

La riforma dei sistemi pensionistici nell'Unione Europea

di Carlo Altomonte

Il Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002 ha esortato ad accelerare la riforma dei sistemi pensionistici dell'UE, poiché questi rischiano di compromettere in futuro il modello sociale europeo. Tuttavia, gli attuali strumenti giuridici non sembrano garantire una soluzione valida, in quanto le pensioni non rientrano tra le competenze comunitarie, la UE è dunque priva di strumenti sanzionatori aventi forza di legge in caso di inadempienza da parte di uno Stato membro. Inadempienza tanto più probabile, quanto più il progressivo invecchiamento della popolazione sposta la base elettorale verso un elettore mediano razionalmente contrario, a livello individuale, alla riforma del sistema pensionistico. Confrontando il grado di sostenibilità delle pensioni nell'UE, ed enucleando gli elementi critici, è possibile proporre alcuni correttivi di politica economica e identificare gli strumenti/opzioni a disposizione del legislatore.

Introduzione

I sistemi pensionistici degli Stati membri offrono al momento un grado di prosperità e di indipendenza economica senza precedenti agli anziani dell'Unione Europea, attraverso svariate combinazioni dei tre "pilastri" oggi disponibili: la sicurezza sociale pubblica, obbligatoria; i regimi pensionistici professionali, pubblici o privati e più o meno volontari (i cosiddetti fondi-pensione) e le forme di finanziamento indivi-

duale, attraverso l'acquisto di specifici prodotti bancari o assicurativi¹.

Al riguardo, i dati mostrano come i livelli medi di reddito dei cittadini con più di 65 anni in Europa si attestino intorno al 90% dei redditi di coloro che hanno meno di 65 anni e che dunque, per la maggior parte, ancora lavorano. Tali redditi derivano al momento, per oltre due terzi, dal primo pilastro pensionistico, quello pubblico, che dunque costituisce l'asse portante dei sistemi pensionistici in tutti gli Stati membri.

Tuttavia, è proprio tale pilastro a essere messo gravemente in crisi dalle dinamiche demografiche che si stanno sviluppando nell'Unione Europea. In particolare, si stanno contemporaneamente verificando tre fenomeni che concorrono a innalzare l'età media dei cittadini europei: il raggiungimento dell'età anziana, e dunque di pensionamento, da parte della generazione (statisticamente, si parla di "coorte") nata durante il *boom* demografico postbellico; secondo, gli effetti di tassi di fertilità, da tempo assestati in Europa su livelli bassi e terzo, l'aumento dell'aspettativa di vita, diretto risultato dei progressi nell'organizzazione e nel funzionamento dei sistemi sanitari. L'entità del fenomeno è tale per cui l'aumento in percentuale del numero di persone anziane non potrà comunque essere arrestato, nell'arco di vari decenni, da un improvviso aumento della fertilità o da un livello di immigrazione realistico.

Alla luce di queste dinamiche, la Commissione Europea ha evidenziato come il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione sarà tale che, in assenza di adeguate riforme, si rischia di compromettere il modello sociale europeo, nonché la crescita economica e la stabilità dell'Unione.

A sistemi pensionistici invariati, le dinamiche demografiche influiranno sull'indice di dipendenza degli anziani, ossia il numero di persone in età pensionabile (65 e più anni) rispetto al numero di persone in età da lavoro (tra i 15 e i 64 anni). In particolare, quest'ultimo indice inizierà a crescere rapidamente durante il

¹ Cfr. la Comunicazione della Commissione "La futura evoluzione della protezione sociale nel lungo periodo: pensioni sicure e sostenibili", COM (2000) 622 def.

prossimo decennio e raddoppierà entro il 2050: rispetto al livello attuale pari a un pensionato ogni quattro potenziali lavoratori (valore dell'indice pari al 25%), si arriverà ad avere un indice medio per l'UE del 50% (un pensionato per ogni due potenziali lavoratori), con punte del 60% per Italia e Spagna, con chiari problemi dal punto di vista della sostenibilità sociale del sistema.

Inoltre, l'aumento complessivo del numero di prestazioni da erogare sarà tale per cui la spesa pubblica per pensioni, a sistemi invariati, aumenterà dalla media del 10,4% del PIL comunitario per l'anno 2000, al 13,6% del 2040, per poi stabilizzarsi su tali livelli. A fronte di una situazione di finanza pubblica europea che prevede saldi di bilancio in pareggio, o in avanzo, e un livello di debito tendenzialmente non superiore al 60% del PIL, tali dinamiche rischiano di compromettere anche la stabilità e la crescita dell'area dell'euro.

