

Disparità nei sistemi di *welfare*

di A.J. Soede[§], J.C. Vrooman[§], P.M. Ferraresi^{§§}, G. Segre^{§§§}

Sintesi del Rapporto*

Introduzione

Il processo di invecchiamento che si verificherà in futuro nei paesi europei potrà avere serie conseguenze di natura economica e sociale. La ricerca in questo campo, condotta ad esempio dal Comitato per le Politiche Economiche dell'Unione Europea e dall'OCSE, si è focalizzata soprattutto sulla valutazione dell'incidenza del carico finanziario atteso per i prossimi decenni. Si tratta certamente di un tema di grande rilievo: la futura sostenibilità della spesa per lo stato sociale dovrebbe essere una delle preoccupazioni principali nelle scelte di *policy*. I risultati della ricerca indicano che nei prossimi decenni tutti gli stati membri si troveranno ad affrontare un aumento dei tassi di dipendenza dai benefici sociali, aumento imputabile soprattutto alla maggiore quota di pensionati nella popolazione. Questo determinerà un sostanziale aumento della spesa relativa per la previdenza sociale (ossia della spesa calcolata come percentuale del PIL). Questa tendenza presenta alcune differenze tra i 15 paesi Membri dell'Unione Europea: ciò è dovuto principalmente alle differenze nella partecipazione al lavoro delle donne, alle riforme pensionistiche – cambiamenti che sono già stati avviati in alcuni paesi – e al fatto che alcuni schemi di protezione sociale (soprattutto nei paesi del sud della Comunità) sono attualmente in una fase iniziale di sviluppo, e si evolveranno verso i più comuni standard europei. Il quadro di insieme, tuttavia, è decisamente chiaro: fino al 2040 in tutti gli stati membri il sistema di protezione sociale sarà sottoposto ad una considerevole tensione demografica.

Questo fatto fondamentale si riflette sul modo di fare politica dell'Unione Europea. Ai summit del Consiglio Europeo di Stoccolma e di Gothenburg (2001) si era concordato di affrontare i problemi legati all'invecchiamento attraverso una triplice strategia: riduzione del debito nazionale degli stati membri, aumento dei tassi di partecipazione, e riforma dei sistemi nazionali di protezione sociale e pensionistici. Questi obiettivi politici sono stati definiti nel meeting di Barcellona (2002). La sostenibilità finanziaria dovrebbe essere incoraggiata attraverso la crescita dei livelli di occupazione, l'estensione della vita lavorativa, la ristrutturazione degli schemi nazionali di pensione e di assistenza, e lo stimolo alla creazione di pensioni private. Tuttavia, i sistemi pensionistici non dovrebbero essere soltanto finanziariamente sostenibili, ma anche adeguati. Perché questo avvenga, le politiche sociali devono tentare di ridurre i rischi di povertà e di esclusione sociale per gli anziani, e assicurare che una volta in pensione le persone siano in grado di mantenere a un ragionevole livello il tenore di vita acquisito. Si deve promuovere la solidarietà tra le diverse generazioni e tra gli anziani, al fine di mantenere livelli di disuguaglianza accettabili. Questi propositi sono in linea con gli obiettivi di politica sociale fissati dal Consiglio Europeo nei summit di Lisbona, Nizza e Laeken (2000/2001).

Questo ampliamento della portata dell'azione politica giustifica l'utilità di analizzare non solo le future conseguenze finanziarie del processo di invecchiamento, ma anche il suo possibile impatto sui temi della povertà, della disuguaglianza e della redistribuzione del reddito. Questo è quanto si prefigge di fare lo studio qui presentato.

Temi della ricerca

Questo studio si pone l'obiettivo di elaborare un'analisi esplorativa dei possibili futuri effetti distributivi dell'invecchiamento, per una selezione rappresentativa di stati membri, tenendo conto della varietà esistente tra i sistemi di sicurezza sociale. Più specificamente, la questione di fondo è come i futuri *sviluppi demografici e socio-economici* interagiranno con le *istituzioni* formali dei diversi 'regimi' per produrre determinati *risultati distributivi*. Lo studio è stato condotto dal Social and Cultural Planning

[§] Social and Cultural Planning Office, The Hague.

^{§§} CeRP.

^{§§§} Università di Torino e CeRP.

* Titolo originale: 'Unequal Welfare States'. Il volume completo è disponibile al link <http://cerp.unito.it/Pubblicazioni/libri.htm> e, per l'acquisto, al link <http://www.scp.nl/english/publications/books/903770185x.shtml>

Office of the Netherlands (SCP), in collaborazione con il Center for Research on Pensions and Welfare Policies (CeRP) di Torino.

