



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 16.2.2012
SWD(2012) 8 final

DOCUMENTO DI LAVORO DEI SERVIZI DELLA COMMISSIONE

Sintesi della valutazione d'impatto

che accompagna il documento

LIBRO BIANCO

Un'agenda dedicata a pensioni adeguate, sicure e sostenibili

{COM(2012) 55 final}
{SWD(2012) 7 final}

SINTESI

1. Contesto procedurale

Nel 2009, nel contesto di un invecchiamento demografico che procede sempre più rapidamente, della crisi economica e di un decennio in cui sono stati profondamente riveduti i sistemi pensionistici di molti Stati membri, la Commissione europea ha ritenuto fosse necessario avviare un dibattito sulle modalità di aggiornamento del contesto pensionistico più adatte ad aiutare gli Stati membri a garantire ai loro cittadini sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri sia ora che in futuro.

Il Presidente Barroso, negli orientamenti politici per l'attuale Commissione del settembre 2009, aveva affermato la necessità di garantire che le pensioni svolgano il ruolo di fornire il massimo sostegno ai beneficiari attuali e futuri, anche quelli dei gruppi vulnerabili. In seguito il Presidente aveva incaricato il Commissario Andor di collaborare con altri Commissari per elaborare proposte volte a garantire i sistemi pensionistici in Europa.

La Commissione europea ha avviato una serie di lavori per delineare ed esaminare la portata complessiva dell'attuale quadro UE per le pensioni, piuttosto frammentato, e per stabilire se fosse necessario migliorarlo per offrire agli Stati membri un sostegno adeguato. I lavori hanno compreso una consultazione pubblica sulla base di un Libro verde sulle pensioni pubblicato il 7 luglio 2010.

Il Libro verde ha esaminato le politiche economiche, sociali e del mercato finanziario, individuando i collegamenti e le sinergie tra le pensioni e la strategia globale Europa 2020 a favore della crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva. Nel Libro verde si osservava che, mentre gli Stati membri sono responsabili dei sistemi pensionistici, a livello dell'UE i sistemi pensionistici nazionali sono sostenuti da una serie di attività che comprendono sia il coordinamento politico che la regolamentazione, vista la necessità di affrontare in modo coordinato taluni aspetti comuni a tutti i sistemi. Si tratta ad esempio del funzionamento del mercato interno, dei requisiti del patto di stabilità e di crescita e di garantire che le riforme delle pensioni siano coerenti con la strategia Europa 2020.

Unitamente al Libro verde era stato pubblicato un documento di accompagnamento sul quadro legislativo attuale nell'UE, su altre normative e sul coordinamento politico, compresi i risultati del censimento delle pensioni private effettuato unitamente ai responsabili nazionali nell'ambito del comitato delle autorità europee di vigilanza delle assicurazioni e delle pensioni aziendali o professionali.

Nel suo programma di lavoro per il 2011 la Commissione aveva annunciato la pubblicazione di un Libro bianco sulle pensioni, per sviluppare ulteriormente il sostegno dell'UE agli Stati membri nell'ambito dei sistemi pensionistici, sulla base della consultazione avviata in seguito al Libro verde.

La presente valutazione d'impatto esamina le opzioni strategiche di tale Libro bianco che propone di elaborare un quadro e una strategia completi a livello UE per sostenere gli Stati membri nell'elaborazione di sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri.

2. Definizione del problema

Fornire pensioni adeguate, sostenibili e sicure è una responsabilità degli Stati membri, mentre l'UE finora ha svolto un ruolo di sostegno piuttosto limitato e frammentato. Tuttavia, i sistemi pensionistici stanno diventando sempre più complessi e la loro gestione una questione sempre più europea.

Le pensioni costituiscono la principale fonte di reddito per una quota sempre maggiore dei cittadini UE (circa un quarto). Di conseguenza le pensioni sono fondamentali per mantenere lo standard di vita nell'età della pensione e per evitare la povertà degli anziani. Oltre che uno degli elementi principali che determinano la condizione sociale, i sistemi pensionistici sono anche un importante fattore economico. Le pensioni rappresentano anche una notevole parte della spesa pubblica, dato che circa il 10% del PIL dell'UE (dati del 2010) è dedicato al loro finanziamento. Inoltre la progettazione dei sistemi pensionistici e i (dis)incentivi che essi forniscono a chi intende andare in pensione prima o dopo l'età prevista hanno impatti significativi sull'occupazione e quindi sulla crescita economica. Nei paesi in cui le pensioni private sono estremamente sviluppate, i fondi di pensione in qualità di investitori istituzionali sono tra i principali protagonisti dei mercati finanziari.

Le pensioni influiscono in ampia misura non solo sui bilanci pubblici, sul mercato del lavoro e sui mercati finanziari e dunque sull'economia degli Stati membri, ma anche su quella dell'UE, compresa la stabilità dell'euro.