La modernizzazione dei sistemi pensionistici è pertanto al primo posto tra le priorità di tutti gli Stati membri.

Adeguatezza, sostenibilità e attualità dei sistemi pensionistici

Il Consiglio europeo di Goteborg del giugno 2001 ha identificato tre principi generali alla base della revisione dei sistemi pensionistici in Europa: in particolare la loro adeguatezza a raggiungere gli obiettivi sociali per cui sono stati originariamente concepiti, la loro sostenibilità finanziaria nel tempo e il loro grado di attualità rispetto ai cambiamenti sociali ed economici intervenuti negli ultimi anni in Europa.

Ove si definisca come "adeguato" il livello attuale delle prestazioni cui si faceva prima cenno (il 90% del reddito di coloro che lavorano), è evidente che adeguatezza e sostenibilità sono tra di loro connesse, in quanto a sistemi invariati l'erogazione di pensioni "adeguate" si scarica per la gran parte sul primo pilastro, e ciò – date le dinamiche demografiche in corso – determina l'insostenibilità, in termini di finanza pubblica, delle prestazioni previdenziali.

A questo proposito, occorre ricordare come i sistemi pensionistici pubblici relativi al primo pilastro siano stati per la gran

parte concepiti in un ambito di organizzazione sociale di tipo industriale classico, in base alla quale i lavoratori avevano tutti il posto fisso, iniziavano a lavorare precocemente e pagavano contributi per 35-40 anni, garantendo una massa contributiva idonea a finanziare, attraverso il metodo retributivo, le pensioni di chi usciva dal mondo del lavoro. Chiaramente, i mutamenti strutturali avvenuti nel mondo del lavoro creano una evidente discrasia rispetto alla struttura originaria del primo pilastro pensionistico: l'aumento considerevole, soprattutto tra i giovani, di atipicità, tempo parziale, flessibilità e l'innalzamento dell'età di ingresso, in conseguenza dei maggiori livelli di istruzione/formazione richiesti al lavoratore da una società post-industriale, rendono, infatti, i sistemi pensionistici di tipo retributivo poco compatibili (poco "sostenibili") per le attuali esigenze di chi lavora.

Per far fronte a tali evidenti inadeguatezze e al fine di rendere meno stringente il vincolo dell'indice di dipendenza, la maggior parte degli Stati membri hanno riformato i sistemi retributivi alla base del primo pilastro previdenziale, sostituendoli progressivamente con sistemi contributivi – basati cioè sulla erogazione di prestazioni proporzionate ai contributi del singolo individuo – e non alla massa di contributi versati dai lavoratori in ogni periodo². Tuttavia, il sistema contributivo comporta una riduzione delle prestazioni erogate rispetto al generoso (ma non sostenibile in termini di pareggio di bilancio) sistema retributivo: ad esempio, in Italia i trentenni di oggi, a parità di età effettiva di pensionamento (gli attuali 60 anni per gli uomini, in Italia), avranno una rendita pensionistica pubblica pari a poco più del 50% dell'ultima retribuzione, contro una rendita attuale del 78% (in media) dell'ultimo stipendio percepita dai loro genitori.

² Questa, ad esempio, è la base della "riforma Dini" del 1995 del sistema pensionistico italiano, che prevede il passaggio al sistema contributivo per quei lavoratori che al 31 dicembre 1995 avevano maturato meno di 18 anni di contributi, mantenendo il sistema retributivo per gli altri. Evidentemente, il calcolo contributivo riguarda solo la quota di pensione maturata successivamente all'entrata in vigore della riforma (il cosiddetto *pro-rata*).

Di conseguenza, una seconda linea di riforma perseguita dai paesi europei, al fine di rispettare il principio della adeguatezza delle prestazioni previdenziali, è quella di affiancare al primo pilastro così modificato forme di previdenza integrativa.

