

## **Studio esperto**

# **L'impatto del Covid-19 sul futuro delle pensioni nell'UE**

*Progetto ETUC SociAll*

### **Autori:**

David Natali e Andrea Terlizzi, Scuola Superiore Sant'Anna, Pisa

### **Introduzione**

Il presente documento fornisce uno studio comparativo della politica pensionistica in tutta Europa all'indomani della crisi del Covid-19, con l'obiettivo di far luce sull'impatto delle principali conseguenze economiche e sociali della pandemia sulle politiche pensionistiche, mostrando nel contempo le misure adottate da diversi paesi per affrontare le principali sfide in materia di adeguatezza e sostenibilità delle pensioni.

La pandemia rappresenta un enorme shock esogeno che ha avuto ripercussioni negative sulle prospettive economiche europee per la crescita e rischia di aumentare le tensioni sulle condizioni degli anziani negli Stati membri dell'Unione europea. Come dimostrato dalle più recenti crisi economiche — ad esempio la grande recessione del 2008 —, queste hanno sempre conseguenze negative sulle pensioni. I sistemi pensionistici — che a prima vista potrebbero sembrare non colpiti dalla pandemia — si trovano di fronte a sfide a più lungo termine. Durante la pandemia, le pensioni pubbliche continuano a garantire ai pensionati una fonte di reddito stabile, mentre gran parte dei lavoratori si trova ad affrontare sfide senza precedenti. Tuttavia, il Covid-19 avrà conseguenze a più lungo termine anche sulle pensioni.

Tutto ciò avviene nel contesto di una governance delle pensioni a più livelli, in cui vediamo segno di cambiamenti. Sia le organizzazioni internazionali che l'UE hanno riveduto il loro programma di riforma delle pensioni. L'Organizzazione Internazionale del Lavoro (OIL) svolge un ruolo chiave nel dibattito mondiale sulle pensioni attraverso la campagna per il cosiddetto piano sociale globale e ha dato priorità all'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche. All'indomani della crisi, lo stesso OIL e l'ISSA (Associazione internazionale della sicurezza sociale) si sono concentrati sulla questione dell'aumento delle pensioni di vecchiaia per alcuni gruppi vulnerabili: ad esempio, lavoratori autonomi, lavoratori migranti e donne. Nella fase post-Covid-19, si propone che questi ultimi siano l'obiettivo di nuove misure volte a migliorare la protezione degli anziani. A livello dell'UE, il periodo più recente è stato caratterizzato da innovazioni istituzionali. È il caso del Pilastro europeo dei diritti sociali e in particolare della Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per tutti. Le



istituzioni dell'UE hanno posto l'accento sulla necessità di migliorare l'accesso e la protezione degli anziani nel contesto del rinnovato impegno a favore del progresso sociale. A livello nazionale, molti paesi europei hanno recentemente rivisto le loro priorità di riforma in termini sia di privatizzazione delle pensioni che di età pensionabile, ponendo maggiormente l'accento sulla protezione degli anziani.


Il documento è strutturato come segue. La prima sezione fornisce una sintesi dei principali fattori che determinano la governance multilivello della politica pensionistica in Europa. La seconda parte fa riferimento alle principali sfide socioeconomiche connesse alla crisi pandemica. La terza sezione illustra le fasi più recenti della governance multilivello delle pensioni e le riforme più recenti varate in quattro paesi: Danimarca, Francia, Ungheria e Italia. Questi paesi presentano modelli pensionistici diversi e caratterizzati da problemi diversi. La loro analisi comparativa consente di generalizzare alcune tendenze in materia di riforme più recenti in Europa. La quarta sezione si conclude con alcune osservazioni preliminari e riflessioni per contribuire al dibattito tra i responsabili politici e i rappresentanti sindacali.

## 1. Politica e governance delle pensioni in Europa

La presente sezione fornisce un quadro semplificato per l'analisi della politica pensionistica all'indomani della pandemia di Covid-19, che aiuterà ad analizzare sia le sfide che gli effetti della pandemia. Il quadro comprende: le principali caratteristiche della crisi e le sue potenziali conseguenze sulla salute (mortalità e speranza di vita); economia (tendenze del PIL); e mercati del lavoro (occupazione e (in-)attività). Ci riferiamo poi alla governance delle pensioni e al modo in cui è stata colpita dalla pandemia: il primo riferimento riguarda il processo decisionale multilivello in cui le organizzazioni internazionali e l'Unione europea interagiscono con i responsabili politici nazionali e i portatori di interessi. Gli effetti della pandemia sono poi plasmati dai sistemi pensionistici (istituzioni e modelli) dei diversi paesi europei (figura 1). Il quadro indica che le conseguenze effettive della pandemia sulle pensioni dovrebbero essere enormi (soprattutto a medio e lungo termine), ma sono ampiamente filtrate dalle decisioni prese dai responsabili politici e dalle istituzioni ereditate dal passato.

**Figura 1. Un quadro semplificato per l'analisi dell'evoluzione delle pensioni all'indomani della crisi**

| <b>Exogenous shock</b>                                       | <b>Multi-level Governance</b>                     | <b>Policy institutions</b>                         | <b>Pension policy</b>                           |
|--------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------|----------------------------------------------------|-------------------------------------------------|
|                                                              | <b>Global</b><br>IMF/WB/ILO-<br>ISSA              |                                                    |                                                 |
| <b>Pandemic crisis</b><br>(Economic and social consequences) | <b>EU</b><br>European Semester<br>EPSR            | <b>Multi-pillar</b><br><br><b>Social Insurance</b> | <b>Emergency measures</b><br><br><b>Reforms</b> |
|                                                              | <b>National</b><br>(Governments/<br>Stakeholders) |                                                    |                                                 |



Fonte, elaborazione propria

La crisi pandemica rappresenta uno shock esogeno con effetti evidenti e potenzialmente enormi sulla politica pensionistica e le misure di riforma adottate nella seconda parte del 2000 fino ai primi mesi del 2021. Tuttavia, lo shock esogeno non è l'unica causa del cambiamento di politica. Questo è filtrato da una serie di attori, istituzioni e processi di governance che determinano il modo in cui vengono individuati i problemi e le soluzioni.

La politica pensionistica è al centro di una tipica governance multilivello in cui i responsabili politici nazionali e le parti interessate svolgono ancora un ruolo chiave nelle riforme, e tuttavia le istituzioni sovranazionali sono comunque fortemente coinvolte nel processo. L'UE contribuisce a definire l'agenda nazionale attraverso una serie di strumenti di governance, mentre le organizzazioni internazionali partecipano al dibattito ideale e forniscono sostegno e assistenza alle riforme. Nell'ultimo decennio, il FMI, l'OIL e l'ISSA e l'OCSE hanno dimostrato di essere le organizzazioni internazionali più attive nella politica pensionistica, che ha beneficiato della stabilità delle organizzazioni più pertinenti del settore.

L'UE ha inoltre mantenuto l'attenzione sulle pensioni, anche se la sua governance è cambiata nell'ultimo anno a causa dell'impatto della pandemia. A partire dal 2011, le istituzioni dell'UE dispongono di una serie di nuovi strumenti per fornire orientamenti economici e politici, incentrati sul quadro del Semestre europeo (Bauer and Becker, 2014; Guardiancich and Natali, 2021). Il braccio preventivo del patto di stabilità e crescita e della procedura per gli squilibri macroeconomici sono misure di condizionalità morbide volte a impedire agli Stati membri di violare i criteri di convergenza del disavanzo o ad evitare il cumulo di squilibri macroeconomici eccessivi. La condizionalità è trasmessa attraverso le raccomandazioni specifiche per paese che vengono trasmesse ogni anno agli Stati membri dell'UE-28. Sebbene le raccomandazioni specifiche per paese siano esplicite e formali, la conformità ad esse delle riforme è per lo più volontaria. Il braccio correttivo del Patto e della procedura per gli squilibri macroeconomici consiste nelle procedure per disavanzi o per squilibri eccessivi. Per evitare le sanzioni è necessaria un'azione immediata di definizione delle politiche. In entrambi i casi, tuttavia, i paesi dispongono ancora di un certo margine di manovra per dar seguito alle raccomandazioni. Dal 2017 il Pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) rappresenta un meccanismo volto a riequilibrare l'Unione economica e monetaria (UEM) e a promuovere norme sociali più rigorose. Il Pilastro europeo è stato adottato in una dichiarazione solenne del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea nel novembre 2017. I principi devono essere attuati attraverso vari strumenti, in particolare l'analisi comparativa della realtà sociale e il coordinamento delle politiche, ma anche da direttive giuridicamente vincolanti (Rasnača, 2017). Il Pilastro si compone di 20 principi. Due di essi attengono alle pensioni. Il principio n. 12 sulla protezione sociale: " Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale. "; il n. 15 sul reddito in vecchiaia e sulle pensioni: "

I lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi in pensione hanno diritto a una pensione commisurata ai loro contributi e che garantisca un reddito adeguato. Donne e uomini hanno pari opportunità di maturare diritti a pensione. Ogni persona in età avanzata ha diritto a risorse che garantiscano una vita dignitosa". Entrambi i principi summenzionati si basano su un coordinamento non vincolante e su un'analisi comparativa sociale. I

primi prevedono orientamenti comuni dell'UE, relazioni nazionali e sorveglianza/valutazione delle politiche degli Stati membri da parte dell'UE, comprese le raccomandazioni specifiche per paese (anche se non sono vincolanti, possono costituire una definizione dell'agenda). Una variante di coordinamento flessibile è, ad esempio, la Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi. Tale Raccomandazione intende sottolineare la volontà politica degli Stati membri a sostegno di un principio. Una raccomandazione del Consiglio potrebbe includere un'analisi della situazione negli Stati membri e indicare una soluzione politica pertinente. L'analisi comparativa sociale consiste in confronti di performance tra aree di politica sociale, basati su dati comuni europei e su parametri di riferimento UE. Nel Pilastro, l'analisi comparativa sociale è integrata nel cosiddetto "quadro di valutazione della situazione sociale".

A livello nazionale, i partiti politici, i sindacati e le organizzazioni datoriali continuano a svolgere un ruolo importante nella politica pensionistica (con enormi differenze tra Stati membri). Per quanto riguarda i partiti politici, essi tendono a rafforzare l'efficacia delle politiche dell'UE ogniqualvolta il loro programma di riforme sia in linea con le priorità dell'UE. È vero il contrario, quando i politici non sono d'accordo con gli obiettivi fissati dall'UE. Quest'ultimo effetto si è intensificato a seguito dell'ascesa dei movimenti populistici<sup>1</sup> e della crescente opposizione a politiche di austerità (Abou-Chadi and Immergut, 2019). I partiti populistici definiscono direttamente il programma di riforme quando sono al potere, spesso promuovendo politiche anti-austerità, oppure i loro programmi che possono essere collegati alle politiche sociali, ad esempio attraverso tematiche quali migrazione e scioglimento sociale, suscitano reazioni da parte dei principali partiti.

Un altro aspetto da considerare è rappresentato da istituzioni ed enti pensionistici di ciascun paese. I sistemi pensionistici variano da un paese all'altro. La letteratura solitamente fa riferimento a due modelli pensionistici principali in Europa. Nei sistemi di "assicurazione sociale" lo Stato fornisce la quota maggiore del reddito pensionistico individuale. Un unico pilastro pubblico persegue un obiettivo di "mantenimento del reddito" con prestazioni generose e copertura generale, riducendo la possibilità di disposizioni supplementari. I finanziamenti sono solitamente a ripartizione, in modo che i contributi e le entrate fiscali correnti siano versati immediatamente per finanziare le prestazioni. Il presente documento esaminerà la Francia e l'Italia come esempi tipici di questo modello pensionistico. Ci concentreremo anche sull'Ungheria, che è un caso particolare di un sistema socialista ampiamente privatizzato negli anni '90, che sarà poi nazionalizzato nel 2010. Il sistema pensionistico ungherese è solitamente identificato come un sistema di assicurazione sociale di terza generazione (Natali, 2017).

I sistemi multi-pilastro si basano invece su una ripartizione delle responsabilità molto diversa. Lo Stato si concentra principalmente sulla prevenzione della povertà e sulla fornitura di diritti di base forfettari o subordinati al reddito. I regimi non pubblici, professionali e/o individuali, svolgono principalmente la funzione di sostituzione del reddito. Il finanziamento è pertanto il risultato misto di ripartizione per i programmi pubblici e di finanziamento di fondi supplementari. Nella nostra analisi comparativa ci concentreremo sulla Danimarca che ha attuato questo modello.

---

<sup>1</sup>Definiamo populistici i movimenti che concentrano la loro strategia politica sul concetto di popolo. Quest'ultimo è identificato in termini socioeconomici e/o etnici e contrastato con l'élite politica (Caiani, 2019).

Tutti i fattori summenzionati — shock esogeno, principali conseguenze economiche e sociali, governance e istituzioni, politica interna — contribuiscono alla definizione delle misure politiche discusse e trasmesse per far fronte alla pandemia. Per le misure politiche intendiamo sia misure di emergenza, con l'obiettivo di migliorare l'adeguatezza e/o la sostenibilità dei sistemi pensionistici a breve termine, sia riforme pensionistiche volte a riprogettare i programmi pensionistici nel lungo termine. Quest'ultimo può essere il risultato della crisi pandemica o, più probabilmente, il risultato di un dibattito a più lungo termine per affrontare le sfide socioeconomiche in materia di protezione degli anziani.

## **2. Covid-19 e i suoi principali effetti socioeconomici**

La presente sezione fornisce informazioni sui principali effetti sanitari e socioeconomici della pandemia di Covid-19 nell'Unione europea e in alcuni paesi selezionati - rappresentativi di diverse regioni europee e modelli di Stato sociale. La sezione fornisce statistiche sulla diffusione della pandemia, sulle tendenze demografiche, sul rallentamento economico, sulle pressioni di bilancio, sulle difficoltà del mercato del lavoro e sulle tendenze del mercato finanziario. Tutti questi elementi hanno contribuito a mettere i sistemi pensionistici sotto pressione.

### **2.1 Condizioni sanitarie all'indomani della pandemia**

Dall'inizio del 2020 la pandemia di Covid-19 si è rapidamente diffusa in tutti i paesi dell'UE, che sono stati gravemente colpiti. Al 26 aprile 2021 erano stati segnalati oltre 30 milioni di casi e 650.000 decessi in tutti i paesi dell'UE (figura 2).

Nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale e settentrionale, la prima ondata della pandemia si è verificata nel marzo 2020. Tra i paesi più popolati, la Spagna e l'Italia sono state quelle che hanno registrato il maggior numero di casi. Le cifre sono poi aumentate esponenzialmente anche in Francia, Germania e Regno Unito (cfr. figura 3). Tuttavia, è importante tenere presente che il numero di casi confermati è fortemente influenzato dalle differenze tra paesi in termini di capacità e strategie di sperimentazione.

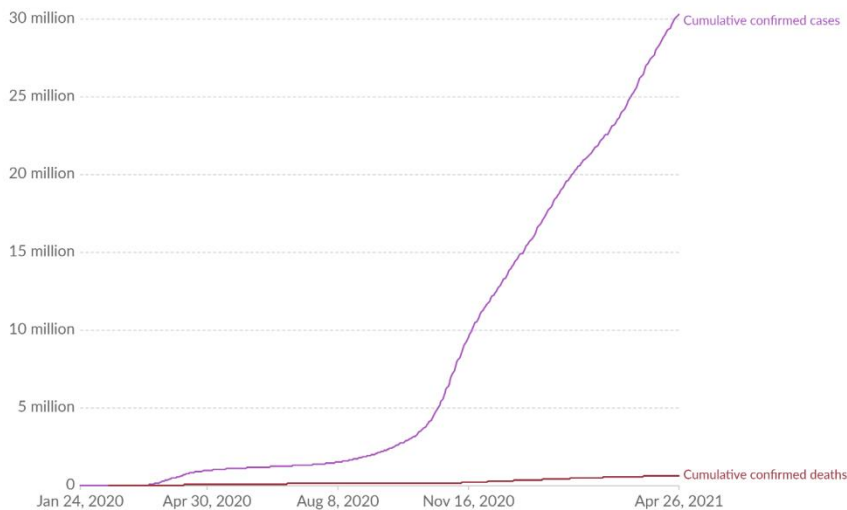
In termini di decessi, che durante la prima ondata hanno raggiunto il picco in aprile, al 31 ottobre 2020 il Regno Unito registrava il numero assoluto più elevato (oltre 45.000), seguito da Italia, Francia e Spagna (ciascuno con oltre 35.000 decessi) (OECD/European Union, 2020). Tenendo conto delle dimensioni della popolazione, il Belgio ha registrato il numero più elevato di decessi per milione di persone (figura 4).

