

Bruxelles, 4 giugno 2021
(OR. en)

9145/21

SOC 356
EMPL 266
ECOFIN 509

NOTA

Origine:	Comitato per la protezione sociale
Destinatario:	Comitato dei rappresentanti permanenti/Consiglio
Oggetto:	Principali conclusioni sulla relazione sull'adeguatezza delle pensioni 2021 del comitato per la protezione sociale e della Commissione europea - Approvazione

Si allegano per le delegazioni le principali conclusioni della relazione in oggetto, adottate dal comitato per la protezione sociale il 18 maggio 2021 in previsione della loro approvazione in sede di Consiglio EPSCO il 14 giugno 2021.

La relazione completa, elaborata congiuntamente dalla Commissione europea (DG EMPL) e dal comitato per la protezione sociale, figura nel doc. 9145/21 ADD 1 e ADD 2.

Relazione 2021 sull'adeguatezza delle pensioni

PRINCIPALI CONCLUSIONI

Il principio 15 del pilastro europeo dei diritti sociali promuove il diritto a reddito e pensioni di vecchiaia. Come illustrato nel piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali¹, la relazione 2021 sull'adeguatezza delle pensioni, elaborata congiuntamente dal comitato per la protezione sociale e dalla Commissione europea, sostiene gli sforzi a livello nazionale tesi a garantire pensioni adeguate e un reddito minimo analizzando l'adeguatezza delle pensioni attuali e future, ossia il modo in cui esse contribuiscono a **mantenere il reddito di uomini e donne** per la **durata del pensionamento** e a **prevenire la povertà in età avanzata**. La crescente longevità e il calo della popolazione in età lavorativa eserciteranno pressione sui sistemi pensionistici europei nei decenni a venire. Sebbene si possa prevedere che la crisi COVID-19 avrà un impatto sui redditi in età avanzata, è prematuro trarre conclusioni in questa fase: si occuperà del tema la prossima edizione della presente relazione. La relazione evidenzia che:

- dopo un decennio di miglioramenti, non sono stati compiuti ulteriori progressi per ridurre il rischio di povertà o di esclusione sociale per gli anziani nell'UE -

1. **La povertà e l'esclusione sociale in età avanzata sono leggermente aumentate dal 2016, anche se continuano a essere considerevolmente inferiori rispetto al 2008.** Nel 2019 quasi il 18,5 % (16,1 milioni) delle persone di età pari o superiore ai 65 anni nell'UE era a rischio di povertà o di esclusione sociale, mentre in alcuni paesi la percentuale può raggiungere il 50 %. I rischi di povertà di reddito tra gli anziani sono leggermente aumentati nel corso degli ultimi tre anni, mentre la deprivazione ha continuato a calare. Allo stesso tempo, alla luce del previsto aumento della popolazione anziana, è probabile che aumenterà il numero assoluto di anziani a rischio di povertà.

¹ Documento di lavoro dei servizi della Commissione che accompagna il piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali, SWD(2021) 46 final.

2. **Dal 2016 il reddito degli anziani ha subito un leggero calo rispetto al reddito delle giovani generazioni, il che rispecchia la continua crescita dei redditi in età lavorativa.** Nel 2019 il reddito mediano degli anziani nell'UE ammontava all'89 % del reddito della popolazione in età lavorativa (18-64), con grandi differenze tra i paesi. A lungo termine l'aumento dei livelli di istruzione delle giovani generazioni è un fattore chiave nelle differenze di reddito tra le generazioni. Nei vari Stati membri i redditi da pensione sono compresi tra un terzo e oltre due terzi dei redditi da lavoro a fine carriera.
3. **A livello dell'UE è leggermente diminuita negli ultimi dieci anni la durata del pensionamento, dato che in vari Stati membri l'età di uscita dal mercato del lavoro è aumentata più velocemente dell'aspettativa di vita.** La vita in pensione, calcolata a partire dal momento in cui si lascia l'ultimo impiego, dura in media poco più di 20 anni, ossia poco meno della metà della vita lavorativa. Anche se molti paesi hanno inasprito le condizioni per l'uscita dal mercato del lavoro e il pensionamento anticipato, si tratta di misure relativamente recenti, il cui potenziale impatto complessivo sulla durata del pensionamento potrebbe non essere ancora chiaramente visibile.
- mantenere tenori di vita adeguati per tutta la durata del pensionamento continua a essere una sfida, in particolare per le donne -*
4. **Le disuguaglianze di genere si accentuano in età avanzata.** Nell'UE-27 il divario di genere relativamente alla povertà in età avanzata è più ampio che nell'età lavorativa, mentre il divario pensionistico di genere causato dall'impatto aggregato delle disuguaglianze sul mercato del lavoro continua a essere considerevole (29,5 % nel 2019) malgrado un leggero calo (rispetto al 32,3 % nel 2016); si è registrata poca convergenza tra i paesi.
5. **Il rischio di povertà in età avanzata per le donne aumenta dopo i 75 anni,** in quanto le donne hanno un'aspettativa di vita più alta e sono spesso single. Le pensioni di reversibilità contribuiscono a ridistribuire il reddito alle donne anziane, ma non sono sufficienti a compensare le disparità di carriera.

