



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 3.7.2001
COM(2001) 362 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO
EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE**

**Sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso
un approccio integrato**

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

Sostegno alle strategie nazionali volte a garantire pensioni sicure e sostenibili attraverso un approccio integrato

1. PENSIONI SICURE E SOSTENIBILI: UNA SFIDA CAPITALE IN UNA SOCIETÀ CHE INVECCHIA

I sistemi pensionistici degli Stati membri, attraverso svariate combinazioni dei tre pilastri (sicurezza sociale obbligatoria, regimi pensionistici professionali e personali) offrono al momento un grado di prosperità e di indipendenza economica senza precedenti agli anziani dell'Unione europea. Nella sua comunicazione dell'11 ottobre 2000¹ la Commissione ha tuttavia segnalato che: *"La prospettiva dell'invecchiamento della popolazione e del pensionamento della generazione degli anni del "boom demografico" costituisce un'importante sfida per questa storica conquista. Il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione sarà tale che, in assenza di adeguate riforme, rischia di compromettere il modello sociale europeo, nonché la crescita economica e la stabilità dell'Unione europea"*.

L'indice di dipendenza degli anziani inizierà a crescere rapidamente durante il prossimo decennio e raddoppierà, rispetto al livello attuale, entro il 2050. Ciò è fondamentalmente dovuto al raggiungimento dell'età di pensionamento da parte della generazione del boom demografico postbellico che va ad esacerbare gli effetti di tassi di fertilità da tempo assestati su livelli bassi e dell'aumento dell'aspettativa di vita. Sebbene l'invecchiamento della popolazione sia il risultato dei progressi nell'organizzazione e nel funzionamento dei sistemi sanitari e costituisca pertanto uno sviluppo positivo, l'aumento del numero di persone anziane sarà tale che la crescita dell'indice di dipendenza degli anziani non potrà essere arrestata da un improvviso aumento della fertilità, né da un livello di immigrazione realistico. L'immigrazione può, tuttavia, apportare un contributo significativo alla stabilizzazione della popolazione complessiva e delle cifre relative all'occupazione.

La modernizzazione dei sistemi pensionistici è pertanto al primo posto tra le priorità di tutti gli Stati membri. I responsabili politici a livello nazionale, politici, funzionari governativi, parti sociali, conservano il controllo sui sistemi pensionistici e devono prepararsi alle ripercussioni dell'invecchiamento sui loro sistemi pensionistici continuando ad adattare tali sistemi alla trasformazione della società. L'introduzione di strategie in grado di preparare i sistemi pensionistici alle evoluzioni future richiede tempo e, spesso, nuovi approcci, processi prolungati per la formazione del consenso e

¹ *"La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili"* COM(2000) 622 def.

il rispetto delle legittime aspettative dei cittadini circa i diritti pensionistici. È per tale motivo che in questo momento è importante sviluppare strategie politiche e numerosi Stati membri hanno già avviato il loro processo di riforma.

L'UE sostiene già tali sforzi attraverso iniziative in numerose aree strategiche (cfr. appendice 1). Aumenta, tuttavia, la consapevolezza della necessità di avere un quadro completo delle future sfide ai sistemi pensionistici e delle misure necessarie per affrontarle. Una corretta comprensione di ciò che gli altri Stati membri stanno facendo per garantire il futuro dei propri sistemi pensionistici può risultare di grande valore per i responsabili politici nazionali sebbene non sempre sia possibile trasferire le misure politiche efficaci direttamente da uno stato all'altro. Nella sua comunicazione "Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale" (COM(99)347 def.) del 14 luglio 1999 la Commissione ha già proposto di rafforzare la cooperazione tra gli Stati membri concentrandosi sulle pensioni sicure e sostenibili quale una delle quattro questioni prioritarie.²

Tale questione è oggetto di un ampio dibattito e svariati Consigli europei nonché numerosi comitati hanno studiato a più riprese la questione della sicurezza e della sostenibilità dei sistemi pensionistici (cfr. appendice 2). Più recentemente, durante il Consiglio europeo di Göteborg del giugno 2001 è stata sottolineata la necessità di un approccio globale al fine di raccogliere le sfide poste dall'invecchiamento della società e sono stati approvati tre principi di massima volti a garantire la sostenibilità a lungo termine dei sistemi pensionistici:³

- **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 a lungo termine delle finanze pubbliche, né la possibilità di rispettare i principali obiettivi in termini di strategia di bilancio (in termini di carico fiscale complessivo o di priorità di spesa), né conduca a una ripartizione iniqua delle risorse tra le diverse generazioni;
- 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

² I quattro obiettivi sono: rendere il lavoro proficuo e offrire un reddito sicuro; garantire la sicurezza e la sostenibilità dei regimi pensionistici; promuovere l'integrazione sociale e garantire un'assistenza sanitaria di elevata qualità e sostenibile.

³ Tali principi sono tratti dalla relazione del Comitato per la protezione sociale "*Pensioni adeguate e sostenibili*" (Giugno 2001).

per uomini e donne in materia di occupazione e protezione sociale e l'adeguamento dei sistemi pensionistici alle esigenze dei singoli.

La presente comunicazione risponde all'esigenza di strategie chiare ed integrate volte ad affrontare le sfide poste ai sistemi pensionistici dall'invecchiamento della società. Tali strategie non si dovranno concentrare esclusivamente sui regimi pensionistici appartenenti al primo pilastro in quanto anche gli altri due pilastri potranno svolgere un ruolo importante negli obiettivi complessivi dei sistemi pensionistici.⁴

L'approccio adeguato a livello dell'UE consiste nel combinare le attività strategiche che hanno ripercussioni sui sistemi pensionistici con il metodo di coordinamento aperto in modo tale da non modificare le rispettive responsabilità dei politici a livello europeo e nazionale. L'obiettivo è quello di offrire un quadro di riferimento integrato per lo scambio di informazioni sulle strategie nazionali volte a garantire un sistema pensionistico adeguato e sostenibile a lungo termine.