Come nel caso dei test, la comparabilità dei decessi segnalati è inficiata da diverse limitazioni legate alle differenze di registrazione e classificazione tra i paesi. Se consideriamo l'eccesso mensile di mortalità, vale a dire la percentuale di decessi aggiuntivi in un mese rispetto alla media dei decessi mensili nel periodo 2016-2019, possiamo cogliere l'entità reale della crisi Covid-19. Come specificato da Eurostat, l'eccesso di mortalità è un indicatore più preciso dell'impatto totale della pandemia in quanto, oltre ai decessi confermati, comprende i decessi causati dalla Covid-19 che non sono stati diagnosticati e segnalati correttamente, nonché i decessi dovuti

ad altre cause attribuibili alla situazione complessiva di crisi<sup>2</sup>. L'eccesso di mortalità nell'UE ha raggiunto il suo primo picco nell'aprile 2020, con un aumento del 25,1 %, e un secondo picco nel novembre 2020, con un aumento del 40,6 % (figura 5).

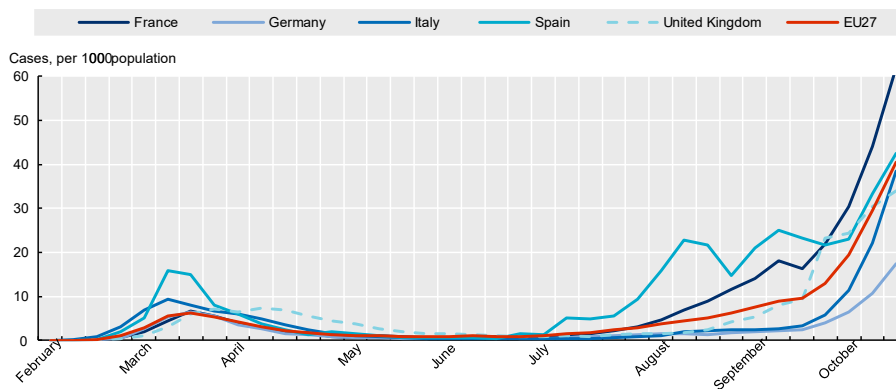
Per quanto riguarda i paesi selezionati nel grafico 2, nel novembre 2020 la Polonia ha registrato un eccesso di mortalità del 97 % rispetto alla media dello stesso mese nel periodo 2016-2019, seguita da Bulgaria (94,4 %), Ungheria (59,2 %), Italia (51,6 %), Francia (31,3 %), Germania (13,1 %), Svezia (10,9 %) e Danimarca (5,5 %).

**Figura 2. Decessi e casi confermati di Covid-19, Unione europea**



Fonte: Our World in Data basati sui dati della John Hopkins University CSSE COVID-19.

**Figura 3. Evoluzione dei casi di Covid-19 segnalati, media dell'UE e paesi europei più popolati, da febbraio a fine ottobre 2020**

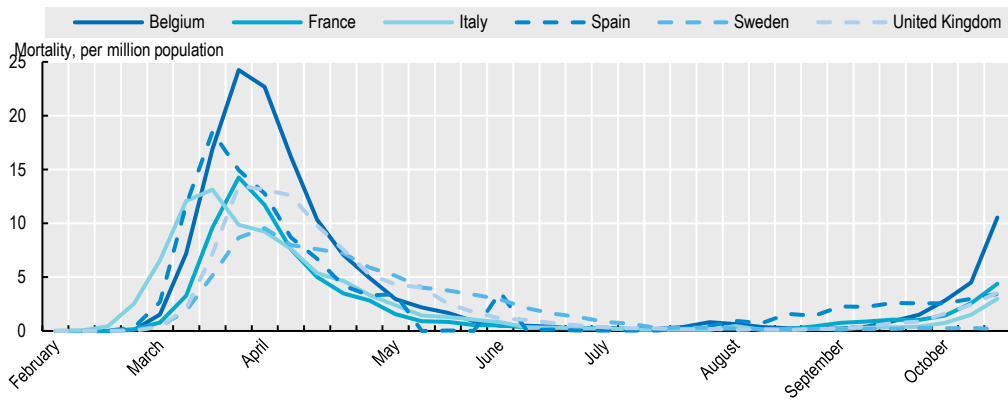


Fonte: OECD/European Union (2020) Basato sul Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC).

Nota: La media UE è ponderata.

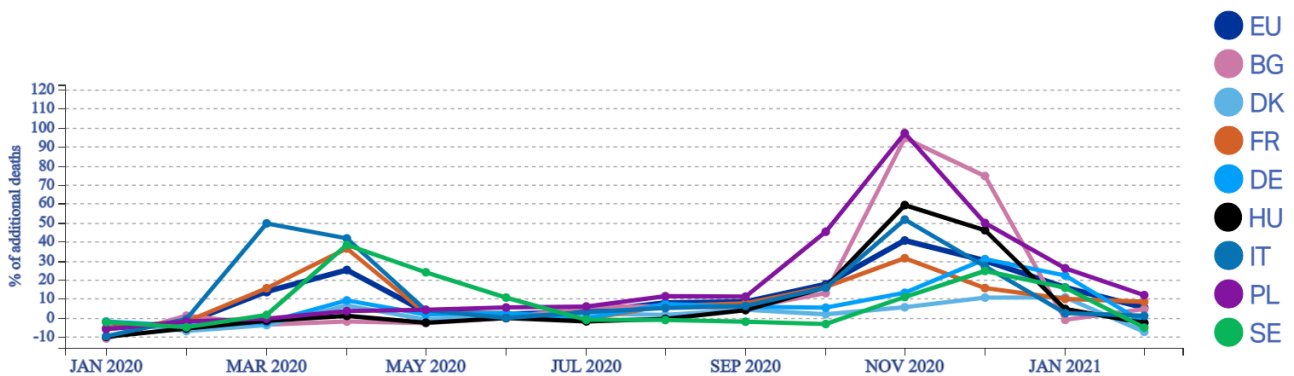
**Figura 4. Evoluzione dei tassi di mortalità da Covid-19 segnalati in alcuni dei paesi più colpiti in Europa, da febbraio a fine ottobre 2020**

<sup>2</sup>[https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Excess\\_mortality](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Excess_mortality)



Fonte: OECD/European Union (2020) Basato sul Centro europeo per la prevenzione e il controllo delle malattie (ECDC).

Figura 5. Eccesso mensile di mortalità (% dei decessi aggiuntivi rispetto ai decessi mensili medi nel periodo 2016-2019)



Fonte: Quadro operativo europeo per la ripresa statistica (Eurostat).

Le conseguenze sanitarie della pandemia di cui sopra hanno e avranno un impatto sulla politica pensionistica. Come sottolineato dall'OECD (2020b), l'eccesso di mortalità dovuto alla Covid-19 osservato finora, ha ridotto moderatamente le passività pensionistiche attese e ridurrà pertanto la spesa pensionistica solo lievemente nel lungo periodo. Un tasso di mortalità più elevato del 6 %, ad esempio, porterebbe a una riduzione di circa il 0,2 % del numero di persone di età pari o superiore a 65 anni alla fine del 2020 e avrebbe un impatto analogo sulla spesa pensionistica nel 2020. Gli effetti a lungo termine sulla salute possono ridurre la speranza di vita degli anziani. Eppure, il futuro sviluppo della pandemia è incerto (ibidem).