Innanzitutto, si sono agevolati con provvedimenti di natura fiscale le forme di previdenza individuale privata (terzo pilastro), attraverso il cosiddetto modello di tassazione EET³. Tuttavia, poiché la previdenza privata, di natura volontaria, non sarà verosimilmente in grado di compensare completamente la riduzione delle prestazioni del primo pilastro pensionistico, gli Stati hanno anche iniziato a sviluppare il secondo pilastro previdenziale, basato sui fondi-pensione legati al rapporto di lavoro, oggetto di una apposita proposta di direttiva europea, cui si rimanda per una analisi più dettagliata delle opzioni regolamentari a disposizione degli Stati membri per la implementazione di tali schemi pensionistici⁴.

Infine, un meccanismo importante per garantire l'adeguatezza dei contributi legati al primo pilastro è quello di aumentare gradualmente l'effettiva età di pensionamento, in linea con il disposto del Consiglio europeo di Barcellona, del marzo del 2002, che ha visto gli Stati membri impegnarsi per un graduale aumento di cinque anni di tale limite (attualmente intorno ai 60 anni nell'UE). Nel caso italiano, ad esempio, si può stimare che i beneficiari cui ha diritto al giorno d'oggi un lavoratore con 35 anni di contributi, che andasse in pensione all'età di 60 anni, potrebbero essere di entità simile, nel nuovo sistema a regime, a quelli percepiti da un lavoratore che andasse in pensione a 65 anni con 40 anni di contributi versati. Altri paesi, come ad esempio la Francia, non intendono modificare al rialzo l'età legale per andare in pensione, mantenendola a 60 anni; tuttavia, richiedo-

³ Il sistema EET (*Exempt contributions, Exempt gains, Taxed benefits*) prevede che i contributi versati al fondo pensione siano esenti dalla tassazione, così come i guadagni in conto capitale ottenuti dallo stesso fondo attraverso la sua strategia di investimenti. Sono invece tassati i benefici pensionistici che si ottengono a scadenza.

⁴ Cfr. la proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa alle attività di enti pensionistici per lavoratori autonomi o subordinati, COM (2000) 507 def., dell'11 ottobre 2000.

no un numero maggiore di anni di contribuzione (tendenzialmente 40) per avere diritto alla piena pensione.

Tale meccanismo consente di creare un legame tra adeguatezza delle pensioni e loro sostenibilità. Nel caso in cui, infatti, si decidesse di aumentare gradualmente l'età effettiva di pensionamento nell'ambito di un sistema contributivo, ma non si compensasse il titolare della pensione per questo aumentato numero di anni di contribuzione, lasciando tale compito alla previdenza integrativa, sarebbe possibile, per ogni aumento di un anno dell'età effettiva di pensionamento, tagliare di una cifra compresa tra lo 0,6 e l'1% del PIL, l'aumento della spesa pensionistica che si verificherà da qui al 2050. Poiché tale aumento sarà in media UE pari a circa 3,5 punti percentuali di PIL, un aumento di cinque anni della effettiva età di pensionamento dovrebbe consentire, a prestazioni invariate (e dunque ridotte rispetto a prima, in conseguenza del progressivo passaggio al metodo contributivo) di assorbire completamente l'impatto delle dinamiche demografiche sulla spesa pubblica a fini previdenziali⁵.

Ragionando sulla media comunitaria, si potrebbe dunque arguire che – onde garantire la sostenibilità dei sistemi pensionistici rispetto alle dinamiche demografiche in atto – sarebbe sufficiente che i trentenni di oggi andassero in pensione cinque anni più tardi dei loro genitori e beneficiassero di contributi ridotti di circa un terzo rispetto a quelli attuali. Attraverso un idoneo sviluppo del secondo e terzo pilastro previdenziale, si è visto come tale drastica correzione non implicherebbe, peraltro, una violazione del principio della adeguatezza delle pensioni.

Tuttavia, una simile riforma, anche se teoricamente possibile, non è sostenibile da almeno due punti di vista. Innanzi tutto, si viola evidentemente un concetto di sostenibilità intergenerazionale, per cui si scaricano sui nuovi arrivati tutti i costi dell'aggiustamento del sistema. Inoltre, alla luce dei tempi di riforma del primo pilastro, in molti paesi non verrebbe comun-

⁵ Questi e altri dati sono tratti dalla bozza di rapporto congiunto di Commissione e Consiglio su "Pensioni adeguate e sostenibili", che sarà presentata al prossimo Consiglio europeo nella primavera del 2003.

que garantita la sostenibilità di finanza pubblica della previdenza, così come oggi strutturata, in quanto – data la distribuzione della popolazione – i costi relativi a coloro che ancora beneficiano del “vecchio” sistema continuerebbero ad aumentare nel tempo per i primi decenni della riforma, per poi stabilizzarsi solo a partire dal 2040-2050.