Il *metodo di coordinamento aperto* comporta la definizione di obiettivi comuni, la conversione di tali obiettivi in strategie nazionali e, da ultimo, un monitoraggio costante sulla base, tra gli altri, di indicatori concordati e definiti comunemente, nell'ambito di un processo di apprendimento reciproco. Tale metodo presenta i seguenti vantaggi:

- gli obiettivi comuni aiuteranno gli Stati membri a concentrarsi sulle riforme necessarie e a rendere le strategie in materia di pensioni più trasparenti, consentendo in tal modo ai cittadini di adattarsi ai prevedibili cambiamenti;
- gli obiettivi dovranno inoltre contribuire al raggiungimento di un consenso circa le riforme necessarie, rafforzando in tal modo la fiducia dei cittadini nel futuro dei sistemi pensionistici;
- lo scambio di esperienze, basate sulle buone pratiche e su approcci innovativi, promuoverà l'apprendimento reciproco ed amplierà la gamma di opzioni strategiche che ogni Stato membro potrà prendere in considerazione;
- da ultimo, gli indicatori definiti di comune accordo contribuiranno a valutare i progressi in relazione alla situazione degli altri Stati membri e agli obiettivi comuni.

⁴ Nella presente comunicazione "sistema pensionistico" si riferisce ad un gruppo completo di disposizioni per l'erogazione delle pensioni ("regimi pensionistici"). Dato che le prestazioni in caso di invalidità e le pensioni di reversibilità sono in genere garantite attraverso i regimi pensionistici e contribuiscono in modo significativo alla protezione sociale degli anziani, esse rientrano nel campo di applicazione della presente comunicazione.

2. OBIETTIVI COMUNI PER LA FUTURA EROGAZIONE DELLE PENSIONI

Prendendo in considerazione le sfide capitali individuate in precedenza, nonché i dieci principi proposti nella comunicazione dell'ottobre 2000, la Commissione propone un gruppo di obiettivi comuni a sostegno delle strategie nazionali integrate volti a garantire il futuro dei sistemi pensionistici.

2.1. Adeguatezza delle pensioni

Le pensioni dovranno prevenire in modo efficace la povertà e l'emarginazione sociale tra le persone anziane garantendo uno standard di vita sufficiente al momento del pensionamento, a prescindere dalla capacità di una persona di procurarsi diritti pensionistici personali e dovranno mettere in grado gli anziani di partecipare attivamente alla vita pubblica, sociale e culturale e di condividere il benessere economico del proprio paese. Attraverso la combinazione dei differenti pilastri esse dovranno inoltre garantire a ciascun cittadino l'opportunità di acquisire diritti pensionistici che gli consentano di mantenere il proprio standard di vita dopo il pensionamento o nel caso di invalidità. Ciò richiede che l'erogazione delle pensioni attraverso i diversi regimi e pilastri pensionistici sia fatta in modo da contribuire in modo coerente e complementare all'eliminazione della povertà e al mantenimento, entro limiti ragionevoli, degli standard di vita nella vecchiaia.

Obiettivi:

- *garantire che tutte le persone anziane possano beneficiare di uno standard di vita decente, condividere il benessere economico del loro paese e siano di grado di partecipare attivamente alla vita pubblica, sociale e culturale;*
- *garantire che tutti i cittadini possano accedere a regimi pensionistici adeguati che consentano loro di mantenere lo standard di vita dopo il pensionamento per anzianità o invalidità e quello delle persone a loro carico in caso di decesso.*

2.2. Sostenibilità finanziaria dei regimi pensionistici pubblici e privati

È possibile garantire pensioni adeguate solo con il necessario finanziamento. Ciò, tuttavia, risulterà sempre più difficile nel contesto dell'invecchiamento della società. In assenza di riforme l'invecchiamento comporta una riduzione delle persone occupate ed un aumento delle persone pensionate che le prime devono sostenere. È questa la sfida che l'invecchiamento pone alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici. L'aumento della partecipazione all'occupazione o dell'occupazione globale attraverso l'immigrazione è pertanto importante al fine garantire la sostenibilità finanziaria a lungo termine dei sistemi pensionistici. Gli Stati membri dovranno portare avanti gli sforzi intrapresi nel quadro della strategia europea per l'occupazione, portando il tasso di occupazione complessivo al

70%, quello per le donne ad oltre il 60% e quello per le persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni al 50% entro il 2010.

Nell'ambito di tali sforzi si dovranno riesaminare i sistemi pensionistici e la loro interazione con il sistema tributario e previdenziale alla luce degli incentivi che essi offrono ad una elevata partecipazione della forza lavoro, e in particolare delle donne e dei lavoratori anziani. Si dovrà limitare il ricorso a regimi di prepensionamento e si dovrà evitare di penalizzare una prolungata partecipazione al mercato del lavoro. Dovrà essere introdotta una transizione graduale tra l'occupazione e il pensionamento consentendo il cumulo dei redditi da lavoro e da pensione e rendendo più flessibile l'età per il pensionamento obbligatorio.