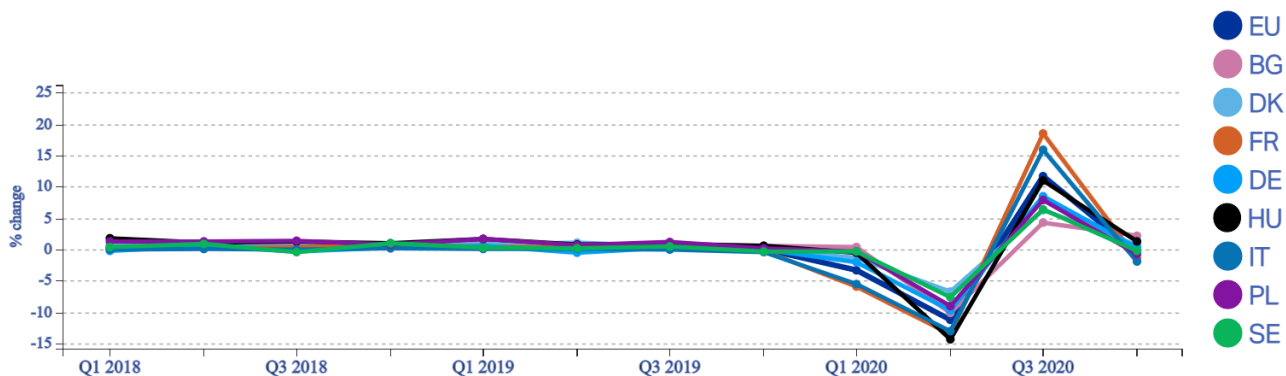
## 2.2 Rallentamento economico e tensioni di bilancio

L'impatto della pandemia va al di là di questi drammatici numeri. In effetti, la crisi sanitaria pubblica ha portato ad una profonda crisi socioeconomica con gravi conseguenze sul benessere sociale e sul funzionamento generale dello Stato sociale. Le misure di confinamento adottate per contrastare la pandemia hanno avuto (e stanno ancora avendo) un impatto enorme sull'attività economica. La figura 6 mostra l'evoluzione della crescita del PIL nell'UE e nei paesi selezionati.

I primi segni della recessione si sono manifestati nel primo trimestre del 2020, quando sono state adottate misure di confinamento. Nell'UE, tra il primo e il secondo trimestre del 2020, il PIL si è ridotto dell'11,2% (cfr. figura 6). Il paese più colpito è l'Ungheria (-14,3%), seguito da Francia (-13,5%), Italia (-13%), Bulgaria (-10,1%), Germania (-9,7%), Polonia (-9%), Svezia (-7,6%) e Danimarca (-6,7%). Questo ampio shock si è verificato dopo un periodo in cui la crescita del PIL è stata molto lenta (ETUC and ETUI, 2020). Nel terzo trimestre del 2020, il PIL dell'UE è aumentato dell'11,7%. Si tratta di una ripresa significativa rispetto al secondo trimestre. Tra i paesi selezionati, la Francia (+ 18,5%) e l'Italia (+ 15,9%) hanno registrato gli aumenti più marcati. Nel quarto trimestre del 2020, il PIL dell'UE è sceso nuovamente dello 0,5%. Questo secondo calo è connesso alle nuove misure di contenimento del Covid-19. Nel complesso, nell'UE la crisi pandemica ha colpito più duramente la recessione del 2008: 6,1% di crescita del PIL su base annua nel 2020 rispetto all' -4,1% nel 2009 (figura 7).

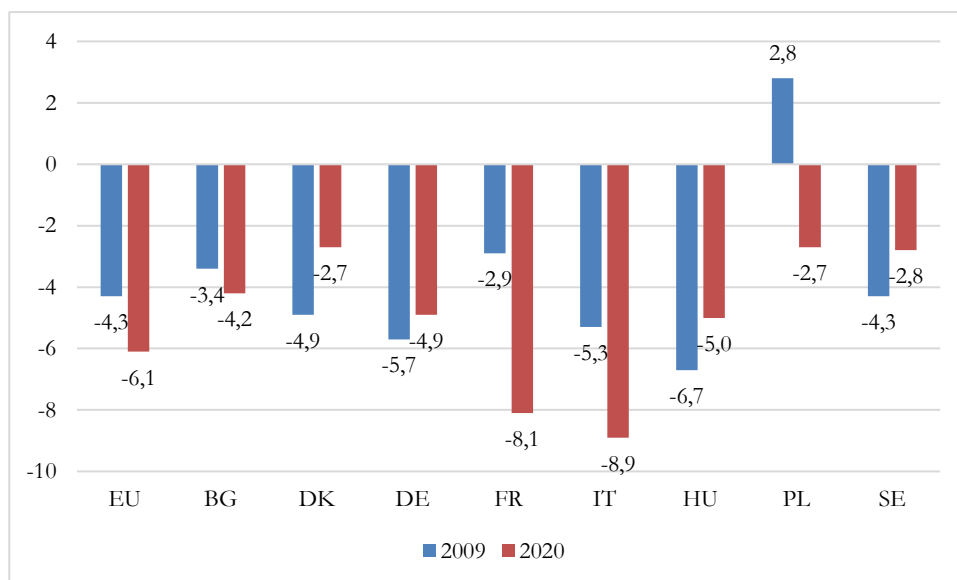


Figura 6. Crescita trimestrale del PIL (variazione in% rispetto al periodo precedente)



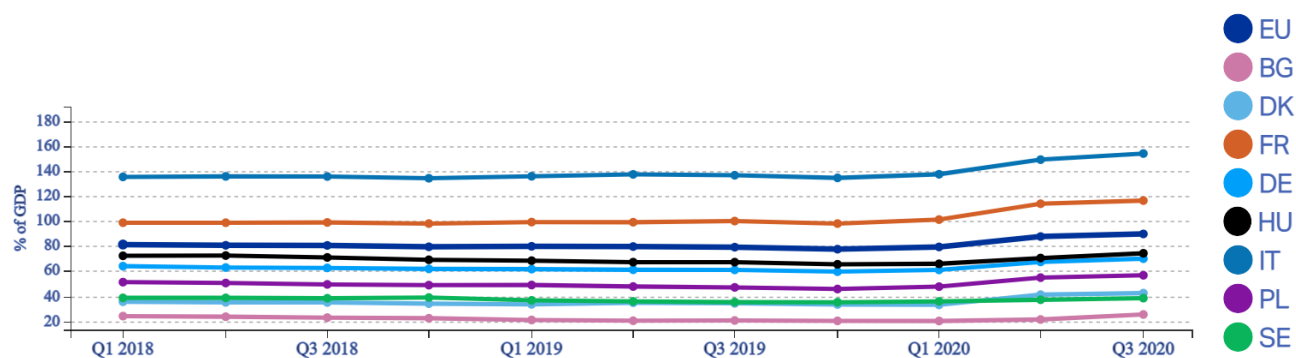
Fonte: Quadro operativo europeo per la ripresa statistica (Eurostat).

Figura 7. Tasso di crescita del PIL in termini reali nel 2009 e nel 2020 (variazione in% rispetto al periodo precedente)



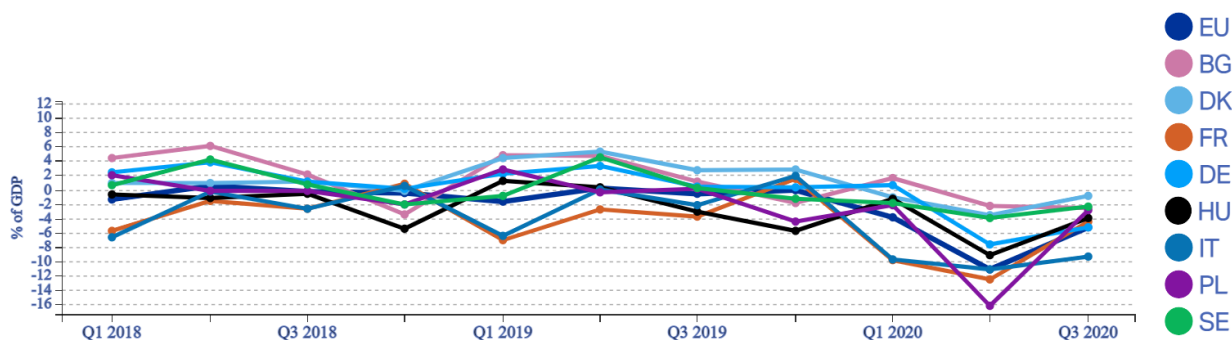
Fonte: Elaborazione da parte degli autori dei dati Eurostat

Figura 8. Debito lordo trimestrale delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)



Fonte: Quadro operativo europeo per la ripresa statistica (Eurostat).