L'*input demografico* principale in questo progetto è costituito dalle previsioni demografiche dell'Eurostat, che attualmente coprono gli anni fino al 2025. L'attuale *eterogeneità istituzionale* riscontrabile nei diversi paesi è valutata attraverso uno studio dettagliato delle loro caratteristiche, in termini di previdenza sociale e di mercato del lavoro alla fine degli anni '90. Per il periodo 2000-2025, questi 'regimi' interagiscono con gli sviluppi demografici ed economici, generando un certo numero di scenari. I *risultati distributivi* attesi per il futuro sono analizzati a livello micro, sulla base di una procedura di ponderazione definita nello *European Community Household Panel Survey* (ECHP) dell'Eurostat. Saranno valutati, per il periodo 2000-2025, i cambiamenti di diversi indicatori di disuguaglianza, distribuzione, e tassi di povertà.

Scelta dei paesi

Lo studio parte da un insieme esteso di paesi. I benefici sociali esistenti sono analizzati per tutti i 15 stati membri dell'Unione Europea, 4 stati membri dell'Europa dell'Est, la Norvegia, gli Stati Uniti d'America, il Canada e l'Australia. Questo fornisce un quadro adeguato dell'attuale varietà istituzionale, e rende possibile identificare gruppi di paesi che rappresentano diverse 'tipologie di stato sociale'.

Utilizzare un metodo così elaborato, tuttavia, non è stato possibile nella seconda e terza parte dello studio, relativa alla costruzione di un modello macroeconomico e al calcolo dei risultati distributivi. Per vincoli di tempo e di bilancio, si è dovuta effettuare una selezione dei paesi. I paesi non appartenenti al gruppo dei 15 stati membri dell'Unione Europea sono stati omessi, poiché non inclusi nel ECHP. Le conseguenze del futuro processo di invecchiamento su ineguaglianza, redistribuzione e povertà sono state alla fine valutate per sei paesi: Germania, Francia, Regno Unito, Italia, Danimarca e Olanda. Questi sono stati scelti in virtù del fatto che i loro schemi di previdenza sociale riflettono tradizioni diverse, e perché i loro abitanti rappresentano la maggioranza (74%) della popolazione totale dell'Europa dei 15. I sei casi considerati costituiscono esempi rappresentativi delle diverse 'tipologie di stato sociale'.

Limitazioni

Dato che l'attuale disponibilità dei dati rende impossibile estendere l'orizzonte temporale oltre l'anno 2025, lo studio non copre il picco del processo di invecchiamento, che nella maggior parte dei paesi è previsto attorno al 2040-2050. Tuttavia, dovrebbe essere possibile chiarire quali tendenze generali si debbano attendere.

Restringere a sei i tipi di regime rappresentativi può implicare che lo studio non fornisca una visione adeguata della dispersione *all'interno* dei tipi di regime. Ad esempio, i risultati distributivi per la Grecia potrebbero essere differenti rispetto a quelli per l'Italia, l'esponente del tipo di regime Mediterraneo qui analizzato. Inoltre, non è stato possibile né prestare attenzione alle differenze tra le regioni all'interno dei paesi, né valutare l'impatto futuro dei processi migratori. L'analisi della redistribuzione è stata limitata a causa della mancanza di indicatori su tasse e prestazioni sociali non in denaro nell'ECHP.

Infine, sia lo sviluppo del modello macroeconomico degli andamenti futuri, sia il suo utilizzo nell'analisi delle conseguenze attese per la posizione delle famiglie in termini di reddito e di benefici sociali, sono stati realizzati utilizzando una metodologia specifica (vedi sotto). L'impiego di altre ipotesi e tecniche potrebbe offrire una diversa prospettiva sul futuro del processo di invecchiamento. Queste limitazioni indicano che il progetto dovrebbe essere considerato di carattere esplorativo.