Obiettivi:

- *raggiungere, nel contesto della strategia per l'occupazione, un elevato livello di occupazione in modo tale che il rapporto tra la popolazione attiva ed i pensionati resti il più favorevole possibile.*
- *assicurare che i sistemi pensionistici, ed in particolare i regimi di prepensionamento ed invalidità, e la loro interazione con il sistema tributario e previdenziale offrano incentivi efficaci alla partecipazione dei lavoratori anziani; che i lavoratori non siano incoraggiati ad accedere al pensionamento anticipato e non siano penalizzati in caso di prolungamento dell'attività lavorativa oltre la normale età di pensionamento e che i sistemi pensionistici promuovano l'opportunità di un pensionamento graduale.*

Una porzione significativa della spesa pensionistica totale è finanziata dai bilanci pubblici che sono sottoposti alle prescrizioni del patto di stabilità e di crescita. Un'efficace gestione delle finanze pubbliche e la riduzione del debito pubblico alleggerirà il carico sulle finanze pubbliche e contribuirà a far fronte all'impatto budgetario dell'invecchiamento della popolazione⁵. Le riforme dei sistemi pensionistici nonché i progressi nella crescita dell'occupazione dovrebbero mantenere la spesa pubblica per le pensioni, quale percentuale del PIL, entro livelli ragionevoli e compatibili con l'obiettivo di finanze pubbliche sostenibili. Un altro elemento potrebbe essere rappresentato dal ricorso a fondi appositi. Svizzeri e Stati membri hanno iniziato a creare speciali fondi pensionistici di riserva o contano di farlo.

⁵ In tale contesto va segnalata l'importanza delle politiche fiscali. Nella comunicazione dell'11 ottobre 2000 in materia di pensioni sicure e sostenibili, la Commissione ha indicato che "[s]ul fronte delle entrate, è essenziale che i governi abbiano la capacità di prelevare regolarmente imposte e contributi. Tale capacità può risultare compromessa dall'evasione fiscale, dagli scarti esistenti tra paesi confinanti o da una maggiore mobilità della base imponibile e quindi dalla possibilità che le attività economiche hanno di spostarsi verso paesi dove esiste un rapporto più favorevole tra imposte/contributi e servizi pubblici". Cfr. anche la comunicazione della Commissione del 23 maggio 2001 "La politica fiscale dell'Unione europea - Priorità per gli anni a venire", COM(2001) 260 def.

Obiettivo:

- *nel contesto della sostenibilità delle finanze pubbliche, nonché della necessità di far fronte alle conseguenze budgetarie dell'invecchiamento della popolazione, garantire che la spesa pubblica per le pensioni sia mantenuta ad un livello, in percentuale del PIL, che sia compatibile con il patto di crescita e di stabilità. Ciò può comportare la creazione di fondi di riserva appositi, se ritenuti appropriati dalle autorità.*

I tassi di occupazione più elevati e le finanze pubbliche in salute possono contribuire in modo decisivo ad assorbire l'impatto dell'invecchiamento. In numerosi Stati membri, tuttavia, ciò non sarà sufficiente a causa dell'aumento degli indici di dipendenza degli anziani. In tali casi saranno pertanto necessarie misure volte a garantire un'equa distribuzione dell'impatto finanziario sia all'interno dell'attuale generazione che tra le varie generazioni. Tali misure possono comprendere la revisione dei trattamenti pensionistici riservati alle persone già in pensione e dei contributi e delle imposte che gravano principalmente sulla popolazione attiva. Gli Stati membri dovranno garantire l'equità tra le generazioni, evitare gli estremi del sovraccarico della generazione attiva, ad un lato, e la riduzione delle pensioni a livelli inaccettabili, dall'altro. Si dovrà prestare particolare attenzione ad evitare la riduzione delle pensioni più basse (equità all'interno di una generazione).

Obiettivo:

- *conseguire un corretto equilibrio tra la popolazione attiva e quella in pensione attraverso adeguati correttivi ai livelli dei contributi e delle imposte, nonché dei trattamenti pensionistici.*

Per conseguire i loro obiettivi sociali i sistemi pensionistici devono affidarsi al contributo dei regimi del secondo e del terzo pilastro. Potrebbe essere necessario aumentare il contributo dei regimi pensionistici privati al reddito dei pensionati nella misura in cui gli Stati membri tentano di contenere il carico della crescente spesa per le pensioni sulle finanze pubbliche. A livello degli Stati membri e dell'UE è necessario un quadro normativo appropriato a che consenta loro di sfruttare appieno le opportunità del mercato unico e dell'euro. È inoltre in discussione la sostenibilità finanziaria dei regimi privati che potrebbero subire i contraccolpi provocati dall'invecchiamento demografico sui mercati di capitale. L'Unione europea e gli Stati membri, attraverso la creazione di un appropriato quadro normativo, e le parti sociali, attraverso la corretta gestione dei regimi pensionistici, dovranno prendere le misure necessarie al fine di tutelare la capacità dei regimi pensionistici privati di fornire le prestazioni pensionistiche ai quali gli aderenti hanno diritto.

Obiettivo:

- *garantire, attraverso quadri normativi adeguati a livello nazionale ed europeo e attraverso una gestione corretta, che i regimi pensionistici*

privati continuano ad erogare in modo sempre più efficiente ed economico le pensioni che competono agli aderenti.

2.3. Modernizzazione dei sistemi pensionistici in risposta alle nuove esigenze della società e dei singoli cittadini

I sistemi pensionistici devono evolversi per riflettere le trasformazioni nella società e nel mercato del lavoro. Numerose norme dei regimi pensionistici sono basate su ipotesi sorpassate circa i modelli della famiglia e dell'occupazione, circa i ruoli delle donne e degli uomini all'interno della famiglia e del mercato del lavoro e su generalizzazioni in merito alle preferenze dei cittadini circa il pensionamento. Le strutture degli incentivi tendono, inoltre, a riflettere modelli di mercato antiquati e non considerano il miglioramento dell'aspettativa di vita al momento del pensionamento. Di conseguenza le pensioni non sono in grado di rispondere correttamente alle esigenze di un gruppo sempre crescente di persone. Tali ormai datate supposizioni sono evidenti in particolare nelle differenze tra le prestazioni di reversibilità per donne e uomini e nelle differenti età di pensionamento. È necessario modernizzare i sistemi pensionistici al fine di prendere in considerazione le trasformazioni della società e garantire che essi siano in grado di rispondere alle esigenze di una forza lavoro più mobile e flessibile e di famiglie meno stabili.

