

Sintesi

Reddito minimo per tutte le età: la situazione specifica delle persone anziane — Progetto ETUI/CES

David Natali e Andrea Terlizzi

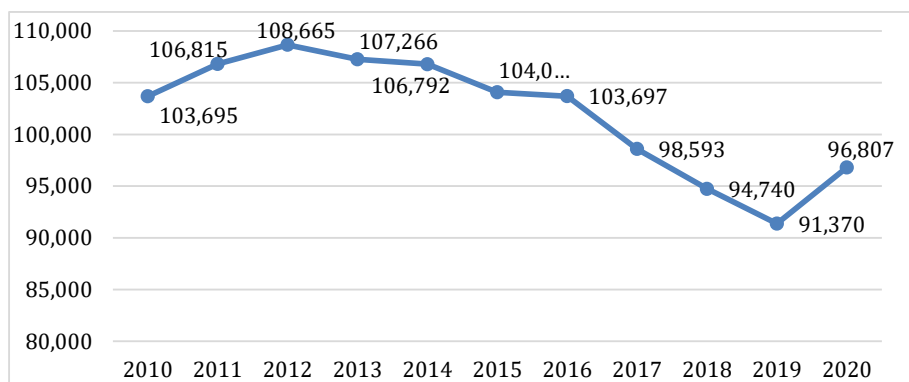
Scuola di studi avanzati di Sant'Anna di Pisa

In risposta al bando di gara proposto dall'Istituto sindacale europeo (ETUI) sul reddito minimo garantito per tutte le età, la ricerca analizza le principali dimensioni della "povertà in età avanzata" attraverso tre fasi: 1. la raccolta di informazioni sui rischi di esposizione alla povertà in varie zone d'Europa e rispetto alle diverse fasce di età (ad esempio tra la popolazione in età lavorativa e quella pensionata) per valutare in che modo le persone in età lavorativa e in età pensionabile ne sono colpite; 2) la ricognizione dei regimi pensionistici minimi in Europa (confrontando i regimi destinati agli anziani con quelli di reddito minimo disegnati per persone in età lavorativa), l'aggiunta di alcune informazioni sulla loro efficacia; e 3) la definizione di strategie politiche a livello dell'UE che garantiscano agli anziani un'efficace protezione del diritto ad un reddito minimo per condurre una vita dignitosa. La presente sintesi fornisce una panoramica dei principali risultati della ricerca.

1. Rischi di povertà in Europa per fasce d'età

La povertà è un fenomeno complesso e multidimensionale. Nello studio si fa riferimento in primo luogo a indicatori sintetici, come l'indicatore del rischio di povertà o di esclusione sociale (AROPE); l'indicatore AROP sulla povertà monetaria; indicatori sulla deprivazione materiale (deprivazione materiale grave e grave deprivazione materiale e sociale) e indicatori specifici sull'accesso ai beni (ad esempio la povertà energetica). Il progetto fa poi riferimento a ricerche che analizzano la percezione dei rischi di povertà: povertà monetaria e (mancanza di) accesso ai servizi sociali (ad esempio, esigenze mediche insoddisfatte). Da tali fonti, il gruppo di ricerca ha estratto informazioni rilevanti circa le differenze tra paesi, fasce di età e generi.

Figura 1. Persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, UE-27, 2010-2020 (migliaia persone). Fonte: Dati EU SILC (2022)



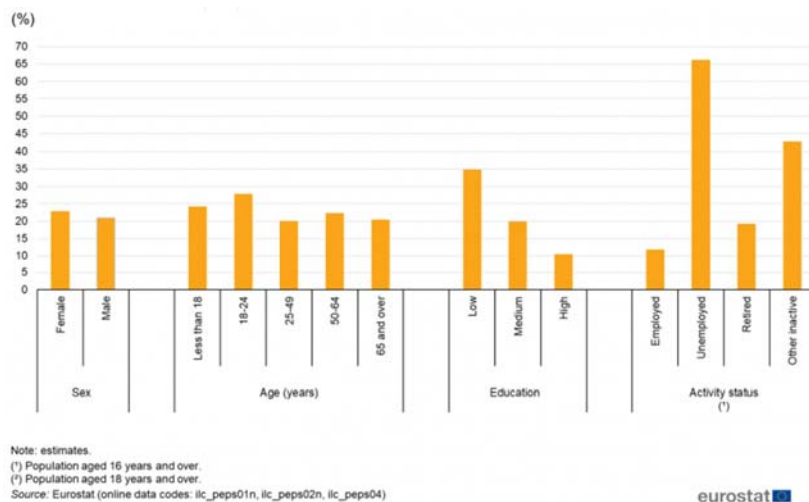
I dati mostrano che la povertà è un rischio persistente e diffuso in tutta Europa e che il COVID-19 ha