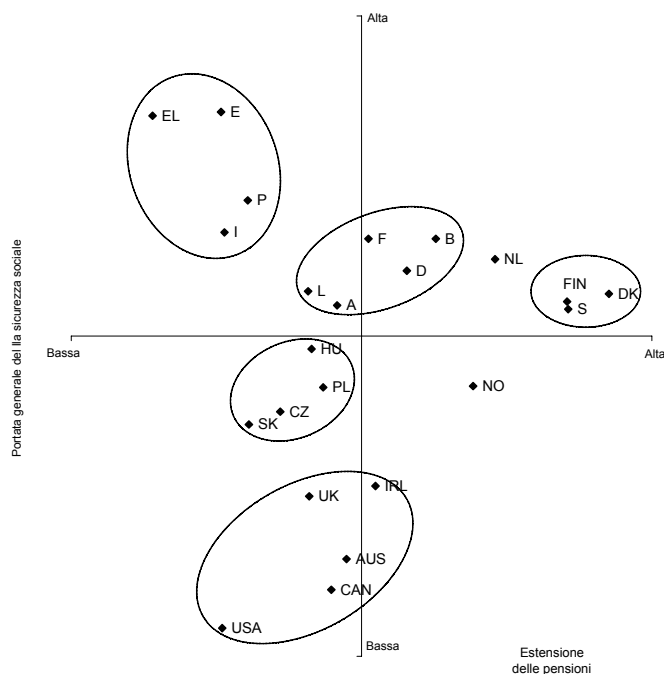
Tipologie di stato sociale

Nel valutare le differenze tra i sistemi pensionistici e di protezione sociale dei paesi non sono stati effettuati confronti tra schemi specifici di indennità, come ad esempio regole previdenziali o assicurazioni sull'invalidità per gruppi specifici. Ciò sarebbe stato piuttosto oneroso in termini di tempo, ed è già stato trattato piuttosto adeguatamente nel progetto MISSOC dell'Unione Europea (e nella sua recente estensione ai paesi dell'Europa Centrale e dell'Est, MISSCEEC). Inoltre, il tema chiave in questo studio è più generale: è possibile discernere specifici *gruppi* di paesi, aventi diverse *tipologie di stato sociale*? Questo concetto si riferisce a livello teorico al modo in cui la produzione dell'assistenza è allocata tra stato, mercati e famiglie.

I dati sono stati raccolti per 85 tratti caratteristici dei regimi assistenziali in 23 paesi. Questi coprono i principali benefici a integrazione del reddito – comprese le pensioni, il congedo per la maternità e gli

accordi di custodia – le tasse e i contributi sociali, e le norme di regolamentazione del mercato del lavoro. Nell'insieme, le variabili presentano un quadro relativamente completo di ciascun regime assistenziale. Questi indicatori sono stati sottoposti a una tecnica di aggregazione statistica non lineare, che assegna punteggi simili ai paesi che condividono molte caratteristiche di un regime, mentre casi che hanno poco in comune sono posizionati molto lontano l'uno dall'altro. La Figura ES.1 mostra i risultati.

Figura ES.1: Posizionamento dei 23 paesi sulla base di 85 caratteristiche del regime di welfare



Fonte: SCP.

La prima dimensione (asse delle x) indica la portata o dimensione del sistema di sicurezza sociale in generale; la seconda (asse delle y) si riferisce principalmente all'estensione degli schemi pensionistici. Emergono cinque gruppi di paesi. Il tipo di regime *nordico* comprende Danimarca, Finlandia e Svezia. Questi paesi hanno punteggi particolarmente alti nella portata: un vasto sistema di previdenza sociale, un'elevata spesa in programmi per il mercato del lavoro, accordi generosi per la maternità, e condizioni di accesso universali. All'altra estremità troviamo un gruppo di paesi *mediterranei* (Grecia, Spagna, Portogallo e Italia). Questi hanno un basso punteggio in termini di portata, ma in termini relativi hanno schemi pensionistici collettivi abbastanza ben sviluppati. I regimi di tipo *anglosassone* (Stati Uniti, Canada, Australia, Regno Unito e Irlanda) hanno una copertura leggermente maggiore in termini di benefici sociali, ma mancano di diffuse pensioni statali. In misura minore questo discorso si applica anche a quattro paesi Membri dell'Europa dell'Est (Polonia, Repubblica Ceca, Ungheria e Slovacchia), i quali formano anche un gruppo distinto. Qui le indennità collettive di sicurezza sociale, che includono le pensioni, in genere si posizionano al di sotto della media dei 15 paesi Membri dell'Unione Europea. Esistono molti schemi occupazionali per gruppi specifici, ma questi di solito non includono gli impiegati statali. Il tipo di regime *continentale* è rappresentato da Germania, Francia, Austria, Belgio e Lussemburgo. Questi paesi occupano una posizione intermedia. Gli schemi di previdenza sociale sono ben sviluppati, ma non sono così universalistici come nei paesi nordici. C'è una forte relazione tra le occupazioni precedenti e il diritto ai benefici, e la protezione sul reddito per le famiglie con figli è piuttosto generosa. I dipendenti sono ben tutelati contro il licenziamento. Il numero di schemi speciali per i gruppi occupazionali è alto, e c'è una estesa copertura collettiva per gli impiegati statali. Le indennità pensionistiche nel regime continentale sono leggermente al di sopra della media europea.

Due paesi, Olanda e Norvegia, non rientrano chiaramente in alcun gruppo. Essi sono posizionati ad una certa distanza dal gruppo nordico, e si possono considerare degli *ibridi*.

I risultati di questa analisi empirica confermano ampiamente la ben nota tipologia teorica di Esping-Andersen. Le differenze principali riguardano l'esistenza di un gruppo mediterraneo separato e la posizione ambigua della Norvegia.

