropriato, per essere poi tradotti in misure nazionali. La diversa situazione degli Stati membri rispetto ai problemi trattati dagli orientamenti ha determinato diverse soluzioni o accenti rispondenti alla singole situazioni. Gli Stati membri hanno fissato termini entro cui conseguire il risultato voluto, in considerazione, tra l'altro, delle risorse amministrative e finanziarie che potevano mobilitare. Ai fini della coerenza e dell'efficacia dell'iniziativa nel suo complesso, tutti gli Stati membri si sono richiamati agli orientamenti nell'analizzare la propria situazione e nel definire la loro politica e hanno precisato nel piano d'azione nazionale per l'occupazione la loro posizione rispetto a ciascun orientamento.

Hanno avuto un ruolo importante gli indicatori comuni stabiliti sulla base di dati statistici raffrontabili, che hanno permesso una efficace sorveglianza e valutazione delle politiche dell'occupazione nonché l'individuazione delle migliori prassi.

c) Relazione congiunta annuale della Commissione e del Consiglio che fa il punto sui risultati raggiunti dai piani nazionali sulla base degli obiettivi europei e indica gli obiettivi per l’anno successivo.

d) Il Consiglio dei ministri UE può decidere a maggioranza qualificata e su proposta della Commissione raccomandazioni da indirizzare ad ogni singolo Paese.

Vi è stato rafforzamento del dialogo sociale: le parti sociali, a tutti i livelli, sono state associate a tutte le tappe di quest'iniziativa e apporteranno il loro contributo all'attuazione degli orientamenti. Il contributo è stato oggetto di valutazione periodica.

I Consigli europei successivi hanno precisato gli obiettivi della Strategia europea per l'occupazione e i legami con le politiche settoriali.

Nel 2000, a metà percorso è stata fatta una valutazione dell'esperienza acquisita e la SEO è stata ri-orientata tenendo conto delle Conclusioni del Consiglio europeo di Lisbona.

Nel 2002 la SEO è stata oggetto di valutazione complessiva da parte dell'Unione e degli Stati membri. Una Comunicazione della Commissione sintetizza i risultati che sono stati largamente positivi.

L'andamento del mercato del lavoro nell'Unione è sensibilmente migliorato, con la creazione di oltre 10 milioni di nuovi posti di lavoro dal 1997 (6 milioni dei quali occupati da donne), la riduzione del numero dei disoccupati di 4 milioni di unità, ed il contestuale ulteriore incremento della popolazione attiva di 5 milioni di persone. La valutazione conferma il carattere strutturale di questi miglioramenti, che si sono concretizzati in una riduzione della disoccupazione strutturale, in un modello di crescita economica a più elevata intensità occupazionale ed in una risposta più rapida del mercato del lavoro ai cambiamenti economici e sociali.

Ovviamente, è difficile stabilire in quale misura il miglioramento complessivo dell'andamento del mercato del lavoro dell'Unione europea nel corso degli ultimi cinque anni possa essere ascritto all'introduzione della SEO ed in quale misura esso sia dovuto ad un miglioramento economico. Tuttavia si sono registrate modifiche significative delle politiche nazionali dell'occupazione, con una chiara

convergenza verso gli obiettivi comuni dell'Ue, fissati negli orientamenti strategici della SEO.

Si sono prodotti numerosi cambiamenti specifici a livello delle politiche. Le politiche dell'occupazione ed il ruolo dei servizi pubblici dell'occupazione sono stati ridefiniti a sostegno di un'impostazione attiva e preventiva; in alcuni Stati membri i sistemi fiscali e delle prestazioni sociali sono stati modificati secondo i principi dell'attivazione e la tassazione del lavoro ha iniziato ad evolvere in senso più favorevole al mondo del lavoro. I sistemi dell'istruzione e della formazione si sono sempre più adeguati alle esigenze del mercato del lavoro. Sono stati compiuti progressi sul fronte della modernizzazione dell'organizzazione del lavoro, soprattutto mediante forme di rimodulazione dell'orario di lavoro e contratti di lavoro più flessibili. La promozione sistematica delle pari opportunità tra donne e uomini (*gender mainstreaming*) ha assunto un carattere generalizzato; per incidere sui divari di genere sono state adottate varie iniziative, tra cui lo sviluppo di strutture di assistenza all'infanzia per una migliore conciliazione della vita professionale e familiare. Infine è stata riconosciuta priorità programmatica a nuove sfide comuni, quali l'apprendimento permanente e la qualità del lavoro, e si è iniziata a registrare una certa convergenza in questi settori.

