



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 14.10.2009
COM(2009) 545 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL
CONSIGLIO**

Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa

{SEC(2009) 1354}

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO E AL CONSIGLIO

Sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche per un'economia in ripresa

1. INTRODUZIONE

1. La presente comunicazione e la relazione che l'accompagna (*Relazione 2009 sulla sostenibilità*) valutano la sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri dell'UE. Si tratta di una versione aggiornata della comunicazione e della relazione del 2006¹ conseguente alla domanda del Consiglio ECOFIN di novembre 2006², il quale ha chiesto alla Commissione di preparare una nuova relazione sulla sostenibilità non appena nel 2009 fossero state disponibili le nuove proiezioni comuni della spesa connessa all'invecchiamento demografico. La presente comunicazione è pubblicata nel contesto della riflessione sulle strategie di uscita dalla crisi economica e finanziaria e sul quadro convergente e coordinato per la riforma delle economie europee che sta al centro della strategia per l'Europa 2020.
2. La relazione tiene conto del contesto della crisi economica e finanziaria e delle sue ripercussioni sulle finanze pubbliche nel momento in cui cominciano a manifestarsi i primi segnali di stabilizzazione. Fintantoché la ripresa non sarà sostenuta e le misure discrezionali adottate dai governi non saranno ritirate, non sarà possibile valutare a pieno l'impatto della crisi sulle finanze pubbliche. Visti tuttavia gli effetti considerevoli della crisi sul debito pubblico, la presente comunicazione fornisce un tempestivo contributo nel momento in cui, secondo il Consiglio europeo, "le politiche di bilancio devono essere gradatamente orientate verso la sostenibilità" ed "è necessario che le strategie d'uscita siano definite oggi ed attuate in maniera coordinata non appena la ripresa avrà avuto luogo, tenuto conto della situazione particolare di ogni singolo paese"³.
3. La valutazione periodica della sostenibilità di bilancio è conforme alla riforma del patto di stabilità e crescita, secondo cui la sorveglianza dovrebbe porre l'accento sulle questioni a lungo termine. Ultimamente gli Stati membri hanno concordato principi dettagliati sulla revisione degli obiettivi di bilancio a medio termine allo scopo di garantire che le proprie strategie di bilancio rispecchino reali necessità a medio termine, tenendo conto non soltanto dei livelli del debito, ma anche delle passività implicite, in particolare della spesa legata all'invecchiamento demografico, soprattutto quella prevista nel settore pensionistico e sanitario.

¹ "La sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche nella UE", *European Economy*, 4/2006 e comunicazione della Commissione - COM(2006) 574, 12.10.2006.

² Conclusioni del Consiglio su "La sostenibilità delle finanze pubbliche" del 7 novembre 2006.

³ Riunione informale dei capi di Stato o di governo, "Un linguaggio comune in vista del summit del G-20 a Pittsburgh", Bruxelles 17 settembre 2009.

2. **DOPO LA CRISI, UNA SFIDA DIFFICILE**

4. **All'indomani di una crisi profonda l'economia europea sta dando segnali di un inizio di ripresa.** Grazie ad una politica efficace e sostanziale in atto dall'autunno 2008, coordinata nel quadro del piano europeo di ripresa economica⁴, si sono potuti evitare il crollo finanziario e una perdita di fiducia generalizzata. L'incertezza rimane tuttavia ad alti livelli ed esistono ancora rischi di anelli di retroazione negativa tra il settore finanziario e l'economia reale. Dato il calo della produzione registrato nei trimestri precedenti, quest'anno l'attività economica dovrebbe contrarsi del 4%, mentre nel 2010 la crescita sarà minima.

5. **Le decisioni di politica finanziaria sono state efficacemente indirizzate in funzione sia della necessità che dell'urgenza di far uscire l'economia dalla crisi.** Gli stimoli fiscali di natura discrezionale e gli stabilizzatori automatici hanno funzionato da ammortizzatori per l'attività economica e hanno contribuito ai recenti segnali di miglioramento, ma hanno favorito un sostanziale deterioramento dei conti pubblici. Da un disavanzo dello 0,8% del PIL nel 2007, ovvero il miglior risultato in trent'anni, i disavanzi pubblici dei paesi dell'UE dovrebbero raggiungere, in media, il 6% nel 2009 e circa il 7% nel 2010. In tre anni, dal 2007 al 2010, il rapporto tra debito pubblico lordo e PIL sta crescendo complessivamente nell'UE di più di venti punti percentuali. Inoltre, passività contingenti particolarmente importanti potrebbero dar luogo a spese effettive nei prossimi anni, sebbene certe spese a sostegno del settore finanziario possano essere recuperate.