6. **I crediti pensionistici per le interruzioni di carriera connesse a motivi familiari o alla disoccupazione costituiscono una leva politica efficace per proteggere i diritti pensionistici.** Secondo le previsioni, i crediti per la cura dei figli e la disoccupazione limitano in modo significativo l'impatto delle interruzioni di carriera sulle prestazioni pensionistiche nella maggior parte degli Stati membri e i crediti per l'assistenza a un adulto a carico si stanno diffondendo, anche se permangono divari.
7. **Servizi di assistenza sanitaria e di assistenza a lungo termine a prezzi accessibili e di qualità sono importanti per mantenere un tenore di vita adeguato per tutta la durata del pensionamento.** Anche se negli ultimi tre anni è diminuita la percentuale di anziani che non possono permettersi servizi di assistenza sanitaria, ancora troppi anziani europei, per la maggior parte donne, non possono permettersi la necessaria assistenza a lungo termine; ad esempio una persona su tre non può permettersi l'assistenza a domicilio.
- persistono disparità di reddito tra gli anziani, anche se le politiche pensionistiche e fiscali possono contribuire ad attenuarle -*
8. **Persistono disparità di reddito in età avanzata ma, grazie all'effetto redistributivo dei sistemi pensionistici e fiscali, nella maggior parte degli Stati membri sono minori rispetto a quelle in età lavorativa.** Nel periodo 2007-2019 sono aumentate leggermente nell'UE-27 le disparità di reddito tra le persone di età pari o superiore ai 65 anni. Il tasso di sostituzione del reddito è per lo più maggiore per le persone a basso reddito, a sostegno della condivisione delle risorse e della redistribuzione tra gruppi socioeconomici. Il trattamento fiscale dei contributi e delle prestazioni pensionistici incide sulla distribuzione e sull'adeguatezza dei redditi da pensione.
9. **La gravità della povertà in età avanzata ha continuato ad aumentare gradualmente nel corso degli ultimi tre anni,** il che significa che il divario tra le persone anziane povere e il resto della popolazione sta aumentando e sarà necessario un maggiore sforzo per far sì che i loro redditi superino la soglia di povertà.

10. **Le prestazioni minime di vecchiaia possono essere un'importante salvaguardia dell'adequatezza per chi ha avuto vite lavorative brevi o dispone di redditi bassi.** Gli Stati membri hanno istituito vari regimi di reddito minimo, spesso non contributivi e in funzione delle necessità. La percentuale di anziani, per lo più donne, che fa affidamento su prestazioni minime è rimasta generalmente stabile nel corso degli ultimi tre anni, ma in questo stesso periodo in vari paesi sono state adottate nuove misure per ampliare la protezione del reddito minimo in età avanzata.

- in futuro la vita lavorativa dovrà essere più lunga per mantenere pensioni adeguate -

11. **La disponibilità di pensioni adeguate dipenderà sempre più da vite lavorative più lunghe.** Previsioni teoriche indicano che nella maggior parte degli Stati membri le persone che andranno in pensione nel 2059 disporranno di pensioni minori rispetto ai loro redditi da lavoro, se paragonate alle persone con una carriera lavorativa simile andate in pensione nel 2019. Si prevede che nei prossimi decenni continuino ad aumentare sia le età pensionabili che le età effettive di pensionamento, con una riduzione delle opportunità di pensionamento anticipato, anche se vi saranno considerevoli differenze tra i paesi. Gli aumenti previsti della durata della vita lavorativa sono per lo più inferiori rispetto agli aumenti dell'età pensionabile e non sarebbero sufficienti a evitare il relativo declino dei livelli delle prestazioni.

12. **Nella maggior parte dei paesi l'età a cui si entra sul mercato del lavoro ha un'incidenza minore sui livelli di prestazioni pensionistiche rispetto all'età di pensionamento.** Mentre le previsioni indicano che lavorare altri due anni dopo l'età pensionabile comporterebbe guadagni considerevoli, nella maggior parte degli Stati membri una vita lavorativa che comincia presto ma termina all'età pensionabile standard – il che può rappresentare la realtà per molti lavoratori poco qualificati – non avrebbe come conseguenza tassi di sostituzione molto alti; ciò solleva interrogativi su come i sistemi pensionistici premino le vite lavorative lunghe.