Il metodo aperto di coordinamento previsto dal "processo di Lussemburgo" ha dimostrato il proprio valore aggiunto, oltre che a livello di questo processo generale di convergenza delle politiche, nella promozione di partnerariati e di nuovi metodi di lavoro sia a livello nazionale sia a livello dell'Ue. La strategia ha nel complesso determinato un ri-orientamento nella formulazione delle politiche nazionali e l'attenzione si è concentrata di preferenza sulla gestione della crescita dell'occupazione piuttosto che sulla gestione della disoccupazione.

Capitolo 7°- Cosa può fare l'UE nel settore delle pensioni.

Il tema della riforma delle pensioni è stato oggetto di innumerevoli conclusioni di Consigli europei, a partire dal Consiglio europeo di Lisbona sino a quello del

marzo scorso a Bruxelles, di documenti della Commissione e di risoluzioni del Parlamento europeo.

Molti sono gli argomenti comuni alle istituzioni europee:

a) Gli Stati membri si trovano a far fronte a gravi problemi di finanziamento della previdenza sociale a causa dell'invecchiamento della popolazione poiché l'incremento della speranza di vita della popolazione si tradurrà - in base a talune stime - in un raddoppio dell'indice di dipendenza demografica entro il 2050.

b) Gli Stati membri devono mantenere gli attuali regimi di previdenza sociale ad un livello finanziariamente sostenibile prima che i gravi problemi di finanziamento ora esistenti mettano in pericolo da un lato l'equilibrio finanziario complessivo e dall'altro il raggiungimento degli obiettivi macroeconomici fissati dai Trattati e dal Patto di stabilità e crescita.

c) Per mantenere prestazioni adeguate e preservare, contemporaneamente, la capacità dell'Unione europea di conseguire i suoi obiettivi (tra i quali figurano un alto livello di protezione sociale, una crescita sostenibile e non inflazionistica e la coesione sociale), occorre predisporre, fin d'ora, sia negli Stati membri che nei paesi candidati, delle strategie per l'organizzazione e il finanziamento della protezione sociale che consentano di far fronte alle sfide future.

d) Benché il principio di sussidiarietà si applichi in materia di regimi di sicurezza sociale, la realizzazione del mercato interno e dell'unione economica e monetaria, l'imminente ampliamento dell'Unione europea nonché la strategia europea per l'occupazione rendono necessaria una stretta cooperazione tra gli Stati membri nel campo della protezione sociale.

e) I sistemi pensionistici in Europa dovrebbero essere la combinazione di tre "pilastri" sistemi pubblici, regimi professionali, piani individuali. Infatti, i

fondi pensionistici e i sistemi integrativi a capitalizzazione possano essere utili per sostituire o integrare i sistemi pubblici basati sulla ripartizione.

f) La collaborazione in materia previdenziale dovrà essere estesa anche ai nuovi paesi membri. Il Consiglio europeo di Goteborg ha invitato i paesi candidati a "recepire gli obiettivi economici, sociali e ambientali nelle loro politiche nazionali.

Conclusione: per garantire le pensioni a lungo termine, è necessario mettere a punto strategie urgenti di riforma complessive a livello europeo.

3.1 Le pensioni complementari

Si sta ponendo in essere un vero mercato interno delle pensioni complementari con l'imminente approvazione da parte del Consiglio dei ministri della proposta di direttiva relativa agli enti pensionistici aziendali e professionali (fondi pensione ed altri organismi analoghi).