6. **Non va ignorata la sostenibilità delle finanze pubbliche in una prospettiva a più lungo termine.** Sebbene il debito e il disavanzo siano di per sé in fortissimo aumento, gli attesi effetti dell'invecchiamento della popolazione dovrebbero pesare sulle finanze pubbliche molto più della crisi. I costi finanziari della crisi e del previsto sviluppo demografico si rafforzano a vicenda fino a rendere la sostenibilità di bilancio una sfida difficile. Le proiezioni a disposizione mostrano che in assenza di sforzi ambiziosi tesi ad attuare le riforme strutturali e a consolidare i conti pubblici, nei decenni a venire la spesa per interessi e quella legata alle pensioni pubbliche, al servizio sanitario e all'assistenza a lungo termine aumenteranno vertiginosamente.

3. **COME VALUTARE LA SOSTENIBILITÀ A LUNGO TERMINE DELLE FINANZE PUBBLICHE**

7. **La sostenibilità si riferisce alla capacità di un governo di sostenere in futuro l'onere finanziario del proprio debito. Non esiste un limite massimo definito per livelli di debito sostenibili.** I limiti di sostenibilità variano nel tempo e da paese a paese. La capacità di gestire debiti elevati dipende, fra le altre cose, dal grado di sviluppo dei mercati finanziari, dai rischi percepiti, dalla fiducia nella capacità di un governo di attuare le riforme strutturali e di risanare i disavanzi, nonché dal grado di avversione al rischio a livello mondiale e da investimenti alternativi ai titoli di Stato. I paesi il cui rapporto debito/PIL è elevato e in cui gli squilibri esterni o le passività contingenti sono importanti sono tuttavia particolarmente esposti, in tempi di

⁴ "Un piano europeo di ripresa economica", comunicazione della Commissione al Consiglio europeo – COM(2008) 800, 26.11.2008.

congiuntura economica instabile, alle turbolenze del mercato, quali le variazioni dei tassi e dei differenziali di interesse.

8. **Un aumento una tantum dell'entità del debito pubblico non mette necessariamente a repentaglio la sostenibilità.** A condizione che le misure adottate dai governi siano temporanee e vengano ritirate non appena la ripresa è accertata, l'espansione del bilancio in un contesto di crisi non è pregiudizievole alla sostenibilità. A porre problema sono la natura strutturale dei disavanzi elevati e il fatto che, in assenza di un'adeguata strategia di riforma strutturale, la crisi può avere effetti duraturi sulla produzione e sul potenziale di crescita, sovrapponendosi al perdurante rallentamento della crescita del PIL e all'aumento della spesa legata agli andamenti demografici.
9. **La politica di bilancio non è sostenibile qualora implichi nel tempo un accumulo eccessivo del debito pubblico** – nel presente o nel futuro prossimo – e un servizio del debito in crescita costante. La sostenibilità impone di evitare un eccessivo incremento delle passività delle amministrazioni pubbliche – un peso per le generazioni future – garantendo però nel contempo la capacità dello Stato di fornire i servizi pubblici indispensabili, compresa la necessaria rete di sicurezza durante i periodi di difficoltà, e la capacità di adattare le politiche per far fronte a nuove sfide.
10. Al fine di analizzare, sulla base delle attuali politiche, se le finanze pubbliche siano o meno sostenibili, è dunque necessario adottare una prospettiva a lungo termine. La valutazione è basata su proiezioni a lungo termine⁵ della spesa pubblica, delle entrate e del disavanzo che tengono conto dei fattori trainanti della spesa, quali l'invecchiamento della popolazione e l'accumulo del debito. Per quantificare i rischi che gravano sulla sostenibilità delle finanze pubbliche degli Stati membri si fa ricorso alla nozione consolidata di divario di sostenibilità. Detto indicatore misura di quanto bisognerebbe rivedere, *oggi e in maniera duratura*, i tributi o la spesa, allo scopo di garantire che il debito pubblico si mantenga ragionevolmente entro i limiti del periodo di proiezione. Perché una valutazione sia completa è tuttavia necessario prendere altresì in considerazione tutta una serie di altri indicatori quali il debito attuale, le passività contingenti, gli stock di attivi statali, la pressione fiscale, le proiezioni circa l'evoluzione delle pensioni medie e il rendimento dei fondi pensione a capitalizzazione, gli andamenti dei divari di sostenibilità nel caso in cui non vengano adottate misure, nonché la possibilità di migliorare, in alcuni paesi, la protezione sociale.
11. È possibile evitare un aumento del rapporto debito pubblico/PIL nei prossimi anni e misure a livello politico possono e dovrebbero essere adottate per arginare la tendenza del debito a crescere. In caso di politiche invariate, dunque non tenendo conto delle misure che i governi potrebbero star considerando ma che non hanno ancora adottato, gli scenari a lungo termine presentati nella relazione di accompagnamento alla presente comunicazione mostrano per i prossimi decenni un aumento incessante del rapporto debito pubblico/PIL. Tali scenari permettono di valutare i rischi a cui gli Stati membri devono far fronte, ma non sono inevitabili. Gli