Per gli Stati membri la crisi economica e le prospettive di una crescita più lenta hanno reso più difficile affrontare le sfide cruciali dell'invecchiamento della popolazione. Fornire le pensioni è diventato più complesso e più dipendente dal corretto funzionamento dei mercati del lavoro e finanziario. Questo è il risultato dei notevoli sforzi compiuti nell'ultimo decennio dagli Stati membri per adeguare maggiormente le pensioni alla situazione di invecchiamento collegando strettamente i diritti ai contributi durante l'intera carriera lavorativa, incoraggiando i beneficiari a lavorare più a lungo e a integrare le pensioni pagate dal bilancio pubblico attraverso sistemi pensionistici privati a capitalizzazione.

A livello dell'UE il rischio costituito da sistemi pensionistici inadeguati, insostenibili o non sicuri in singoli Stati membri sta diventando una questione di interesse comune. Questo è dovuto principalmente al fatto che l'invecchiamento demografico risulta più difficile da affrontare in un periodo di recessione economica, al deterioramento dei bilanci pubblici e alla crisi del debito sovrano che produce un impatto sulla valuta comune e sul benessere sociale ed economico generale dell'Unione.

In tale contesto, riuscire a riformare adeguatamente i sistemi pensionistici degli Stati membri è una condizione fondamentale della capacità dell'UE di raggiungere due dei cinque obiettivi della strategia Europa 2020, ovvero quello relativo al tasso di occupazione (75% delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni) che richiede, nella maggior parte degli Stati membri, una partecipazione molto più elevata dei lavoratori più anziani, e quello relativo alla riduzione della povertà (togliere almeno venti milioni di persone dalla situazione di povertà o esclusione sociale o di rischio di povertà e di esclusione sociale), tenendo presente il particolare rischio di povertà degli anziani.

Per poter offrire un sostegno adeguato agli sforzi degli Stati membri in una situazione di maggiore complessità dei sistemi pensionistici e di crescente preoccupazione dell'Unione in merito all'esito delle riforme, è necessario che l'UE ponga fine alla strategia adottata finora, caratterizzata da poco coordinamento e piuttosto frammentaria, e istituisca un quadro strategico completo e integrato nell'ambito delle pensioni per poter assistere gli Stati membri. Tale strategia deve partire riconoscendo che le decisioni in merito alla pensione, compresa la decisione di andare in pensione, sono il risultato di un processo complesso, condizionato da fattori personali e familiari nonché da variabili macroeconomiche e istituzionali.

Collegando in modo più opportuno le varie forme di coordinamento politico e di normativa pertinente per le pensioni, adeguandone leggermente l'orientamento, la scala e la portata, e aggiungendo talune nuove iniziative adeguate, l'UE può ampliare notevolmente il valore aggiunto delle attività europee. In tal modo l'UE potrebbe anche affrontare meglio le problematiche comuni degli Stati membri prevenendo e, ove necessario, riducendo il rischio di ricadute negative dei problemi nel settore pensionistico di taluni Stati membri. Questo risultato può essere ottenuto riunendo in modo più fruttuoso le competenze esistenti in materia di normativa e coordinamento politico e utilizzandole in modo più coordinato quali elementi di una strategia globale dell'UE.

La presente valutazione dell'impatto persegue l'obiettivo di stabilire in che modo le attività esistenti debbano essere adeguate, di individuare il carattere delle iniziative da aggiungere e i meccanismi con i quali coordinarle in una strategia integrata di sostegno per gli Stati membri. Una delle questioni più importanti è stabilire quanto spazio vada dedicato, nell'elaborare una strategia più globale, alla legislazione e alla normativa vincolante nella situazione attuale.

Nell'ambito di tale processo i partecipanti più attivi saranno gli Stati membri e altri soggetti interessati coinvolti nei processi di coordinamento delle politiche e di regolamentazione con i servizi della Commissione. I beneficiari finali sono i cittadini, che traggono vantaggio da politiche che sostengono gli Stati membri nel fornire meglio pensioni adeguate, sostenibili e sicure oggi e in futuro.

La valutazione dell'impatto, seguendo la natura del Libro bianco, sarà dedicata innanzitutto al valore aggiunto dell'UE per gli Stati membri e per i soggetti interessati. Gli effetti per i cittadini non possono essere valutati dettagliatamente nella fase attuale, dato che dipendono dalla misura in cui gli Stati membri e i soggetti interessati si avvalgono del sostegno dell'UE per migliorare le politiche e le prassi nel loro settore pensionistico.

La presente valutazione dell'impatto non impedisce nemmeno l'elaborazione, in futuro, di altre valutazioni dell'impatto per misure specifiche nell'ambito dei pacchetti globali, qualora ce ne fosse la necessità in determinati casi quali follow up al Libro bianco.