Figura 9. Avanzo/disavanzo trimestrale delle amministrazioni pubbliche (% del PIL)



Fonte: Quadro operativo europeo per la ripresa statistica (Eurostat).

Per quanto riguarda il rapporto debito pubblico/PIL (figura 8), tra il secondo e il terzo trimestre del 2020 è aumentato dall'87,7 % all'89,8% nell'UE. Ciò è dovuto a un notevole aumento del debito pubblico e a una diminuzione del PIL. Rispetto al secondo trimestre del 2020, i maggiori aumenti sono stati osservati in Italia (+ 4.9 punti percentuali) e Bulgaria (+ 4 punti percentuali), seguiti da Ungheria (+ 3.8 punti percentuali), Germania (+ 2.6 punti percentuali), Francia (+ 2.5 punti percentuali), Polonia (+ 1.9 punti percentuali), Svezia (+ 1.3 punti percentuali) e Danimarca (+ 1.2 punti percentuali).

Nel secondo trimestre del 2020 il rapporto disavanzo pubblico/PIL era pari all'11,2 % nell'UE. Si tratta del disavanzo più elevato dall'inizio delle serie temporali<sup>3</sup> (figura 9). In effetti, tutti gli Stati membri hanno registrato un disavanzo pubblico. Tra i paesi inclusi nel campione della Corte, la Polonia (16,3 %), la Francia (12,6 %) e

<sup>3</sup><https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11442902/2-22102020-CP-EN.pdf/b7af0afd-d898-c815-9e16-ffc332d66350?t=1603351387000>

l'Italia (11,2%) hanno registrato i disavanzi più elevati. Tuttavia, il terzo trimestre ha registrato una significativa ripresa, con un disavanzo pubblico nell'UE pari al 5,3% del PIL.

Ciò è stato sostenuto anche dall'UE. Nel marzo 2020 la Commissione ha pertanto proposto l'attivazione della clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita, che consente agli Stati membri di discostarsi dalle normali regole di bilancio dell'Unione. Inoltre, la pandemia ha evidenziato l'importanza di reti di sicurezza sociale efficaci e ha portato all'adozione del meccanismo SURE, che fornisce sostegno ai regimi nazionali di riduzione dell'orario lavorativo(ETUC and ETUI, 2020).

Le tendenze economiche e di bilancio di cui sopra incideranno sia sulla sostenibilità che sull'adeguatezza delle pensioni. In molti paesi dell'UE il livello dei benefici è direttamente influenzato dalle tendenze del PIL: maggiore è il calo del PIL, minore è l'aumento dei benefici. Inoltre, il declino economico genera sempre pressioni sui bilanci pubblici e limita la possibilità di spendere in particolare a favore dello Stato sociale e delle pensioni. Sebbene per il momento il disavanzo e il debito pubblico non abbiano rappresentato un problema urgente da affrontare, è probabile che nei prossimi anni i responsabili politici dovranno ridurre entrambi.

## **2.2 gli effetti della pandemia sull'occupazione**

Rispetto alla crisi finanziaria del 2008, l'impatto della pandemia sui mercati del lavoro nei paesi OCSE è stato dieci volte maggiore. Infatti, se si considerano sia la perdita di posti di lavoro sia la riduzione delle ore lavorate di coloro che sono rimasti occupati, "il totale delle ore lavorate è diminuito del 12,2% nei primi tre mesi rispetto al 1,2% del 2008"(OECD, 2020a).Tuttavia, i tassi di disoccupazione variano notevolmente da un paese all'altro, il che riflette le diverse risposte delle politiche economiche.

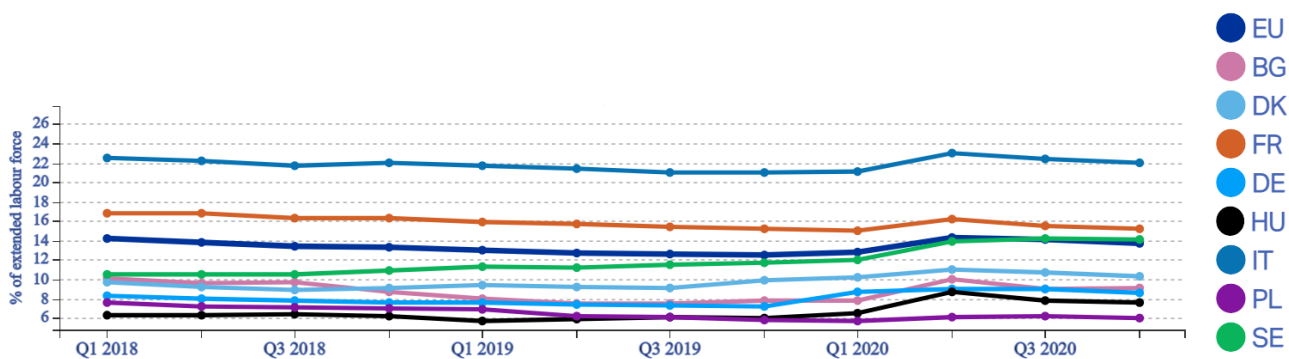
Per quanto riguarda i mercati del lavoro dell'UE, il ristagno del mercato del lavoro, vale a dire la somma dei disoccupati, dei lavoratori a tempo parziale sottoccupati e delle persone alla ricerca di un lavoro ma non immediatamente disponibili o disponibili a lavorare ma che non lo cercano, è aumentato in tutti i paesi del nostro campione, ad eccezione della Francia. In sintesi, il ristagno del mercato del lavoro illustra il sottoutilizzo delle forze di lavoro nell'economia(ETUC and ETUI, 2020).Nel campione della Corte, il paese con il numero più elevato nel secondo trimestre del 2020 è l'Italia (figura 10).

Secondo Eurostat, 15.953 milioni di uomini e donne nell'UE erano disoccupati nel febbraio 2021. Rispetto al febbraio 2020, la disoccupazione nell'UE è aumentata di 1.922 milioni. Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, nel febbraio 2021 era del 7,5% nell'UE (7,9% per le donne e 7,1% per gli uomini)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup><https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11563007/3-06042021-AP-EN.pdf/15bf6b6d-2b36-cfb9-c833-d8efe89b881d?t=1617669574756>.

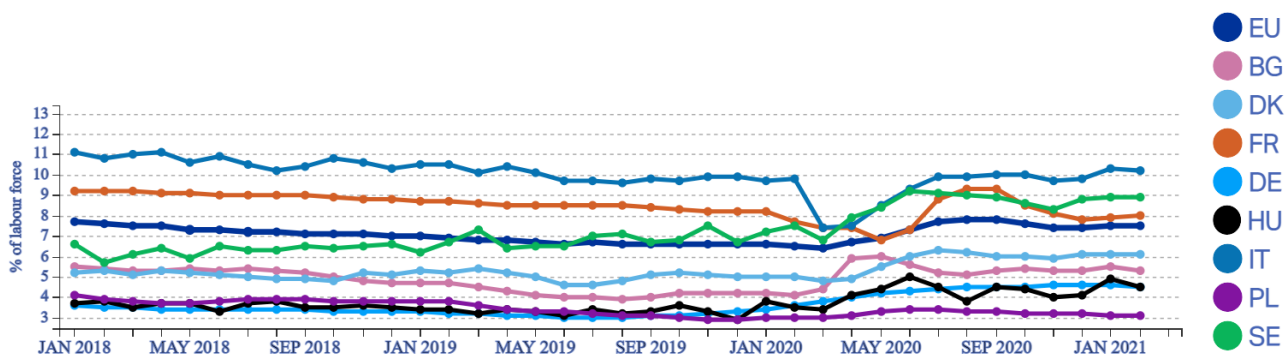
Figura 10. Sottoutilizzo della capacità produttiva sul mercato del lavoro (% della forza lavoro prolungata di età compresa tra i 20 e i 64 anni)



Fonte: Quadro operativo europeo per la ripresa statistica (Eurostat).