⁵ “Relazione 2009 sull'invecchiamento demografico”, relazione congiunta della Commissione e del Parlamento europeo, *European Economy*, 2, e comunicazione della Commissione “Gestire l'impatto dell'invecchiamento della popolazione nell'Unione europea” – COM(2009) 180, 29.4. 2009.

scenari basati su politiche invariate sono perfetti per valutare la sostenibilità a lungo termine, ma non costituiscono previsioni realistiche per alcun paese e sono utili a illustrare la portata delle misure politiche necessarie a garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e a mostrare quali sarebbero le conseguenze nel caso in cui non venissero adottate misure. Un tale approccio, già utilizzato nella relazione sulla sostenibilità del 2006, è stato approvato dal Consiglio ECOFIN del novembre 2006, il quale ha concluso che questo tipo di relazione dovrebbe servire da base per le valutazioni della sostenibilità a lungo termine nel quadro dei programmi annuali di stabilità e di convergenza.

12. La valutazione della sostenibilità a lungo termine della politica di bilancio fa oggi pienamente parte della sorveglianza di bilancio dell'UE. Tuttavia, **in un contesto di crisi e di ripresa, la valutazione della sostenibilità è condotta con un grado d'incertezza maggiore del normale**. Da una parte è difficile giudicare con esattezza la posizione di bilancio strutturale di partenza nel 2009, a causa sia dell'incertezza relativa al prodotto potenziale e al differenziale tra quest'ultimo e il prodotto effettivo, sia del modo in cui le entrate fiscali sono state colpite dalla crisi, nonché della natura duratura o temporanea delle misure di sostegno adottate dai governi. Nella misura in cui i deficit strutturali non siano stati completamente "depurati" dalle misure temporanee adottate nel contesto della crisi, il rischio per la sostenibilità potrebbe essere stato sovrastimato. D'altra parte, se non vengono adottate riforme a sostegno della crescita, nel prossimo decennio la crisi potrebbe avere effetti prolungati sulla futura crescita delle nostre economie. In tal caso, gli indicatori di base di sostenibilità contenuti nella relazione di accompagnamento sottostimerebbero i rischi.

4. VALUTAZIONE DELLA SOSTENIBILITÀ PER PAESE

13. La sostenibilità a lungo termine delle finanze pubbliche e l'impatto dell'invecchiamento demografico sul bilancio costituiscono una preoccupazione per tutti gli Stati membri dell'UE. Il livello del rischio a lungo termine a cui essi sono esposti, così come le sue fonti, variano tuttavia considerevolmente da Stato membro a Stato membro. Tali variazioni sono dovute a: i) differenze nelle posizioni di bilancio iniziali della pubblica amministrazione nel 2009, compresi il livello del debito e il disavanzo strutturale; ii) differenze nel finanziamento e nella portata dei sistemi di protezione sociale e iii) differenze nel potenziale di crescita risultanti dai loro relativi livelli di sviluppo e dai previsti andamenti demografici.
14. Sulla base degli indicatori quantitativi della sostenibilità⁶, dell'analisi di sensitività delle ipotesi soggiacenti e di ulteriori fattori quali il debito, gli attivi delle amministrazioni pubbliche e le proiezioni sulle pensioni, si è giunti a una valutazione globale dei rischi a lungo termine per la sostenibilità delle finanze pubbliche che gli Stati membri potrebbero dover affrontare⁷. Sulla base di detta metodologia e a seguito dell'approccio sviluppato nella comunicazione del 2006, nonché come

⁶ Gli indicatori di sostenibilità partono dal presupposto che la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione (pensioni, sanità, cure a lungo termine, disoccupazione e istruzione) seguirà gli andamenti demografici e si basano sul rapporto costante entrate e altre spese primarie/PIL.

⁷ La relazione di accompagnamento contiene una spiegazione dettagliata della metodologia usata e dei diversi scenari alternativi.

esposto in detta comunicazione e approvato nelle conclusioni del Consiglio ECOFIN del novembre 2006, gli Stati membri vengono raggruppati in categorie a seconda del livello di rischi a lungo termine - e loro principale fonte – cui sono esposti. Nelle sue conclusioni il Consiglio ha inoltre ritenuto che la categorizzazione usata nella relazione sulla sostenibilità costituisce uno strumento importante per valutare le sfide che gli Stati membri si trovano attualmente ad affrontare in materia di sostenibilità.