3. Analisi della sussidiarietà

Le politiche sulle pensioni sono di competenza degli Stati membri, mentre l'UE deve svolgere un ruolo di sostegno.

L'attuale crisi debitoria ha reso evidenti le interconnessioni sviluppatesi all'interno dell'UE, attraverso le quali il fallimento di politiche pensionistiche in uno o più paesi può produrre ricadute e conseguenze negative sulla stabilità dell'euro e sui risultati economici dell'UE.

Inoltre, vista la sempre maggiore mobilità dei cittadini, politiche pensionistiche inadeguate possono anche avere ripercussioni dirette sui sistemi di sicurezza sociale di altri paesi UE.

Le pensioni stanno diventando una questione di interesse comune nell'UE; per tale motivo il 24 giugno 2011 il Consiglio ha sostenuto raccomandazioni specifiche per paese nel quadro di Europa 2020.

La capacità degli Stati membri di seguire integralmente tali raccomandazioni sarebbe incrementata da un migliore sostegno da parte delle politiche dell'UE in tutti i settori pertinenti per le pensioni. Tuttavia, finora l'UE non è stata in grado di riunire tutte le sue attività e competenze in tema di pensioni in un quadro completo, coerente e coordinato, orientato a sostenere gli Stati membri nel fornire ai cittadini pensioni adeguate, sostenibili e sicure. Se questo dovesse succedere, come raccomandato dal Libro bianco, si potrebbe migliorare sostanzialmente il valore aggiunto del sostegno UE agli Stati membri in materia di pensioni.

4. Obiettivi dell'iniziativa UE

Basandosi sull'analisi del Libro verde e su altre attività essenziali, la presente valutazione dell'impatto descrive la natura piuttosto frammentaria delle politiche e delle procedure sulle pensioni elaborate finora a livello dell'UE e sottolinea la necessità di costituire quanto prima un quadro politico completo e integrato nonché una strategia per il futuro delle pensioni nell'UE. Tale obiettivo è stato condiviso nell'ambito della consultazione sul Libro verde, dalla quale è risultato che i soggetti interessati sono in ampissima misura a favore dell'approccio globale adottato in tale documento.

Le difficoltà a medio e lungo termine degli Stati membri nel fornire adeguatamente le pensioni e il rischio potenziale di fallimento delle politiche pensionistiche di taluni Stati membri sono fonte di crescente preoccupazione per l'UE, che deve quindi elaborare modalità efficaci di sostegno delle politiche a livello nazionale.

Questo ci porta all'obiettivo generale del Libro bianco sulle pensioni, "Fornire un sostegno più ampio e più efficace agli Stati membri che si impegnano a rendere il sistema pensionistico sicuro, sostenibile e adeguato".

L'orientamento strategico dell'UE va elaborato tenendo presenti i due obiettivi politici più importanti nell'affrontare la tematica delle pensioni, ovvero 1) ottenere un migliore equilibrio tra il tempo dedicato al lavoro e quello dedicato alla pensione (cioè innalzare l'età effettiva del pensionamento) e 2) incrementare il contributo all'adeguatezza dei sistemi privati di risparmio a fini pensionistici. Inoltre l'UE deve 3) potenziare gli strumenti di monitoraggio e di coordinamento sviluppando il monitoraggio dell'adeguatezza delle pensioni unitamente alla sorveglianza della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici (cfr. tabella 1).

Tabella 1: obiettivi e settori d'intervento

<i>Obiettivo generale</i>	<i>Obiettivi specifici e settori d'intervento</i>
Fornire un sostegno più efficace agli Stati membri che cercano di rendere	<p>1 Aiutare gli Stati membri a raggiungere un equilibrio migliore tra il tempo dedicato al lavoro e quello della pensione</p> <p>Settori d'intervento</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Riforma del sistema pensionistico ➤ Capacità dei lavoratori di restare più a lungo sul mercato del lavoro

<p>sicuro e sostenibile un sistema pensionistico adeguato nel contesto dell'invecchiamento demografico e delle ristrettezze finanziarie.</p>	<p>2 Aiutare gli Stati membri a migliorare il contributo all'adeguatezza delle pensioni fornito dai sistemi di pensione complementare¹ privati Settori d'intervento</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Copertura ed efficacia rispetto ai costi delle pensioni complementari private ➤ Sicurezza dei sistemi pensionistici complementari privati ➤ Mobilità delle pensioni integrative² <p>3 Migliorare gli strumenti UE di monitoraggio e coordinamento nel settore delle pensioni Settori d'intervento</p> <ul style="list-style-type: none"> ➤ Monitoraggio coordinato dell'adeguatezza, della sostenibilità e della sicurezza delle pensioni ➤ Elaborazione di politiche coerenti a livello dell'UE
--	--

I tre suddetti obiettivi specifici riguardano settori d'intervento da riunire nel quadro globale a livello dell'UE.

