



BANCA CENTRALE EUROPEA

EUROSISTEMA

Bollettino economico

Numero 5 / 2019



a cura di Marta Rodríguez-Vives e Linda Kezberé

In tempi di livelli di indebitamento elevati, debole crescita strutturale e invecchiamento della popolazione come quelli attuali, uno dei punti centrali del dibattito di policy è il ruolo dello Stato nella fornitura dei servizi di propria competenza e nella distribuzione delle risorse alla società. Le decisioni dei governi in merito al sistema fiscale e alle prestazioni sociali hanno un'importante influenza sui risultati macroeconomici nell'area dell'euro. Il presente articolo illustra come è organizzata nei paesi dell'area dell'euro la spesa sociale, attraverso i trasferimenti alle singole famiglie o l'erogazione di beni e servizi collettivi. Le scelte relative al livello e alla struttura della spesa sociale variano da paese a paese e riflettono le preferenze della società circa le politiche sociali. Scopo di questo articolo è analizzare la spesa sociale pubblica nei paesi dell'area dell'euro e la sua evoluzione a partire dal periodo pre-crisi. Vengono inoltre esaminati i diversi sistemi di previdenza sociale in ambito pensionistico e sanitario in vigore nei paesi dell'area dell'euro, oltre che la spesa per istruzione. Particolare attenzione viene dedicata all'analisi delle pensioni, poiché queste rappresentano la quota più consistente della spesa sociale in tutti i paesi. L'articolo individua la necessità di politiche e riforme volte a garantire la sostenibilità della spesa sociale, soprattutto alla luce dell'invecchiamento della popolazione e di possibili shock avversi.

1 Introduzione

La disuguaglianza è ora al centro dei programmi di politica economica a livello internazionale, dal momento che sperequazioni crescenti rappresentano un potenziale elemento di disturbo per lo sviluppo economico futuro, nonché un ostacolo alla mobilità sociale intergenerazionale e alla coesione sociale. In particolare, le decisioni dei Governi in merito al sistema fiscale e alle prestazioni sociali hanno un notevole impatto sui risultati macroeconomici. In questo contesto, i responsabili delle politiche economiche stanno tentando di identificare la composizione più coerente dei conti pubblici, per favorire una "crescita inclusiva". Gli indirizzi di massima sulle riforme di bilancio e strutturali contenuti nelle raccomandazioni specifiche per paese⁹² formulate nell'ambito del Semestre europeo sono anch'essi a sostegno di una crescita inclusiva.

La teoria della finanza pubblica suddivide le funzioni delle Amministrazioni pubbliche in allocazione, stabilizzazione e distribuzione⁹³. In primo luogo, i Governi perseguono un utilizzo efficiente delle risorse dell'economia. In secondo luogo, le politiche di bilancio sono importanti ai fini della stabilizzazione del reddito e

⁹² Cfr. le raccomandazioni specifiche per paese sul [sito Internet](#) della Commissione europea. Le riforme indicate come auspicabili mirano a incrementare i posti di lavoro e a stimolare la crescita economica, preservando la solidità dei conti pubblici e l'equità sociale nei paesi dell'area dell'euro.

⁹³ Cfr. Musgrave, R.A., *The Theory of Public Finance: A Study in Public Economy*, McGraw Hill, New York, 1959.

del consumo nelle fasi del ciclo economico⁹⁴. In terzo luogo, tali politiche sono strumentali alla riduzione delle disuguaglianze del reddito risultanti dalle forze di mercato (disuguaglianza di mercato). La redistribuzione può essere misurata come la riduzione percentuale delle disuguaglianze di reddito indotte dal mercato derivante dall'azione diretta del governo (imposte dirette e trasferimenti in denaro).

La spesa sociale può essere definita come la spesa pubblica per la previdenza sociale, l'istruzione e la sanità⁹⁵. Queste risorse mirano a sollevare le famiglie dagli oneri finanziari collegati a una serie di rischi e di bisogni primari. Nella pratica, gran parte della spesa sociale consiste in trasferimenti sociali in denaro versati direttamente alle singole famiglie sotto forma di pensioni, indennità di disoccupazione e malattia, sussidi di assistenza sociale. Altre spese riguardano la fornitura di beni in natura, sia su base collettiva, nei casi in cui tali beni vengono prodotti e distribuiti direttamente dalle Amministrazioni pubbliche, sia su base individuale, attraverso la distribuzione di beni e servizi di mercato alle singole famiglie (o il rimborso dei relativi costi). Come spiegato nel riquadro 1, le diverse modalità di fornitura di beni e servizi pubblici producono un impatto significativo, direttamente o indirettamente, sul reddito disponibile delle famiglie e, di conseguenza, sui loro consumi.

È possibile analizzare la spesa sociale attraverso la classificazione dei dati relativi alle funzioni delle Amministrazioni pubbliche (COFOG)⁹⁶. La composizione della spesa sociale è data dalla spesa distributiva relativa alla previdenza sociale e da quella pre-distributiva a sostegno della crescita di lungo periodo (ovvero l'istruzione e, in misura minore, la sanità). Secondo la letteratura economica, anche gli investimenti in infrastrutture favoriscono la crescita, sebbene non rientrino nella categorizzazione di spesa sociale qui impiegata.

La spesa sociale rappresenta la componente più ampia della spesa pubblica in tutti i paesi dell'area dell'euro e la sua fetta più significativa è costituita dalle prestazioni pensionistiche. A partire dal 2001 la spesa sociale è cresciuta costantemente⁹⁷, sia in termini nominali sia in percentuale della spesa pubblica totale, nonostante una certa volatilità espressa in percentuale del PIL nel periodo della crisi. Nel 2017 la spesa sociale nell'area dell'euro rappresentava, in media, circa il 70 per cento della spesa pubblica complessiva (cfr. tavola 1) e ammontava al

⁹⁴ L'impatto della politica di bilancio sull'economia non è limitato alle sole politiche di bilancio discrezionali. Durante le recessioni, il gettito fiscale si riduce automaticamente e la spesa correlata alla disoccupazione aumenta; le altre spese delle Amministrazioni pubbliche rimangono sostanzialmente invariate, innescando gli "stabilizzatori automatici di bilancio". Tali stabilizzatori automatici contribuiscono inoltre a sostenere la domanda aggregata nelle fasi di rallentamento. Anche altre fluttuazioni strutturali o temporanee della spesa o delle entrate pubbliche avranno un impatto sul reddito e sulla spesa aggregati.

⁹⁵ Ai fini del presente articolo viene adottata questa definizione, che include le funzioni delle Amministrazioni pubbliche con il più ampio impatto sociale sulle famiglie. Circolano diverse altre definizioni di spesa sociale, da una restrittiva che include solo i trasferimenti in denaro o in natura associati alla previdenza sociale ad altre più ampie che comprendono anche la tutela dell'ambiente, le abitazioni e i servizi collettivi, le attività ricreative, culturali e religiose.

⁹⁶ Gli ultimi dati COFOG si riferiscono al 2017. I dati sono in termini nominali, vale a dire che i raffronti nel tempo riflettono anche i differenziali di inflazione e i raffronti dei livelli relativi ai diversi paesi riflettono le differenze nel livello dei prezzi. Cfr. l'articolo *Ripartizione per funzione della spesa pubblica nell'Unione europea*, nel numero di aprile 2009 del Bollettino mensile della BCE.

⁹⁷ I dati relativi alla spesa per previdenza sociale, sanità e istruzione sono disponibili a partire dal 2001 per l'area dell'euro e per la maggior parte dei paesi che la compongono.

31 per cento del PIL, ovvero a 3.500 miliardi di euro. La previdenza sociale è di gran lunga la componente più ampia della spesa sociale nei paesi dell'area dell'euro e rappresenta, in media, il 42 per cento della spesa pubblica totale e circa il 20 per cento del PIL. Tra i diversi paesi vi sono notevoli differenze nel livello di previdenza sociale, che rappresenta circa un terzo della spesa pubblica totale a Malta e in Lettonia e circa la metà in Finlandia e in Germania. La principale componente in tutti i paesi è rappresentata dalla spesa per le pensioni (di vecchiaia e di reversibilità), che ammonta in media al 12,4 per cento del PIL, seguita da malattia e invalidità, famiglie e bambini, disoccupazione e alloggi. Nonostante le riforme del sistema pensionistico avviate in molti paesi dell'area dell'euro, le pensioni costituiscono il principale carico di spesa per le Amministrazioni pubbliche. D'altro canto, negli ultimi anni i paesi dell'area dell'euro hanno limitato la spesa relativa a sanità e istruzione, che rispettivamente ammontano, in media, al 7,1 per cento e al 4,5 per cento del PIL (ovvero al 15 e al 9,6 per cento della spesa pubblica totale).

Tavola 1

Scomposizione della spesa sociale per funzione COFOG (area dell'euro, 2017)

Categoria COFOG	Miliardi di euro	Percentuale della spesa pubblica totale	Percentuale del PIL
Spesa sociale totale	3.522,6	66,8	31,4
Sanità	793,0	15,0	7,1
Istruzione	508,6	9,6	4,5
Previdenza sociale	2.221,1	42,1	19,8
di cui per malattia e invalidità	309,0	5,9	2,8
di cui per pensioni (di vecchiaia e di reversibilità)	1.388,4	26,3	12,4
di cui per famiglie e bambini	190,5	3,6	1,7
di cui per disoccupazione	172,3	3,3	1,5
di cui per alloggi	42,2	0,8	0,4

Fonte: Eurostat.

Non esiste un livello ottimale di spesa sociale in rapporto all'economia di un paese che si addica a tutte le varie realtà. La composizione ottimale della spesa sociale tiene conto di fattori microeconomici (come l'efficienza dei sistemi di spesa) e macroeconomici (come le dimensioni dei moltiplicatori di bilancio). Questa considerazione è a favore degli strumenti di bilancio che sostengono la crescita, basandosi sull'idea che la composizione dei conti pubblici abbia un impatto sul prodotto nel lungo periodo. Implica scelte politiche e preferenze sociali, come le dimensioni ottimali dello Stato⁹⁸, la governance di bilancio e il regime fiscale che finanzia la spesa sociale. Ha inoltre ripercussioni sulla sostenibilità del debito, sull'interazione con le altre politiche economiche, sulla demografia e sul capitale politico esistente per la soddisfacente attuazione delle riforme di bilancio e strutturali.

⁹⁸ I risultati in termini di prestazioni ed efficienza variano enormemente da paese a paese, tuttavia gli studi sembrano indicare un benchmark del rapporto fra spesa pubblica e PIL pari al 30-35 per cento circa del PIL nelle economie avanzate. Cfr. Afonso, A. e Schuknecht, L., "How 'big' should government be?", *EconPol Working Papers*, n. 23, European Network for Economic and Fiscal Policy Research, marzo 2019.

Di fatto, le pressioni politiche volte a scardinare le riforme che pesano sui cittadini più anziani potrebbero crescere in ragione dell'aumento dell'età del votante medio. Inoltre, con l'aumento del numero di beneficiari rispetto ai contribuenti, emergono questioni di equità intergenerazionale.

I sistemi di previdenza sociale e le modalità attraverso cui vengono forniti beni e servizi pubblici variano considerevolmente tra i diversi paesi dell'area

dell'euro. A causa delle diverse preferenze sociali, non vi è stata convergenza tra i sistemi adottati nei diversi paesi nel corso dell'ultimo decennio. Alcuni paesi adottano un "modello integrato con il pubblico" che collega i finanziamenti ai fornitori di beni e servizi appartenenti alla pubblica amministrazione. In altri paesi, l'Amministrazione pubblica acquista i beni e i servizi prevalentemente da produttori che operano sul mercato, secondo un "modello di contratto pubblico". La spesa sociale è pertanto rappresentata in modo differente nei conti nazionali dei diversi paesi, rendendo più complessa l'interpretazione dei dati raffrontati. Anche le stime degli obblighi relativi al regime pensionistico di previdenza sociale variano da paese a paese, a seconda del fatto che l'organizzazione degli schemi pensionistici sia più orientata al pubblico o al privato. In generale, nella maggioranza dei paesi dell'area dell'euro vigono schemi ampiamente improntati al pubblico, mentre nei Paesi Bassi e, in misura minore, in Irlanda, vi è una considerevole presenza di pilastri privati.