Obiettivi:

- *garantire la compatibilità dei sistemi pensionistici con le esigenze di flessibilità e di sicurezza del mercato del lavoro; assicurare che la mobilità nel mercato del lavoro all'interno degli Stati membri o oltre i confini e che le forme di occupazione inusuali non comportino un'eccessiva perdita di diritti pensionistici e che il lavoro autonomo non venga scoraggiato dai sistemi pensionistici;*
- *riesaminare i sistemi pensionistici al fine di eliminare le discriminazioni basate sul sesso valutando, al tempo stesso, le fonti delle disegualianze fondate sul sesso nei diritti pensionistici (ad esempio, "interruzioni di carriera" per motivi familiari, fattori attuariali);*

Un importante elemento della modernizzazione dei sistemi pensionistici deve consistere nel renderli più trasparenti e prevedibili. Per assicurare la fiducia nei sistemi pensionistici e consentire ai cittadini di apportare le necessarie modifiche ai loro piani per la vecchiaia è fondamentale disporre di informazioni circa il probabile sviluppo futuro dei sistemi pensionistici e circa i diritti dei singoli. Le informazioni dovranno riguardare i fattori che influenzano tali sistemi (demografia, cambiamenti sociali ed economici) nonché le risposte strategiche previste.

- *Rendere i sistemi pensionistici più trasparenti, prevedibili e adattabili alle circostanze in evoluzione. Fornire informazioni affidabili e di facile comprensione circa le prospettive a lungo termine dei sistemi pensionistici, compresa la valutazione dell'impatto demografico, delle trasformazioni sociali ed economiche, nonché degli effetti sulle*

prestazioni dei sistemi pensionistici delle misure strategiche previste, in particolare in relazione alla probabile evoluzione dei livelli delle prestazioni e dei contributi da versare. Migliorare la base metodologica per un controllo efficiente delle riforme e delle strategie pensionistiche.

3. SVILUPPO DI INDICATORI A SOSTEGNO DEL METODO DI COORDINAMENTO APERTO

I progressi verso gli obiettivi elencati in precedenza dovranno essere valutati utilizzando indicatori appropriati che dovranno mirare a fornire informazioni comparabili circa le principali tendenze economiche, finanziarie e demografiche che influiscono sulla sostenibilità a lungo termine delle pensioni, nonché circa i progressi della riforma delle pensioni e le sue probabili conseguenze tenendo tuttavia presente la notevole diversità dei sistemi pensionistici nazionali. Il sottogruppo "indicatori" del Comitato per la protezione sociale ha già avviato una discussione in materia al fine di stilare un elenco di indicatori definiti di comune accordo che possano sostenere il processo di cooperazione a livello dell'EU in materia di sicurezza e sostenibilità delle pensioni. Il Comitato di politica economica ha già pubblicato alcune proiezioni interinali circa la spesa pubblica per le pensioni per il periodo 2000-2050.⁶ Tali proiezioni budgetarie della futura spesa per le pensioni potrebbero rappresentare un indicatore centrale nell'ambito del metodo di coordinamento aperto. Si dovrà valutare l'opportunità di realizzare tali proiezioni ogni due o tre anni per prendere in considerazione le più recenti informazioni disponibili.

La Commissione continuerà a sviluppare indicatori appropriati in collaborazione con i comitati strategici pertinenti (Comitato per la protezione, Comitato per la politica economica, Comitato per l'occupazione). Sarà necessaria un'ampia gamma di indicatori: indicatori delle prestazioni (tratti da gruppi di dati statistici sviluppati da Eurostat o da organismi internazionali), nonché indicatori strategici (tratti in larga misura da informazioni di carattere amministrativo o istituzionale); indicatori retrospettivi, nonché proiezioni. Vista la difficoltà dovuta alla necessità di ipotesi comuni circa le tendenze socioeconomiche di base oppure circa il futuro impatto dei cambiamenti strategici, potrebbe essere necessaria una cooperazione tra gli Stati membri più stretta che vada al di là della semplice scelta degli indicatori.

L'elenco degli indicatori definiti di comune accordo dovrebbe consentire di valutare le tendenze e gli sviluppi delle strategie rispondendo alla triplice sfida individuata nella sezione 1: adeguatezza, sostenibilità finanziaria e possibilità di adattamento alle trasformazioni. L'obiettivo di tale lavoro dovrà essere quello di presentare un primo elenco di indicatori concordati e quindi di definire gli indicatori in tempo per il vertice di primavera che si terrà a Barcellona.

⁶ Comitato di politica economica: *"Progress Report to the Ecofin Council on the Impact of Ageing Populations on Public Pension Systems"*, EPC/ECFIN/581/00-Rev.1, novembre 2000.

4. UN APPROCCIO ESAURIENTE ED INTEGRATO ALLA RIFORMA DEI SISTEMI PENSIONISTICI

Il futuro dei sistemi pensionistici dipende dalle strategie in aree differenti quali l'occupazione, le finanze pubbliche e la protezione sociale. Ciò impone un approccio integrato e uno stretto coordinamento tra i politici responsabili di tali aree.