Per ottenere un migliore equilibrio tra il tempo dedicato al lavoro e quello riservato alla pensione, la misura cruciale consiste nel combinare una riforma pensionistica e misure sul mercato del lavoro atte ad ampliare la capacità dei lavoratori di lavorare più a lungo. Per ampliare il contributo all'adeguatezza delle pensioni fornito dai risparmi complementari privati a fini pensionistici è necessario migliorarne la copertura e l'efficacia dei costi, nonché la sicurezza e la mobilità. Per migliorare gli strumenti UE di monitoraggio e coordinamento è fondamentale istituire un monitoraggio coordinato dell'adeguatezza, della sicurezza e della sostenibilità delle pensioni e garantire l'elaborazione di politiche coerenti a livello dell'UE.

5. Opzioni strategiche

La presente valutazione dell'impatto confronta tre opzioni, tenendo conto dei risultati della consultazione basata sul Libro verde e dell'importanza attribuita alle pensioni nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2011 nel quadro di Europa 2020.

La **prima opzione** ("status quo") consiste nel continuare ad agire come finora, ovvero l'UE tratta questioni specifiche connesse alle pensioni in modo ristretto e caso per caso. Non si ottiene una visione comune su come garantire pensioni adeguate per tutta l'UE.

Il contesto UE cambierebbe sempre di più, ma al di fuori del quadro di gestione di Europa 2020 non sarebbero svolte attività aggiuntive volte ad integrare i vari ambiti strategici pertinenti o ad adeguare il quadro stesso alle nuove e future esigenze degli Stati membri che nascono con il cambiamento dei sistemi pensionistici. Quindi, nel quadro di Europa 2020 sarebbero inclusi taluni aspetti relativi all'occupazione e all'adeguatezza minima delle pensioni, unitamente a questioni di finanza pubblica, ma essi non verrebbero affrontati in modo integrale. Inoltre, le considerazioni in merito alla sicurezza e all'efficacia rispetto ai costi delle pensioni private, che svolgono un ruolo sempre più importante nelle disposizioni generali sulle pensioni, continuerebbero ad essere separate da quelle in merito all'adeguatezza e alla sostenibilità. Nel coordinamento della politica economica le pensioni sono prese in considerazione innanzitutto nella prospettiva delle finanze pubbliche e della spesa diretta per

¹ Il termine "sistemi complementari privati di risparmio a fini pensionistici" si riferisce alle pensioni del secondo e del terzo pilastro, ovvero sia dei regimi professionali che dei sistemi privati di risparmio a fini pensionistici.

² Pensioni integrative è il termine utilizzato nell'UE per indicare i regimi pensionistici professionali.

le pensioni pubbliche, mentre alle spese indirette per le esenzioni fiscali alle pensioni private viene dedicata meno attenzione. Solo il coordinamento delle politiche sulla sicurezza sociale prenderebbe in considerazione tutte le implicazioni per l'adeguatezza e cercherebbe di ottenere input per il pacchetto pensioni da tutti i tipi di pensioni. Le considerazioni sulla sostenibilità e sulla sicurezza continuerebbero tuttavia ad essere trascurate.

La **seconda opzione** ("approccio globale o integrato, completo") è costituita da due opzioni secondarie, ognuna delle quali corrisponde ad un pacchetto completo di misure strategiche: IIa e IIb. È importante osservare che entrambi i pacchetti sono fondati sull'approccio globale per le pensioni, nel quale tutte le questioni strategiche sono affrontate congiuntamente, sfruttando appieno le sinergie, riconoscendo e bilanciando i compromessi. Le due opzioni secondarie riuniscono un'ampia gamma di iniziative strategiche in corso e nuove, in un documento strategico (Libro bianco) volto a delineare una visione comune per pensioni adeguate, sicure e sostenibili e a costituire il nuovo quadro UE per garantire il raggiungimento di tale importante obiettivo politico nei prossimi anni.

Le opzioni secondarie sono costruite in modo parallelo. Esse combinano strumenti normativi, coordinamento politico e iniziative finanziarie nei loro pacchetti di misure e prevedono di avviarle negli anni dal 2012 al 2014.