In conseguenza di tale diversità, una valutazione approfondita della spesa sociale richiede un'analisi dei microdati e dei sistemi fiscali dei singoli paesi.

I dati aggregati vanno interpretati con cautela e integrati con ulteriori studi. Ad esempio, è importante monitorare con attenzione i costi sostenuti per la fornitura di servizi pubblici e sottoporre a ulteriore analisi l'efficienza della spesa pubblica nel contesto delle procedure di revisione della spesa (vale a dire come si massimizza l'effetto economico della spesa utilizzando le risorse disponibili). Riguardo ai regimi fiscali in vigore, a parte la progressività delle imposte dirette e indirette e l'efficienza del sistema tributario, nei paesi dell'area dell'euro si fa ampio ricorso a esenzioni fiscali in ambito pensionistico, sanitario e degli alloggi. L'impatto di tali esenzioni sui conti pubblici e il loro effetto di attenuazione sulla distribuzione del reddito è difficile da calcolare. In ogni caso, ciò esula dalle finalità del presente articolo⁹⁹.

L'articolo è strutturato come segue: la sezione 2 analizza l'evoluzione della spesa sociale a partire dagli anni precedenti la crisi e suoi effetti sul reddito disponibile e sui consumi delle famiglie; la sezione 3 discute la funzione distributiva dei conti pubblici nei paesi dell'area dell'euro, con un'analisi descrittiva delle differenze tra i diversi sistemi di previdenza sociale e un approfondimento sulle pensioni, essendo la principale componente della spesa sociale in ciascun paese dell'area dell'euro; la sezione 4 conclude.

⁹⁹ Un recente studio di microsimulazione suggerisce che il costo-ricavo della spesa fiscale collegata alle pensioni è eterogeneo, e varia dai mancati ricavi molto considerevoli di paesi baltici e Portogallo (oltre il 13 per cento della spesa per pensioni di vecchiaia) al più neutrale impatto osservato in Spagna e in Lussemburgo, fino a un ricavo extra dell'1 per cento a Malta e di quasi il 5 per cento della spesa per pensioni di vecchiaia in Grecia (dovuto all'imposta di solidarietà). Cfr. Barrios, S., Moscarola, F.C., Figari, F. e Gandullia, L., "Size and distributional pattern of pension-related tax expenditures in European countries", *JRC Working Papers on Taxation and Structural Reforms*, n. 06/2018, Commissione europea, novembre 2018.

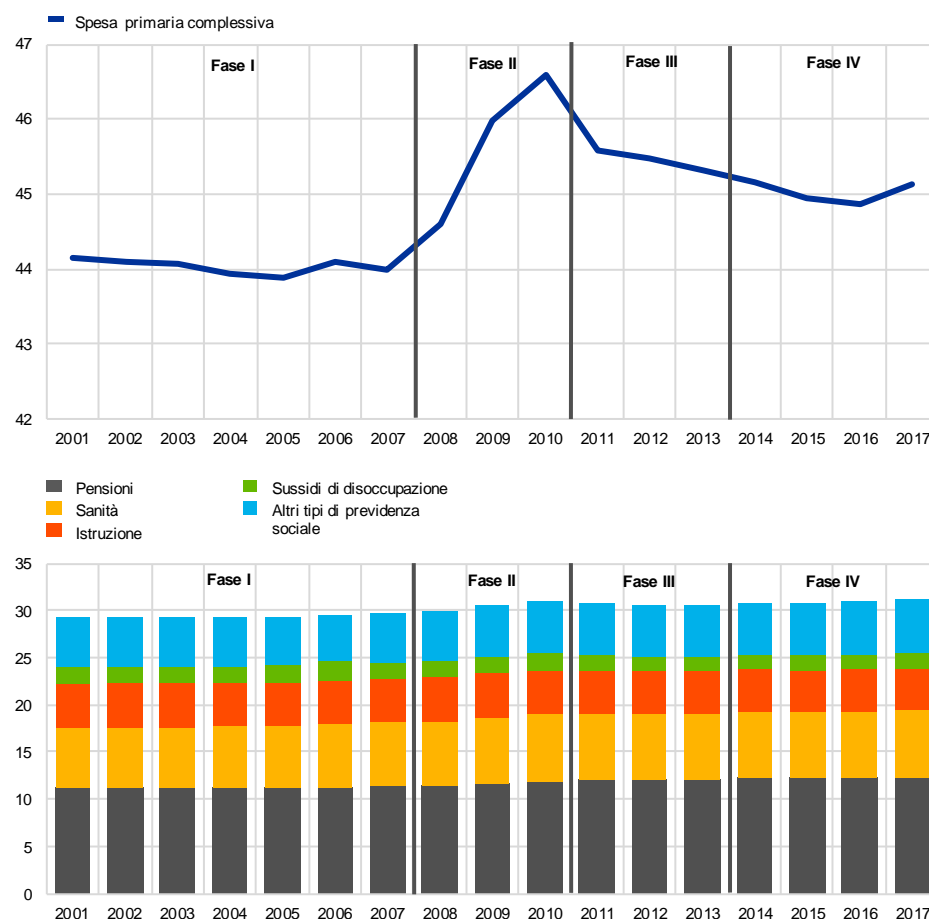
2 Evoluzione della composizione della spesa sociale nell'area dell'euro

Nell'area dell'euro si è osservato un aumento, in rapporto al PIL, sia della spesa pubblica complessiva sia di quella sociale, nonostante una certa volatilità nel periodo della crisi. Il grafico 1 illustra le tendenze del rapporto tra spesa primaria corretta per gli effetti del ciclo economico e PIL e le categorie di spesa sociale a livello dell'area dell'euro durante il periodo tra il 2001 e il 2017. Nella fase pre-crisi (Fase 1), la spesa primaria (ovvero la spesa pubblica totale al netto della spesa per interessi) era relativamente stabile. Durante la crisi finanziaria, il brusco peggioramento del PIL tra il 2008 e il 2010 è stato accompagnato da un temporaneo aumento della spesa (Fase 2) che si è riflesso in un aumento del rapporto tra la spesa primaria corretta per gli effetti del ciclo e il PIL. Dopo il picco della crisi finanziaria nel 2010, il rapporto spesa primaria/PIL ha iniziato a scendere (Fase 3), di riflesso alle politiche di consolidamento messe in atto dai paesi dell'area dell'euro alla luce delle crescenti preoccupazioni sulla sostenibilità del debito. Dopo la normalizzazione delle politiche di bilancio nel 2014 (Fase 4), il rapporto tra la spesa primaria e il PIL si è mantenuto stabile intorno al 45 per cento del PIL, un punto percentuale al di sopra del livello pre-crisi.

Grafico 1

Spesa primaria corretta per gli effetti del ciclo economico e scomposizione della spesa sociale nell'area dell'euro

(percentuali del PIL potenziale ai prezzi correnti)



Fonti: Commissione europea (Ameco ed Eurostat) ed elaborazioni della BCE.

Note: la fase I rappresenta il periodo pre-crisi (2001-2007). La fase II è la prima parte della crisi (2008-2010), il periodo nel quale la maggior parte dei paesi ha risposto con aumenti d'emergenza della spesa. La fase III è quella di consolidamento (2011-2013), sebbene alcuni paesi avessero avviato tale fase già prima di tale data (ad esempio la Lettonia, nel 2009). Nel 2013 erano stati fatti progressi significativi nel contenimento degli squilibri di bilancio. La fase IV rappresenta il periodo post-crisi (dal 2014). In diversi paesi il periodo di consolidamento si è protratto oltre il 2013 (ad esempio in Grecia e a Cipro). Le pensioni includono sia quelle di vecchiaia sia quelle di reversibilità. I dati sui sussidi di disoccupazione sono corretti per gli effetti del ciclo.

In generale, nell'area dell'euro la spesa per le pensioni è cresciuta più rapidamente del PIL potenziale, in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione. Come mostrato nel grafico 2, prima dell'avvio del consolidamento di bilancio, gli aumenti della spesa per le pensioni come percentuale del PIL potenziale (Fasi I e II) sono stati particolarmente forti in Portogallo, Grecia, Francia e Finlandia. D'altro canto, in diversi paesi si sono osservati aumenti al di sotto di quelli del PIL potenziale, in particolare durante il periodo tra il 2000 e il 2007 (Fase I). È il caso, in particolare, della Lettonia, della Lituania, dell'Austria, della Slovacchia, della Germania e della Spagna. Durante il periodo di consolidamento (Fase III), gli incrementi della spesa per le pensioni in rapporto al PIL potenziale sono proseguiti nella maggior parte dei paesi, con l'eccezione di Grecia e Irlanda, dove la spesa si è ridotta. Tali riduzioni, tuttavia, sono state minori rispetto agli aumenti osservati negli anni precedenti. Anche in Germania e in Estonia si sono osservate riduzioni della

spesa per le pensioni in percentuale del PIL potenziale. Dopo il 2013, la spesa per le pensioni ha continuato ad aumentare più rapidamente del PIL potenziale in circa la metà dei paesi dell'area dell'euro, in particolare in Finlandia¹⁰⁰. Questo aumento riflette la quota crescente di popolazione in età più avanzata, ma anche gli effetti delle riforme del sistema pensionistico precedentemente varate e il più basso livello di crescita del PIL potenziale nel periodo post-crisi. In prospettiva, per l'area dell'euro nel suo complesso le proiezioni indicano variazioni sostanziali dell'indice di dipendenza degli anziani, che passerà dalle oltre tre persone in età lavorativa per ogni individuo di età superiore o uguale ai 65 anni ad appena due persone in età lavorativa circa entro il 2070¹⁰¹. Le pressioni derivanti dall'invecchiamento della popolazione continueranno pertanto a limitare negli anni a venire i margini di manovra per le politiche di bilancio dei governi.

Grafico 2

Spesa pubblica per le pensioni nei paesi dell'area dell'euro

(variazioni cumulate, punti percentuali del PIL potenziale)



Fonti: Commissione europea (Ameco ed Eurostat) ed elaborazioni della BCE.

Note: le pensioni includono sia quelle di vecchiaia sia quelle di reversibilità. Le variazioni cumulate in punti percentuali del PIL potenziale si riferiscono al rapporto tra la spesa nominale per le pensioni basata sui dati COFOG (numeratore) e il PIL potenziale nominale (denominatore) calcolato utilizzando il PIL potenziale in termini reali ai livelli di riferimento del 2010 (banca dati Ameco) e il deflatore del PIL. Le stime sul prodotto potenziale per l'Irlanda sono fortemente influenzate dalle attività delle grandi imprese multinazionali e sono pertanto soggette a un grado di incertezza particolarmente elevato.

* I dati relativi a Germania e Lituania sono disponibili a partire dal 2001; quelli relativi a Belgio, Grecia, Italia, Lettonia, Malta, Slovacchia, Finlandia e area dell'euro a partire dal 2002.

L'impatto delle modifiche apportate alle politiche dopo lo scoppio della crisi è più evidente per la spesa sanitaria, poiché la crescita di tale voce di spesa sta rallentando nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro nonché nell'area nel suo complesso. Come illustrato nel grafico 3, aumenti significativi della spesa sanitaria in percentuale del PIL potenziale sono stati registrati nella maggioranza dei

¹⁰⁰ Il ruolo delle riforme pensionistiche nell'ambito del processo di consolidamento di bilancio e non solo, tema di particolare interesse se si considera che tali riforme potrebbero avere effetti particolarmente positivi sulla crescita di lungo periodo se saranno in grado di incrementare la partecipazione alle forze di lavoro, viene spiegato in dettaglio nella sezione 3.