Nota: Per forza lavoro estesa si intende la popolazione attiva più le persone in cerca di lavoro ma non immediatamente disponibili e le persone disponibili a lavorare ma che non lo cercano.

Figura 11. Tasso di disoccupazione mensile (% della forza lavoro di età compresa tra i 15 e i 74 anni)



Fonte: Quadro operativo europeo per la ripresa statistica (Eurostat).

Per quanto riguarda il campione di paesi, l'Italia ha registrato il tasso di disoccupazione più elevato (10,2 %), seguita da Svezia (8,9%), Francia (8%), Danimarca (6,1%), Bulgaria (5,3%), Germania (4,5%), Ungheria (4,5%) e Polonia (3,1%).

La contrazione dell'occupazione e l'aumento della disoccupazione avranno effetti negativi sui sistemi pensionistici europei, con conseguenze sia di bilancio che sociali. In primo luogo, hanno ridotto gli afflussi contributivi necessari ai regimi pubblici a ripartizione per rimanere sulla via della sostenibilità di bilancio. In secondo luogo, hanno ostacolato l'accumulo di risparmi pensionistici individuali, limitando o impedendo i diritti a prestazioni più elevate nei programmi sia pubblici e privati. Infine, anche i probabili effetti della crisi sui livelli salariali e sulla produttività avranno gravi ripercussioni sulle pensioni.

A questo proposito è importante sottolineare che i responsabili politici europei hanno adottato misure politiche che hanno efficacemente attenuato le conseguenze negative della pandemia sull'occupazione. Secondo le stime, alla fine di aprile 2020, 50 milioni di lavoratori in Europa partecipavano a regimi di riduzione dell'orario lavorativo e quasi il 50% della forza lavoro in alcuni paesi. A livello europeo è stato varato il programma SURE (Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in un'emergenza) con l'obiettivo di fornire assistenza finanziaria ai paesi che hanno messo in atto tali politiche. Esso assicura prestiti favorevoli (fino a 100 miliardi di EUR) agli Stati membri per sostenere i sistemi di riduzione dell'orario lavorativo. Lo strumento SURE ha dato il segnale che la riduzione dell'orario di lavoro è stata una delle misure più importanti per contrastare gli effetti della crisi Covid-19 e ridurre la perdita di posti di lavoro (ETUC and ETUI, 2020).

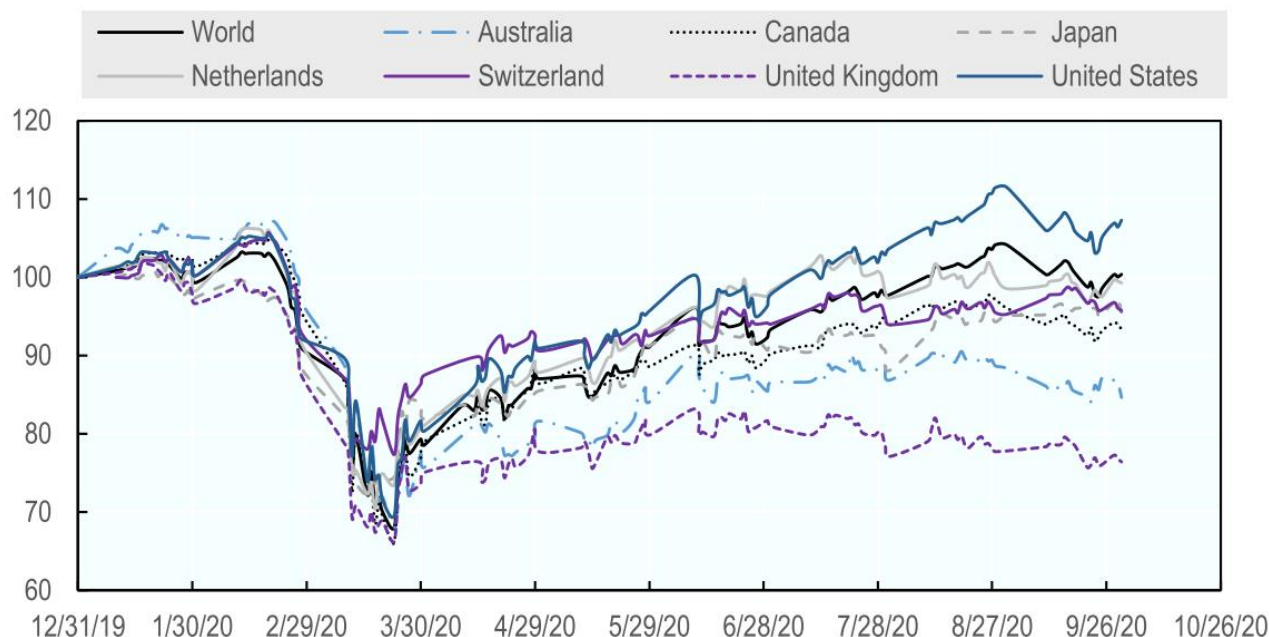
### **2.3 Gli effetti della pandemia sul mercato dei capitali**

In particolare nei sistemi multi-pilastro, i tassi di rendimento che le attività pensionistiche guadagnano sui mercati finanziari sono fondamentali. Essi determinano non solo la redditività dei regimi non pubblici, ma anche la capacità dei fondi di riserva di fornire finanziamenti a breve termine a programmi pensionistici senza costituzione di riserve. Tuttavia, le crisi economiche colpiscono anche i regimi pubblici, in cui anche i finanziamenti hanno assunto un ruolo importante. Diversi paesi dell'UE hanno istituito fondi pubblici di riserva per le pensioni (PPRF) per fornire un sostegno finanziario ai loro regimi a ripartizione tradizionali (Natali and Stamati, 2013).

All'inizio del 2020, la pandemia di Covid-19 ha creato incertezza e instabilità nei mercati finanziari, generando perdite di investimenti per i piani di risparmio pensionistico. Tuttavia, la ripresa dei mercati finanziari nel corso del 2020 potrebbe aver consentito agli enti pensionistici di recuperare tali perdite e far risalire il livello delle attività pensionistiche al periodo precedente alla pandemia (OECD, 2020c).

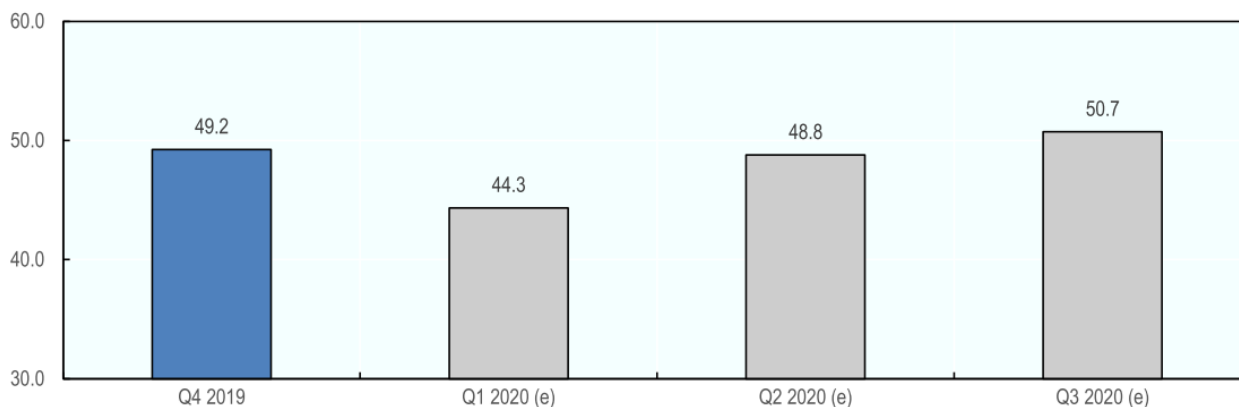
I principali mercati mondiali delle borse e i loro indici MSCI hanno raggiunto il livello più basso nel marzo 2020 rispetto alla fine del 2019 (figura 12). Successivamente, i mercati azionari hanno registrato una ripresa, probabilmente a causa dell'adozione di misure di politica economica a sostegno dell'attività economica. Per quanto riguarda le attività incluse nei piani di risparmio pensionistico, esse sembrano aver seguito la stessa tendenza dei mercati finanziari (figura 13) (OECD, 2020c).