- A titolo dell'obiettivo specifico 1, che prevede di aiutare gli Stati membri a raggiungere un migliore equilibrio tra il tempo dedicato al lavoro e quello dedicato alla pensione, e nell'ambito della *riforma del sistema pensionistico*, le due opzioni cercano di affrontare le tematiche della parità tra i generi a livello pensionistico, di ridurre i pensionamenti anticipati, di valutare le esigenze specifiche della riforma per gli Stati membri e di promuovere riforme pensionistiche in linea con le raccomandazioni del 2011 nel quadro di Europa 2020 riguardanti le pensioni. Nell'ambito delle iniziative volte ad ampliare la capacità dei lavoratori di restare più a lungo sul mercato del lavoro, che deve essere combinata con riforme dei sistemi pensionistici, le due opzioni propongono misure volte a porre fine all'obbligo di andare in pensione al raggiungimento di una determinata età, a promuovere l'invecchiamento sano al lavoro, ad utilizzare i fondi UE per consentire ai lavoratori anziani di lavorare più a lungo, ad adeguare i posti di lavoro ed il mercato del lavoro all'allungamento della vita lavorativa e a sviluppare possibilità di estensione della vita lavorativa, anche ricorrendo ai lavori a fine carriera.

- A titolo dell'obiettivo specifico 2, che prevede di aiutare gli Stati membri a migliorare il contributo all'adeguatezza dei risparmi complementari privati a fini pensionistici, e nell'ambito della *copertura e dell'efficacia rispetto ai costi delle pensioni private complementari* le due opzioni propongono iniziative volte a promuovere sistemi di pensioni integrative efficaci rispetto ai costi e a ottimizzare l'effetto della spesa fiscale a sostegno dei risparmi privati a fini pensionistici. Le iniziative suggerite nel settore strategico della *sicurezza dei sistemi privati di pensioni complementari* cercano di incrementare la sicurezza dei sistemi pensionistici professionali, di migliorare la tutela in caso di insolvenza del datore di lavoro che finanzia la pensione, di elevare il livello qualitativo delle pensioni del terzo pilastro e di migliorare la protezione del consumatore nonché la concezione e i risultati dei sistemi pensionistici professionali a capitalizzazione. Le misure proposte nel settore strategico della *mobilità delle pensioni integrative* intendono ridurre gli ostacoli al movimento di diritti a pensione integrativa tra il settore privato e quello pubblico, migliorare la capacità dei cittadini di ricostruire i loro vari diritti a pensione, rimuovere gli ostacoli fiscali alla mobilità e all'investimento transfrontalieri di fondi di pensione e fornitori di assicurazioni vita e

aumentare la sicurezza transfrontaliera dei diritti a pensione professionale per i ricercatori migranti.

- A titolo dell'obiettivo specifico 3, che prevede di migliorare gli strumenti UE di monitoraggio e coordinamento nel settore delle pensioni, e nel settore strategico del monitoraggio coordinato dell'adeguatezza, della sostenibilità e della sicurezza delle pensioni, le due opzioni propongono iniziative per coordinare il monitoraggio dell'adeguatezza, della sostenibilità e della sicurezza delle pensioni e per elevare il livello qualitativo del monitoraggio dell'adeguatezza. Le misure proposte nel settore strategico dell'elaborazione di politiche coerenti a livello dell'UE intendono rafforzare la coerenza e l'integrazione delle politiche UE aventi un impatto sulle pensioni, garantire il completo coordinamento e l'integrazione delle politiche della Commissione riguardanti le pensioni e consentire un monitoraggio globale dei progressi nei sistemi pensionistici dell'UE.

La differenza tra le due opzioni risiede nel livello al quale le **misure** specifiche cercano di avvalersi dei potenziali poteri legislativi e nell'importanza che esse attribuiscono, come base di partenza, alle risposte al Libro verde dei soggetti interessati. **L'opzione secondaria IIa** si basa più ampiamente sulla consultazione. **L'opzione secondaria IIb** pone maggiore accento sugli strumenti giuridicamente vincolanti al fine di rafforzare il sostegno per le raccomandazioni specifiche per paese del 2011. Le due opzioni secondarie consolidano gli attuali interventi strategici UE in un quadro globale, aggiungendo anche talune nuove misure a sostegno dell'attenzione riservata, nelle raccomandazioni specifiche per paese del 2011, all'innalzamento dell'età pensionabile e al suo collegamento all'aumento della longevità.

Talune misure sono identiche nelle due opzioni secondarie e nella tabella seguente sono illustrate le differenze tra le due opzioni secondarie.