ulteriormente aggravato il problema. Nel 2019 circa 91 milioni di persone (di cui 17.9 milioni bambini di età compresa tra i 0 e i 17 anni) erano a rischio di povertà o di esclusione sociale nell'UE - circa 17 milioni in meno rispetto al picco del 2012 (figura 1). Tuttavia, l'ambizioso obiettivo sociale di Europa 2020, ossia una riduzione delle

persone in povertà di 20 milioni, non è stato raggiunto. I dati più recenti per il 2020 indicano un aumento fino a 96.8 milioni di persone all'indomani del Grande Lockdown e della pandemia¹.

Il progetto mette in luce la ripartizione dei rischi di povertà: tra paesi (i paesi baltici e sud-orientali presentano i rischi più elevati, mentre in ciascun gruppo di paesi per area geografica — paesi settentrionali, continentali, orientali e meridionali — vi sono segni di marcate differenze); tra fasce di età (diminuzione dei rischi di povertà per gli anziani) e genere (le donne di tutte le età sono più esposte al rischio di povertà rispetto agli uomini).

Figura 2. Percentuale di persone a rischio di povertà o di esclusione sociale, per caratteristiche socioeconomiche nell'UE, 2020. Fonte: Eurostat (2022)



I giovani (fino a 25 anni) sono i più esposti al rischio di povertà o di esclusione sociale, mentre le persone di età superiore ai 64 anni presentano rischi molto più bassi. Tuttavia, le fasce di età più anziane non sono esentate da tale

rischio e la situazione sta peggiorando nel contesto della pandemia (figura 2). Dati recenti² confermano che durante la pandemia: la percentuale di persone in difficoltà a fine anno è aumentata, in particolare per le persone di età superiore a 65 anni; tra gli anziani, le persone di età superiore ai 75 anni hanno maggiori probabilità di percepire un reddito al di sotto della soglia di povertà; c) per gli anziani sono aumentati i problemi di accesso all'assistenza sanitaria e sociale (ad esempio a causa di rinvii e cancellazioni di appuntamenti medici non correlati alla COVID-19 a causa delle misure di contenimento).

CONCLUSIONI PRELIMINARI:

Dopo la pandemia, i rischi di povertà sono in aumento;

A prima vista, gli anziani sembrano più protetti; tuttavia, all'indomani della COVID-19, gli anziani soffrono di problemi finanziari e di difficoltà di accesso ai servizi sanitari; tra gli anziani, il gruppo con più di 75 anni è particolarmente a rischio di povertà.

¹ EU-SILC (2022), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Living_conditions_in_Europe_-_income_distribution_and_income_inequality

² Eurofound (2022) COVID-19 e anziani: Impatto sulla loro vita, sostegno e assistenza. Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

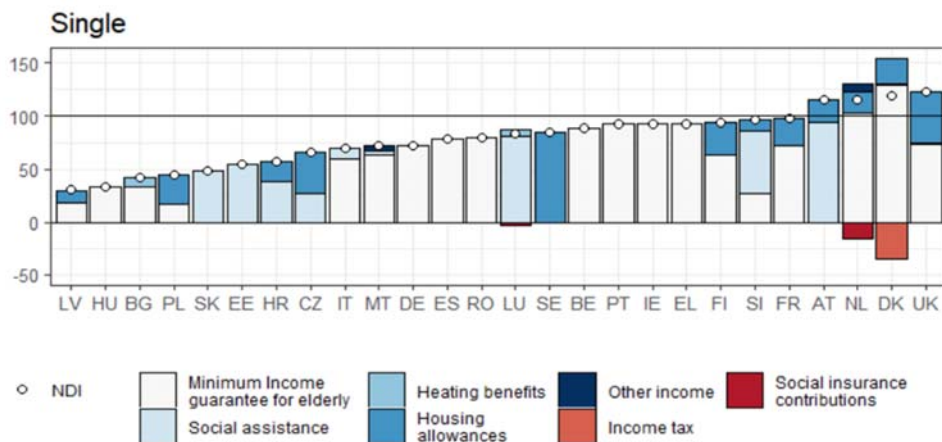
2. Garanzie di reddito minimo negli Stati membri dell'UE