**Figura 12. Evoluzione degli indici MSCI dei sette maggiori mercati pensionistici e del mondo, 2020 (Base:100 a fine 2019)**



Fonte: OECD (2020d) Sulla base dell'investing.com.

**Figura 13. Attività dei regimi di risparmio pensionistico nei paesi OCSE (in miliardi di USD)**



Fonte: OECD (2020d).

La recente tendenza dei mercati pensionistici può essere valutata meglio quando si considera l'evoluzione a più lungo termine delle attività e della copertura dei fondi pensione. Il ruolo dei piani di risparmio pensionistico è andato aumentando nel tempo. Il totale di tutti gli attivi pensionistici sul PIL totale dell'area OCSE è passato dal 60% alla fine del 2009 al 92% dieci anni dopo. Le attività pensionistiche hanno superato i 50 miliardi di dollari a livello mondiale per la prima volta alla fine del 2019. Il numero di paesi OCSE con attivi pensionistici superiori al PIL è aumentato da sei a fine 2009 a otto alla fine del 2019. Come nel 2009, la Danimarca ha raggiunto la vetta della classifica nel 2019, con attivi pari al 220% del PIL, seguita dai Paesi Bassi (194%) e dall'Islanda (178%) nell'area OCSE.

La percentuale di persone con un piano pensionistico è generalmente aumentata nel corso dell'ultimo decennio, soprattutto nelle giurisdizioni che hanno introdotto piani di auto-iscrizione e piani obbligatori. I tassi di copertura dei piani volontari sono rimasti più o meno stabili negli ultimi dieci anni, nonostante alcune significative eccezioni (come in Francia e Ungheria, cfr. sezioni seguenti). A seguito di questo calo del coefficiente di finanziamento, i decisori politici hanno preparato risposte a sostegno dei piani prestazioni definite, dei loro fornitori e dei loro sponsor. È il caso dei Paesi Bassi, dove il governo ha recentemente annunciato che avrebbe prorogato la richiesta di riduzione del tasso minimo di finanziamento dei piani a prestazioni definite (dal 100% al 90%, già in vigore per il 2019) fino al 2021(OECD, 2020c).

## **2.4 Gli effetti potenziali e concreti della pandemia**

I dati presentati in questa sezione dimostrano che il Covid-19 rappresenta una grave crisi con effetti negativi sulla sostenibilità a lungo termine e sull'adeguatezza dei sistemi pensionistici. Tuttavia, è importante distinguere le conseguenze potenziali e reali. Tra le prime e le seconde vi sono le decisioni prese dai responsabili politici. Le politiche fanno la differenza.

Ciò è abbastanza evidente se si guarda a ciò che è accaduto in Europa nell'ultimo anno. In primo luogo, le restrizioni economiche decise dai governi nazionali per limitare la diffusione del virus hanno ridotto le conseguenze della pandemia sulla salute (in termini di casi e mortalità), ma hanno aggravato il calo economico del PIL. In secondo luogo, il ricorso a programmi di mantenimento dei posti di lavoro ha contribuito a ridurre l'impatto della crisi sanitaria ed economica sul mercato del lavoro. I tassi di disoccupazione non sono scesi in Europa, con importanti conseguenze positive sull'adeguatezza a lungo termine e sulla sostenibilità delle pensioni. In terzo luogo, la politica economica e monetaria e la regolamentazione dei mercati finanziari e dei fondi pensione hanno fornito una risposta efficace alla crisi e una protezione efficace dei mercati borsistici e dei prodotti finanziari. Enormi pacchetti di stimolo anticiclico sono stati decisi sia a livello nazionale che a livello dell'UE. In Europa, la reazione rapida della Banca centrale europea e l'ulteriore sviluppo di operazioni monetarie eccezionali (ad esempio l'allentamento quantitativo) hanno favorito la ripresa economica nell'ultima parte del 2020. Ciò ha anche evitato gravi danni alla sostenibilità dei fondi pensione e al risparmio pensionistico in generale.

### 3. Riforme delle pensioni in tutta Europa

Questa sezione illustra le recenti tendenze delle riforme in Europa. Nella prima parte riassumiamo il dibattito tra le organizzazioni internazionali. Ciò ci aiuta a vedere le priorità fissate a livello mondiale per verificarne poi la pertinenza nei processi nazionali di riforma. Nella seconda parte forniamo alcuni esempi delle principali misure adottate nel settore delle pensioni all'indomani della pandemia, con informazioni e dati raccolti dal registro dell'Associazione internazionale della sicurezza sociale sul Covid-19 (ISSA<sup>5</sup>); le serie di dati OCSE<sup>6</sup> (2020) e FMI<sup>7</sup> (2020); ESPN<sup>8</sup> (2020); e il “Covid-19 Watch” della CES. Le serie di dati internazionali dimostrano cinque tipi di intervento ampiamente condivisi dai paesi europei. Nella terza parte esaminiamo più in dettaglio quattro casi: Danimarca, Francia, Ungheria e Italia. I quattro gruppi rappresentano sistemi pensionistici diversi e diverse coalizioni al governo (tabella 1).

Tabella 1.I quattro paesi in esame

|                  | <b>Sistemi pensionistici</b>               | <b>Entità della crisi<br/>(Crescita del PIL in%<br/>nel 2020)</b> | <b>Contesto politico</b>                                                                                       |
|------------------|--------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Danimarca</b> | Multipilastro                              | — 2.7                                                             | Governo di sinistra                                                                                            |
| <b>Francia</b>   | Assicurazione sociale<br>Prima generazione | — 8.1                                                             | Governi del Centro<br>Philippe; Castex)                                                                        |
| <b>Ungheria</b>  | Assicurazione sociale<br>Terza generazione | — 5.0                                                             | Governo populista                                                                                              |
| <b>Italia</b>    | Assicurazione sociale<br>Prima generazione | — 8.9                                                             | Coalizione tra populistici e<br>sinistra (Conte II)<br>Custodi<br>tecnocratici/Grande<br>coalizione (Draghi I) |

I quattro paesi presentano inoltre dimensioni diverse della crisi pandemica (in termini di diffusione del virus e di decessi).

#### 3.1 Il ruolo delle organizzazioni internazionali nella politica pensionistica

Nel contesto post-pandemia, le organizzazioni internazionali, così come gli opinionisti globali, fissano rapidamente le proprie priorità per affrontare le sfide socioeconomiche derivanti dalla pandemia di Covid-19. Si possono individuare tre posizioni principali. La prima posizione (in continuità con i dibattiti a più lungo termine sulle pensioni) si concentra sulle persistenti — se non aumentate — tensioni finanziarie sulle pensioni. Le recenti pubblicazioni di organizzazioni internazionali (come dell'FMI e, in una certa misura, dell'OCSE) sono un chiaro esempio di costante attenzione alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici. Per Feher e De Bidegain (2020, 6), i governi devono resistere a qualsiasi tentazione di utilizzare il sistema pensionistico come strumento

<sup>5</sup>Associazione internazionale per la sicurezza sociale — Coronavirus, Social Security Responses, <https://www.issa.int/coronavirus>

<sup>6</sup>OCSE, Affrontare il coronavirus Covid-19, Country tracking, <http://www.oecd.org/coronavirus/en/#country-tracker>

<sup>7</sup>Fondo monetario internazionale per la Covid-19 Knowledge Hub, <https://www.imf.org/en/Topics/imf-and-covid19>.