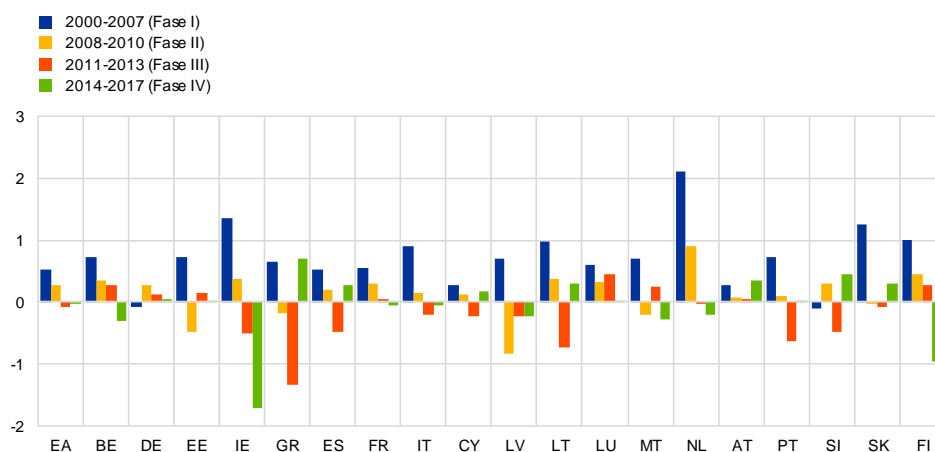
¹⁰¹ A livello dell'area dell'euro, entro il 2070 la quota di persone di età superiore o uguale a 65 anni dovrebbe salire dal 20 al 29 per cento della popolazione; dovrebbe aumentare dal 6 al 13 per cento anche la quota di persone di età superiore o uguale a 80 anni, che diverrà quasi equivalente a quella della popolazione giovane (15 per cento). Per contro, la popolazione di età compresa tra i 15 e i 64 anni (in età lavorativa) diminuirà passando dal 65 al 56 per cento. Secondo le proiezioni, l'indice di dipendenza degli anziani (il rapporto tra le persone di età superiore o uguale ai 65 anni e quelle di età compresa tra i 15 e i 64 anni) dovrebbe aumentare dal 30,9 al 51,8 per cento nel periodo tra il 2016 e il 2070. Cfr. la banca dati delle proiezioni demografiche sul [sito Internet](#) dell'Eurostat.

paesi dell'area dell'euro nel periodo precedente il consolidamento di bilancio, determinando l'incremento di tale voce di spesa in rapporto al PIL a livello dell'area dell'euro. Una crescita della spesa sanitaria lievemente inferiore a quella del PIL potenziale è stata osservata solo in Germania e in Slovenia. L'inizio della crisi ha determinato un cambio di tendenza e nella maggior parte dei paesi si è verificato un rallentamento della spesa sanitaria che in molti paesi è proseguito anche durante i periodi di consolidamento e di post-consolidamento. A partire dalla crisi, la spesa sanitaria è cresciuta meno del PIL potenziale almeno per un limitato periodo di tempo nella maggioranza dei paesi.

Grafico 3

Spesa pubblica per la sanità nei paesi dell'area dell'euro

(variazioni cumulate, punti percentuali del PIL potenziale)



Fonti: Commissione europea (Ameco ed Eurostat) ed elaborazioni della BCE.

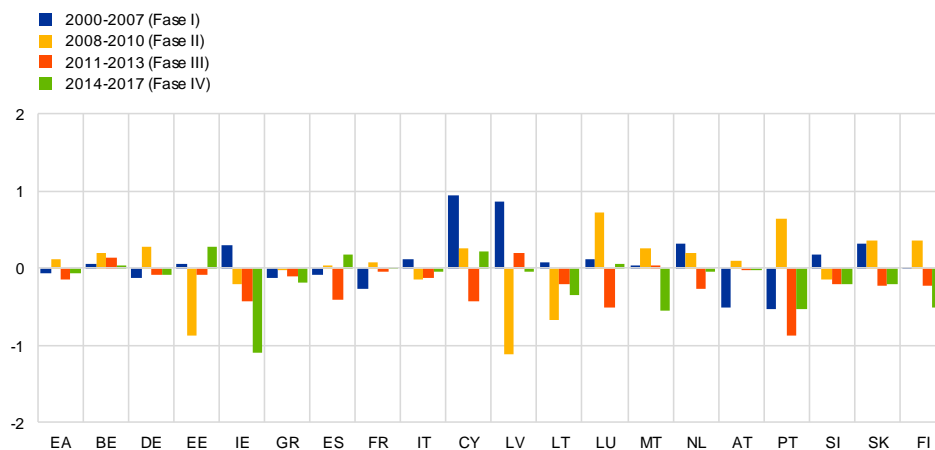
Note: le variazioni cumulate in punti percentuali del PIL potenziale si riferiscono al rapporto tra la spesa sanitaria in termini nominali basata sui dati COFOG (numeratore) e il PIL potenziale nominale (denominatore) calcolato utilizzando il PIL potenziale in termini reali ai livelli di riferimento del 2010 (banca dati Ameco) e il deflatore del PIL. Le stime sul prodotto potenziale per l'Irlanda sono fortemente influenzate dalle attività delle imprese multinazionali e sono pertanto soggette a un grado di incertezza particolarmente elevato.

La spesa per l'istruzione, generalmente considerata propedeutica alla crescita economica di lungo periodo, è diminuita nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro a partire dal periodo di consolidamento. Aumenti della spesa per l'istruzione in percentuale del PIL sono stati registrati prima del periodo di consolidamento, prevalentemente a Cipro, in Lettonia, in Irlanda, in Slovacchia e nei Paesi Bassi (cfr. grafico 4). Durante la crisi, e ancora più diffusamente nel periodo di consolidamento, si è osservato un calo generalizzato della crescita della spesa per l'istruzione, con alcuni paesi che hanno registrato tassi di crescita al di sotto di quelli del PIL potenziale, principalmente in relazione ai tagli apportati ai redditi da lavoro dipendente (salari di educatori e insegnanti). Nel periodo tra il 2014 e il 2017, la dinamica della spesa per istruzione in rapporto al PIL potenziale ha continuato a mostrarsi moderata nella maggior parte dei paesi, in particolare in Irlanda, a Malta, in Portogallo e in Finlandia.

Grafico 4

Spesa pubblica per l'istruzione nei paesi dell'area dell'euro

(variazioni cumulate, punti percentuali del PIL potenziale)



Fonti: Commissione europea (Ameco ed Eurostat) ed elaborazioni della BCE.

Note: le variazioni cumulate in punti percentuali del PIL potenziale si riferiscono al rapporto tra la spesa per l'istruzione in termini nominali basata sui dati COFOG (numeratore) e il PIL potenziale nominale (denominatore) calcolato utilizzando il PIL potenziale in termini reali ai livelli di riferimento del 2010 (banca dati Ameco) e il deflatore del PIL. Le stime sul prodotto potenziale per l'Irlanda sono fortemente influenzate dalle attività delle imprese multinazionali e sono pertanto soggette a un grado di incertezza particolarmente elevato.

Anche altre componenti della spesa sociale evidenziano tendenze divergenti.

In particolare, i dati relativi ai sussidi di disoccupazione evidenziano una dinamica molto eterogenea sia in termini temporali sia tra paesi; tale eterogeneità è riconducibile principalmente alla funzione di stabilizzazione economica dei sussidi. Sebbene sia generalmente aumentata nel periodo pre-crisi e nella prima parte della crisi (2008-2010), la spesa per i sussidi di disoccupazione è tendenzialmente diminuita a partire dal 2011. All'indomani della crisi finanziaria internazionale, la disoccupazione è cresciuta in modo significativo nella maggior parte dei paesi; tuttavia questo andamento si è manifestato in modo molto più marcato e durevole in alcuni paesi (quali Grecia, Spagna e Italia) rispetto ad altri (ad esempio Germania e Paesi Bassi). La spesa per malattia e invalidità, famiglie e bambini, alloggi e contrasto all'esclusione sociale, che aveva evidenziato una tendenza discendente prima degli anni della crisi (fino al 2005), ha cominciato a crescere stabilmente a partire da tale periodo. Questo andamento ha riflesso, in particolare, la spesa volta al contrasto all'esclusione sociale, come l'assistenza fornita alle persone a elevato rischio di povertà o in condizioni di difficoltà. La restante parte dell'articolo si concentra sull'analisi delle tre principali componenti della spesa sociale, ovvero pensioni, sanità e istruzione.

Riquadro 1

La spesa sociale in relazione al reddito disponibile e ai consumi delle famiglie

La spesa delle amministrazioni pubbliche per le funzioni sociali incide sul reddito

disponibile e sui consumi delle famiglie. I consumi finali delle famiglie¹⁰² rappresentano

l'ammontare complessivo di beni e servizi acquistati dalle famiglie per l'uso quotidiano. Si tratta

¹⁰² I consumi finali delle famiglie includono anche una stima dei consumi dei servizi forniti dalle abitazioni di proprietà.

della più ampia componente di spesa del PIL nell'area dell'euro (circa il 54 per cento del PIL nel 2018).

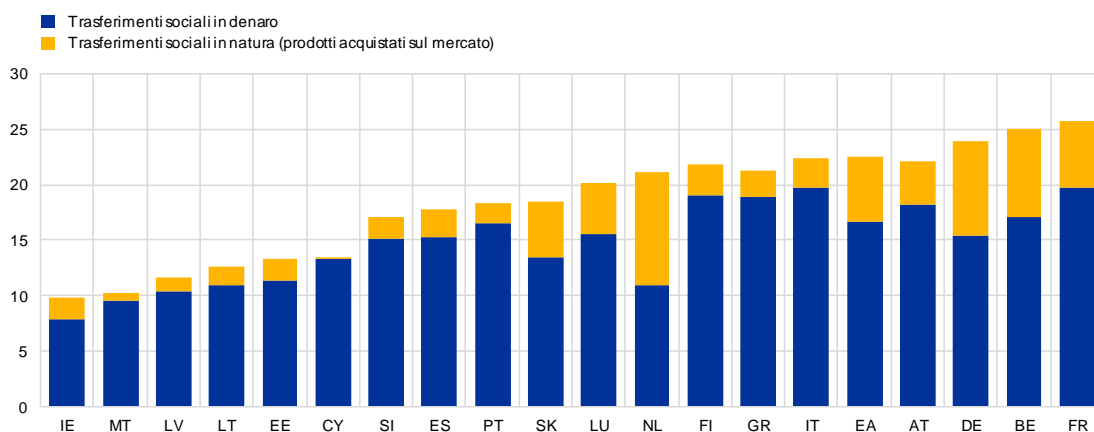
Un'ampia quota della spesa sociale sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche consiste in trasferimenti sociali alle famiglie, in denaro o in natura. I trasferimenti sociali in natura possono essere forniti in due modi: attraverso l'acquisto di prodotti sul mercato o tramite la produzione diretta da parte dello Stato. Nel primo caso, lo Stato acquista beni e servizi da produttori che operano sul mercato e li mette a disposizione delle famiglie gratuitamente o a prezzo ridotto; un esempio è costituito dai rimborsi delle spese sanitarie o del canone di affitto. Nel secondo caso, lo Stato produce beni e servizi che vengono forniti direttamente alle famiglie; è il caso dei trasferimenti di natura collettiva, come i servizi sanitari e di istruzione finanziati ed erogati direttamente dallo Stato. I costi relativi ai trasferimenti sociali di natura collettiva includono i redditi da lavoro dipendente, il consumo di capitale fisso e i consumi intermedi dei beni e dei servizi utilizzati per produrli. Per convenzione, i trasferimenti sociali in natura rientrano nei consumi finali collettivi.

Nel 2017, nei paesi dell'area dell'euro i trasferimenti sociali destinati alle singole famiglie variavano tra il 9,9 per cento del PIL in Irlanda e il 25,8 per cento del PIL in Francia (cfr. grafico A). I trasferimenti sociali vengono corrisposti principalmente in denaro (istogrammi blu nel grafico A). Tuttavia, per alcuni paesi dell'area dell'euro (Paesi Bassi, Slovacchia, Germania, Belgio, Lussemburgo e Francia) i trasferimenti sociali in natura acquistati sul mercato (istogrammi gialli) rappresentano oltre un quinto dei trasferimenti sociali totali.

Grafico A

Trasferimenti sociali erogati dallo Stato in denaro e in natura (2017)

(in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat.