Modello e scenari

I sei paesi che sono stati selezionati per la seconda e terza parte di questo studio quindi mostrano una sufficiente varietà istituzionale. Germania e Francia rappresentano il tipo di regime continentale, e la Danimarca il gruppo Nordico. Il Regno Unito è un esponente del regime anglosassone, (anche se la figura ES.1 mostra che è meno ‘puro’ degli Stati Uniti), e l’Italia appartiene al gruppo mediterraneo (con un sistema di sicurezza sociale in qualche modo più ampio nella portata di quello della Grecia). L’Olanda è un ibrido, condividendo tratti dei regimi nordico e continentale; potrebbe essere interessante verificare se essa contenga ‘il meglio di entrambi i mondi’.

Per questi ‘rappresentanti’ delle diverse tipologie di welfare è stato sviluppato un modello demografico-economico. Gli input del modello sono le proiezioni demografiche, le ipotesi sui futuri tassi di partecipazione al lavoro, e le attuali posizioni della popolazione in termini di reddito e benefici sociali. Il modello produce stime coerenti sia degli sviluppi futuri per un numero di variabili economiche chiave, sia degli indicatori per le posizioni future di reddito e di sicurezza sociale di specifici gruppi. I suddetti indicatori sono successivamente perfezionati tramite l’utilizzo dei dati microeconomici dell’EHP, attraverso una procedura di ponderazione. Ciò rende possibile calcolare indicatori di disuguaglianza, distribuzione e povertà per l’anno 2025.

Sono stati sviluppati quattro scenari futuri. Nello *scenario base*, riferito a ciascun Paese, i regimi sono stati lasciati immutati. Ciò mostra i risultati che si potrebbero attendere sulla base degli sviluppi demografici se gli attuali schemi pensionistici e di sicurezza sociale non fossero riformati. Lo scenario ha anche una variante, nella quale a tutti i paesi sono imposti la struttura e lo sviluppo demografici dell’Unione Europea (EU 15). La variante a ‘demografia uniforme’ di solito produce risultati che sono piuttosto simili a quelli della variante per ‘Paese specifico’, e non sarà esaminata in questa sintesi del lavoro.

Oltre a questo, ci sono tre scenari che implicano cambiamenti negli attuali sistemi di previdenza sociale. Nel primo scenario di riforma si assume che gli obiettivi di tassi di occupazione concordati nel summit di Lisbona – che per alcuni paesi sono piuttosto ambiziosi – saranno realizzati entro l’anno 2010 (*scenario ad alta occupazione*). Il secondo scenario di riforma si concentra sui cambiamenti pensionistici che sono già stati messi in moto in alcuni paesi (*scenario di riforma delle pensioni*). Ci si potrebbe in teoria aspettare che questi scenari portino a una certa convergenza dei regimi: gli stati assistenziali perseguono obiettivi comuni attraverso lo stesso tipo di misure politiche.

Infine, è stato sviluppato uno scenario di *riforma istituzionale*. L’ipotesi di base è che i paesi vorranno riformare il meno possibile gli attuali sistemi di protezione sociale; e se lo faranno, vorranno restare fedeli ai loro principi politici chiave. Un simile scenario di riforma ‘regime-dipendente’ si basa, prima di tutto, sulla autonomia nazionale in campo di sicurezza sociale. Questo si combina con alcune ragioni teoriche in favore di una forma di *path dependency*: i costi economici ed organizzativi dei cambiamenti di sistema; le strutture cognitive dei *policy makers*, e i valori, le norme e gli interessi dell’elettorato.

Lo scenario di riforma istituzionale è alquanto stilizzato. Sono stati selezionati otto provvedimenti politici, finalizzati a regolare il volume ed il livello dei principali schemi di sicurezza sociale. Si presume che i paesi si sforzeranno di ottenere un certo bilanciamento tra sostenibilità finanziaria e adeguatezza sociale; e che selezioneranno le riforme da questo ‘insieme di provvedimenti’ secondo un certo ordine, che dipende dalla tipologia di stato sociale a cui essi appartengono.

Se il futuro ‘shock’ demografico dovesse costringere la maggior parte dei paesi ad adottare tutte queste misure, teoricamente ci si potrà aspettare una qualche convergenza di regime in questo scenario. Tuttavia, in pratica il numero di misure da prendere in ogni Paese varia da due a sette. Ciò implica che sia possibile che qualche divergenza di regime si presenti nello scenario di riforma istituzionale: le differenze esistenti tra i regimi assistenziali tendono ad essere accentuate.