15. **La Bulgaria, la Danimarca, l'Estonia, la Finlandia e la Svezia** vantano posizioni di bilancio relativamente più solide e in anni recenti hanno avviato ampie riforme dei loro sistemi pensionistici. Sebbene in ognuno dei suddetti paesi la crisi stia conducendo a un deterioramento dei bilanci pubblici e a un sostanziale aumento del rapporto debito pubblico/PIL, la loro posizione di bilancio strutturale rimane più solida che nella maggior parte dei paesi dell'UE ed essi presentano pertanto un basso livello di rischio a lungo termine. In Bulgaria, Danimarca, Estonia e Svezia la spesa connessa all'invecchiamento dovrebbe crescere nei prossimi decenni ben al di sotto della media dell'UE. In Finlandia, dove il costo finanziario della crisi è stato ingente, si prevede un sostanziale aumento della spesa, sebbene lo stock considerevole di attivi finanziari nel portafoglio della previdenza sociale aiuti ad assorbire il deterioramento dei conti pubblici.
16. **Il Belgio, la Germania, la Francia, l'Italia, l'Ungheria, il Lussemburgo, l'Austria, la Polonia e il Portogallo** sono paesi che presentano caratteristiche molto diverse per quel che concerne le loro posizioni di bilancio iniziali e la spesa connessa all'invecchiamento della popolazione. Il Belgio, la Germania e l'Austria dovrebbero sostenere spese legate all'invecchiamento demografico prossime o superiori alla media dell'UE, ma le loro posizioni di bilancio iniziali sono relativamente solide, sempre che il deterioramento dei conti pubblici dovuto alla crisi non diventi strutturale. Per quanto il risanamento a medio termine migliori gli indicatori di sostenibilità, saranno indispensabili riforme per affrontare l'aumento della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione. Per il Belgio il rapporto debito/PIL, che sta riavvicinandosi a posizioni superiori al 100%, costituisce un fardello e un rischio specifico. Il previsto aumento della spesa pensionistica è, in Lussemburgo, il più alto di tutta l'UE, sebbene il rischio sia ammortizzato dal livello del debito, attualmente basso, e da ingenti attivi finanziari statali.
17. Per Francia, Italia, Ungheria, Polonia e Portogallo i costi a lungo termine dell'invecchiamento della popolazione non dovrebbero essere particolarmente elevati. Tuttavia, considerate le loro posizioni di bilancio iniziali, anche senza tener conto di un possibile aumento della spesa connessa all'invecchiamento demografico la politica di bilancio non è sostenibile. In tutti i suddetti paesi la crisi e le misure di sostegno alla ripresa stanno conducendo a un velocissimo aumento del rapporto debito/PIL, azzerando rapidamente i miglioramenti realizzati negli ultimi anni in materia di risanamento. Per la Polonia le proiezioni indicano un calo della spesa pensionistica a lungo termine dovuto al trasferimento delle prestazioni pensionistiche verso fondi a capitalizzazione, per quanto tale prevista diminuzione sia anche legata a una forte riduzione del rapporto prestazioni/contributi. Ciò potrebbe tanto sollevare questioni di adeguamento delle pensioni, quanto comportare un aumento della povertà delle fasce più anziane della popolazione. Per la Francia, una volta che la ripresa sarà più solida, un risanamento di bilancio ambizioso sarà indispensabile e costituirà un passo essenziale verso il miglioramento della sostenibilità. In Portogallo una recente riforma del sistema pensionistico ha largamente contribuito al

miglioramento della sostenibilità, sebbene la posizione di bilancio strutturale rimanga fortemente sbilanciata. Per quel che riguarda l'Italia, se si vuole che l'ingente rapporto debito/PIL⁸ scenda progressivamente sarà indispensabile procedere a un veloce risanamento del bilancio non appena la ripresa avrà avuto luogo. Nel caso dell'Ungheria, lo stretto divario di sostenibilità si deve alla riforma delle pensioni e al recente risanamento del bilancio, nonostante la correzione degli squilibri strutturali attuata negli ultimi anni vada portata avanti al fine di ridurre il debito. Nel complesso, per questo gruppo di paesi il rischio di sostenibilità a lungo termine è medio.