Tabella 2 - Opzione secondaria IIa rispetto all'opzione secondaria IIb

Obiettivo specifico 1: Aiutare gli Stati membri a raggiungere un equilibrio migliore tra il tempo dedicato al lavoro e quello della pensione		
Riforma del sistema pensionistico	<i>Parità di genere a livello delle pensioni</i>	
	Elaborare una <i>raccomandazione della Commissione</i> sulla parità di genere per quanto riguarda l'età della pensione e affrontare il divario di adeguatezza delle pensioni dovuto al genere	Proporre una <i>modifica della direttiva 79/7/CEE</i> del 19 dicembre 1978, per garantire che l'età pensionabile delle donne sia uniformata a quella degli uomini
Capacità dei lavoratori di restare più a lungo sul mercato del lavoro	<i>Eliminare l'obbligo di andare in pensione ad una determinata età</i>	
	Elaborare una <i>raccomandazione della Commissione</i> sull'abolizione dell'obbligo di andare in pensione ad una determinata età e affrontare gli altri ostacoli ad una vita lavorativa più lunga.	Proporre una <i>modifica della direttiva 2000/78/CE</i> che vieti la discriminazione in materia di occupazione per limitare il ricorso all'obbligo di andare in pensione ad una determinata età
	<i>Consentire ai lavoratori anziani di restare più a lungo sul mercato del lavoro</i>	
	<i>Incoraggiare</i> gli Stati membri ad usare gli strumenti del Fondo sociale europeo per sostenere più ampiamente le misure che consentono ai lavoratori anziani di lavorare più a lungo	<i>Introdurre una condizionalità più rigorosa</i> nel FSE qualora gli SM non osservino le raccomandazioni specifiche per paese sulle misure che consentono ai lavoratori anziani di lavorare più a lungo e di utilizzare il FSE a tal fine
Obiettivo specifico 2: Aiutare gli Stati membri a migliorare il contributo all'adeguatezza delle pensioni fornito dai sistemi di pensione complementare privati		
Sicurezza dei sistemi pensionistici complementari privati	<i>Migliore protezione nei casi di insolvenza del datore di lavoro che finanzia la pensione</i>	
	Garantire <i>un'applicazione più efficace dell'articolo 8</i> della direttiva sull'insolvenza	Proporre una <i>modifica dell'articolo 8</i> della direttiva sull'insolvenza per aumentare la protezione
	<i>Elevare il livello qualitativo delle pensioni del terzo pilastro e migliorare la protezione dei consumatori</i>	
	Elevare il livello qualitativo e a protezione dei consumatori grazie a <i>codici volontari</i> che comprendano una eventuale certificazione UE dei prodotti del terzo pilastro	Elevare il livello qualitativo e la protezione dei consumatori grazie a <i>norme vincolanti</i> e la certificazione UE dei prodotti del terzo pilastro
Mobilità delle pensioni integrative	<i>Migliorare la portabilità dei diritti a pensione integrativa</i>	
	Presentare una proposta di direttiva sulla portabilità con requisiti minimi per l'acquisizione e la conservazione dei diritti a pensione	Presentare una proposta di direttiva sulla portabilità con requisiti minimi per la <i>trasferibilità</i> , l'acquisizione e la conservazione dei diritti a pensione
	<i>Migliorare la capacità dei cittadini di ricostruire i loro vari diritti a pensione</i>	
	<i>Promuovere</i> una base per servizi di ricostruzione a livello europeo elaborando servizi di ricostruzione dei diritti a pensione a livello <i>nazionale</i>	Elaborare un servizio europeo di ricostruzione dei diritti pensionistici attraverso <i>appalti pubblici</i> e strumenti <i>normativi</i>
Obiettivo specifico 3: Migliorare gli strumenti UE di monitoraggio e coordinamento nel settore delle pensioni		
Monitoraggio coordinato dell'adeguatezza,	<i>Elevare il livello qualitativo del monitoraggio dell'adeguatezza</i>	
	Utilizzare i processi e gli indicatori <i>esistenti</i> per elevare il livello qualitativo e	<i>Elaborare norme comuni</i> per l'adeguatezza e altri aspetti dei risultati dei sistemi

della sostenibilità e della sicurezza delle pensioni	ampliare la portata dell'adeguatezza e monitorare altri risultati dei sistemi pensionistici	pensionistici da usare nella fissazione di obiettivi nazionali/UE
Elaborazione di politiche coerenti a livello dell'UE	<i>Rafforzare la coerenza e l'integrazione delle politiche UE aventi un impatto sulle pensioni</i>	
	<i>Rafforzare</i> il ruolo del <i>Forum sulle pensioni</i> in una politica UE coerente sulle pensioni.	<i>Sostituire</i> il Forum sulle pensioni con <i>una nuova piattaforma europea sulle pensioni</i> che copra tutti i sistemi pensionistici.
	Garantire un monitoraggio globale dei progressi dei sistemi pensionistici dell'UE	
	Publicare <i>una relazione</i> sui progressi verso pensioni adeguate, sostenibili e sicure nel 2014.	Publicare <i>relazioni periodiche sui progressi</i> verso pensioni adeguate, sostenibili e sicure.

Una **terza opzione** consiste nell'armonizzazione generale delle politiche nazionali sulle pensioni, ma non è stata esaminata dettagliatamente dato che non supererebbe il test di sussidiarietà. Tuttavia, l'opzione secondaria IIb contiene taluni elementi che propongono una forma di armonizzazione in settori già disciplinati dalla normativa UE.