È questa la famosa “gobba” cui si fa spesso riferimento nel dibattito italiano – stimata per il Paese in un aumento della spesa dall’attuale 13,5% del PIL a circa il 16% nel 2030-2040 – valore che poi si ridurrà a circa il 14% nel 2050, con la riforma “a regime”. Tale “gobba” – in media pari a circa il 3,2% del PIL per l’UE – è molto più elevata in alcuni paesi europei, con valori di circa il 4-5% per Francia e Germania e punte di oltre l’8% per Spagna e Grecia. Occorre notare che tali paesi, e l’UE in generale, partono da livelli di spesa pensionistica in media di oltre tre punti percentuali inferiori al valore italiano, valore che peraltro tiene già conto degli effetti della riforma del 1995.

Infine, per quanto attiene al terzo principio, quello della attualità dei sistemi pensionistici, va rilevato come in molti paesi europei il primo pilastro tenda a coprire ancora in larga misura forme tradizionali di impiego (posto fisso, parecchi anni di contributi), penalizzando invece forme atipiche e flessibili di partecipazione al mondo del lavoro che pur rappresentano, in questi ultimi anni, l’area di maggiore creazione di occupazione in Europa.

Tale asimmetria genera incentivi nella forza-lavoro non coerenti con una strategia europea di lotta alla disoccupazione e di promozione della mobilità del fattore lavoro. A ciò si aggiunga inoltre, la implicita disparità di trattamento di questi schemi previdenziali a svantaggio dell’occupazione femminile, in quanto le donne tendono ad essere sovra-rappresentate nell’ambito dei lavoratori a tempo parziale o tra coloro che hanno interrotto la carriera e/o cambiato lavoro per ragioni familiari. Pur se tale situazione sta lentamente evolvendo in alcuni Stati membri (in Italia, ad esempio, è stata introdotta la obbligatorietà della previdenza per i lavoratori parasubordinati), tali soluzioni rappresentano ancora dei palliativi, non essendo al momento in grado di garantire una adeguatezza dei benefici pensionistici per tali categorie di lavoratori.

Riassumendo, le riforme recentemente intraprese in Europa⁶ non impediranno alla spesa pensionistica di continuare a crescere per i prossimi decenni, per poi assestarsi solo a partire dal 2050. Per finanziare tale aumento di spesa, occorre dunque decidere quale mix di politiche economiche adottare. Al riguardo, è possibile delineare due scenari, uno a situazione strutturale immutata e l'altro, che vede l'implementazione di alcune riforme strutturali relative al funzionamento dell'economia, indirettamente legate al sistema pensionistico.

In primo luogo, a parametri strutturali immutati, è possibile limitare l'aumento di spesa per le pensioni con ulteriori riforme del primo pilastro, secondo le linee di intervento in precedenza indicate: un aumento dei trasferimenti a carico del bilancio pubblico, un aumento dei contributi, un'ulteriore riduzione dei benefici, un innalzamento dell'età pensionistica. Tuttavia, l'aumento dei trasferimenti è sostenibile solo in un quadro di finanza pubblica risanata, tendenzialmente in avanzo, e con livelli di debito al di sotto del limite fissato dal Trattato di Maastricht (il 60% del PIL), e dunque non è una soluzione praticabile per i principali paesi europei (Francia, Germania e, in particolare, Italia).

L'aumento dei contributi, stimabile nella media europea in un ammontare compreso tra i cinque e i dieci punti aggiuntivi rispetto all'attuale valore del 22% della retribuzione, è altresì poco praticabile, poiché viola il principio della equità intergenerazionale nella ripartizione dei costi del sistema pensionistico. Inoltre, tale misura avrebbe l'effetto di scoraggiare l'occupazio-

⁶ Oltre all'Italia, negli anni Novanta la Svezia e più recentemente Germania, Grecia, Finlandia, Portogallo e Regno Unito hanno riformato i propri sistemi pensionistici. Francia, Spagna e Austria hanno allo studio proposte di riforma secondo linee guida simili; mentre Belgio, Danimarca, Olanda, Irlanda e Lussemburgo stanno costituendo apposite riserve finanziarie per far fronte all'aumento di spesa previsto dai sistemi pensionistici, che però non prevedono di riformare radicalmente. Cfr. per una analisi il rapporto del Comitato di Politica Economica "Le sfide di bilancio poste dall'invecchiamento della popolazione" del 24 ottobre 2001, EPC/ECFIN/655/01.