4.1. Garantire la sostenibilità sociale e finanziaria delle pensioni attraverso strategie che si rafforzano a vicenda

La sfida di garantire la sostenibilità delle pensioni è fondamentale in vista dello sviluppo socioeconomico complessivo dell'UE e deve essere vista come un elemento centrale della strategia di Lisbona che mira a una crescita economica sostenibile, alla piena occupazione e ad una maggiore coesione sociale. Le riforme dei sistemi pensionistici rappresentano un elemento centrale di una strategia volta alla modernizzazione della protezione sociale in vista della creazione di una società assistenziale attiva, nonché per garantire un elevato livello di coesione sociale. Le riforme giocano inoltre un ruolo fondamentale nel garantire il consolidamento fiscale, la qualità e la sostenibilità delle finanze pubbliche. I sistemi pensionistici determinano inoltre gli standard di vita di una vasta parte della popolazione ed hanno importanti ripercussioni sul funzionamento dell'intera economia e, in particolare, dei mercati del lavoro e del capitale. Di conseguenza, sono necessarie strategie politiche esaurienti ed integrate che tocchino trasversalmente numerose aree strategiche, tra le quali: la protezione sociale, l'occupazione, l'immigrazione, l'organizzazione del lavoro e delle relazioni industriali, le finanze pubbliche, la regolamentazione prudenziale, l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, le pari opportunità e l'inclusione sociale.

Raccogliere una simile sfida richiede un approccio ispirato dal concetto del "triangolo" di strategie che si rafforzano a vicenda: occupazione, protezione sociale e politica economica e di bilancio, come descritto nell'Agenda sociale europea adottata durante il vertice di Nizza del dicembre 2000. La strategia della protezione sociale deve mirare a garantire un livello di reddito adeguato per i futuri pensionati, sostenendo l'obiettivo di una società assistenziale attiva e senza comportare oneri eccessivi per le generazioni future o destabilizzare le finanze pubbliche mettendo così in pericolo la stabilità macroeconomica. Le riforme strutturali dei mercati del lavoro, compresi efficaci incentivi al lavoro nei sistemi della protezione sociale ed in quelli pensionistici, dovranno promuovere l'obiettivo della piena occupazione al fine di migliorare le prospettive a lungo termine dei sistemi pensionistici, a prescindere ai regimi che li finanziano. Tali riforme dovrebbero sostenere una crescita economica prolungata che, a sua volta, dovrebbe facilitare le riforme e contribuire a conciliare gli obiettivi sociali e quelli finanziari. In futuro i sistemi pensionistici potranno rispettare i loro obiettivi sociali fondamentali solo grazie ad una solida interazione positiva tra queste tre aree strategiche.

È pertanto essenziale compiere passi in avanti al fine di conseguire gli obiettivi comuni della riforma delle pensioni. La valutazione di tale progresso nell'ambito delle operazioni in atto e nel quadro del metodo di coordinamento aperto dovrà confluire nel processo complessivo di coordinamento delle strategie e i risultati di tale lavoro dovranno essere incorporati negli indirizzi di massima delle politiche economiche. Le strategie nazionali integrate porterebbero a razionalizzare i processi di produzione delle informazioni necessarie e ne garantirebbero la coerenza

4.2. Garantire il coordinamento tra le parti interessate al processo

È necessario garantire che le varie strategie (occupazione, sociale ed economica) che influenzano la sostenibilità a lungo termine delle pensioni siano coerenti, complementari ed integrate. Il metodo di coordinamento aperto da applicare per garantire la sostenibilità dei sistemi pensionistici deve riconoscere la distribuzione delle responsabilità politiche ed i singoli contributi provenienti dai vari processi politici. Ciò risulta vero sia a livello nazionale che a livello europeo.

Si dovrà imporre agli Stati membri di delineare le strategie volte a garantire la sostenibilità di un sistema pensionistico adeguato ed il suo ammodernamento nelle relazioni strategiche nazionali integrate. Nelle relazioni dovrà essere specificata la combinazione di misure strategiche attraverso le quali si intendono conseguire gli obiettivi comuni. Spetterà agli Stati membri scegliere il pacchetto di strategie più appropriato.

La Commissione analizzerà le relazioni nazionali in merito al conseguimento degli obiettivi comuni, valuterà le strategie in esse contenute e individuerà le buone pratiche e gli approcci innovativi. Sulla base di una comunicazione della Commissione, la Commissione e il Consiglio prepareranno con regolarità relazioni congiunte che saranno aggiornate quando necessario. È atteso inoltre l'apporto congiunto dei vari comitati pertinenti. Il Parlamento europeo dovrà ovviamente esporre il proprio parere circa tale iniziativa della Commissione che riguarda il metodo di coordinamento aperto applicato alle pensioni adeguate e sostenibili e dovrà essere costantemente coinvolto nelle future attività in tale campo.

5. PROSPETTIVE: PIANO DI LAVORO PER GLI ANNI A VENIRE

La Commissione invita il Consiglio ad approvare gli obiettivi e i metodi di lavoro per il settore della riforma pensionistica contenuti nella presente comunicazione. In ossequio alle conclusioni del Consiglio europeo di Göteborg, durante l'incontro di Laeken nel dicembre 2001 dovrà essere presentata al Consiglio europeo una relazione che delinea gli obiettivi ed i metodi di lavoro nel settore delle pensioni. È auspicabile che prima della riunione del Consiglio europeo a Laeken vengano compiuti progressi significativi circa gli obiettivi comuni ed i metodi di lavoro.