Sostenibilità

Per valutare la sostenibilità finanziaria è stato calcolato un ‘tasso di contribuzione nozionale.’ Questo indica i contributi che saranno necessari per finanziare la previdenza sociale, tenendo conto della consistenza patrimoniale dei fondi pensione privati e del debito pubblico. Nel primo anno (2000) il tasso

nei regimi Continentale e Mediterraneo si posiziona tra il 31 ed il 33%, superando chiaramente il livello degli altri tre paesi (23-25%). In base alle ipotesi dello *scenario base*, l'Olanda si troverà ad affrontare il più alto incremento del tasso di contribuzione, dal 23% al 31%. Ciò è imputabile alla severità dello shock demografico in questo Paese, che attualmente ha una popolazione comparativamente 'giovane'. In Italia, invece, l'aumento è piuttosto moderato: dal 32% al 35% nel 2025. Ciò è principalmente una conseguenza del regime di indicizzazione di questo paese: ci si aspetta che le indennità previdenziali restino indietro rispetto allo sviluppo del reddito da lavoro. Gli altri paesi si trovano di fronte a incrementi del tasso di contribuzione nozionale compresi tra i 4 ed i 6 punti percentuali fino al 2025; i risultati mostrano che, secondo lo *scenario base*, il tasso atteso più alto al 2025 è quello della Francia (38%).

I tre 'scenari di riforma' conducono in genere ad un aumento della sostenibilità finanziaria. Sotto questo aspetto l'impatto dello *scenario ad alta occupazione* è limitato: il massimo effetto si verifica in Francia, dove il tasso di contribuzione risulta più basso di 1 punto percentuale rispetto allo scenario base. In linea di principio, tassi di partecipazione più elevati hanno conseguenze positive sulla sostenibilità, tramite l'allargamento della base contributiva e la riduzione della dipendenza dalle indennità al di sotto dell'età pensionabile. Tuttavia, questo effetto tende ad essere mitigato con l'estensione dei diritti pensionistici, che derivano anche dall'aumento della partecipazione al mercato del lavoro.

Anche lo *scenario di riforma delle pensioni* ha un'influenza relativamente limitata sulla sostenibilità. Ancora una volta, l'effetto si vede più chiaramente in Francia, dove il tasso di contribuzione è di circa 2 punti più basso rispetto allo scenario base.

Lo *scenario di riforma istituzionale* porta con sé maggiori ribassi nei tassi di contribuzione. Questo fenomeno è più pronunciato in Francia e in Olanda, dove i tassi di contribuzione si riducono di 6 punti percentuali rispetto allo scenario base. Secondo la logica di questo scenario (vedi sopra) questi due paesi devono introdurre il più elevato numero di misure. Tuttavia, anche altrove i tassi di contribuzione si riducono considerevolmente (3-4 punti percentuali al di sotto delle proiezioni dello scenario base).

Disuguaglianza dei redditi

Secondo i dati ECHP, nell'anno di inizio dell'analisi (2000) la disuguaglianza dei cosiddetti 'redditi familiari netti equivalenti' ha presentato il valore più basso in Danimarca ed il valore più alto nel Regno Unito. Questo risultato è in linea con le aspettative teoriche: i regimi Nordici tentano esplicitamente di limitare la disuguaglianza del reddito, mentre questa non è una preoccupazione primaria nel tipo Anglosassone, dove il sistema collettivo di sicurezza sociale, residuale e focalizzato, può accentuare le differenze tra i gruppi di reddito. L'Olanda e la Germania seguono la Danimarca a breve distanza. La Francia e l'Italia mantengono una posizione intermedia, avendo una disuguaglianza più alta dei tre paesi precedenti, ma inferiore a quella del Regno Unito.

Secondo lo scenario base, la disuguaglianza crescerà leggermente in tutti i regimi entro il 2025. I cambiamenti sono limitati poiché la disuguaglianza complessiva dei redditi è prevalentemente determinata dalle differenze *all'interno* dei vari gruppi (es. pensionati, lavoratori salariati ecc.). Ciò implica che i cambiamenti nella composizione della popolazione qui studiati non influenzeranno pesantemente i futuri contrasti reddituali. Di conseguenza, il posizionamento dei paesi rimane lo stesso. La crescita della disuguaglianza è più forte nel regime Nordico, ma anche qui non è così straordinaria, con il coefficiente di Gini che aumenta da 0.236 a 0.247 (+4%).

In generale, la riduzione delle pensioni e le riforme istituzionali volte a raggiungere la sostenibilità determinano nel 2025 una disuguaglianza in qualche misura maggiore rispetto allo scenario base. In questi due scenari di riforma il deteriorarsi della posizione reddituale di coloro che richiedono i benefici e dei pensionati si traduce in maggiori contrasti nei redditi. Tuttavia, qui la crescita della disuguaglianza è piuttosto limitata. Lo scenario di riforma istituzionale mostra il cambiamento maggiore nel regime Tedesco-Continentale, con il coefficiente di Gini che aumenta da 0.246 a 0.265 nell'intero arco dei 25 anni considerati (+8%). In questo scenario il regime Nordico costituisce un'interessante eccezione. Coerentemente con la filosofia di base di questo gruppo, le misure attuate dalla Danimarca si concentrano sull'incremento della partecipazione al lavoro. Ciò si traduce in una crescita comparativamente contenuta del coefficiente di Gini, da 0.236 a 0.247 – la stessa dello scenario base, ma con costi considerevolmente inferiori in termini di tasso di contribuzione nozionale.