Gli obiettivi della direttiva sono:

a) stabilire norme prudenziali per investimenti sicuri e redditizi;
b) garantire la libera scelta della società di gestione e dei depositari;
c) garantire la parità di trattamento di tutti i prestatori di servizi per evitare distorsioni della concorrenza;
d) eliminare gli ostacoli alla gestione transfrontaliera degli EPP;
e) tutelare in modo ottimale i futuri pensionati.

La libera prestazione dei servizi e la libertà di stabilimento degli enti pensionistici sarà completa solo una volta che la direttiva sarà integrata da disposizioni che assicurino un trattamento uniforme in materia fiscale.

Occorre completare la direttiva 98/49/CE per affrontare il problema delle norme pensionistiche complementari che ostacolano la mobilità dei lavoratori della Ue che si recano a lavorare in un altro Stato membro o cambiano lavoro all'interno del loro

Stato. Tre sono i parametri chiave che dovrebbero riguardare i regimi pensionistici complementari: le norme sull'acquisizione e la conservazione dei diritti a pensione; le norme sul trasferimento dei diritti a pensione; le norme sull'affiliazione transfrontaliera ai regimi pensionistici (possibilità di mantenere lo stesso regime pensionistico quando il lavoratore si trasferisce per lavoro in un altro Stato membro).

3.2 Una riforma complessiva

La costruzione di sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e moderni rientra negli obiettivi da recepire nelle politiche nazionali. Per una riforma in materia pensionistica si può utilizzare, come nel caso dell'occupazione, il **sistema di coordinamento aperto**, ma anche gli strumenti giuridici a disposizione in materia di politica economica e di bilancio:

a) sulla base delle disposizioni in materia di politica economica e del patto di stabilità e crescita fissare **obiettivi** di adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione del sistema pensionistico che senza imporre obblighi specifici indichino in linea generale il livello di sostenibilità del sistema pensionistico nazionale ed europeo e cosa uno Stato membro dovrebbe fare per mantenerlo o raggiungerlo e mantenerlo. Tra gli obiettivi: orientamenti e indicatori comuni in particolare per quanto riguarda l'età pensionabile ed il prolungamento della vita lavorativa, piani d'azione, informazione e raccomandazioni, nonché iniziative in materia di scambio di dati, esperienze, modelli e indicatori.
Dovrebbe essere indicato anche un calendario per i singoli obiettivi.

b) Si dovrebbe indicare per **ciascuno Stato membro**, in relazione al suo modello pensionistico, sia il livello ideale in termini di sostenibilità finanziaria sia di adeguata compresenza dei tre pilastri del sistema previdenziale.
Il sistema dovrebbe essere progressivo sulla base di un **programma nazionale di adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione**, corredato da **piani annuali** che

saranno oggetto di analisi e verifica da parte della Commissione e sottoposti al Consiglio e al Parlamento europeo.
La Commissione dovrebbe proporre al Consiglio il sistema e poi - una volta adottato e sulla base di uno "**scoreboard"** semestrale - dovrebbe indicare il livello di adeguamento agli obiettivi e l'adozione degli strumenti da parte di ciascuno degli Stati membri.

c) I piani annuali dei singoli Stati potrebbero diventare parte integrante dei programmi annuali di stabilità e convergenza (art. 99 del Trattato e regolamento 1466/97).

d) La Commissione nelle sue relazioni nell'ambito della procedura sul deficit eccessivo di bilancio degli Stati membri (art. 104 del Trattato e regolamento 1467/97) dovrebbe indicare quale sia l'impatto della spesa pensionistica e sulla base di piani annuali indicare quali siano i rimedi da apportare.

e) Sulla base delle disposizioni in materia sociale si possono creare strumenti comunitari di sostegno che premino gli Stati membri che raggiungono gli obiettivi ed eventualmente sanzioni per quelli che non li raggiungono.

Gli obiettivi

Quanto agli obiettivi del **programma nazionale di adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione e** dei **piani annuali**, l'Unione può richiamarsi a quelli già indicati nel *Joint Report* del marzo scorso, di seguito riportati.