Le garanzie di reddito minimo sono di fondamentale importanza nella lotta contro la povertà. Ciò vale in particolare per gli anziani. Gli Stati membri dell'UE hanno istituito diversi tipi di garanzie di reddito minimo per le persone anziane: una pensione forfettaria (quasi) universale; e/o una pensione minima contributiva, subordinata a specifiche condizioni richieste; e/o prestazioni di assistenza sociale per gli anziani, quali quelle esistenti nella maggior parte dei casi come protezione delle risorse di ultima istanza, soggette a verifica del reddito.

In tutti i paesi, quindi, la protezione dei rischi di povertà in età avanzata è garantita attraverso una combinazione di istituti: pensioni contributive e non contributive; regimi di assistenza sociale e trasferimenti di denaro per esigenze specifiche (ad esempio i trasporti pubblici; riscaldamento delle abitazioni, ecc.). Tale complessità è spesso fonte di problemi amministrativi.

Recenti analisi comparative mostrano che le riforme prima e dopo la pandemia abbiano cercato di migliorare la protezione minima degli anziani. Tuttavia, nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, sia il reddito minimo che le pensioni minime sono al di sotto della soglia di povertà. La figura 3 mostra l'efficienza della garanzia di reddito minimo nel proteggere dalla povertà gli anziani che non hanno accesso alle pensioni contributive (famiglie monoparentali).

Figura 3. Componenti del reddito delle famiglie di vecchiaia che non hanno accesso a pensioni o prestazioni contributive, espresse in percentuale del 60 % della soglia di povertà di reddito mediana, 2018. Fonte: Marchal e Siöland (2019)



La mappa dei rischi di povertà (indicatore AROP) in tutta l'UE mostra tre gruppi di paesi: Paesi nordici e dell'Europa centro-orientale a basso rischio (AROE tra il 6 e il 12 %); Paesi dell'Europa meridionale e continentale con un rischio medio di povertà (AROE tra il 13 e il 18 %); e le persone con un elevato rischio di povertà (AROE oltre il 20 %), il Baltico e l'Europa sudorientale.

Da un punto di vista istituzionale, i sistemi pensionistici universali nordici e olandesi (di impronta ispirata a Beveridge) offrono una protezione più elevata contro il rischio di povertà; i sistemi bismarckiani con verifica delle condizioni di reddito e le pensioni sociali

hanno migliorato le proprie performance, con livelli di povertà attestati intorno alla media Europea.

Confrontando la protezione del reddito minimo per le persone in età lavorativa (inferiore a 65 anni) con quella della popolazione anziana (di età pari o superiore a 65 anni), è possibile distinguere tre diversi raggruppamenti di paesi³:

- in circa la metà dei paesi europei la povertà in età lavorativa è superiore a quella della popolazione più anziana (Europa nordica, continentale e meridionale);
- in alcuni altri Stati membri il livello generale di povertà è simile tra le due fasce di età (Irlanda);
- nel terzo gruppo si osserva un livello di povertà in età avanzata superiore a quello della popolazione in età lavorativa (ad esempio Baltico; Paesi sudorientali).

CONCLUSIONI PRELIMINARI:

La capacità di proteggere gli anziani dai rischi di povertà varia notevolmente tra gli Stati membri dell'UE, ma nella maggior parte dei paesi dell'UE le garanzie di reddito minimo sono al di sotto della soglia di povertà;

per ridurre la grave povertà tra i pensionati, è fondamentale garantire un reddito minimo;

Ciò che conta maggiormente è la combinazione dei trasferimenti monetari e della fornitura di servizi per affrontare le molteplici dimensioni dei rischi di povertà.