18. **Per la Repubblica Ceca, Cipro, l'Irlanda, la Grecia, la Spagna, la Lettonia, la Lituania, Malta, i Paesi Bassi, la Romania, la Slovenia, la Slovacchia e il Regno Unito** il divario di sostenibilità è oltre il 6% del PIL situandosi, nel caso dell'Irlanda, della Grecia, della Spagna, della Slovenia e del Regno Unito oltre il 12%. Poiché in quasi tutti i succitati paesi il divario di sostenibilità deriva da un elevatissimo aumento previsto della spesa connessa all'invecchiamento demografico associato, nella maggior parte dei casi, a forti squilibri iniziali, essi sono esposti a un più alto rischio a lungo termine. Ciò significa che nei prossimi anni detti paesi dovranno attuare, per ridurre il loro divario, sia ambiziosi programmi di risanamento a riduzione del debito e del disavanzo che profonde riforme del sistema di protezione sociale. È il caso soprattutto della Grecia, che si trova a far fronte al secondo più alto aumento della spesa pensionistica di tutta l'UE, mentre il suo elevato rapporto debito/PIL si va ad aggiungere alle preoccupazioni per la sostenibilità. Per la maggior parte dei paesi ad alto rischio – in particolar modo per l'Irlanda, la Grecia, la Lettonia, la Spagna e il Regno Unito – la possibilità che perdurino gli effetti della crisi sulla posizione di bilancio e sulla crescita a medio termine rappresenta una seria preoccupazione. Per questi paesi, evitare un rapidissimo aumento del rapporto debito/PIL costituisce una sfida politica già in una prospettiva a medio termine.
19. **Rispetto alle valutazioni precedenti, in molti paesi vi è stato un peggioramento della sostenibilità.** Rispetto alla situazione del 2006 il divario di sostenibilità si è allargato nella maggior parte dei paesi e dieci di essi (Irlanda, Spagna, Lettonia, Lituania, Malta, Paesi Bassi, Austria, Polonia, Slovacchia e Regno Unito) si trovano ora in una categoria di rischio più alta. Nel caso dei paesi maggiormente colpiti dalla crisi, il peggioramento del divario di sostenibilità è particolarmente grave. Grazie al risanamento e alla riforma pensionistica l'Ungheria e il Portogallo sono tuttavia passati dalla categoria di paesi a più alto rischio a quella a medio rischio.
5. **SOSTENIBILITÀ DELLE FINANZE PUBBLICHE PER UN'ECONOMIA IN RIPRESA: SFIDE POLITICHE**
20. Il deterioramento delle finanze pubbliche dovuto alla crisi e il previsto aumento della spesa connessa all'invecchiamento demografico costituiscono entrambi sfide politiche di primo piano. Data l'attuale situazione di bilancio, i previsti cambiamenti nella struttura demografica e gli scenari di crescita economica a lungo termine, il debito pubblico di molti paesi aumenterà significativamente. Sebbene attualmente i

⁸ Si prevede che alla fine del 2010 raggiungerà oltre il 116%, la percentuale più alta dall'introduzione dell'euro.

tassi d'interesse siano bassi, man mano che le economie escono dalla crisi il forte aumento dell'emissione di titoli di Stato eserciterà su di essi una pressione al rialzo, a scapito degli investimenti. Le finanze pubbliche e i regimi di protezione sociale hanno attutito l'impatto economico e sociale della crisi. Al fine di evitare più in là misure correttive più austere, i provvedimenti per migliorare la sostenibilità di bilancio individuati nei programmi di stabilità e di convergenza degli Stati membri dovrebbero essere attuati in maniera decisa non appena le condizioni lo consentano, nonostante la necessità di continuare a sostenere l'economia e di evitare di soffocare l'inizio di ripresa.