Ciò consentirà di avviare la preparazione delle relazioni strategiche nazionali che gli Stati membri dovranno presentare entro il luglio 2002. Nella loro

preparazione i governi nazionali dovranno garantire lo stretto coordinamento tra tutti gli uffici pertinenti, nonché un'adeguata partecipazione delle parti sociali e delle altre parti interessate. Le relazioni dovranno contenere una dichiarazione strategica e dovranno concentrarsi sulle riforme intraprese, o previste, per rispettare gli obiettivi comuni. Dovranno essere altresì sostenute da indicatori definiti di comune accordo e, ove appropriato, potranno essere inseriti obiettivi a carattere nazionale.

Basandosi sulle informazioni contenute nelle relazioni strategiche nazionali circa la sostenibilità delle pensioni, la Commissione presenterà una relazione di valutazione delle strategie nazionali ed individuerà le buone pratiche e gli approcci innovativi, quale contributo ad una relazione congiunta che dovrà essere concordata tra la Commissione e il Consiglio. Il calendario di tale relazione congiunta dovrebbe consentire di inserirne le conclusioni nella relazione di sintesi che sarà discussa durante il Consiglio europeo di primavera del 2003 in ossequio al processo di Lisbona.

Le prime relazioni strategiche nazionali che devono essere presentate nel 2002 dovranno essere aggiornate negli anni successivi mettendo in luce i nuovi sviluppi delle strategie nazionali ed i progressi compiuti nella loro attuazione. Nel 2005 dovrà essere condotto un riesame complessivo sulla base degli ultimi dati disponibili e previa discussione con tutte le parti interessate.

APPENDICE

1. PANORAMICA INDICATIVA DELLE PRINCIPALI ATTIVITÀ DELL'UE NEL SETTORE DELLE PENSIONI

Esistono numerosi obiettivi strategici, in larga misura collegati al mercato interno e alla moneta unica, che richiedono azioni a livello dell'Unione europea. Il metodo di coordinamento aperto applicato alla riforma delle pensioni è volto a coordinare l'azione dei responsabili politici a livello nazionale, ma non modifica in alcun modo la distribuzione delle responsabilità tra l'UE e gli Stati membri o tra il governo e le parti sociali.

LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CITTADINI: TRASFERIBILITÀ DEI DIRITTI ALLA PENSIONE (ART. 42 DEL TRATTATO CHE ISTITUISCE LA COMUNITÀ EUROPEA)

- Il regolamento 1408/71 relativo al coordinamento dei regimi di sicurezza sociale. Riguarda in primo luogo i regimi obbligatori, ma anche i regimi professionali possono rientrare nel suo campo di applicazione (ad esempio, i francesi AGIRC e ARRCO, i fondi pensione obbligatori svizzeri).
- La direttiva 98/49/CE del 29 giugno 1998 relativa alla salvaguardia dei diritti a pensione complementare dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi che si spostano all'interno della Comunità europea garantisce la parità di trattamento in materia di diritti pensionistici professionali tra i lavoratori migranti e i lavoratori nazionali che cambiano occupazione.
- Il Forum delle pensioni che riunisce rappresentanti delle parti sociali, delle amministrazioni nazionali e degli organismi pensionistici si riunisce due volte all'anno per discutere degli ostacoli alla mobilità e delle modalità di superamento di tali ostacoli.

LIBERTÀ DI STABILIMENTO (ART. 43) E LIBERTÀ DI PRESTAZIONE DI SERVIZI (ART. 49)

- Tre direttive del Consiglio (79/267/CEE del 5 marzo 1979 relativa all'accesso all'attività dell'assicurazione diretta sulla vita ed il suo esercizio; 90/619/CEE dell'8 novembre 1990 relativa all'assicurazione diretta sulla vita e che fissa le disposizioni destinate a facilitare l'esercizio effettivo della libera prestazione di servizi e modifica la direttiva 79/267/CEE; 92/96/CEE del 10 novembre 1992 relativa all'assicurazione diretta diversa dell'assicurazione sulla vita e che modifica le direttive 79/267/CEE e 90/619/CEE) stabiliscono il mercato unico per l'assicurazione sulla vita.
- La proposta di una direttiva relativa alle attività di enti pensionistici per lavoratori autonomi o subordinati (COM(2000) 507 def. dell'11 ottobre 2000) mira a definire una normativa prudenziale minima, specificando il ruolo e le responsabilità delle autorità preposte al controllo, attraverso la proposta di un approccio qualitativo alle norme degli investimenti in base al quale la gestione del portafoglio investimenti dovrà rispettare determinati principi

(diversificazione, sicurezza, qualità), anziché prescrizioni uniformi di tipo quantitativo. La proposta è stata inoltre studiata per consentire la gestione transfrontaliera di regimi pensionistici professionali: l'istituzione di uno Stato membro sarà in grado di gestire i regimi pensionistici societari in un altro stato membro.

- La comunicazione della Commissione in materia di eliminazione degli ostacoli fiscali all'erogazione transfrontaliera di pensioni aziendali e professionali (COM(2001) 214 def. del 19 aprile 2001) propone una strategia globale volta ad affrontare gli ostacoli fiscali che possono disincentivare in modo significativo i cittadini che desiderano contribuire a regimi pensionistici al di fuori dello Stato membro di residenza e le istituzioni pensionistiche che intendono erogare pensioni transfrontaliere.

LIBERA CIRCOLAZIONE DEI CAPITALI (ART. 56)

- L'articolo 56 del trattato vieta tutte le restrizioni ai movimenti di capitali. La proposta di una direttiva sulle attività delle istituzioni pensionistiche professionali è volta a facilitare la libera circolazione dei capitali attraverso l'abolizione di prescrizioni quantitative uniformi per gli investimenti.