ne “regolare”, aumentando surrettiziamente il costo del lavoro a carico delle imprese. Per quei paesi dove i contributi sono già elevati, e in particolare l'Italia – dove l'aliquota contributiva è di circa dieci punti superiore alla media comunitaria – tale soluzione si tradurrebbe peraltro in un'ulteriore perdita di competitività del sistema produttivo. Non è un caso dunque che alcuni paesi, come la Germania, abbiano deciso di mettere un tetto, fissato per legge, alla misura massima di contributi che possono venire richiesti ai lavoratori, pari alla attuale media comunitaria. Nel caso italiano, il progetto di legge-delega sulla previdenza messo a punto dal Governo in carica prevede una misura di taglio dei contributi di 3-5 punti percentuali per i nuovi assunti, pur mantenendo inalterati gli importi delle pensioni (restando tuttavia da chiarire le modalità di rinvenimento delle necessarie coperture finanziarie per tale provvedimento).

L'ulteriore riduzione dei benefici pensionistici potrebbe, invece, essere una soluzione praticabile solo nella misura in cui venisse affiancata da un adeguato sviluppo dei sistemi di previdenza integrativa, al fine di non violare il principio di adeguatezza delle pensioni. Il dibattito in Europa è ancora aperto, tanto che la proposta di direttiva relativa agli schemi di previdenza complementare (secondo pilastro), in precedenza ricordata, non ha ancora trovato approvazione presso il Consiglio. Per quanto attiene alla situazione italiana, il progetto di legge delega sulla previdenza ha tra i suoi punti portanti, ma anche più controversi, lo smobilizzo generalizzato degli accantonamenti di TFR, che dovrebbero convogliarsi nella creazione di appositi fondi pensione complementari o obbligatori.

L'innalzamento dell'età pensionistica è invece uno strumento praticabile e, come tale, è stato oggetto della ricordata decisione del Consiglio europeo di Barcellona del marzo 2002⁷. Da

⁷ Dalle conclusioni della Presidenza: «Occorrerebbe ridurre gli incentivi al prepensionamento dei singoli lavoratori e l'introduzione di regimi di prepensionamento da parte delle imprese e intensificare gli sforzi per accrescere le opportunità per i lavoratori anziani di rimanere sul mercato del lavoro [...]. Entro il 2010 occorrerebbe aumentare gradualmente di circa cinque anni l'età media effettiva di cessazione dell'attività lavorativa nell'Unione Europea». Conclusioni della Presidenza, Consiglio europeo di Barcellona, consultabile su <http://ue.eu.int>.

un punto di vista demografico, tale misura è giustificata dall'aumentata speranza di vita delle popolazioni europee. In termini economici, l'aumento degli anni di contribuzione consente di creare un monte-contributi aggiuntivo, che può essere ripartito tra un aumento dei benefici pensionistici o una riduzione della spesa stessa. Gli esempi citati in precedenza dimostrano come, nel caso italiano, un aumento di cinque anni di contribuzione da parte di un lavoratore porterebbe a un livellamento dei benefici del sistema "riformato" rispetto a quello attuale, salvaguardando *in toto* l'adeguatezza delle pensioni; alternativamente, in assenza di tale livellamento, in Europa si otterrebbe in media una riduzione di oltre tre punti percentuali della spesa pensionistica, annullando dunque interamente gli effetti della "gobba" demografica sulla media europea, rispettando pienamente la sostenibilità del sistema previdenziale. Chiaramente, gli Stati potranno poi scegliere diverse combinazioni del *trade off* adeguatezza/sostenibilità che tale misura genera, attraverso l'implementazione di un idoneo mix tra le altre opzioni sopra discusse.

Le misure di politica economica identificate potrebbero essere del resto ulteriormente favorite da una serie di riforme strutturali del sistema economico di riferimento. In primo luogo, tutte quelle misure di riduzione della tassazione e sostegno agli investimenti produttivi (le cosiddette "politiche dell'offerta") che stimolano la crescita dell'economia e contribuiscono a rendere sostenibile nel tempo l'aumento della spesa pensionistica. Nel caso italiano, ad esempio, tassi di crescita superiori ai due punti percentuali l'anno potrebbero stabilizzare all'attuale valore del 13,5% del PIL la spesa previdenziale.