6. Valutazione degli impatti

La valutazione dell'impatto non esamina gli impatti delle singole misure. Essa esamina invece l'impatto complessivo delle opzioni proposte per fornire una valutazione generale degli eventuali impatti economici e sociali connessi alle varie strategie della politica sulle pensioni a livello dell'UE. Le misure legislative, ove pertinente, saranno esaminate una per una in valutazioni dell'impatto distinte.

Dalla valutazione delle opzioni proposte risulta che è difficile giungere a conclusioni definitive sugli impatti economici e sociali precisi, dato che questi dipendono dal modo in cui gli Stati membri reagiscono al nuovo quadro politico UE.

In generale l'opzione II dovrebbe fornire maggiori vantaggi economici e sociali rispetto allo status quo (opzione I). Fra i principali impatti economici potrebbero figurare: un uso più efficace delle risorse a livello dell'Unione, migliore mobilità transfrontaliera dei lavoratori ed effetti positivi sulla competitività dell'UE. Inoltre l'opzione II dovrebbe avere un impatto positivo per le imprese, comprese le piccole e medie imprese (PMI), anche se vanno previsti taluni costi temporanei di transizione. Grazie all'intervento in materia di efficacia dei costi delle spese fiscali per le pensioni private si potrebbe ridurre o migliorare il ricorso alla spesa pubblica.

Per quanto riguarda gli impatti sociali, maggiore attenzione all'adeguatezza e alle tematiche di genere, unitamente ad un migliore monitoraggio a livello UE, nonché misure volte ad agevolare l'allungamento della vita lavorativa e a rafforzare la qualità dei sistemi pensionistici integrativi privati, di cui all'opzione II, dovrebbero contribuire a migliorare l'adeguatezza delle pensioni e ridurre il rischio di povertà.

Se vengono attuate con successo le misure di cui all'opzione secondaria IIb, tale opzione dovrebbe produrre impatti economici e sociali positivi più pronunciati rispetto all'opzione secondaria IIa. Tuttavia, la preparazione e l'attuazione delle proposte legislative previste

dall'opzione IIb potrebbero essere lunghe e difficili e richiedere molte più risorse a livello dell'Unione e nazionale e potrebbero indebolire il sostegno dei vari soggetti interessati (compresi gli Stati membri) agli interventi dell'UE.

Le opzioni esaminate non dovrebbero avere impatti ambientali diretti significativi, né impatti sui paesi terzi.

Tabella 3 – Sintesi dei principali impatti sociali ed economici

Opzione strategica	Impatti sociali	Impatti economici
<u>Opzione I</u>	<p>Attenzione troppo scarsa all'adeguatezza e alla tematica della povertà degli anziani</p> <p>Limitandosi all'innalzamento dell'età pensionabile senza misure di sostegno dell'allungamento della vita lavorativa si possono ottenere impatti sociali negativi (più lavoratori anziani necessitano di assistenza sociale)</p> <p>I problemi connessi al genere continuano ad essere trascurati</p> <p>Progressi lenti nell'elaborazione di nuovi indicatori potrebbero compromettere la capacità dell'UE di monitorare in modo completo i risultati dei sistemi pensionistici</p>	<p>L'UE non utilizzerà al meglio le risorse disponibili (duplicazione del lavoro, poco coordinamenti tra le varie strutture).</p> <p>La mancanza di una strategia coordinata può indurre l'elaborazione di politiche subottimali e frammentate, che non riescono a massimizzare gli impatti economici positivi, né a mitigare gli effetti economici negativi</p> <p>Pochi progressi nell'eliminazione degli ostacoli alla mobilità dei lavoratori</p> <p>Ridotta capacità dell'UE di reagire velocemente e adeguarsi alle sfide socioeconomiche e finanziarie che possono presentarsi in futuro</p>
<u>Opzione II</u>	<p>Le misure di innalzamento dell'età effettiva di pensionamento produrranno effetti positivi sull'occupazione. Questo può incrementare i redditi da pensione degli anziani e contrastare l'isolamento sociale e l'esclusione.</p> <p>Sarà dedicata maggiore attenzione alle tematiche di genere.</p> <p>Migliore monitoraggio dell'adeguatezza delle pensioni</p> <p>Impatti positivi sui diritti fondamentali</p>	<p>Rimuovere gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori contribuirebbe a rendere più efficienti i mercati del lavoro, soprattutto in vista delle prossime strozzature sul mercato del lavoro per determinate professioni.</p> <p>Le misure volte ad elevare l'età effettiva di pensionamento possono avere impatti positivi sulle finanze pubbliche (redditi più alti e meno spese di assistenza sociale), sulla competitività dell'UE (maggiore offerta di lavoro) e sulla crescita del PIL.</p> <p>Migliore uso delle risorse a livello dell'UE</p> <p>Taluni impatti positivi sul settore finanziario</p> <p>Piccoli costi di transizione per le imprese e per le PMI che si devono adeguare alla nuova legislazione</p> <p>Maggiore sicurezza delle pensioni integrative private</p> <p>Ottimizzare l'effetto della spesa fiscale a sostegno dei risparmi privati a fini pensionistici</p>
<u>Opzione IIa</u>	<p>Se si riesce ad evitare reazioni negative degli Stati membri ad un intervento più deciso da parte dell'UE gli impatti sociali generali possono essere più positivi di quelli dell'opzione IIa</p> <p>La possibilità di trasferire diritti a pensione professionale in un nuovo sistema pensionistico può avere ulteriori impatti sociali positivi</p>	<p>Impatti economici positivi più incisivi rispetto a IIa se le misure proposte sono attuate con successo e rapidità</p> <p>Esiste tuttavia il rischio che taluni Stati membri resistano alle soluzioni proposte, minando l'efficacia generale del pacchetto e i suoi impatti economici positivi.</p> <p>Con la maggiore protezione fornita dalla direttiva sull'insolvenza e la trasferibilità dei</p>