Gli incrementi dei trasferimenti sociali in denaro accrescono direttamente il reddito disponibile lordo delle famiglie, che può essere destinato sia ai consumi finali sia al risparmio. Il grafico B illustra le componenti del reddito disponibile delle famiglie in percentuale del PIL nei paesi dell'area dell'euro nel 2017. In tale anno, nei paesi dell'area i trasferimenti sociali netti in denaro percepiti dalle famiglie hanno oscillato tra il 9 e il 22 per cento del PIL e il grosso di tali somme è stato corrisposto dallo Stato¹⁰³ (oltre l'80 per cento nella maggior

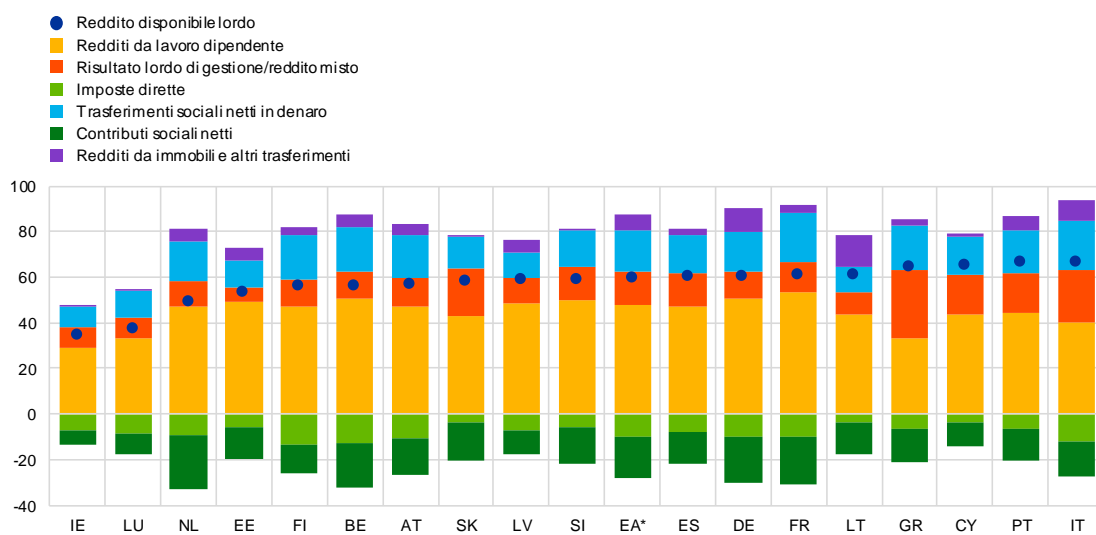
¹⁰³ I trasferimenti sociali in contanti vengono corrisposti alle famiglie anche dalle società finanziarie e non finanziarie (ad esempio prestazioni pensionistiche del secondo pilastro, sussidi per malattia e invalidità e benefit per la famiglia e le cure sanitarie a favore dei propri dipendenti) nonché da istituzioni senza scopo di lucro al servizio delle famiglie.

parte dei paesi dell'area). Solo nei Paesi Bassi la quota di trasferimenti a carico dello Stato è significativamente inferiore (60 per cento circa), a causa della rilevanza del secondo pilastro del sistema pensionistico (privato) nel pagamento delle prestazioni pensionistiche (cfr. riquadro 2).

Grafico B

Reddito disponibile lordo delle famiglie e sue componenti

(in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat.

Note: i dati per Malta non sono disponibili.

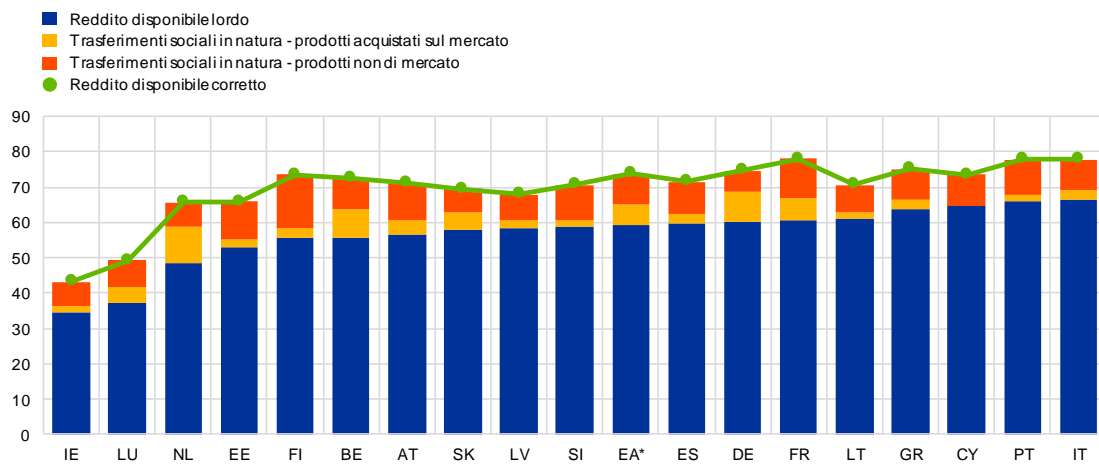
* L'aggregato dell'area dell'euro esclude Malta.

Al fine di correggere per gli effetti delle diverse pratiche di contabilizzazione dei trasferimenti sociali in denaro e in natura sul reddito disponibile delle famiglie, è possibile derivare un ulteriore aggregato per le famiglie (il “reddito disponibile corretto delle famiglie”), aggiungendo al reddito disponibile delle famiglie i trasferimenti sociali in natura (per i paesi dell’area dell’euro nel 2017, cfr. grafico C). I trasferimenti sociali in natura oscillano tra il 9 e il 18 per cento del PIL e accrescono in misura significativa il reddito disponibile corretto delle famiglie. La media dell’area dell’euro è pari al 14 per cento del PIL. I pagamenti in natura attraverso prodotti acquistati sul mercato sono più elevati in alcuni paesi (Paesi Bassi, Germania, Belgio e Francia) rispetto ad altri. Ciò dipende anche dal modello di finanziamento della previdenza sociale adottato (cfr. sezione 3 per i diversi schemi di finanziamento delle cure sanitarie).

Grafico C

Reddito disponibile lordo e reddito disponibile corretto delle famiglie (2017)

(in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat.

Note: i dati per Malta non sono disponibili.

* L'aggregato dell'area dell'euro esclude Malta.

3 I sistemi previdenziali dell'area dell'euro nel dettaglio

I sistemi previdenziali adottati dai paesi dell'area dell'euro e le loro riforme influenzano il profilo e i livelli della spesa pubblica.

La spesa destinata alla sanità o all'istruzione da ciascun paese riflette un ampio spettro di fattori di mercato, politici e sociali, nonché le diverse strutture di finanziamento e organizzative dei singoli sistemi nazionali. Il confronto tra la spesa pubblica sociale dei diversi paesi richiede un'interpretazione cauta, che tenga conto dei diversi sistemi e modelli previdenziali esistenti. Questa sezione fornisce uno sguardo di insieme sui diversi sistemi pensionistici, sanitari e di istruzione nell'area dell'euro e analizza le modalità attraverso cui la spesa pubblica può essere influenzata dalla scelta di un determinato modello.

Pensioni

L'assetto del sistema pensionistico varia significativamente tra i diversi paesi dell'area dell'euro.

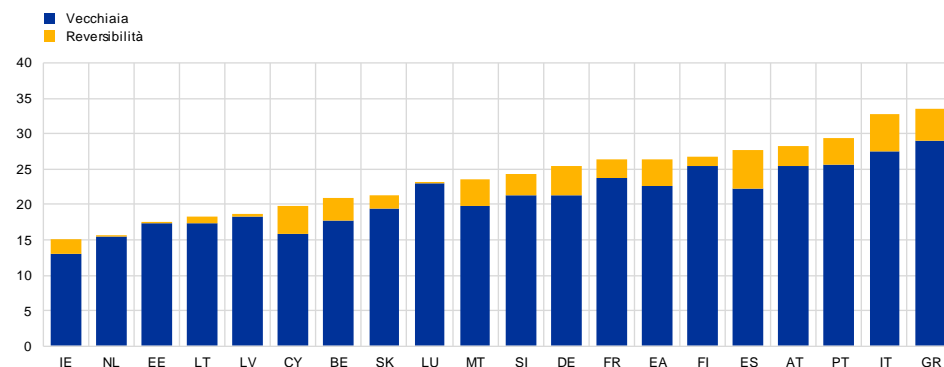
Tale varietà è riconducibile sia a differenze storiche sia ai diversi stadi di attuazione delle riforme del sistema pensionistico nei vari paesi. In particolare, l'organizzazione dei sistemi pensionistici in piani pubblici e privati produce un impatto sui rischi di sostenibilità. In tutti i paesi dell'area dell'euro, gli schemi pensionistici gestiti dalla pubblica amministrazione ricoprono un ruolo importante nella fornitura di prestazioni pensionistiche. Nel 2017, la spesa pubblica

per le pensioni di vecchiaia e di reversibilità¹⁰⁴ variava dal 15,1 per cento della spesa pubblica complessiva in Irlanda, al 33,5 per cento in Grecia (cfr. grafico 5).

Grafico 5

Spesa pubblica per le pensioni (2017)

(percentuale della spesa pubblica totale)



Fonte: Eurostat.

I sistemi pensionistici vengono tradizionalmente suddivisi in tre pilastri¹⁰⁵. Il primo pilastro consiste in un piano di previdenza sociale pubblica obbligatoria basato sul principio della ripartizione. Si tratta generalmente di regimi a prestazione definita, sebbene nei paesi dell'area dell'euro siano presenti anche sistemi a contribuzione nozionale definita e sistemi a punti. I sistemi a ripartizione comprendono spesso le pensioni di vecchiaia, di reversibilità e di disabilità. Il secondo pilastro include schemi di previdenza sociale aziendali, generalmente definiti dalle aziende in favore dei propri dipendenti. Tali schemi sono per lo più a capitalizzazione e possono essere a prestazione definita o a contribuzione definita. Il secondo pilastro comprende anche gli schemi a favore dei dipendenti pubblici, sia a capitalizzazione sia a ripartizione. Gli schemi privati volontari costituiscono il terzo pilastro, ma non rientrano nei piani di previdenza sociale¹⁰⁶. Essi assumono rilevanza nei paesi in cui l'Amministrazione pubblica incoraggia tali piani di risparmio fornendo ulteriore sostegno finanziario, ad esempio sussidi e incentivi fiscali (quali Germania, Lussemburgo, Italia, Malta, Austria, Portogallo e Slovacchia).

¹⁰⁴ Sebbene in molti paesi le pensioni di invalidità rientrino nei piani di previdenza sociale, tali dati sono esclusi per motivi di comparabilità, poiché nei dati COFOG i sussidi di invalidità sono riportati assieme ad altri sussidi per malattia.

¹⁰⁵ Gli schemi pensionistici possono essere classificati in base a diversi parametri. Oltre alla classificazione su tre pilastri, essi possono essere a ripartizione, quando le prestazioni correnti sono finanziate dai contributi correnti, o a capitalizzazione, quando i contributi correnti vengono investiti per finanziare prestazioni future. Gli schemi pensionistici possono anche essere suddivisi in regimi a prestazione definita e regimi a contribuzione definita. Nei regimi a prestazione definita, le prestazioni sono determinate da una formula, cui si può aggiungere un importo minimo garantito (SEC 2010 17.57). Nei regimi a contribuzione definita, le prestazioni sono definite esclusivamente in base al montante dei contributi versati e agli incrementi di valore risultanti dall'investimento degli stessi (SEC 2010 17.54).

¹⁰⁶ I contributi a tali piani di risparmio provengono dal reddito disponibile delle famiglie. Le prestazioni corrisposte non rientrano nella spesa pubblica, ma nelle assicurazioni sulla vita e nei diritti a rendite delle famiglie. Le assicurazioni sulla vita e i diritti a rendite consistono in attività finanziarie che i sottoscrittori delle polizze e i beneficiari delle rendite detengono nei confronti di aziende che forniscono tali servizi (SEC 2010 5.174).

Esistono inoltre piani di riduzione della povertà che prevedono la corresponsione di una pensione di base o la fornitura di assistenza sociale indipendentemente dai contributi degli schemi aziendali. Generalmente questi piani non rientrano nel sistema di previdenza sociale ma la spesa per tali prestazioni può essere inclusa nella spesa pensionistica.

La tavola 2 riassume gli schemi pensionistici dei paesi dell'area dell'euro ripartiti tra il primo e il secondo pilastro. Tutti i paesi dell'area dell'euro dispongono di schemi pensionistici del primo pilastro che coprono ampie quote delle forze di lavoro. Essi rappresentano la quota di spesa pubblica di gran lunga più ampia per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia, di reversibilità e di invalidità. Nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro questi regimi sono a prestazione definita. In tre paesi (Irlanda, Grecia e Paesi Bassi) le prestazioni per pensionamento vengono corrisposte a tariffazione forfettaria, indipendentemente dai contributi o dai criteri che ne determinano il livello. Tali pensioni a tariffazione forfettaria possono essere integrati con altri schemi pubblici o privati. In alcuni paesi vigono anche sistemi a contribuzione nozionale definita e a punti¹⁰⁷.