Inoltre, l'aumento della partecipazione alla forza lavoro (la percentuale di popolazione attiva compresa tra 15 e 64 anni che lavora o cerca lavoro) aumenterebbe naturalmente il monte contributi, per ridurre la spesa per le pensioni. Ove si ipotizzi uno scenario in cui l'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Lisbona del marzo 2000 (un tasso di partecipazione alla forza lavoro pari al 70% in Europa nel 2010, dall'attuale 64%) venga raggiunto e mantenuto nei decenni successivi, questo comporterebbe una riduzione di circa un terzo dell'aumento di spesa previdenziale, che passerebbe dunque dal

13,6% previsto per la media UE nel 2040 a poco più del 12%. Chiaramente, tale beneficio sarebbe tanto più grande quanto maggiore è la distanza che attualmente separa i diversi paesi dal *target* del 70%.

Conclusioni: alcune proposte per l'Italia e il ruolo dell'Europa

Rispetto alle opzioni in precedenza delineate, l'Italia ha attualmente (dati 2001-2002) una serie di primati negativi che rendono un'ulteriore riforma del sistema pensionistico particolarmente opportuna: dopo l'Austria (14,2%) è il paese con la maggiore percentuale di spesa pensionistica rispetto al PIL (13,8%); con il più elevato debito pubblico (107% del PIL); dopo il Belgio (37,94%) è quello con i contributi più alti (32,7%, dieci punti sopra la media comunitaria); è un paese che negli ultimi anni è cresciuto poco (circa un punto percentuale in meno l'anno rispetto alla media comunitaria); infine, è anche la nazione maggiormente in ritardo rispetto al criterio della partecipazione alla forza lavoro, con un valore di oltre cinque punti percentuali inferiore alla media comunitaria del 2001.

Le riforme degli anni Novanta hanno indubbiamente contribuito a disinnescare l'altro, potenzialmente devastante, primato che l'Italia aveva, ossia quello del maggiore indice di dipendenza tra i paesi UE (pari a circa il 60% nel 2050), per cui la "gobba" della spesa italiana sarà tra le più basse in Europa (un aumento di circa due punti percentuali a fronte di una media del 3,2). Tuttavia, l'aver scongiurato il disastro finanziario non è una giustificazione per il mantenimento dello *status quo*, in quanto i dati in precedenza ricordati mostrano come il sistema-Italia paghi un pesante dazio in termini di competitività alla incompleta riforma del sistema pensionistico: un costo-opportunità in termini di mancati utilizzi alternativi (e maggiormente produttivi) della spesa pubblica, la difficile riduzione dell'onere del debito pubblico, il costo del lavoro. Solo una politica miope e conservatrice, attenta al proprio interesse particolare e non all'interesse generale del paese, può ignorare tale situazione.

Peraltro, occorre realisticamente valutare che le principali riforme del sistema pensionistico comporterebbero un radicale ripensamento di tutto il panorama degli ammortizzatori sociali, con le conseguenze in termini di creazione e mantenimento del consenso che ciò comporta. In particolare, e senza entrare in ulteriori dettagli, il basso tasso di partecipazione alla forza lavoro italiano è sostanzialmente conseguenza della ridotta partecipazione femminile al mondo del lavoro (47,3 per le donne contro il 70,3 per gli uomini) e, soprattutto, della scarsissima partecipazione dei lavoratori con oltre 54 anni di età (19,4%, uno su cinque lavora, contro una media europea del 41,9%).

Di conseguenza, andrebbero con urgenza fatte almeno due riforme: un aumento degli assegni familiari, con conseguente potenziamento delle strutture di accoglienza per la prima infanzia, per agevolare la partecipazione femminile al mondo del lavoro; l'abolizione di alcuni elementi legati alle pensioni di anzianità, con innalzamento immediato a 60 anni dell'età minima per il pensionamento anticipato con 35 anni di contributi (dagli attuali 57), valore da portare a 65 anni entro il 2010, in linea con il disposto del Consiglio europeo di Barcellona, e con la fissazione a 40 anni (dagli attuali 37) del numero minimo di anni di contribuzione per il pensionamento anticipato senza limiti di età, una misura quest'ultima che le leggi in vigore fanno partire solo dal 2008.