- i sistemi pensionistici si evolvono nel contesto di un'economia e un mercato del lavoro in evoluzione e preservarne l'adequatezza può comportare un riesame delle fonti di finanziamento -

13. **Mentre molte riforme hanno continuato a promuovere l'allungamento delle vite lavorative, una serie di Stati membri ha adottato anche misure per migliorare l'adequatezza delle pensioni.** Le principali tendenze di riforma degli ultimi tre anni hanno riguardato la promozione del pensionamento posticipato tramite incentivi, il miglioramento della capacità di mantenimento del reddito e l'inclusività dei sistemi pensionistici, ivi compresa la copertura del lavoro atipico e autonomo, sforzi per ampliare le salvaguardie contro la povertà, quali le prestazioni minime, e la riforma del finanziamento delle pensioni.
14. **La spesa per le prestazioni di vecchiaia rappresenta una percentuale importante del PIL e della spesa totale per la protezione sociale e tra il 2005 e il 2018 è rimasta sostanzialmente invariata a livello dell'UE.** L'impatto dell'evoluzione demografica è stato ampiamente compensato da politiche di bilancio. Mentre la media si attesta al 10,8 % del PIL, la spesa varia in modo significativo tra i vari paesi (tra il 4,6 % e il 13,7 % del PIL nel 2018), il che rispecchia le diverse strutture dei sistemi pensionistici e dei sistemi di protezione sociale più in generale. Al tempo stesso l'aumento della spesa pensionistica in questo periodo è stato associato a disparità di reddito leggermente inferiori tra gli anziani nella maggior parte degli Stati membri.

15. La struttura dei sistemi fiscali e dei contributi sociali, compresi i relativi criteri di ammissibilità e la progressività, incide sulla base di finanziamento dei sistemi pensionistici e sulla loro resilienza in un'economia e un mercato del lavoro in evoluzione.

Mentre le prestazioni di vecchiaia nell'UE sono finanziate principalmente per mezzo di contributi sociali, tra il 2005 e il 2018 è stato osservato un passaggio generalizzato al finanziamento grazie alle entrate delle amministrazioni pubbliche, il che rispecchia in larga misura una riduzione nella quota versata dai datori di lavoro. L'invecchiamento della popolazione e i cambiamenti nel mercato del lavoro hanno esercitato pressione sui sistemi basati sui contributi, rendendo necessario valutare altre fonti di finanziamento, anche ampliando il tipo di reddito utilizzato come base imponibile oppure spostando l'imposizione fiscale dal reddito da lavoro ad altre forme di reddito. Conseguire gli obiettivi sociali dei sistemi pensionistici conservando al contempo la sostenibilità potrebbe richiedere approcci diversi al finanziamento negli Stati membri. In generale le entrate provenienti dall'imposizione fiscale generale sono risultate più stabili rispetto al reddito da lavoro e destinarle al finanziamento della protezione sociale potrebbe contribuire alla base di finanziamento. Si prendono sempre più in considerazione altre fonti di finanziamento, quali l'imposta sul valore aggiunto, già utilizzata in alcuni Stati membri, o le imposte ambientali.

Alla luce di tali osservazioni, il comitato per la protezione sociale (CPS) ritiene che siano necessari ulteriori sforzi per attuare i pertinenti principi del pilastro europeo dei diritti sociali, come richiesto anche nel piano d'azione². L'UE dovrebbe continuare a sostenere gli sforzi a livello nazionale per garantire pensioni adeguate, anche promuovendo la parità di genere nelle pensioni e crediti pensionistici per le interruzioni di carriera connesse alla cura e all'assistenza. Le iniziative volte a migliorare l'uguaglianza e la protezione del reddito nel corso della vita lavorativa, quali la direttiva sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare³, come anche la promozione dell'occupazione giovanile e di vite lavorative più lunghe possono aiutare i lavoratori di oggi ad accumulare pensioni adeguate. Sono necessari sforzi costanti per garantire ai lavoratori atipici e autonomi adeguate copertura e opportunità di maturare diritti pensionistici, dando seguito alla raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale⁴, e per adeguare i sistemi pensionistici alle esigenze di una forza lavoro flessibile e mobile.

Il CPS chiede un dibattito aperto e di ampia portata sulle modalità con cui i sistemi pensionistici, insieme a politiche sociali, occupazionali e fiscali più ampie, possano sostenere adeguati redditi in età avanzata nel contesto dell'invecchiamento della popolazione e di un mercato del lavoro in evoluzione. Il CPS invita il Comitato di politica economica a dare seguito al documento congiunto sulle pensioni del 2019 con una riflessione comune sui risultati della relazione 2021 sull'adeguatezza delle pensioni, della relazione sull'assistenza a lungo termine e della relazione sull'invecchiamento.

L'adeguatezza delle pensioni e le disparità richiedono un monitoraggio e un'analisi costanti, non da ultimo nel contesto della crisi COVID-19 e del suo previsto impatto sui mercati del lavoro, sulla protezione sociale e sulla coesione sociale. Il CPS e la Commissione intendono pertanto elaborare la quinta relazione sull'adeguatezza delle pensioni affinché sia adottata nel 2024.

² Piano d'azione del pilastro europeo dei diritti sociali, COM(2021) 102 final.

³ Direttiva (UE) 2019/1158 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 20 giugno 2019, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza.

⁴ Raccomandazione del Consiglio, dell'8 novembre 2019, sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.