21. In passato un rapporto debito/PIL elevato è spesso stato corretto da una veloce crescita economica. Di fronte a sviluppi demografici che incidono negativamente sulla crescita potenziale, il ruolo svolto dalle riforme a sostegno della produttività sarà sempre più importante. **La riduzione del rapporto debito/PIL dovrà avvenire tramite un mix tra risanamento del bilancio e riforme strutturali a sostegno della crescita potenziale.**
22. **Nei decenni a venire può essere evitato un aumento rapido e non sostenibile del debito pubblico.** La strategia per far fronte alle implicazioni economiche degli andamenti demografici è in atto dal Consiglio europeo di Stoccolma del 2001 e comprende: i) la riduzione del disavanzo e del debito, ii) aumenti dei tassi di occupazione e iii) riforme dei sistemi di protezione sociale. Detta strategia ha dato prova di validità e rimane d'applicazione. Tuttavia, la situazione macroeconomica risultante dalla crisi ha cambiato il contesto, il modo in cui detta strategia può essere attuata, il peso relativo delle sue componenti e l'urgenza della sua esecuzione. Se prima della crisi i tre assi di cui è composta costituivano delle opzioni tra le quali i paesi potevano scegliere, oggi ognuno di essi è indispensabile per la maggior parte dei paesi dell'UE.
23. Il primo elemento della strategia incentrata sulla sostenibilità fa riferimento alla necessità di ridurre il debito tramite il raggiungimento e il mantenimento di saldi di bilancio solidi. Durante il decennio precedente alla crisi numerosi paesi sono riusciti a mettere in atto un ambizioso piano di risanamento. Gli Stati membri che, conformemente al patto di stabilità e crescita, hanno raggiunto i loro obiettivi di medio termine (OMT), sono riusciti a ridurre considerevolmente il loro rapporto debito/PIL e hanno migliorato i loro indicatori di sostenibilità. Ciò ha consentito loro di disporre di un nuovo margine di manovra per mettere in atto una politica espansionistica anticiclica nel momento in cui, nel secondo semestre del 2008, la crisi si è fatta maggiormente sentire.
24. Se non si procede con determinazione a un risanamento di bilancio il semplice superamento della crisi economica e finanziaria in atto non sarà sufficiente a riportare i debiti pubblici sulla via della sostenibilità. Le proiezioni basate su uno scenario nel quale la crescita recupererà la traiettoria di lungo termine che aveva prima della crisi mostrano che, in mancanza di un risanamento, il rapporto debito pubblico lordo/PIL potrebbe raggiungere il 100% nell'intera UE già nel 2014 e continuare a crescere. Uno sforzo di risanamento dello 0,5% del PIL l'anno per risanare le finanze pubbliche fino a quando gli Stati membri non avranno raggiunto i

loro OMT⁹ non farà che stabilizzare il rapporto debito/PIL a circa il 100% nel caso in cui la crescita dovesse impiegare del tempo a recuperare la traiettoria che stava seguendo prima della crisi. Per questo motivo, sebbene il sostegno alle finanze pubbliche vada mantenuto fino a quando la ripresa non sarà assicurata, le politiche di bilancio devono essere progressivamente rincentrate sulla sostenibilità.

25. Una celere contrazione del rapporto debito/PIL dipenderà inoltre da un ordinato smaltimento degli attivi accantonati al fine di sostenere il settore finanziario e da una gestione efficace delle passività contingenti¹⁰. Il ritiro, al momento opportuno, delle misure a sostegno del settore pubblico a favore del comparto finanziario deve conciliare la necessità di salvaguardare la stabilità finanziaria con l'obiettivo a medio termine di restituire sostenibilità al settore finanziario e di tornare ad un mercato concorrenziale che funzioni, tutelando al tempo stesso gli interessi dei contribuenti in conformità alla politica in materia di aiuti di Stato.
26. **Il secondo asse della strategia consiste nell'aumentare i tassi di occupazione.** Le riforme strutturali, mirate soprattutto a migliorare il funzionamento dei mercati del lavoro, hanno contribuito ad innalzare i tassi di occupazione tra i lavoratori più anziani e le donne, nonché ad aumentare il potenziale di crescita. Controbilanciando in parte l'effetto che il calo della popolazione in età lavorativa avrebbe sulla crescita, l'innalzamento dei tassi di occupazione ha costituito prima della crisi un passo importante in direzione della sostenibilità. Attualmente, con l'impiego che si contrae e con la disoccupazione in aumento, è necessario evitare il radicamento della disoccupazione congiunturale, un aumento della disoccupazione a lungo termine e una riduzione dei tassi di partecipazione. Esiste un ampio consenso su una serie di principi a livello europeo¹¹ per attutire l'impatto della crisi, dare forma ad una ripresa durevole e contribuire alla crescita potenziale in una prospettiva a più lungo termine. È importante dare priorità alle misure volte a ridurre i costi dell'aggiustamento e ad accelerare le transizioni sul mercato del lavoro. **Le politiche dovrebbero essere in sinergia con gli obiettivi sociali di sostegno del reddito dei cittadini più svantaggiati, che di per sé aiuterebbero a stimolare la domanda aggregata.** Le politiche a breve termine tese a far fronte alla crisi non dovranno ostacolare le strategie di riforma a lungo termine, compresa l'attuazione dei principi di flessicurezza nel quadro della strategia di Lisbona. Gli Stati membri dovrebbero in particolare astenersi dal ricorrere a politiche quali i regimi di prepensionamento allo scopo di attutire l'impatto di una maggiore disoccupazione e della ristrutturazione industriale. Nei paesi che fanno parte dell'area dell'euro le politiche del mercato del lavoro dovrebbero inoltre agevolare, attraverso l'impatto che hanno sul costo del lavoro per unità di prodotto, l'aggiustamento strutturale, ed in particolare la correzione delle significative divergenze sul piano della competitività esterna.
27. Una lezione importante che le crisi del passato ci hanno insegnato è che queste possono avere effetti negativi sulla crescita potenziale e che, per contrastarli, occorrono ridistribuzioni, innovazione e un aggiustamento strutturale. Le riforme strutturali sono pertanto chiamate a svolgere un ruolo fondamentale all'interno della

⁹ Riferimento fissato nel patto di stabilità e crescita per l'andamento del risanamento.