¹⁰⁷ Nei sistemi a punti, le prestazioni sono determinate da un punteggio acquisito in base agli anni e all'ammontare dei contributi versati o in base ad altri criteri.

Tavola 2

Schemi pensionistici del primo e secondo pilastro nei paesi dell'area dell'euro

	Primo pilastro	Secondo pilastro		
	Schemi di previdenza sociale obbligatoria	Altri schemi di previdenza sociale aziendali		
	Sistemi a ripartizione	Per dipendenti pubblici, a ripartizione ¹	A capitalizzazione	
Gestiti dalla pubblica amministrazione			Gestiti da privati	
BE	PD	PDP		PD, CD
DE	Punti	PDP		PD, CD, PDP
EE	PD	PDP		CD
IE	Tariff. fortettaria	PDP		CD, PD
GR ²	Tariff. fortettaria + PD + NCD	PDP		CD, PD
ES	PD	PDP		CD, PD
FR	PD, Punti	PDP		
IT	NCD			CD, PD
CY ³	Punti	PDP		CD, PD
LV	NCD	PDP		CD, PD
LT	Punti	PDP		CD
LU	PD	PDP		CD, PD
MT	PD	PDP		
NL	Tariff. fortettaria	PDP		CD, PD, PDP
AT	PD	PDP		CD, PD
PT	PD	PDP	CD	CD, PD, PDP
SI	DB		CD	CD
SK	DB	PDP		CD
FI ⁴	PD			CD, PD

Fonti: Sistema europeo di banche centrali (SEBC); Eurostat: Pensions in National Accounts; tavola 29 delle schede informative; Autorità europea delle assicurazioni e delle pensioni aziendali e professionali (European Insurance and Occupational Pensions Authority, EIOPA): Database of pension plans and products in the EEA; Statistical Summary, dicembre 2014; Commissione europea (Direzione generale per gli affari economici e finanziari): The 2018 Ageing Report.

Note: PAYG, sistemi a ripartizione (pay-as-you-go); PD, sistemi a prestazione definita; CD, sistemi a contribuzione definita; NCD, sistemi nozionali a contribuzione definita; PDP, sistemi a prestazione definita per dipendenti pubblici.

1) Questi regimi sono a metà strada fra i sistemi pensionistici pubblici (primo pilastro) e quelli professionali (secondo pilastro). Ai fini del presente articolo, essi sono inclusi nel secondo pilastro e classificati tra i regimi aziendali, ma mostrati separatamente rispetto agli altri regimi di quel pilastro.

2) Il sistema nozionale a contribuzione definita (NCD) in Grecia è un regime pensionistico obbligatorio complementare.

3) Il regime (a prestazione definita) riservato ai dipendenti pubblici si applica a tutti i dipendenti a tempo indeterminato assunti in data precedente o uguale al 1° ottobre 2011.

4) Il regime del primo pilastro è con patrimonio previdenziale a copertura parziale.

Inoltre, i deflussi dai regimi a ripartizione previsti per i dipendenti pubblici in quasi tutti i paesi dell'area dell'euro (eccetto l'Italia, la Slovenia e la Finlandia) e gli schemi pensionistici a capitalizzazione gestiti dalla pubblica amministrazione esistenti in Portogallo e in Slovenia sono anch'essi conteggiati nella spesa pubblica per le pensioni. Gli schemi pensionistici aziendali a capitalizzazione non esistono in Francia e a Malta.

Alla fine del 2018 l'Eurostat ha pubblicato un nuovo dataset sui diritti pensionistici maturati nella previdenza sociale. Esso fornisce informazioni sui

diversi schemi pensionistici adottati dai paesi dell'UE (primo e secondo pilastro) alla fine del 2015 e agevola la comparabilità tra paesi. I dati sono disponibili per tutti i paesi dell'area dell'euro ad eccezione di Grecia e Lussemburgo. Sebbene si riferiscano ai diritti pensionistici delle famiglie, essi illustrano anche l'importanza relativa degli schemi pensionistici rispetto alla spesa pubblica. Il riquadro 2 illustra il nuovo set di dati e i suoi possibili usi.

Riquadro 2

I diritti pensionistici maturati dalle famiglie nei diversi paesi dell'area dell'euro

a cura di István Vincze

L'Eurostat ha pubblicato un nuovo e dettagliato dataset, armonizzato, sui diritti pensionistici maturati nell'ambito della previdenza sociale alla fine del 2018¹⁰⁸. La nuova serie di dati mira a fornire una rilevazione esaustiva e coerente dei diritti pensionistici maturati nell'ambito delle assicurazioni sociali (primo e secondo pilastro) e ad agevolarne la comparabilità tra paesi¹⁰⁹. Essa contribuisce ad analizzare la composizione della ricchezza delle famiglie prescindendo dall'organizzazione dei sistemi pensionistici nazionali. Esso inoltre integra le informazioni disponibili sulle finanze pubbliche. È tuttavia opportuno sottolineare che i risultati della rilevazione non costituiscono una misura diretta della sostenibilità dei sistemi pensionistici a ripartizione né della sostenibilità complessiva delle finanze pubbliche dei paesi¹¹⁰. A tale scopo occorrerebbe ampliare il concetto di diritti pensionistici al fine di includere anche quelli che saranno maturati in futuro (passività implicite) distinguendoli dai futuri versamenti di imposte e contributi sociali (attività implicite)¹¹¹. A livello europeo, l'impatto dei sistemi pensionistici sulla sostenibilità delle finanze pubbliche è misurato dal rapporto sull'invecchiamento, curato dal Comitato di politica economica sulla base di stime complesse delle prestazioni e dei contributi pensionistici futuri nonché delle variazioni demografiche¹¹².

Il nuovo dataset raccoglie dati concernenti sistemi pensionistici classificati nel primo e nel secondo pilastro della struttura a tre pilastri tradizionalmente utilizzata ai fini di una descrizione esaustiva dei sistemi di reddito pensionistico. Essa fornisce informazioni sui regimi pensionistici che rientrano nel secondo pilastro e sono già inclusi nel "nucleo principale" dei dati di contabilità nazionale (SEC 2010) insieme alle informazioni sui sistemi pensionistici pubblici a ripartizione e sulle pensioni di previdenza sociale (primo pilastro). I sistemi pensionistici che rientrano nel terzo pilastro non sono compresi nella nuova serie di dati, in quanto in tal caso l'adesione è su base volontaria.

La tavola A illustra la classificazione dei sistemi pensionistici sulla base di vari criteri. Innanzitutto i sistemi pensionistici si distinguono in regimi facenti a capo ad

¹⁰⁸ I requisiti di rilevazione sono definiti nella tavola 29 del programma di trasmissione dei dati SEC 2010 ([ESA 2010 Transmission programme of data](#)): "Accrued-to-date pension entitlements in social insurance" (diritti pensionistici maturati nell'ambito della previdenza sociale).

¹⁰⁹ I primi risultati sono pubblicati sul [sito Internet](#) di Eurostat.

¹¹⁰ Cfr. anche Mink, R., M. Rodríguez-Vives, E. Barredo e J. Verrinder (2008), *Reflecting Pensions in National Accounts – Work of the Eurostat/ECB Task Force*, documento presentato alla trentesima conferenza generale dell'Associazione internazionale per la ricerca sul reddito e sulla ricchezza (International Association for Research in Income and Wealth, IARIW) tenutasi ad agosto 2008.

¹¹¹ Cfr. l'articolo *Diritti delle famiglie alle prestazioni nell'ambito dei regimi pensionistici promossi dalle amministrazioni pubbliche nell'area dell'euro: risultati sulla base del nuovo sistema di conti nazionali*, nel numero di gennaio 2010 del Bollettino mensile della BCE.

¹¹² Cfr. l'articolo *L'impatto economico dell'invecchiamento della popolazione e delle riforme pensionistiche*, nel numero 2/2018 di questo Bollettino.

amministrazioni non pubbliche (colonne da A a C) e regimi facenti a capo ad amministrazione pubbliche (colonne da D ad H), in base alla classificazione dell'ente su cui ricade la responsabilità ultima di eventuali carenze di finanziamento. I regimi pensionistici sono ulteriormente suddivisi in regimi a contribuzione definita (colonne A e D) e regimi a prestazione definita (colonna B e colonne da E ad H). I sistemi pensionistici istituiti dalle Amministrazioni pubbliche per i propri dipendenti sono raggruppati nelle colonne da E a G e suddivisi in regimi con patrimonio previdenziale gestiti da fondi pensione (colonna E) o da Amministrazioni pubbliche (colonna F) e regimi senza patrimonio previdenziale (colonna G). I regimi di previdenza sociale nazionali senza copertura patrimoniale sono raggruppati nella colonna H.

Tavola A

Classificazione dei regimi pensionistici rilevati nella nuova serie di dati

Rilevazione	Inclusi nella contabilità nazionale						Non inclusi nella contabilità nazionale		
Ente di gestione	Amministrazioni non pubbliche			Amministrazioni pubbliche					
Tipo di fondo pensione	Regimi a contribuzione definita	Regimi a prestazione definita e regimi ibridi	Totale	Regimi a contribuzione definita	Regimi a prestazione definita per dipendenti delle Amministrazioni pubbliche			Regimi pensionistici di previdenza sociale	Tutti i regimi pensionistici
	A	B	C	D	Classificato come società finanziaria	Classificato come amministrazione pubblica	Classificato come amministrazione pubblica	H	I
					E	F	G		

La tavola riporta diritti pensionistici già maturati. Tale impostazione tiene conto delle prestazioni pensionistiche da erogare in futuro a soggetti già pensionati e a persone in età lavorativa unicamente in base ai contributi versati finora (passività potenziali)¹¹³.

Nel caso dei regimi pensionistici a prestazione definita sono necessari calcoli attuariali al fine di stimare il valore corrente dei diritti pensionistici maturati. Tali calcoli si basano su vari fattori¹¹⁴, quali il tasso di attualizzazione, la crescita delle retribuzioni e le variabili demografiche, che hanno un impatto sul risultato finale. Finora la scelta di tali fattori è stata per quanto possibile armonizzata fra tutti i paesi dell'area dell'euro al fine di garantire una migliore comparabilità. Per stimare il valore attuale di tutte le prestazioni pensionistiche da erogare in futuro (l'anno base per la prima pubblicazione di questa serie di dati è il 2015) viene utilizzato un tasso di attualizzazione reale del 3 per cento (pari a un tasso nominale del 5 per cento). La crescita salariale rileva in quanto le prestazioni pensionistiche future saranno generalmente calcolate in percentuale della retribuzione complessiva, della retribuzione media in un determinato periodo di impiego o di quanto percepito nel corso della vita lavorativa. Le assunzioni circa la crescita delle retribuzioni (che riflette la crescita della produttività pro capite) considerate dal gruppo di lavoro sull'invecchiamento della popolazione forniscono le basi per un approccio armonizzato e consentono di arginare l'inevitabile eterogeneità delle traiettorie di crescita all'interno dell'area dell'euro. Anche l'aspettativa di vita futura ha un peso rilevante, in quanto determina il numero medio atteso di anni per i quali le prestazioni pensionistiche dovranno essere erogate. Per stimare fattori quali l'aspettativa di vita

¹¹³ Cfr. Mink, R. e Rodríguez-Vives, M. (a cura di), *Workshop on Pensions – 29-30 April 2009 – European Central Bank*, BCE/Eurostat, 2010.

¹¹⁴ Indicazioni dettagliate sui fattori di cui tener conto sono reperibili nella guida *Technical Compilation Guide for Pension Data in National Accounts*, elaborata congiuntamente dalla BCE ed Eurostat.