La crescita della disuguaglianza è meno marcata nello scenario ad alta occupazione. In tutti i regimi la disuguaglianza risulta più bassa che nella variante base; e in Francia e in Italia scende anche al di sotto del

livello del 2000. L'effetto di riduzione della disuguaglianza di questo scenario è imputabile a due fattori: il peso inferiore del contrasto reddituale tra i salariati e coloro che richiedono assistenza al di sotto dell'età pensionabile (dovuto al fatto che più persone lavorano); e i più elevati diritti pensionistici accumulati dai futuri pensionati, cosa che riduce la loro differenza di reddito rispetto alla popolazione attiva.

Redistribuzione del reddito

Nel 2000, la redistribuzione tramite pensioni e schemi di protezione sociale è stata più elevata nei due paesi continentali – e non nel regime di welfare Nordico, come ci si attendeva. Ciò è dovuto principalmente all'alto livello attuale di dipendenza dai benefici sociali (soprattutto per quanto riguarda i pensionati) in Germania e in Francia. Lo scenario base mostra che nel 2025 la redistribuzione sarà maggiore in tutti i paesi qui analizzati. Ciò è principalmente la conseguenza di una più alta percentuale di pensionati nella popolazione; l'effetto redistributivo degli altri benefici (disoccupazione, pensione di invalidità, assistenza sociale e altre indennità) è risultato piuttosto stabile. Una più alta redistribuzione delle pensioni compensa largamente la crescita della disuguaglianza nei redditi primari, che è anche una conseguenza del processo di invecchiamento (più pensionati corrispondono a più famiglie che percepiscono un reddito da lavoro nullo). La crescente redistribuzione è più evidente nei due regimi continentali, il caso ibrido e il regime Mediterraneo. Nel corso di 25 anni, in questi paesi la differenza tra i coefficienti di Gini relativi al reddito primario e al reddito netto aumenterà di .04 -.06. Come risultato, si prevede che il posizionamento cambi: entro il 2025 l'effetto di redistribuzione sarà il più alto in Olanda, Germania e Francia, e il più basso in Danimarca e nel Regno Unito.

Secondo i tre scenari di riforma, la redistribuzione aumenterà leggermente meno rispetto allo scenario base, soprattutto nello scenario di riforma istituzionale. Questo è un effetto della portata più limitata del regime assistenziale ipotizzato in questi scenari (meno beneficiari dell'assistenza e meno pensionati, più bassi livelli dei benefici). Tuttavia anche questi scenari registrano un livello di redistribuzione in aumento nel periodo di 25 anni qui esaminato: l'effetto del volume crescente dei pensionati rimane prevalente.

Tassi di povertà

Se si misurasse la povertà con il criterio generalmente assunto nella ricerca comparativa (60% del valore mediano del reddito familiare netto), nel 2000 i sei paesi qui esaminati si collocherebbero in tre classi. Secondo i dati ECHP i tassi di povertà erano più bassi in Danimarca, Germania e Olanda (11-12%); il regime franco-continentale manteneva una posizione intermedia (16%), mentre l'Italia e il Regno Unito avevano senza dubbio i più elevati valori di povertà (19%). In generale questo risultato è in linea con i risultati in termini di disuguaglianze reddituali.

Secondo lo scenario base i tassi di povertà mostreranno entro l'anno 2025 cambiamenti minimi (da -1 a +1 punti percentuali). L'Olanda, la Francia e la Danimarca presenteranno un incremento limitato della povertà, mentre per la Germania e il Regno Unito si prevede che questa rimanga stabile. Per l'Italia si prevede addirittura che il tasso di povertà diminuisca leggermente, soprattutto a causa dell'atteso lieve incremento della partecipazione femminile. Di conseguenza, il posizionamento in termini di povertà rimarrà lo stesso, con un leggera 'deriva' dei regimi Mediterraneo e Anglosassone.

Lo scenario delle riforme pensionistiche e quello delle riforme istituzionali determinano in genere un maggiore incremento dei tassi di povertà entro il 2025 (o, nel caso dell'Italia, riduzioni più contenute della povertà). Gli incrementi più rilevanti della povertà si realizzano nello scenario di riforma istituzionale per Francia, Germania e Olanda (fino a 4 punti percentuali), soprattutto a causa della riduzione dei livelli delle pensioni. Dall'altro lato, ci si aspetta che la Danimarca riduca i tassi di povertà nello scenario di riforma istituzionale. In linea con la filosofia caratteristica del regime nordico, si ipotizza che questo Paese preferirà misure finalizzate ad ottenere più alti tassi di partecipazione. Di conseguenza, il numero di coloro che richiedono assistenza al di sotto dell'età pensionabile diminuirà, e il livello dei benefici rimarrà intatto.