3. Prospettive di una strategia a livello dell'UE per le garanzie sul reddito minimo

Il progetto conferma la riconosciuta necessità di una strategia dell'UE a sostegno dell'azione degli Stati membri volta a garantire un reddito minimo adeguato ai propri cittadini. L'UE si è impegnata a tal fine — nella Carta dei diritti fondamentali dell'UE, nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e in diversi documenti strategici — per rafforzare la coesione sociale e contribuire a migliorare la sostenibilità del progetto europeo.

I recenti dibattiti scientifici e politici si sono concentrati su tre questioni principali: il contesto politico (favorevole) all'indomani della COVID-19; la base giuridica e la possibile forma dell'intervento dell'UE sul campo; e la necessità di un monitoraggio più efficace dei rischi di povertà e dell'efficacia della protezione operata dal reddito minimo in tutti gli Stati membri dell'UE.

Per molti analisti la pandemia ha dato un ulteriore impulso a una strategia dell'UE volta a combattere la povertà. Una vasta coalizione di responsabili politici e parti interessate ha sottolineato la necessità di una strategia paneuropea coerente. Per contro, molti analisti hanno individuato una svolta nelle priorità dell'UE nell'agenda sociale verso "salari minimi più elevati, un diritto universale ad un reddito minimo efficace, sistemi fiscali più progressivi e un ripensamento generale dell'equilibrio tra quanto fornito dallo Stato e ciò che è lasciato principalmente alle "forze di mercato". Tuttavia, il progetto mostra una persistente resistenza a vincolare il quadro dell'UE.

³ Ebbinghaus, B. (2021), Inequality and poverty risks in old age in Europe: Il doppio effetto del reddito dei sistemi pensionistici, *Politica sociale e amministrazione*, 55, 440-455.

Ciò è emerso come evidente nel dibattito in corso sulla base giuridica di una possibile direttiva quadro dell'UE. Mentre molti prendevano in considerazione l'articolo 153, paragrafo 1, lettera c), sulla sicurezza sociale e la protezione sociale dei lavoratori, altri proponevano l'articolo 153 (1), lettera h), sull'integrazione delle persone escluse dal mercato del lavoro e l'articolo 175 sulla coesione sociale. Indipendentemente da ciò, la Commissione ha optato per una raccomandazione dell'UE, come indicato nel piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali concordato nel 2021, e per l'attuazione dell'invito a presentare contributi per elaborare la stessa raccomandazione.

Sebbene vi siano evidenti conflitti circa gli strumenti del quadro dell'UE in materia di protezione del reddito minimo, vi è un consenso generale sulla necessità di un monitoraggio più efficace. È questo il caso della necessità di nuovi indicatori per dimostrare la natura multidimensionale dei rischi di povertà (in particolare per gli anziani).

Ciò dovrebbe migliorare il quadro di valutazione della situazione sociale, un coordinamento più efficace delle strategie dei paesi membri e la convergenza verso l'alto delle condizioni di vita e di lavoro in Europa (come richiesto dalla CES⁴). Il progetto ha fornito una sintesi delle proposte per un monitoraggio più efficace, compresa l'idea del nuovo⁵ indicatore del coefficiente di coppia estesa (EHC).

CONCLUSIONI PRELIMINARI:

Molti operatori, portatori di interessi e analisti ritengono che la raccomandazione dell'UE rappresenti un utile passo preliminare, ma sono necessari ulteriori sforzi per migliorare l'accesso e l'adeguatezza della garanzia di reddito minimo nell'UE;

Un monitoraggio più efficace e la creazione di nuovi indicatori sono fondamentali per il coordinamento delle strategie degli Stati membri.

⁴ "Contributo della [CES al diritto a regimi di reddito minimo adeguati, accessibili ed efficaci \(2020\)](#), adottato in occasione della riunione virtuale del comitato esecutivo straordinario del 23 settembre 2020

⁵ Goedemé, T.; Decerf, B.; Van der Bosh, K. (2022), Un nuovo indicatore di povertà per l'Europa: The Extended Emplocount ratio, *Journal of European Social Policy*, 1.15.