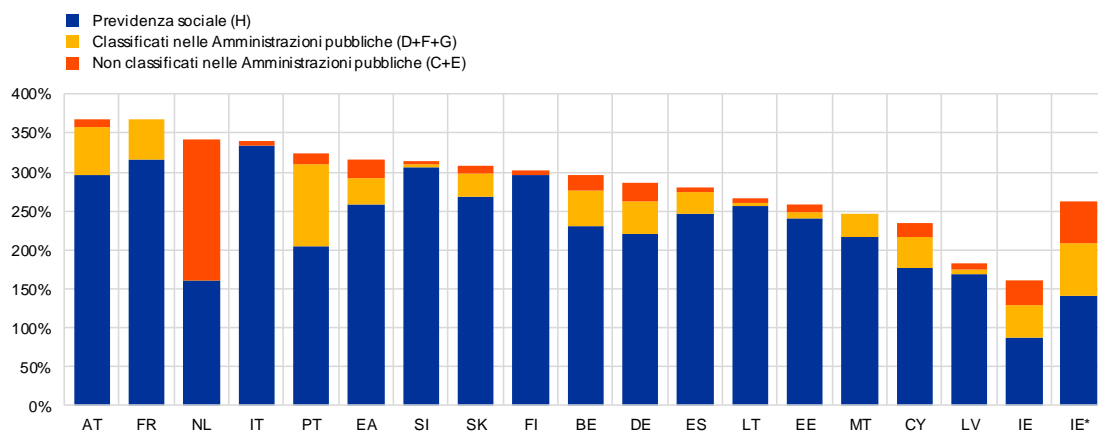
futura, i tassi di fecondità, i tassi di mortalità e i flussi migratori sono utilizzate le più recenti proiezioni demografiche di Eurostat (EUROPOP2015)¹¹⁵.

La gran parte dei diritti pensionistici stimati totali è costituita da pensioni di previdenza sociale (colonna H) e varia dall'86 per cento del PIL del 2015 (in Irlanda)¹¹⁶ al 333 per cento (in Italia), con valori superiori al 200 per cento nella maggior parte dei paesi (cfr. grafico A). I diritti maturati in altri regimi pensionistici gestiti da Amministrazioni pubbliche (colonne D, F e G) mostrano valori massimi del 60 per cento del PIL nella maggior parte dei paesi, ad eccezione del Portogallo (106 per cento). Tale categoria comprende i sistemi pensionistici appositamente istituiti dalle Amministrazioni pubbliche per i propri dipendenti. In Italia, Slovenia e Finlandia tali sistemi non esistono. La terza categoria è costituita da regimi pensionistici non gestiti dalle amministrazioni pubbliche. I diritti pensionistici maturati nell'ambito di tali regimi sono limitati, con l'eccezione del caso dei Paesi Bassi, in cui essi rappresentano più del 50 per cento del totale dei diritti pensionistici.

Grafico A

Scomposizione delle consistenze stimate totali di diritti pensionistici (fine del 2015)

(in percentuale del PIL)



Fonte: Eurostat.

Nota: i dati relativi ai diritti pensionistici maturati in Grecia e Lussemburgo non sono ancora stati pubblicati e non sono inclusi negli aggregati dell'area dell'euro.

Per l'Irlanda sono riportate due colonne, nella seconda delle quali (IE*) come denominatore viene utilizzato il reddito nazionale lordo modificato.

I nuovi dati possono contribuire a fornire un'indicazione della ricchezza delle famiglie sommando la ricchezza finanziaria totale di queste ultime, così come registrata e pubblicata nella contabilità nazionale (SEC 2010), e i diritti pensionistici maturati e non rilevati dalla contabilità nazionale (colonne G e H). La ricchezza finanziaria rilevata nella contabilità nazionale e accantonata attraverso vari tipi di strumenti finanziari, perlopiù depositi, titoli di debito, azioni e diritti maturati nell'ambito di regimi pensionistici aziendali diversi dalle assicurazioni sociali (secondo pilastro) e dalle assicurazioni sulla vita (terzo pilastro) varia da 11.000 euro pro capite in Slovacchia

¹¹⁵ Dati e ulteriori informazioni sul tema sono disponibili sul [sito Internet](#) di Eurostat.

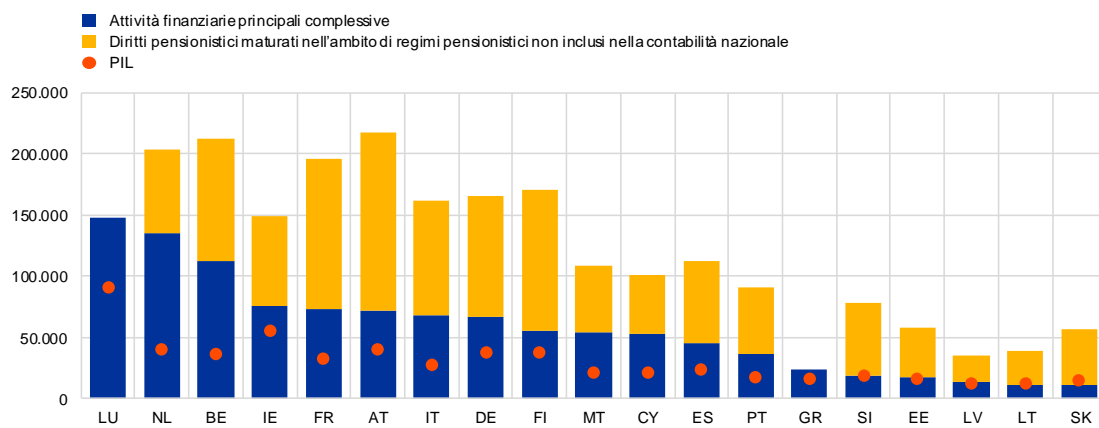
¹¹⁶ Il PIL dell'Irlanda è significativamente elevato per via degli effetti della globalizzazione. Al fine di escludere questi ultimi, è possibile utilizzare il [reddito nazionale lordo modificato](#) come indicatore alternativo delle dimensioni dell'economia irlandese. Il rapporto fra diritti pensionistici stimati totali e reddito nazionale lordo modificato è pari al 262 per cento, mentre la percentuale dei diritti maturati nei regimi di previdenza sociale è pari al 140 per cento.

a 148.000 euro pro capite in Lussemburgo¹¹⁷. Aggiungendo i diritti pensionistici maturati in regimi di previdenza sociale si ottiene un'indicazione della ricchezza massima potenziale delle famiglie nei paesi dell'area dell'euro.

Grafico B

Raffronto fra diritti pensionistici di previdenza sociale maturati e ricchezza finanziaria delle famiglie (a fine 2015)

(euro pro capite)



Fonti: BCE ed Eurostat.

Nota: i dati relativi ai diritti pensionistici maturati in Grecia e Lussemburgo non sono ancora stati pubblicati.

Nella maggior parte dei paesi dell'area dell'euro, le riforme delle pensioni nell'ultimo decennio si sono focalizzate sull'innalzamento dell'età pensionabile.

In molti paesi l'età pensionabile è legata, o lo sarà in futuro, alle variazioni delle aspettative di vita (ad esempio in Belgio, in Estonia, in Germania, in Grecia, in Italia, a Cipro, nei Paesi Bassi, a Malta, in Portogallo, in Slovacchia e in Finlandia). La tavola 3 riporta l'età pensionabile legale nei paesi dell'area dell'euro nel 2019, insieme all'età di pensionamento anticipato e all'età media di pensionamento effettiva, che tiene conto dei pensionamenti precedenti o successivi alla data legale. In molti paesi dell'area dell'euro l'età pensionabile è diversa per uomini e donne, anche se nella maggior parte di questi è in atto una tendenza a parificare le due età in futuro.

Gli incentivi ad andare in pensione prima o dopo l'età pensionabile definita per legge influiscono sull'età di pensionamento effettiva.

Alcuni paesi consentono il pensionamento anticipato con la corresponsione della prestazione piena al raggiungimento di un determinato numero di anni di contributi versati. In oltre la metà dei paesi dell'area, tuttavia, il pensionamento anticipato comporta una riduzione delle prestazioni pensionistiche corrisposte, mentre potrebbero essere previsti benefici aggiuntivi se si posticipa il pensionamento oltre l'età pensionabile. L'età media di pensionamento effettiva è al di sotto dell'età pensionabile legale nella

¹¹⁷ Inoltre, anche le attività non finanziarie, come le proprietà immobiliari, possono essere utilizzate per accantonare ricchezza per l'età avanzata. Tali attività sono particolarmente rilevanti in paesi con elevati tassi di proprietà dell'abitazione di residenza, ma la loro incidenza non è analizzata in dettaglio nel presente articolo.

maggior parte dei paesi; ciò indica che si fa ampio ricorso ai piani di prepensionamento.

Oltre all'innalzamento dell'età pensionabile collegato alle aspettative di vita, possono essere presenti misure di sostenibilità aggiuntive, talvolta automatiche, integrate nei sistemi pensionistici. In molti paesi sono previste formule che mettono in stretta correlazione i diritti pensionistici con la carriera contributiva. I tassi di sostituzione aggregati¹¹⁸ riportati nella tavola 3 mostrano che il reddito pensionistico proveniente dai tre pilastri sostituisce il reddito percepito in età lavorativa, in una percentuale che va dal 33 per cento in Irlanda all'86 per cento in Lussemburgo. In Irlanda e nei Paesi Bassi gran parte delle pensioni statali obbligatorie (primo pilastro) sono a tariffazione forfettaria, ovvero pensioni il cui importo non è correlato al reddito precedente il pensionamento; ciò spiega anche le basse quote di spesa per le pensioni di vecchiaia in rapporto alla spesa pubblica complessiva (cfr. grafico 5, più indietro)¹¹⁹. Nel resto dei paesi, i livelli delle prestazioni corrisposte dipendono dalla durata della carriera lavorativa e dai contributi versati nel corso dell'intera vita lavorativa o nella sua ultima o maggior parte.

¹¹⁸ Il tasso di sostituzione del reddito delle prestazioni pensionistiche indica in che percentuale il reddito percepito dalla persona in età lavorativa negli anni precedenti la pensione viene sostituito dalle prestazioni pensionistiche corrisposte. Il tasso di sostituzione supera il 60 per cento in Grecia, Spagna, Francia, Italia, Lussemburgo, Austria, Portogallo e Slovacchia. Le specifiche regole applicate possono determinare la collocazione del pensionato su un percentile più o meno elevato della distribuzione dei redditi al momento del pensionamento.

¹¹⁹ In ogni caso, la partecipazione agli schemi pensionistici del secondo pilastro è ampiamente diffusa e assicura un reddito aggiuntivo durante il pensionamento nei Paesi Bassi e, in misura minore, in Irlanda (cfr. riquadro 2).

Tavola 3

Età pensionabile, incentivi per il pensionamento anticipato/posticipato, tasso di sostituzione del reddito e proporzione della popolazione in età pensionabile

	Anno dell'ultima riforma delle pensioni	Età pensionabile legale (età pensionamento anticipato) 1° gennaio 2019, uomini/donne, se differisce	Incentivi		Età media di pensionamento effettiva 2012-2017, uomini/donne	Tasso di sostituzione aggregato 2017 (valori percentuali)	Percentuale di popolazione 65+ 2018 (valori percentuali)
			Penalizzazione per pensionamento anticipato	Gratifica per pensionamento posticipato			
BE	2015	65 (63)			62/60	50	19
DE	2019	65,6 (63)	X	X	64/63	46	21
EE	2010	63,5 (60,5)	X	X	66/65	45	20
IE	2018	66			66/64	33	14
GR	2016	67 (62)	X		61/60	62	22
ES	2013	65,7 (65)	X	X	62/62	69	19
FR	2014	67 (62)	X	X	61/61	68	20
IT	2018	67 ⁽¹⁾			62/61	71	23
CY	2012	65 (63)	X	X	66/61	43	16
LV	2014	63,5 (61,5)	X		63/62	43	20
LT	2019	63,8 (58,8) / 62,7 (57,7)	X	X	63/62	43	20
LU	2012	65 (57)			60/61	86	14
MT	2016	63 (61)		X	63/63	56	19
NL	2015	66,3			64/63	52	19
AT	2012	65 (60) / 60	X	X	63/61	64	19
PT	2007	66,4 (60)	X	X	70/66	67	22
SI	2012	65 (60)	X	X	62/61	46	19
SK	2019	62,5 (60,5) / ² (2)	X	X	61/59	62	16
FI	2014	63 (61)	X	X	64/63	53	21

Fonti: anno dell'ultima riforma alle pensioni ed età di pensionamento legale e anticipato: Sistema europeo di banche centrali (SEBC); incentivi: Commissione europea (The 2018 Ageing Report); età media di pensionamento effettiva: stime dell'OCSE basate sui risultati delle indagini nazionali sulle forze di lavoro; tasso di sostituzione aggregato: Eurostat (banca dati EU-SILC); percentuale di popolazione 65+: Eurostat.