Questo effetto si vede molto più chiaramente nello scenario ad alta occupazione. Questo induce una leggera diminuzione dei tassi di povertà nei regimi anglosassone, mediterraneo e continentale. In Danimarca e in Olanda l'aumento della povertà è inferiore rispetto allo scenario base. Tuttavia, l'impatto

dello scenario ad alta occupazione sulla povertà è ancora piuttosto limitato, con la più significativa riduzione della povertà rilevata in Italia (-2 punti percentuali).

Attualmente, i tassi di povertà tra pensionati sono più elevati che nell'intera popolazione. Nello scenario base e in quello ad alta occupazione questi tassi rimangono più o meno costanti. L'incremento maggiore si verifica in Italia nello scenario base (dal 20% al 24%), a seguito del declino relativo dei livelli pensionistici rispetto ai salari, per effetto del meccanismo di indicizzazione del paese. Gli altri due scenari di riforma, tuttavia, indicano tra i pensionati incrementi piuttosto bruschi della povertà entro il 2025; nello scenario di riforma pensionistica i tassi di povertà aumenteranno di 6-8 punti percentuali in Francia, Italia e Regno Unito. Lo scenario di riforma istituzionale ha un impatto anche maggiore, con tassi di povertà che aumentano di 7-9 punti percentuali nei due regimi continentali e in Olanda, e di 13 punti percentuali nel regime assistenziale anglosassone. Ciò è principalmente dovuto al fatto che in questi scenari si ipotizza una riduzione dei livelli pensionistici. Il quadro è ancora più chiaro per un gruppo specifico ad alto tasso di povertà, come quello delle donne anziane sole. Questi risultati indicano che probabilmente una politica che si concentra sulla sostenibilità finanziaria provocherà in futuro un aumento sostanziale della povertà tra gli anziani.

Implicazioni per la politica e la ricerca future

Questo studio ha mostrato che esistono chiare differenze strutturali tra i regimi assistenziali all'interno dell'Unione Europea. I sistemi nordici sono estesi e puntano ad alti livelli di solidarietà; i regimi anglosassoni hanno una portata limitata e in genere tendono semplicemente a completare l'insieme degli schemi individuali e occupazionali. I sistemi continentali si posizionano nel mezzo, essendo meno universalistici e presentando un marcato collegamento con la storia professionale dei pensionati e dei beneficiari di assistenza sociale. I paesi mediterranei sono unici nella loro combinazione di limitati benefici prima dell'età pensionabile, e di schemi pensionistici comparativamente ben sviluppati, almeno in termini relativi. I quattro Stati Membri dell'Europa dell'Est qui analizzati raggiungono punteggi bassi nella portata generale della sicurezza sociale, e rimangono leggermente indietro rispetto alla media europea per quanto riguarda gli schemi pensionistici. Pochi paesi, come ad esempio l'Olanda, hanno un regime assistenziale ibrido.

Se si prende come presupposto questa esistente eterogeneità istituzionale, lo scenario base indica che il futuro processo di invecchiamento influirà sulla distribuzione dei redditi e sulla sostenibilità. Nei sei paesi che qui rappresentano i regimi nordico, anglosassone, continentale e ibrido, la disuguaglianza dei redditi, la povertà e la redistribuzione aumenteranno fino al 2025, mentre i sistemi di protezione sociale diventeranno meno sostenibili in termini finanziari. Tuttavia, i cambiamenti distributivi sono spesso limitati. L'impressione finale è che le attuali differenze saranno in massima parte replicate in futuro: il posizionamento dei regimi in termini di disuguaglianza, distribuzione e povertà fondamentalmente non cambierà. In termini distributivi, il processo di invecchiamento nei prossimi due decenni avrà un certo influsso ovunque; ma se gli attuali schemi assistenziali restano invariati, ci si può attendere che tra di essi persista l'attuale contrasto distributivo.

Tuttavia, dal momento che tutti i paesi dovranno fronteggiare un peggioramento della sostenibilità finanziaria, non è molto realistico ipotizzare che gli attuali regimi assistenziali resteranno gli stessi. Più probabilmente i paesi introdurranno riforme nei loro sistemi di sicurezza sociale; e questi cambiamenti possono portare ad esiti diversi, sia in termini di distribuzione che di sostenibilità.