A - Adeguatezza delle pensioni

1) prevenire l'esclusione sociale;
2) consentire il mantenimento di un tenore di vita adeguato;
3) promuovere la solidarietà;

B) - Sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici

1) aumentare i livelli d'occupazione;
2) prolungare la vita lavorative e posticipare il pensionamento secondo le indicazioni del vertice di Barcellona;
3) riformare i sistemi pensionistici in un contesto di solidità della finanza pubblica;
4) realizzare un corretto equilibrio tra prestazioni e contributi, tenendo presente l'esigenza primaria di ridurre il costo del lavoro allo scopo di favorire lo sviluppo dell'occupazione;
5) garantire che i sistemi pensionistici a capitalizzazione siano adeguati e finanziariamente solidi.

C) Modernizzazione dei sistemi pensionistici in risposta al mutamento delle esigenze dell'economia, della società e delle persone

1) adeguarsi a modelli occupazionali e professionali più flessibili;
2) realizzare una maggior eguaglianza tra uomini e donne;
3) qualificare e migliorare la trasparenza dei sistemi;
4) predisporre strumenti efficaci di protezione (pubblica e privata) dei lavoratori atipici.

<u>Gli impegni, il programma nazionale, i piani annuali, i parametri</u>

1. Le indicazioni per ora riguardano i quindici paesi membri. Nel 2004 ogni paese dei Quindici deve presentare un **programma nazionale di adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione (**corredato da **piani annuali** di verifica e monitoraggio) riguardante il periodo preso a riferimento. I paesi candidati, al momento del loro ingresso nell'Unione, devono negoziare con il Consiglio e la Commissione il loro **programma nazionale** e i relativi percorsi di verifica.

2. Salvo diverse indicazioni espresse riguardanti ambiti più lunghi, in generale il verificarsi delle condizioni stabilite deve avvenire entro il 2010, che per ora è la data assunta a Lisbona (per i target occupazionali) e a Barcellona (per quanto

riguarda l'età di pensionamento). In taluni casi andranno previsti periodi più lunghi, correlati a specifici obiettivi. E' fatta esplicita riserva di adeguare i termini degli obiettivi pensionistici nel caso in cui dovessero essere rivisti quelli riguardanti il tasso d'attività, dal momento che i due obiettivi sono collegati tra loro.

Adeguatezza

a) Entro il 2010 la quota percentuale di anziani ultrasessantacinquenni a rischio di povertà, ora intorno al 17% nella media UE, deve essere dimezzato e comunque non deve essere superiore a quello riguardante il complesso della popolazione. I Piani d'azione (Nap) per la lotta all'esclusione sociale procederanno al "monitoraggio" della povertà degli anziani e all'individuazione dei target annuali, tenendo conto del reddito del nucleo familiare secondo una scala di equivalenza.
b) Il tasso di sostituzione risultante dalla sommatoria tra pubblico e privato deve assicurare, a regime, un congruo trattamento complessivo, che non deve discendere al di sotto dell'80% rispetto a quello garantito dalla copertura pubblica nel 2003.
c) A tal fine gli Stati membri devono prevedere dei meccanismi di garanzia di un reddito minimo e/o di ultima istanza, rivolti anche agli anziani che per un qualsiasi motivo non hanno maturato sufficienti diritti alla pensione

Sostenibilità

a) Perseguimento di idonee politiche attive del lavoro in grado di incrementare l'occupazione, secondo le indicazioni di Lisbona e Stoccolma;
b) Elevazione dell'età effettiva di pensionamento e posticipo del ritiro dal lavoro: si confermano le indicazioni di Barcellona nel senso che l'età media reale della quiescenza dell'Unione deve salire di 5 anni (da 58 a 63) entro il 2010. A tal fine, nei piani annuali vengono indicati i progressi compiuti e si dà conto delle misure adottate per conseguirli.