Note: l'età media di pensionamento effettiva è la somma di tutte le età di pensionamento ponderata per la proporzione di tutte le fuoriuscite anticipate dalle forze di lavoro che si verificano in corrispondenza di tale età su un periodo di cinque anni. Il tasso di sostituzione aggregato è dato dal rapporto tra la mediana delle singole pensioni lorde della coorte di popolazione tra i 65 e i 74 anni e la mediana delle singole retribuzioni lorde della coorte di popolazione tra i 50 e i 59 anni, al netto di altre prestazioni previdenziali.

1) Il pensionamento anticipato è possibile a qualunque età, a condizione che siano stati accumulati almeno 43 anni e 1 mese (per gli uomini) e 42 anni e 1 mese (per le donne) di contributi.

2) L'età pensionabile è più bassa per le donne che hanno avuto figli e dipende dal numero di figli.

Inoltre, l'evoluzione del tasso di sostituzione durante il pensionamento è

determinata dalle regole di indicizzazione. La maggior parte dei paesi dell'area dell'euro applica regole di indicizzazione alle prestazioni pensionistiche. Tali regole sono collegate all'aumento dei prezzi, dei salari, alla crescita del PIL o alla combinazione di tali fattori. D'altro canto, esistono meccanismi di sostenibilità che riducono le prestazioni pensionistiche in base alle aspettative di vita al tempo del pensionamento o al rapporto tra contributi e pensioni in Germania, Finlandia, Spagna, Italia, Lettonia e Portogallo (cfr. The 2018 Ageing Report¹²⁰).

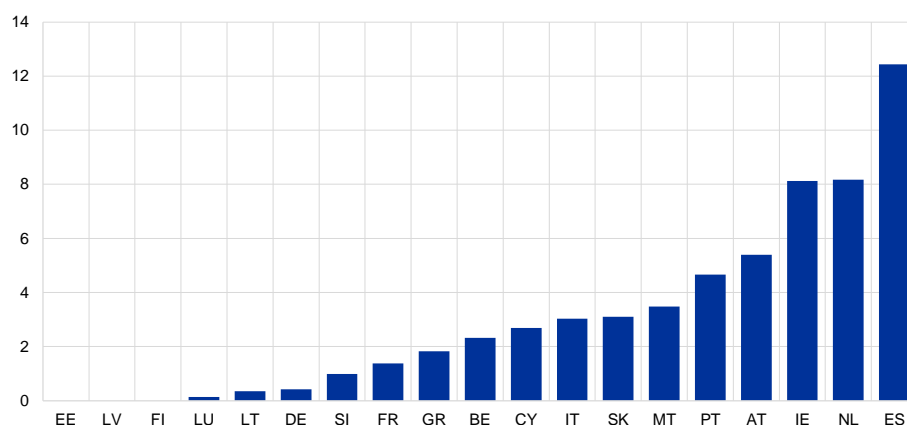
¹²⁰ "The 2018 Ageing Report – Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)", *Institutional Paper*, n. 079, Commissione europea, maggio 2018.

Nella maggior parte dei paesi dell'area sono inoltre previste pensioni minime che vengono corrisposte in caso di reddito molto basso o in condizioni di indigenza. Ciò significa che la prestazione viene corrisposta solo se il reddito, o la ricchezza, della persona è al di sotto di una certa soglia. Le pensioni minime sono finalizzate ad attenuare il rischio di povertà in età avanzata e rientrano nell'assistenza sociale. Tra i paesi dell'area dell'euro, la percentuale di spesa più elevata per le pensioni di vecchiaia corrisposte in seguito all'accertamento di condizioni di indigenza si osserva in Spagna (12 per cento, cfr. grafico 6), seguita da Irlanda e Paesi Bassi (entrambi al di sopra dell'8 per cento). D'altra parte, in molti paesi non è previsto il pagamento di pensioni in seguito all'accertamento di condizioni di indigenza (Estonia, Lettonia e Finlandia) o consiste in cifre molto esigue (Lussemburgo, Lituania e Germania). Tuttavia la maggior parte della spesa derivante dall'accertamento delle condizioni di indigenza è correlata all'erogazione di sussidi di assistenza sociale volti a contrastare l'emarginazione, che vengono corrisposti anche oltre l'età pensionabile.

Grafico 6

Spesa per le pensioni di vecchiaia in condizioni di indigenza (2016)

(percentuale della spesa pubblica totale per le pensioni di vecchiaia)



Fonte: Eurostat.

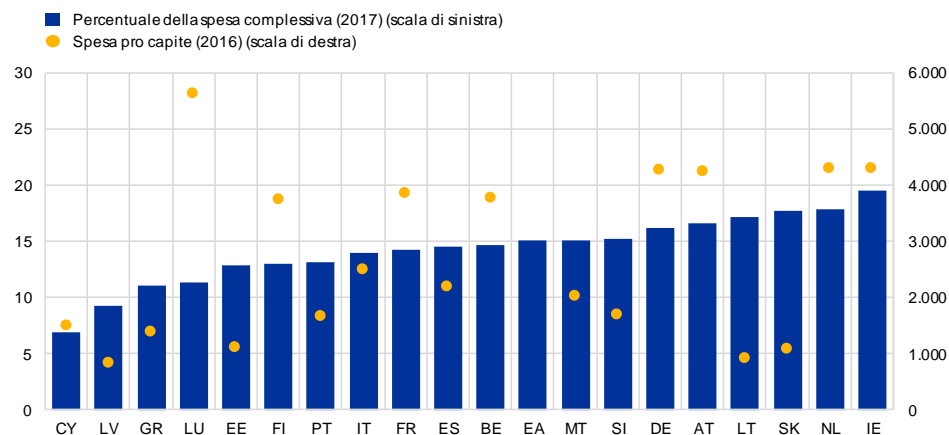
Sanità

La spesa per la sanità pubblica è la seconda categoria di spesa pubblica più elevata nell'area dell'euro, che nel 2017 ha raggiunto il 15 per cento della spesa complessiva. Essa varia tra il 7 per cento a Cipro e il 20 per cento in Irlanda (cfr. grafico 7). In euro, la spesa pro capite più elevata nel 2016 (oltre 4.000 euro) si è registrata in Lussemburgo, Germania, Austria, Paesi Bassi e Irlanda, mentre è stata inferiore ai 1000 euro pro capite in Lettonia e in Lituania.

Grafico 7

Spesa pubblica per la sanità (2017)

(scala di sinistra: percentuale della spesa pubblica complessiva; scala di destra: euro pro capite)



Fonte: Eurostat.

Nota: i dati pro capite per Malta sono relativi al 2015.

La spesa sanitaria è suddivisa tra l'Amministrazione pubblica e le famiglie in proporzione variabile a seconda dei regimi di finanziamento in vigore nei diversi paesi.

Il finanziamento diretto da parte dell'Amministrazione pubblica è più comune nei paesi dove tutti hanno accesso alle cure sanitarie. Ciò significa che i servizi sanitari vengono erogati e pagati direttamente dall'Amministrazione pubblica, che gestisce anche gli ospedali (di proprietà o in affitto) e provvede al pagamento del personale medico. In altri paesi il finanziamento può avvenire principalmente attraverso l'assicurazione sanitaria obbligatoria; in questi casi lo Stato non eroga direttamente i servizi sanitari ma li acquista da fornitori privati. Generalmente rientrano nella spesa pubblica sia il finanziamento diretto da parte dello Stato che l'assicurazione sanitaria obbligatoria. La spesa pubblica può anche essere integrata con prestazioni e piani assicurativi sanitari privati pagati direttamente dalle famiglie (esborsi diretti).

Nel 2016 il finanziamento diretto da parte dell'amministrazione pubblica e le assicurazioni sanitarie obbligatorie costituivano oltre il 50 per cento della spesa complessiva per la sanità in tutti i paesi dell'area dell'euro, ad eccezione di Cipro (42 per cento)¹²¹.

In circa la metà dei paesi dell'area dell'euro, il principale canale di finanziamento della spesa sanitaria era rappresentato dalle assicurazioni sanitarie obbligatorie, come mostrato nel grafico 8 (Germania, Francia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Slovacchia, Belgio, Estonia, Austria, Slovenia e Lituania). Il finanziamento diretto da parte dello Stato ha invece costituito la maggioranza della spesa sanitaria in Finlandia, Italia, Irlanda, Spagna, Portogallo, Malta e Lettonia. In Grecia la spesa sanitaria è sostanzialmente distribuita tra finanziamento da parte dello Stato, assicurazioni obbligatorie ed esborsi diretti da parte delle famiglie, mentre a Cipro è pressoché equamente suddivisa tra il finanziamento diretto da parte dello Stato e gli esborsi sostenuti direttamente dalle famiglie. In quattro paesi (Malta, Grecia, Lettonia e Cipro) gli esborsi diretti da parte delle famiglie

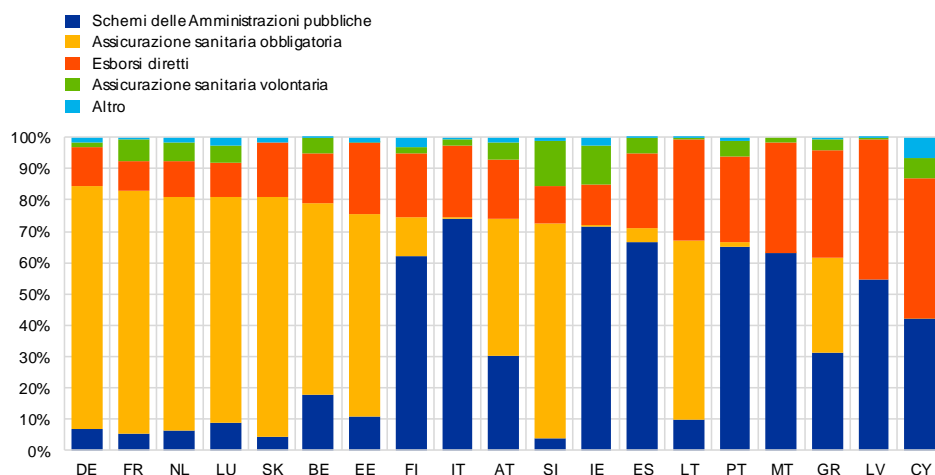
¹²¹ Cfr. *Health at a Glance: Europe 2018: State of Health in the EU Cycle*, OCSE/UE, novembre 2018.

rappresentano oltre un terzo della spesa sanitaria. In Slovenia e in Irlanda l'assicurazione sanitaria volontaria copre oltre il 10 per cento della spesa sanitaria complessiva.

Grafico 8

Fonti di finanziamento della spesa sanitaria (2016)

(percentuale della spesa sanitaria complessiva)



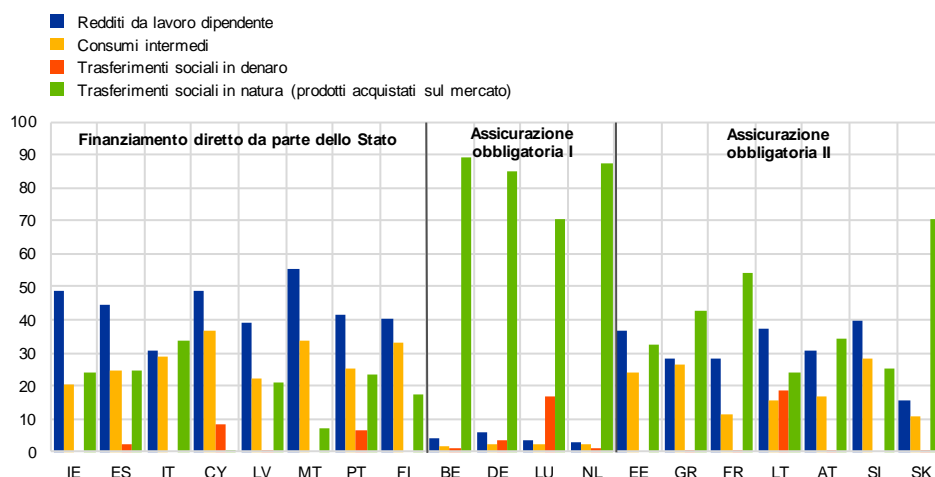
Fonti: OCSE (*Health at a Glance: Europe 2018*); statistiche OCSE sulla sanità del 2018; banca dati Eurostat; banca dati sulla spesa sanitaria mondiale dell'Organizzazione mondiale della sanità.
Nota: i paesi sono classificati in base alla quota combinata di schemi pubblici e assicurazione sanitaria obbligatoria nell'ambito della spesa sanitaria attuale.