COORDINAMENTO DELLE POLITICHE ECONOMICHE (ART. 99)

- Le conseguenze economiche e budgetarie dell'invecchiamento della popolazione sono esaminate nell'ambito della procedura di controllo multilaterale. Negli indirizzi di massima delle politiche economiche 2001 adottati al Consiglio europeo di Göteborg si afferma che: *"Gli Stati membri devono sviluppare strategie esaurienti al fine di raccogliere le sfide economiche e budgetarie poste dall'invecchiamento della popolazione. Le misure strategiche possono comprendere la riforma delle pensioni e dei sistemi sanitari, nonché i sistemi assistenziali per gli anziani, aumentare l'età di pensionamento effettiva, stimolare una maggiore partecipazione al lavoro, in particolare per i lavoratori anziani, costituire ed aumentare i fondi di riserva per le pensioni pubbliche e, se possibile, incoraggiare l'espansione dei regimi pensionistici a finanziamento privato (pilastri 2 e 3). Tali strategie dovranno essere presentate congiuntamente ai programmi di stabilità e convergenza e dovranno essere esaminate nel contesto del controllo multilaterale, prendendo in dovuta considerazione il principio della sussidiarietà"*. Il Comitato di politica economica sostiene il lavoro sugli aspetti economici e budgetari dell'invecchiamento della popolazione.

RAGGIUNGERE UN ELEVATO LIVELLO DI OCCUPAZIONE ATTRAVERSO UNA STRATEGIA COORDINATA (ART. 125)

- Gli orientamenti adottati nell'ambito della strategia europea per l'occupazione sono volti ad accrescere i tassi di occupazione in generale ed in particolare quelli delle donne e dei lavoratori anziani. Il successo di tale strategia sarà fondamentale per la sostenibilità di pensioni adeguate.

PROMUOVERE STANDARD ELEVATI IN MATERIA DI DIRITTO DEI LAVORATORI (ART. 137)

- Le direttive 80/987/CEE del 20 ottobre 1980 (concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati Membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza del datore di lavoro) e 2001/23/CE del 12 marzo 2001 (concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative al mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimenti di imprese, di stabilimenti o di parti di imprese o di stabilimenti) impongono agli Stati membri di mettere in atto le misure necessarie per proteggere i diritti pensionistici integrativi dei lavoratori.

CONSEGUIRE UN ELEVATO LIVELLO DI PROTEZIONE SOCIALE INCORAGGIANDO LA COOPERAZIONE TRA GLI STATI MEMBRI E AGEVOLANDO IL COORDINAMENTO DELLA LORO AZIONE (ART. 140)

- La comunicazione della Commissione del 14 luglio 1999 relativa ad "Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale" (COM(99)347 def.) propone una forma di cooperazione più strutturata, in particolare per quanto riguarda l'obiettivo di pensioni sicure e sostenibili.
- Nella proposta del Consiglio europeo di Stoccolma si specificava che "se opportuno, si dovrebbe realizzare pienamente il potenziale del metodo di coordinamento aperto, specialmente per quanto riguarda le pensioni, tenendo conto del principio di sussidiarietà".

PROMUOVERE LA PARITÀ DI TRATTAMENTO TRA UOMINI E DONNE (ART. 141)

- La direttiva 79/7/CEE del 19 dicembre 1978 relativa alla graduale attuazione del principio di parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale consente le discriminazioni in materia di età di pensionamento e pensioni di reversibilità ma chiede la loro eliminazione graduale.
- L'articolo 141 chiede la parità di trattamento circa i regimi professionali che sono considerati equiparabili alla retribuzione. Tale orientamento è rispettato nella direttiva 86/378/CEE del 24 luglio 1986 relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne nel settore dei regimi professionali di sicurezza sociale modificata dalla direttiva 96/97/CE del Consiglio del 20 dicembre 1996.

2. DOCUMENTI E DICHIARAZIONI FONDAMENTALI A LIVELLO DELL'UE CIRCA IL FUTURO DEI SISTEMI PENSIONISTICI

14 luglio 1999: comunicazione della Commissione "Una strategia concertata per modernizzare la protezione sociale" (COM(99)347 def.).

24 marzo 2000: il Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 chiede uno "studio sulla futura evoluzione della protezione sociale in un'ottica di lungo periodo, ponendo in particolare risalto la sostenibilità dei sistemi pensionistici" ed una relazione sul contributo delle finanze pubbliche alla crescita e all'occupazione che, tra gli altri, valuti la sostenibilità delle finanze pubbliche alla luce dell'invecchiamento della popolazione.

11 ottobre 2000: comunicazione della Commissione circa "La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili" (COM(2000) 622 def.).

7 novembre 2000: il Consiglio (ECOFIN) ha preso nota della relazione del Comitato di politica economica circa "le conseguenze dell'invecchiamento della popolazione sui sistemi pensionistici pubblici".

21 dicembre 2000: comunicazione della Commissione circa "The contribution of public finances to growth and employment: quality and sustainability" (traduzione italiana non disponibile), COM(2000)846.

12 marzo 2001: relazione congiunta della Commissione e del Consiglio (ECOFIN) al Consiglio europeo "The contribution of public finances to growth and employment: improving quality and sustainability" (traduzione italiana non disponibile), (6997/01).

24 marzo 2001: durante il Consiglio europeo di Stoccolma è stato sottolineato che "Il prossimo decennio offre l'opportunità di affrontare la sfida demografica aumentando i tassi di occupazione, riducendo il debito pubblico e adeguando i sistemi di protezione sociale, inclusi i regimi pensionistici" (punto 7 delle conclusioni). È stato inoltre raccomandato 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" (punto 32).

26 aprile 2001: il Parlamento europeo ha adottato la "Relazione sulla comunicazione della Commissione relativa alla futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili" (A5-0147/2001).