¹⁰ Garanzie sulle obbligazioni emesse dalle banche o sui prestiti da esse concessi, società veicolo ("bad banks") ed altre entità.

¹¹ "Guidare la ripresa in Europa", comunicazione della Commissione per il Consiglio Europeo di primavera - COM(2009) 114, 4.3.2009.

strategia globale elaborata per riportare le economie su percorsi di crescita e di bilancio sostenibili. Pur adeguandosi alle specifiche circostanze di ogni singolo paese, per stimolare la crescita potenziale le agende di riforma non solo dovrebbero includere le succitate misure atte a sostenere i mercati del lavoro e ad aumentare i tassi di partecipazione, ma dovrebbero anche prevedere il pieno sfruttamento del mercato unico; riforme tese a migliorare il funzionamento dei tre assi della conoscenza dell'UE, ovvero istruzione, R&S e innovazione, i quali contribuiscono allo sviluppo tecnologico e alla crescita della produttività; sforzi in merito alle tecnologie "verdi".

28. **Sono necessarie riforme dei sistemi di protezione sociale: terzo componente della strategia.** Per molti Stati membri gli avanzi primari necessari per ridurre il debito e garantire un pieno prefinanziamento della spesa connessa all'invecchiamento della popolazione sono inverosimilmente elevati. Detti avanzi primari sono ben al di sopra dei livelli storici finora registrati nei paesi dell'UE e dovrebbero essere mantenuti per molto tempo.
29. **La riforma del sistema pensionistico e di quello sanitario rappresentano il miglior strumento politico per garantire la sostenibilità.** Per quel che riguarda le pensioni, molti sono i percorsi di riforma possibili intrapresi o presi in considerazione da diversi paesi. Tali percorsi spaziano dalle modifiche alle regole per la maturazione dei diritti pensionistici all'instaurazione di una migliore relazione tra contributi versati durante la vita attiva e pensioni, dall'innalzamento dell'età pensionabile legale all'inasprimento dei criteri di ammissibilità e alla rimozione degli incentivi al prepensionamento. In diversi paesi si è incoraggiato i futuri pensionati ad integrare le loro pensioni statali con risparmi propri e con fondi pensione a capitalizzazione. Tuttavia, durante la crisi gli andamenti dei mercati finanziari hanno messo in luce i rischi connessi al trasferimento di una larga parte delle prestazioni pensionistiche verso fondi pensione a capitalizzazione e hanno minato la volontà politica e delle parti sociali di mettere in atto riforme che lasciano una buona parte delle pensioni in balia delle fluttuazioni del mercato. La Commissione continuerà a lavorare di concerto con il Consiglio e con gli Stati membri al fine di trarre insegnamenti per la concezione di regimi a capitalizzazione e individuarne i beneficiari, in modo da assicurare un'offerta adeguata e sostenibile di regimi pensionistici privati. Ogni paese dovrà individuare le riforme che meglio rispondono alle sue caratteristiche e preferenze sociali e sarebbe auspicabile che si arrivasse ad un consenso per metterle in atto. **L'iniziativa di diversi Stati membri di prendere in considerazione un innalzamento dell'effettiva età pensionistica che rispecchi l'aumento della speranza di vita merita una più ampia riflessione.** Oltre a generare un risparmio della spesa pubblica in una prospettiva di medio - lungo termine, un innalzamento dell'età pensionabile legale ed effettiva contribuisce ad accrescere la popolazione attiva e frena il rallentamento del prodotto potenziale. Il prolungamento della vita lavorativa e la corrispettiva maturazione dei diritti pensionistici avranno inoltre effetti positivi sul reddito dei pensionati.
30. **Il previsto aumento a lungo termine della spesa sanitaria è elevato e costituisce di per sé un rischio per la sostenibilità.** Dati i complessi meccanismi - difficilmente prevedibili - del progresso della tecnologia medica, che hanno contribuito considerevolmente all'aumento della spesa, le proiezioni potrebbero persino sottostimare la spesa futura. Inoltre la necessità, per alcuni paesi, di migliorare sia il numero che la qualità dei servizi sanitari e di ampliare la portata dell'assistenza