Ciò si può chiaramente osservare nei provvedimenti di riforma delle pensioni. Le analisi qui effettuate indicano che le conseguenze finanziarie di lungo periodo delle riforme previdenziali sono piuttosto positive, nel senso che la sostenibilità finanziaria subisce un miglioramento rispetto ad uno scenario senza interventi. Tuttavia, queste misure possono avere costi sociali più elevati, implicando maggiori cambiamenti degli indicatori distributivi. In particolare, ci si può aspettare che a seguito di tali riforme crescano il divario di reddito e i tassi di povertà dei pensionati.

Le misure politiche finalizzate ad aumentare la partecipazione al mercato del lavoro hanno effetti piuttosto favorevoli se confrontate con uno scenario 'senza riforme'. Queste misure generalmente danno origine ad una maggiore sostenibilità finanziaria e a valori più bassi di disuguaglianza reddituale, redistribuzione e povertà. Tuttavia, questa linea politica non è per nulla una panacea. Il suo effetto sulla sostenibilità è attenuato dal fatto che una più elevata partecipazione alla forza lavoro porterà in definitiva ad un crescente gruppo di pensionati, che a loro volta avranno maggiori diritti pensionistici. E il rimedio

può non essere applicabile ovunque: gli effetti sono probabilmente sostanziali solo in sistemi che sono in grado di aumentare in modo considerevole i loro tassi di occupazione.

Lo scenario di riforma istituzionale è piuttosto interessante, poiché presuppone che, per affrontare la questione della sostenibilità, ogni Paese introduca misure il più possibile in linea con il suo attuale regime. Ci si aspetta quindi che i paesi elaborino risposte politiche al processo di invecchiamento qualitativamente diverse. Questo implica un'interazione delle riforme con i regimi assistenziali esistenti, che può essere l'ipotesi più realistica per il futuro processo decisionale politico. Le analisi qui effettuate suggeriscono che una politica 'nordica' potrebbe avere effetti favorevoli sulla sostenibilità, limitando al tempo stesso le implicazioni distributive del processo di invecchiamento. Tuttavia, una tale linea politica può non rivelarsi sempre adeguata; i crescenti costi dei futuri cambiamenti demografici possono essere semplicemente troppo alti in alcuni paesi per consentire che il problema sia risolto meramente aumentando i tassi di partecipazione. E' il caso dell'Olanda: questo Paese affronterà un invecchiamento della popolazione piuttosto forte nel periodo 2000-2025; per conseguenza nello scenario di riforma istituzionale sarà necessario tagliare il livello dei benefici, producendo disuguaglianza e povertà maggiori rispetto ad una strategia 'nordica pura'.

Naturalmente, la preferenza per alcune riforme piuttosto che altre dipende da una valutazione politica sull'importanza relativa della sostenibilità e degli effetti distributivi e reddituali. Se i livelli di disuguaglianza, redistribuzione e povertà sono considerati di poca importanza, e si considera la sostenibilità il maggior tema politico, si dovrebbe optare per un efficiente scenario di riforma delle pensioni. Se, d'altro canto, il tema della distribuzione del reddito è centrale – come suggerirebbe l'enfasi sulla povertà e sulla inclusione sociale nel recente dibattito politico europeo – l'obiettivo dovrebbe essere probabilmente quello di impegnarsi per un efficiente equilibrio tra sostenibilità finanziaria e impatto distributivo. In tale caso, nel progetto politico si potrebbero seguire due regole piuttosto ovvie:

- il primo passo dovrebbe essere quello di incoraggiare il più possibile ed il più presto possibile la partecipazione al mercato del lavoro;
- se questo non fosse sufficiente per raggiungere accettabili livelli di sostenibilità, il secondo passo dovrebbe essere quello di un'introduzione tempestiva di riforme previdenziali che minimizzino gli effetti sui redditi per i più poveri nella popolazione anziana.

Questo progetto di ricerca presenta soltanto un'analisi iniziale ed esplorativa delle conseguenze distributive del futuro processo di invecchiamento in differenti contesti istituzionali. Ulteriori ricerche dovrebbero principalmente porsi l'obiettivo di:

- estendere l'orizzonte temporale oltre il 2025, per studiare gli effetti del picco del processo di invecchiamento;
- considerare il ruolo della varianza all'interno delle diverse tipologie di stato sociale, inserendo tutti i 15 stati membri dell'Unione Europea;
- includere nelle analisi istituzionali e distributive gli stati dell'Europa dell'Est;
- tentare di perfezionare il processo di modellizzazione sviluppando modelli di equilibrio generale per ogni Paese;
- migliorare le caratteristiche di micro-simulazione, inserendo più sottogruppi. Questo potrebbe anche consentire un'analisi dettagliata dei gruppi che non hanno alcuna o poche opportunità di acquisire diritti pensionistici: donne anziane, minoranze etniche, ma anche famiglie con un solo genitore.