Le differenze nei modelli di finanziamento dei servizi sanitari hanno anche un impatto sulla spesa sanitaria pubblica. Il grafico 9 mostra le categorie di spesa relative alla spesa sanitaria pubblica per tre gruppi di paesi dell'area dell'euro: un gruppo in cui la spesa sanitaria è sostenuta in prevalenza direttamente dallo Stato e due gruppi in cui il finanziamento è affidato all'assicurazione sanitaria obbligatoria. Per i paesi del primo gruppo (Irlanda, Spagna, Italia, Cipro, Lettonia, Malta, Portogallo e Finlandia), la quota di redditi da lavoro dipendente nella spesa sanitaria complessiva è piuttosto elevata e varia fra il 30 e il 55 per cento. Al tempo stesso, è significativa anche la quota dei consumi intermedi, ovvero le spese correlate all'acquisto di beni e servizi utilizzati nella produzione di servizi sanitari finali (20-37 per cento). In questi paesi, i trasferimenti sociali riconducibili alla spesa sanitaria, che vengono corrisposti prevalentemente in natura (rimborsi di acquisti di beni e servizi medici), sono relativamente contenuti.

Grafico 9

Spesa sanitaria per categoria in diversi modelli di finanziamento (2017)

(percentuale della spesa sanitaria totale)



Fonte: Eurostat.

Nota: il grafico si compone di tre sezioni: finanziamento diretto da parte dello Stato (la spesa sanitaria è in prevalenza a carico dell'amministrazione pubblica); assicurazione obbligatoria I (gli ospedali non appartengono al settore dell'amministrazione pubblica); assicurazione obbligatoria II (gli ospedali pubblici appartengono al settore dell'amministrazione pubblica).

Tra i paesi in cui la spesa sanitaria pubblica è finanziata principalmente attraverso assicurazioni sanitarie obbligatorie può essere operata un'ulteriore distinzione a seconda del fatto che gli ospedali pubblici siano registrati o meno come appartenenti al settore dell'amministrazione pubblica ai fini statistici.

I paesi del primo gruppo (Belgio, Germania, Lussemburgo e Paesi Bassi) si caratterizzano per una bassissima percentuale di spesa destinata ai redditi da lavoro dipendente (dal 3 al 6 per cento) e ai consumi intermedi (dal 2 al 3 per cento). Tali cifre sono giustificate dal fatto che gli ospedali, inclusi quelli pubblici, sono considerati produttori che operano sul mercato e forniscono i propri servizi su base commerciale. La loro spesa, quindi, non rientra nella spesa pubblica per la sanità. La percentuale di spesa più ampia (oltre il 70 per cento) assume la forma di trasferimenti sociali in natura, costituiti da prestazioni e rimborsi erogati dalle compagnie di assicurazioni sanitarie in favore delle famiglie per beni e servizi medici. Nel secondo gruppo di paesi in cui il finanziamento della spesa sanitaria pubblica avviene principalmente tramite assicurazione sanitaria obbligatoria (Estonia, Grecia, Francia, Lituania, Austria, Slovenia e Slovacchia), la struttura della spesa sanitaria è differente, poiché gli ospedali pubblici appartengono al settore della pubblica amministrazione. Di conseguenza, le quote relative ai redditi da lavoro dipendente (dal 16 al 40 per cento) e ai consumi intermedi (dall'11 al 28 per cento) della spesa sanitaria complessiva sono più elevate rispetto al primo gruppo e i trasferimenti sociali in natura sono generalmente più contenuti. Un'eccezione è rappresentata dalla Slovacchia, dove i trasferimenti sociali in natura superano il 70 per cento.

In prospettiva, le riforme del sistema sanitario potrebbero avere un impatto sui salari del personale medico e non medico, sui prezzi dei prodotti medici e sugli investimenti di capitali e potrebbe delinearsi un percorso legislativo che modifichi la spesa sanitaria in futuro.

Istruzione

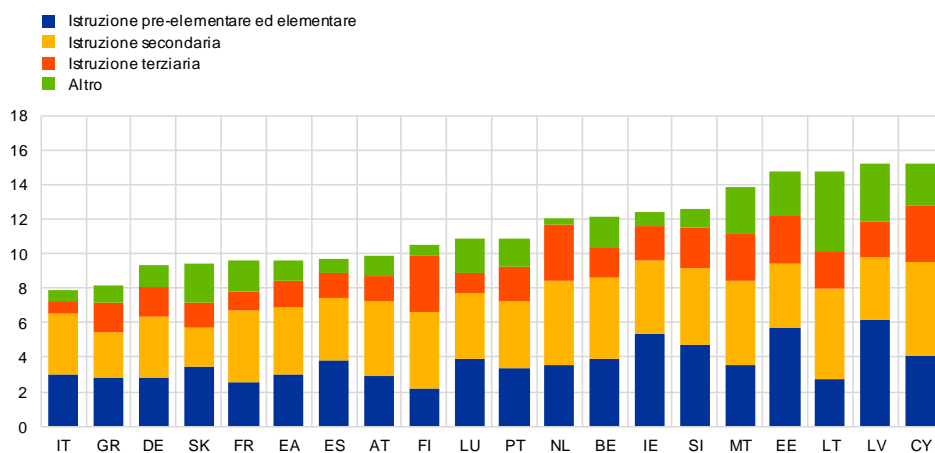
La spesa sostenuta dalle Amministrazioni pubbliche rappresenta il grosso della spesa per l'istruzione in tutti i paesi dell'area dell'euro. Essa è integrata dalla spesa privata sostenuta da organizzazioni, altri enti non didattici e famiglie. Il contributo della spesa privata è molto più elevato nell'istruzione terziaria, ad esempio i corsi di studio universitari, che nei livelli di istruzione più bassi. A Cipro, in Spagna, in Italia, nei Paesi Bassi e in Portogallo la quota della spesa privata nell'istruzione terziaria supera il 30 per cento¹²².

Nell'area dell'euro, la quota media della spesa pubblica destinata all'istruzione nel 2017 si aggirava intorno al 10 per cento, con variazioni tra il 7,9 per cento in Italia e oltre il 15 per cento in Lettonia e a Cipro (cfr. grafico 10). Il grosso della spesa è destinato all'istruzione pre-elementare, elementare e secondaria e, in misura minore, all'istruzione terziaria. Questo dipende dai tassi di scolarità quasi corrispondenti alla capacità piena nell'istruzione elementare e secondaria, a causa dell'obbligo di frequenza. Anche a livello pre-elementare (dai quattro anni in su), tuttavia, i tassi di scolarità nei paesi dell'area dell'euro sono superiori o prossimi all'80 per cento¹²³. In Finlandia e nei Paesi Bassi la spesa per l'istruzione terziaria supera il 3 per cento della spesa pubblica totale.

Grafico 10

Spesa per l'istruzione suddivisa per livello (2017)

(percentuale della spesa pubblica)



Fonte: Eurostat.

Tutte le Amministrazioni pubbliche dell'area dell'euro destinano quote significative della spesa complessiva per l'istruzione ai redditi da lavoro dipendente (circa il 60-80 per cento). Tali quote sono relative, in particolare, a stipendi e salari di insegnanti e altro personale impegnato nella didattica. Altre categorie di spesa consistenti sono rappresentate dai consumi intermedi e gli investimenti. I trasferimenti sociali ricoprono un ruolo molto minore nell'istruzione

¹²² Raccolta di dati sull'istruzione unificata tra Istituto delle statistiche dell'UNESCO (Unesco Institute for Statistics, UIS), Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ed Eurostat.

¹²³ Cfr. "Education and training in the EU – facts and figures", Eurostat, 2018.

rispetto a quanto avviene per sanità e previdenza sociale, e ammontano al 4,8 per cento circa della spesa complessiva per l'istruzione nell'area dell'euro.

Il calo dei tassi di crescita della spesa per l'istruzione discusso nella sezione 2 non si traduce necessariamente in una riduzione della spesa per singolo studente, dal momento che i giovani costituiscono una quota sempre minore della popolazione. Sebbene la sezione 2 metta chiaramente in luce la tendenza a contenere la spesa destinata all'istruzione, la maggiore efficienza delle politiche di spesa favorevoli alla crescita potrebbe, nonostante tutto, condurre a risultati complessivamente migliori. Inoltre, alcuni dei paesi che hanno effettuato i tagli più pesanti alle spese per l'istruzione dopo la crisi finanziaria sono anche quelli che avevano registrato gli aumenti più consistenti durante il periodo di espansione che l'ha preceduta.

4 Conclusioni

La composizione e i livelli della spesa sociale variano significativamente da paese a paese. Le tendenze identificate a livello dell'area dell'euro sono eterogenee se si considerano i singoli paesi e riflettono differenze nelle situazioni di partenza e nelle preferenze sociali. Nel complesso, negli ultimi dieci anni i paesi non hanno realizzato una convergenza per quel che riguarda l'architettura dei rispettivi sistemi sociali. Da un confronto tra i diversi paesi emerge che, per assicurare la sostenibilità delle finanze pubbliche prevista nel Patto di stabilità e crescita, definendo al contempo un equilibrio tra stabilizzazione economica e obiettivi di equità, i paesi devono adottare politiche di bilancio differenziate e commensurate all'architettura dei rispettivi sistemi sociali. Gli orientamenti di policy contenuti nelle raccomandazioni specifiche per paese, formulate annualmente nell'ambito del Semestre europeo, sono altresì rilevanti in questo contesto. Le raccomandazioni indicano le riforme specifiche necessarie ad affrontare le principali sfide in ciascuno Stato membro nei successivi 12-18 mesi.

I cambiamenti osservati nella spesa pubblica dell'area dell'euro a partire dal 2001 illustrano i rischi che le vulnerabilità di bilancio comportano per la sostenibilità delle politiche di spesa favorevoli alla crescita. La spesa per le pensioni è al suo massimo storico in diversi Stati membri e continuerà a crescere in molti paesi in assenza di riforme. L'impatto dell'invecchiamento raggiungerà il suo picco al pensionamento della generazione del "baby-boom", che avverrà intorno al 2040 in alcuni paesi dell'area dell'euro e più tardi in altri. L'impatto sarà particolarmente avvertito nei paesi in cui vigono sistemi pensionistici pubblici a ripartizione, dove sorgeranno questioni di equità intergenerazionale, dal momento che il rapporto contribuenti/beneficiari continua a scendere e le recenti stime sulle passività accumulate in ambito previdenziale indicano valori superiori al 200 per cento del PIL nella maggior parte dei paesi. Per di più, l'invecchiamento dovrebbe comportare un aumento della spesa per la sanità e una diminuzione dell'offerta di lavoro, della crescita e dell'innovazione, nonché un potenziale aumento del risparmio precauzionale.

Molti paesi devono costruire margini di bilancio, evitare di vanificare gli effetti benefici, in termini di sostenibilità, delle riforme precedentemente applicate ai rispettivi sistemi previdenziali e intraprendere eventuali altre riforme necessarie per rafforzare i rispettivi assetti nazionali. Ciò è particolarmente rilevante alla luce delle proposte di riforme strutturali e di bilancio contenute nelle raccomandazioni specifiche per paese nei casi in cui il rapporto debito pubblico/PIL è già elevato e il margine di bilancio è limitato. Particolare attenzione dovrebbe essere rivolta ad assicurare risorse sufficienti da destinare all'istruzione, dal momento che tale spesa ha dimostrato di avere effetti positivi sulla crescita economica di lungo periodo. Per garantire la sostenibilità dei sistemi sanitari saranno necessarie ulteriori misure di policy finalizzate a migliorarne l'efficienza. Le raccomandazioni invitano inoltre a un uso ancora più mirato ed efficiente delle risorse in tutte le categorie di spesa sociale e promuovono la generale attuazione di ulteriori riforme strutturali volte a incrementare la partecipazione alle forze di lavoro.