formale a lungo termine fornita ai più anziani potrebbe significare un'ulteriore pressione per le finanze pubbliche. Visti gli innumerevoli aspetti che la caratterizzano, è necessario che una riforma del sistema sanitario tenga conto di diverse questioni complesse che vanno dalle possibilità di rendere il sistema stesso più efficiente alle risorse destinate alla medicina preventiva e curativa, dal modo in cui affrontare la sfida di riuscire a mantenere un'adeguata forza lavoro nel settore all'equilibrio tra il finanziamento a carico dei pazienti e delle assicurazioni pubbliche e private, dal livello di concorrenza tra i prestatori di servizi sanitari all'efficace valutazione e gestione della tecnologia volta a migliorare l'efficienza e a garantire servizi di alta qualità pur razionalizzando i costi, o a questioni etiche quali l'accesso a trattamenti costosi.

31. **Data la scarsità delle risorse pubbliche, è indispensabile migliorare la qualità delle finanze pubbliche.** L'ammmodernamento dei servizi pubblici e la riduzione delle spese improduttive aiuta a frenare l'innalzamento del debito, svincola risorse che possono essere investite in settori stimolatori di crescita quali l'istruzione, la ricerca e l'innovazione e per garantire il raggiungimento di altri obiettivi politici (nel campo della sanità, dell'ambiente e della salute) e incentiva ulteriormente l'aumento della capacità produttiva dell'economia. Il risanamento del bilancio attraverso un aumento delle entrate dovrebbe tenere conto degli effetti di incentivo, dell'efficienza e della competitività e dovrebbe essere incentrato sulle misure a minor effetto distorsivo, in particolar modo sulla partecipazione al mercato del lavoro e sull'accumulazione di capitale, contribuendo al tempo stesso al conseguimento di altri obiettivi (per esempio, le ecotasse).

6. CONCLUSIONI

32. Le proiezioni a lungo termine che si hanno a disposizione mostrano che in assenza di riforme strutturali e di un impegno ambizioso di risanamento dei conti pubblici, nei decenni a venire si assisterà ad aumenti insostenibili della spesa per interessi, della spesa pensionistica e sanitaria, nonché di quella connessa all'assistenza a lungo termine. **L'aumento della spesa pubblica e le prospettive di una crescita costante del debito pubblico costituirebbero un ostacolo ad una ripresa sostenibile e duratura e ad una crescita economica equilibrata.**
33. **Un'efficace espansione di bilancio quale risposta alla recessione non è incompatibile con la sostenibilità delle finanze pubbliche a più lungo termine.** Le misure di bilancio volte ad accrescere la fiducia e a sostenere la domanda sono efficaci unicamente se vengono percepite dai mercati e dall'opinione pubblica come temporanee e in linea con la sostenibilità a lungo termine; in caso contrario, ovvero se gli agenti economici prevedono un'espansione durevole del debito, esse perderanno la loro efficacia per divenire controproducenti, specialmente una volta superato l'apice della crisi e in presenza dei primi segnali di ripresa.
34. Mettendo in evidenza la necessità e l'urgenza di riforme strutturali, esperienze pregresse dimostrano che le crisi costituiscono un'opportunità che i governi possono cogliere per fare delle scelte decisive in questo campo. È necessario che le strategie di bilancio per uscire dalla crisi e volte al raggiungimento di obiettivi a medio termine ambiziosi e realistici siano definite adesso ed attuate in maniera coordinata non appena la ripresa avrà avuto luogo, tenuto conto della situazione particolare di

ogni singolo paese. Per sostenere le dovute riforme e migliorare la credibilità del risanamento di bilancio, il quale si protrarrà inevitabilmente per più anni, c'è la possibilità che gli Stati membri abbiano bisogno di sviluppare ulteriormente le proprie procedure istituzionali a rafforzamento della stabilità. Alla sostenibilità del debito andrebbe conferito un ruolo esplicito e altamente rilevante all'interno delle procedure di sorveglianza previste dal patto di stabilità e crescita.

35. È nel contesto della sfida posta dalla sostenibilità e della necessità di sostenere la neonata ripresa che la Commissione ha raccomandato la correzione degli squilibri in quei paesi che si trovano attualmente in situazione di debito eccessivo. Ed è sempre in questa prospettiva che gli Stati membri dovrebbero porsi obiettivi ambiziosi e realistici nei loro programmi di stabilità e di convergenza, i quali dovrebbero prestare specifica attenzione a strategie orientate verso la sostenibilità.