11 giugno 2001: Il Consiglio (Occupazione e politica sociale) ha adottato la relazione del Comitato per la protezione sociale sulle "Pensioni adeguate e sostenibili" e lo trasmette al Consiglio europeo.

16 giugno 2001: il consiglio europeo di Göteborg sottolinea che "È necessario un approccio globale per raccogliere la sfida dell'invecchiamento della società" e ha approvato "i tre grandi principi individuati dal Consiglio per garantire la sostenibilità a lungo termine dei sistemi pensionistici: tutelare la capacità dei sistemi di conseguire gli obiettivi sociali prefissi, mantenere la sostenibilità finanziaria e soddisfare le esigenze societali che cambiano".

4. IL RUOLO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE E DEI COMITATI POLITICI NEL FUTURO DEI SISTEMI PENSIONISTICI

Commissione europea		Consiglio			Parlamento europeo			
<ul style="list-style-type: none"> - propone obiettivi per il coordinamento delle riforme dei sistemi pensionistici nazionali - controlla le strategie nazionali per l'occupazione - controlla i processi nazionali di riforma delle pensioni - propone indirizzi di massima delle politiche economiche e raccomandazioni - propone orientamenti per l'occupazione e raccomandazioni - stila relazioni per la valutazione delle strategie nazionali in materia di occupazione e pensioni e individua le buone pratiche - collabora con i comitati consultivi su aspetti specifici - è in collegamento con le parti sociali europee e con le ONG pertinenti 		<p>ECOFIN Indirizzi di massima delle politiche economiche</p>	<p>Occupazione e politica sociale (OPS) Processo di occupazione e metodo di coordinamento aperto applicato alla protezione sociale e all'integrazione sociale</p>		<ul style="list-style-type: none"> - adotta pareri (di propria iniziativa ed in risposta alle proposte da parte della Commissione) - contribuisce ai dibattiti del Consiglio - scambia pareri con i comitati politici 			
<table border="1"> <tr> <td> <p>Comitato di dialogo sociale - ruolo delle parti sociali nel processo di riforma delle pensioni</p> </td> <td> <p>Comitato consultivo sulle pari opportunità - questioni legate al genere nei sistemi pensionistici e nella loro riforma</p> </td> </tr> <tr> <td colspan="2"> <p>Forum europeo delle pensioni - accesso ai regimi pensionistici professionali - trasferibilità dei diritti pensionistici professionali</p> </td> </tr> </table>		<p>Comitato di dialogo sociale - ruolo delle parti sociali nel processo di riforma delle pensioni</p>	<p>Comitato consultivo sulle pari opportunità - questioni legate al genere nei sistemi pensionistici e nella loro riforma</p>	<p>Forum europeo delle pensioni - accesso ai regimi pensionistici professionali - trasferibilità dei diritti pensionistici professionali</p>		<p>Comitato di politica economica (CPE) - assiste la Commissione nella valutazione delle conseguenze economiche e budgetarie dei sistemi pensionistici nell'ambito del processo di controllo multilaterale (articolo 99)</p>	<p>Comitato per la protezione sociale (CPS) - assiste la Commissione nella valutazione delle strategie nazionali per le pensioni e della loro compatibilità con gli obiettivi dell'adeguatezza delle pensioni e dell'adattamento alle trasformazioni della società</p>	<p>Comitato per l'occupazione (EMCO) - assiste la Commissione nella valutazione dei progressi compiuti nell'ambito della strategia europea per l'occupazione ed in particolare dell'evoluzione dei tassi di occupazione</p>
<p>Comitato di dialogo sociale - ruolo delle parti sociali nel processo di riforma delle pensioni</p>	<p>Comitato consultivo sulle pari opportunità - questioni legate al genere nei sistemi pensionistici e nella loro riforma</p>							
<p>Forum europeo delle pensioni - accesso ai regimi pensionistici professionali - trasferibilità dei diritti pensionistici professionali</p>								
<p>Consiglio europeo - propone indirizzi strategici generali e valuta i progressi nel corso dei vertici di primavera</p>								

5. CALENDARIO: I PROSSIMI PASSI

	Stati membri	Commissione	Consiglio	Parlamento europeo	Consiglio europeo	
2001	3 luglio		Adotta la comunicazione			
	7 luglio			Consiglio informale: prima discussione circa la comunicazione		
	Ottobre				Parere sugli obiettivi e sul metodo di coordinamento aperto	
	Novembre			Accordo sul metodo di coordinamento aperto e sugli obiettivi comuni		
	Dicembre	Relazioni nazionali sulla attuazione degli indirizzi di massima delle politiche economiche e sulle strategie budgetarie per l'invecchiamento		Accordo sul metodo di coordinamento aperto e sugli obiettivi per la riforma delle pensioni		Consiglio europeo di Laeken: approvazione del metodo di coordinamento aperto e degli obiettivi per la riforma delle pensioni
2002	Gennaio/febbraio		Analisi delle conseguenze della riforma delle pensioni sulle finanze pubbliche per la relazione di primavera; Relazione circa l'attuazione degli indirizzi di massima delle politiche economiche	Relazione circa gli indicatori comuni, il pensionamento flessibile e i nuovi dati sulla sostenibilità finanziaria	Parere sugli indicatori	
	Marzo			Accordo sugli indicatori		Consiglio europeo di Barcellona: approvazione degli indicatori
	Luglio	Prime relazioni sulle strategie nazionali (da aggiornare di anno in anno)				
	Novembre		Analisi delle relazioni strategiche nazionali			
2003	Febbraio/Marzo		Relazione congiunta	Relazione congiunta		Consiglio europeo di primavera 2003: dibattito sulla relazione congiunta in materia di strategie per la riforma delle pensioni
	Maggio				Parere sulla relazione congiunta	