Contestualmente, andrebbero potenziati, rispetto all'attuale disegno di legge-delega, gli incentivi a restare sul posto di lavoro fino al raggiungimento del limite pensionistico naturale dei 65 anni (sgravi contributivi e fiscali) e introdotti dei disincentivi per chi non ritarda il pensionamento. Il primo e più naturale tra questi ultimi è la previsione dell'estensione a tutti i lavoratori (ossia anche a coloro che hanno più di 18 anni di contributi) del sistema contributivo, beninteso *pro-rata*, escludendo cioè i contributi già versati. Questo provvedimento consentirebbe, tra l'altro, di eliminare quella che al giorno d'oggi è una evidente sperequazione tra lavoratori.

Infine, è condivisibile l'idea di trasferire gli accantonamenti annuali del TFR nei fondi pensione – accompagnati da forme di

incentivi fiscali sulla base del metodo EET in precedenza discusso – e attualmente in vigore per il terzo pilastro, per lanciare in maniera definitiva il secondo pilastro della previdenza integrativa, da estendere progressivamente anche al settore pubblico.

Dato il livello verosimilmente basso di consenso che tali proposte suscitano tra le parti sociali, non solo in Italia, è opportuno chiarire a questo riguardo il ruolo dell'Unione europea in tali riforme, valutando se e in che misura l'Unione possa fungere da vincolo esterno agli Stati, per giustificare scelte non immediatamente popolari da un punto di vista politico.

Occorre precisare da subito che, a norma di diritto comunitario, i sistemi pensionistici sono di competenza degli Stati membri, in linea con il principio di sussidiarietà. Tuttavia, l'articolo 2 del trattato CE dichiara che la Comunità ha, fra l'altro, il compito di promuovere un elevato livello di protezione sociale. Inoltre, è sempre più evidente che sistemi pensionistici adeguati, moderni e sostenibili sono direttamente legati a implicazioni che, in un contesto di unione economica e monetaria, trascendono i confini nazionali, nella misura in cui una mancata riforma degli stessi pregiudica la stabilità finanziaria dell'Unione, mentre una loro impermeabilità a livello transnazionale viola la libertà di circolazione del fattore lavoro e delle persone, una delle quattro libertà fondamentali del mercato interno.

Non a caso, numerosi Consigli europei, in precedenza citati, si sono occupati di esprimere valutazioni e raccomandazioni sul tema delle pensioni. L'impatto delle dinamiche demografiche e dei relativi effetti sulla finanza pubblica è ormai stabilmente diventato uno degli elementi di valutazione dei *programmi di stabilità e convergenza* elaborati dagli Stati nell'ambito del *Patto di crescita e stabilità*, e come tale potrebbe essere oggetto di una raccomandazione vincolante da parte del Consiglio Eco-fin su proposta della Commissione nell'ambito dei *Grandi orientamenti di Politica economica*.

Accanto a tali procedure, il Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001 ha anche fatto propria l'applicazione del metodo di coordinamento aperto sui temi delle pensioni. Quest'ultimo comporta la definizione di obiettivi comuni, la conversione di tali obiettivi in strategie nazionali e, da ultimo, un

monitoraggio costante condotto sulla base, tra gli altri, di indicatori concordati e definiti comunemente, nell'ambito di un processo di apprendimento reciproco. A tale proposito si è concordato che gli Stati membri avrebbero presentato alla Commissione relazioni indicanti come intendessero garantire redditi adeguati alle future generazioni di pensionati, senza imporre oneri eccessivi alle future generazioni di lavoratori. In particolare, sono stati fissati undici obiettivi comuni declinati alla luce dei tre principi fissati a Goteborg.

Sulla base di tali indicatori, gli Stati hanno presentato i propri piani nazionali nel settembre 2002, al momento oggetto di una valutazione congiunta da parte di Consiglio e Commissione, il cui esito complessivo verrà discusso al Consiglio europeo della primavera 2003.

L'approccio adeguato a livello dell'Unione consiste dunque, nel combinare le attività strategiche, che hanno ripercussioni sui sistemi pensionistici, con un coordinamento tra sistemi, in modo tale da non modificare le rispettive responsabilità dei politici a livello europeo e nazionale. L'obiettivo finale, più volte ribadito in questo lavoro, 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 nel lungo termine.