	Maggiori impatti positivi sui diritti fondamentali rispetto all'opzione secondaria IIa	diritti a pensione possono aumentare i costi per le imprese e le PMI
--	--	--

7. Confronto delle opzioni

Dalla valutazione dell'impatto, che inizia confrontando l'opzione I con l'opzione II, risulta che la seconda opzione è da preferire rispetto alla prima.

La prima opzione non raggiunge in modo sufficiente l'obiettivo di fornire un sostegno più effettivo agli Stati membri a garantire pensioni adeguate, sostenibili e sicure. L'opzione I non soddisfa la necessità di concepire le politiche sulle pensioni in modo completo, identificata dalla relazione congiunta sulle pensioni del comitato per la politica economica e del comitato per la protezione sociale e richiesta nelle conclusioni del Consiglio. In particolare sarebbe trascurata la necessità sottolineata dal Consiglio di tenere conto delle molteplici interconnessioni tra mercati del lavoro, sistemi di sicurezza sociale e politiche dei mercati finanziari, analisi dei progressi delle riforme, impatti della crisi e peggioramento delle situazioni problematiche. Tale opzione non soddisferebbe nemmeno le aspettative dei soggetti interessati, che nelle loro risposte alla consultazione sul Libro verde sostenevano con decisione un approccio olistico nei confronti delle pensioni.

La terza opzione non sembra, per il momento, attuabile.

Dalla valutazione dell'impatto risulta anche che, nell'ambito della seconda opzione, l'opzione secondaria da preferire è la IIa. Le misure dell'opzione secondaria IIa hanno maggiori possibilità di quelle dell'opzione IIb di ottenere l'impatto generale desiderato e di ricevere ampio sostegno dei soggetti interessati. Poiché molte delle misure dipendono dalla partecipazione collaborativa dei soggetti interessati, questa è importante ai fini dei risultati strategici.

Molte tra le misure dell'opzione secondaria IIb potrebbero essere considerate più efficaci perché fanno maggiormente ricorso alla legislazione, ma questo sarebbe possibile solo se si riuscisse a concordare la legislazione e ad attuarla entro tempi ragionevoli. Inoltre, vista la grande diversità tra le situazioni nazionali ed il fatto che l'UE può legiferare solo in pochi tra i settori coinvolti, sono chiari i limiti del valore della legislazione supplementare a livello dell'UE proposta dall'opzione IIb. Per ottenere risultati più rapidamente e con maggiore adeguatezza rispetto alle situazioni nazionali sarebbe meglio lasciare alle riforme nazionali il compito di regolamentare l'età pensionabile per uomini e donne e l'obbligo di andare in pensione ad una determinata età, fornendo agli Stati membri orientamento e sostegno attraverso misure meno incisive.

L'opzione secondaria IIa affronta invece i problemi identificati con una miscela equilibrata di strumenti politici UE, compresi quelli legislativi, e strumenti meno incisivi, e contribuirebbe a costituire una forte partnership tra l'UE, gli Stati membri e gli altri soggetti interessati per promuovere le riforme attraverso la guida ed il sostegno per pensioni adeguate, sostenibili e sicure.

8. Monitoraggio e valutazione

La valutazione dell'impatto presenta i meccanismi per monitorare l'attuazione del pacchetto da preferire. Essi comprendono sia il monitoraggio assiduo e regolare dei risultati dei sistemi pensionistici nazionali a partire dal 2012, basandosi sugli strumenti elaborati per il metodo di coordinamento aperto (fondato su indicatori comuni e strutture di rapportistica consolidate) che il monitoraggio regolare della completezza della strategia UE da parte del gruppo di Commissari sulle pensioni e del gruppo interservizi sulle pensioni. Infine, l'attuazione del Libro bianco sarà valutata da una relazione sui progressi compiuti verso pensioni adeguate, sostenibili e sicure, da pubblicare nel 2014.