c) Individuazione di un meccanismo di adeguamento periodico tra l'età legale (laddove l'istituto viene conservato) in cui matura il diritto al pensionamento e l'aspettativa di vita di volta in volta prevista, allo scopo di adottare ogni opportuna misura, incluse quelle di correzione attuariale, in senso disincentivante.
d) Parificazione graduale delle regole del pensionamento delle donne a quelle degli uomini.
e) Superamento delle forme di pensionamento anticipato, eccezion fatta per le particolari tutele di cui devono godere i lavoratori esposti a mansioni usuranti e gli invalidi. Corrispondente potenziamento delle politiche attive per il mantenimento nel mercato del lavoro dei lavoratori anziani (part time pensione/lavoro, reinserimento, progetti di riqualificazione, ecc.).
f) Invarianza della spesa pensionistica pubblica (comprensiva della parte assistenziale) sul Pil fino al 2010, la diminuzione di un punto entro il 2020 e di un ulteriore punto entro il 2030. Va da sé che ne sono esclusi i paesi (come il regno Unito) che prevedono una diminuzione della spesa (si veda la tav. 2, che è presa quale riferimento). A tal fine, nel contesto del **programma nazionale,** ogni Stato fornirà le relative indicazioni di fattibilità, le quali saranno sottoposte a periodiche verifiche da parte dell'Unione.
g) Azzeramento dei deficit (al netto della spesa assistenziale) entro il 2010.
h) Costituzione, ove possibile, di fondi di riserva onde evitare futuri aumenti rilevanti di contributi che avrebbero effetti negativi sull'occupazione.

Modernizzazione

a) La previdenza privata a capitalizzazione deve dare copertura almeno alla metà dei lavoratori entro il 2010 e alla quota dei due terzi entro il 2015.
b) Deve essere garantita la portabilità dei diritti per gli iscritti ai fondi pensione.
c) Vanno ridotti i costi di gestione dei regimi privati a capitalizzazione.
d) Devono essere potenziati gli strumenti di previdenza privata a favore dei lavoratori atipici.

e) Al fine di favorire la concorrenza devono essere assicurate regole di parità di condizioni normative e fiscali per tutte le forme di previdenza a capitalizzazione.
f) Vanno gradualmente coordinati i regimi fiscali dei fondi integrativi a livello europeo, sia per quanto riguarda le aliquote relative sul finanziamento e i rendimenti, sia il modello complessivo.

Fondo per la riforma delle pensioni

A sostegno del programma nazionale di adeguatezza, sostenibilità e modernizzazione e dei piani annuali, viene istituito un **fondo** finanziato con apporti degli Stati membri ragguagliati ai seguenti parametri: situazioni di squilibrio demografico, tasso di dipendenza degli anziani, rapporto spesa pensionistica/Pil, incidenza dell'aliquota contributiva sul costo del lavoro. L'impianto di finanziamento deve gravare maggiormente sui paesi inadempienti e favorire quelli più "virtuosi". Il fondo è altresì alimentato dalle sanzioni comminate, a seguito della procedura d'infrazione, agli Stati che non rispettano gli impegni assunti. Le risorse del fondo sono ripartite per il finanziamento degli obiettivi del programma: a) favorire la permanenza al lavoro degli anziani, finanziando le politiche pubbliche e le "buone prassi" rivolte a questo scopo; b) ridurre la pressione contributiva allo scopo di incrementare l'occupazione, specie nelle zone svantaggiate; c) sostenere gli incentivi fiscali rivolti ad implementare lo sviluppo della previdenza privata; d) elaborare proposte, analisi e studi in materia pensionistica.

Le valutazioni conclusive

Per rendere credibile e rafforzare il progetto in una dimensione europea il Governo italiano (il cui premier Silvio Berlusconi ha dichiarato più volte di voler fare delle pensioni uno dai punti qualificanti del semestre di presidenza) dovrebbe assumerne gli obiettivi nel prossimo DPEF (anche in una prospettiva decennale o comunque a

lunga scadenza) e recepirne le indicazioni di carattere più immediato nel disegno di legge delega e nella Finanziaria 2004.