<sup>8</sup>ESPN,

<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9753&tableName=news&moreDocuments=yes>



per affrontare le conseguenze negative della crisi e dovrebbero attuare con moderazione cambiamenti normativi temporanei. Se il loro ragionamento dovesse essere accolto, allora i regimi di prepensionamento e di invalidità non dovrebbero essere utilizzati per far fronte alle pressioni economiche e del mercato del lavoro temporanee.

La seconda posizione è più sfumata e rappresenta una novità. La posizione di Mario Draghi, ex Presidente della BCE e dal 2021 Presidente del Consiglio dei Ministri italiano, è un caso interessante da esaminare. Nelle interviste alla stampa ha sottolineato la necessità di un nuovo sforzo europeo per la ripresa economica. Per Draghi, la pandemia rappresenta una grave crisi che richiede risposte senza precedenti: un aumento significativo del debito pubblico. La perdita di reddito subita dal settore privato deve essere assorbita, in tutto o in parte, dai bilanci delle amministrazioni pubbliche. Livelli di debito pubblico molto più elevati diventeranno una caratteristica permanente delle nostre economie e saranno accompagnati da una cancellazione del debito privato. In un ulteriore discorso, Draghi ha chiarito il suo messaggio: un aumento del debito sarebbe giustificato dalla necessità di proteggere le giovani generazioni che rischiano di essere colpite in modo massiccio dalla pandemia. Propone inoltre di distinguere tra debito "negativo" e "positivo". Il secondo consiste nella spesa per la ricerca, gli investimenti in infrastrutture critiche nel capitale umano e nell'istruzione (destinati alle generazioni più giovani), mentre per la prima si è detto: "se il debito è utilizzato per scopi improduttivi, sarà considerato un debito "negativo" e la sua sostenibilità sarà erosa". Come evidenziato nelle osservazioni conclusive, questa posizione potrebbe avere conseguenze ambivalenti sul dibattito sulla riforma delle pensioni. Da un lato, apre la possibilità di ampliare il ruolo pubblico (anche nelle politiche di protezione sociale). Dall'altro, può costituire una giustificazione per ulteriori tagli delle pensioni in nome della giustizia intergenerazionale (Natali, 2018).

La terza posizione nel dibattito rappresenta una modifica più esplicita. Potremmo chiamare questo il risultato di una *reazione all'austerità* che si è diffusa in tutta Europa negli ultimi anni e sembra essere accentuata dalla pandemia. I leader politici (in particolare quelli del campo populista) e l'opinione pubblica hanno mostrato fatica di fronte alle ipotesi di riforme: essi hanno condiviso sempre più la percezione di aver *già* realizzato gran parte del programma di riforma. L'enorme impatto del contenimento dei costi sui diritti sociali e la drammatica esperienza di un rapido ridimensionamento hanno ulteriormente contribuito alla crescente opposizione all'austerità di bilancio con l'aumento della domanda di un programma "post-austerità" (ibidem).

Vale la pena citare alcuni esempi. A livello nazionale, la questione fondamentale dell'innalzamento dell'età pensionabile legale — una priorità assoluta nel programma di riforme degli ultimi decenni — è stata sempre più messa in discussione. Nella fase post-Covid-19, l'Italia sta discutendo la revisione dell'età pensionabile per renderla più flessibile per coloro che desiderano lasciare il lavoro prematuramente. Le modifiche discusse finora sono meno generose della riforma del 2018 (approvata dal governo populista), ma meno severe del regime del 2011, imposto dall'ex primo ministro Mario Monti al culmine della crisi del debito nell'area dell'Euro. Anche a livello dell'UE e mondiale, le priorità della politica pensionistica sembrano essere leggermente cambiate: il miglioramento della protezione degli anziani è ora una priorità. Nell'UE, l'introduzione del Pilastro europeo dei diritti sociali (de la Porte, 2019) ha contribuito a sottolineare l'importanza della protezione dei diritti sociali. Un esempio è la protezione in vecchiaia per i lavoratori atipici. Ulteriori elementi di prova sono forniti dalla recente pubblicazione delle raccomandazioni specifiche per paese nel contesto del Semestre europeo. Le

raccomandazioni sulle pensioni sono in gran parte calate, mentre l'accento è stato spostato sul miglioramento della protezione sociale piuttosto che sul contenimento dei costi (Rainone, 2020). Oltre a ciò, l'UE ha sospeso per il 2020 e il 2021 il Patto di Stabilità e Crescita (la cosiddetta "clausola di salvaguardia"), mentre i nuovi programmi hanno rafforzato la solidarietà in tutta l'UE. Il programma SURE per sostenere gli Stati membri e i loro programmi di mantenimento del posto di lavoro e Next Generation EU sono esempi di questa nuova fase del processo di integrazione.

A livello mondiale, l'ISSA si è concentrata sulla questione dell'aumento delle pensioni di vecchiaia per alcuni gruppi vulnerabili, quali lavoratori autonomi, lavoratori migranti e donne. Nella fase post-pandemia, si propone che questi ultimi siano l'obiettivo di nuove misure volte a migliorare la protezione degli anziani. Ciò sostiene la strategia a lungo termine avanzata dall'OIL sulla base della protezione sociale globale (Juergens e Galvani, 2020).

### **3.2 Tendenze politiche generali in tutta Europa**

Dopo l'insorgere della pandemia, la sfida più importante che i responsabili politici hanno dovuto affrontare risiede nella necessità di trovare un equilibrio tra gli sgravi a breve termine e la sostenibilità a lungo termine per quanto riguarda i piani pensionistici a capitalizzazione e a ripartizione, i regimi a prestazioni definite e a contribuzione definita, nonché le pensioni private (OECD 2020c).

Nel settore delle pensioni, si riscontrano quattro tipi principali di misure di emergenza. Il primo tipo di misura è coerente con il pagamento differito o con riduzioni temporanee dei contributi previdenziali (e pensionistici) correnti. Forniamo alcuni esempi (Natali, 2020; pagg. 2-3). In Finlandia, le misure comprendono contributi pensionistici inferiori per il 2020.; i contributi pensionistici a carico dei datori di lavoro sono stati temporaneamente ridotti del 2% circa (fino alla fine dell'anno). Le imprese le cui attività sono state completamente interrotte a causa dell'epidemia possono posticipare di tre mesi al massimo il pagamento dei contributi pensionistici connessi al reddito. La perdita sarà compensata aumentando i contributi a carico del datore di lavoro nel periodo 2022-2025. Allo stesso tempo, i fondi pensione possono rinviare fino a 3 mesi la sospensione temporanea dei dipendenti licenziati fino al maggio 2020, con la possibilità di prorogare ulteriormente la sospensione. Lo Stato si è assunto l'onere di pagarli, preservando i diritti degli assicurati. Anche i lavoratori autonomi sono stati esentati dal pagamento dei contributi (fino al maggio 2020). Nel caso della Spagna, il differimento e/o l'esenzione temporanei dei contributi sono stati subordinati al mantenimento di un impiego retribuito, anche se con un orario di lavoro e una retribuzione ridotti. Le esenzioni sono più generose per le imprese che reinseriscono parte del loro personale. I datori di lavoro che riducono temporaneamente l'orario di lavoro dei dipendenti o sospendono i contratti di lavoro sono esentati dal pagamento totale o parziale dei loro contributi previdenziali. Il governo copre il 100% di tali contributi per i datori di lavoro con meno di 50 dipendenti e il 75% per quelli con 50 o più dipendenti. Al fine di evitare possibili problemi di liquidità per i lavoratori autonomi e le piccole e medie imprese, il governo ha deciso di differire le imposte per un periodo di sei mesi e di concedere sovvenzioni. Si prevede che ciò consentirà di iniettare fino a 14 miliardi di euro di

liquidità. In altri paesi, i governi hanno deciso di sospendere i versamenti dei contributi anche per i fondi pensione privati (cfr. il caso dell'Estonia e della Polonia).

Il secondo tipo di misura consiste in risorse supplementari provenienti dal bilancio pubblico per stabilizzare il sistema pensionistico. In Germania, il governo ha deciso un apporto di liquidità di 5.3 miliardi di euro nel 2020 e ulteriori fondi nel 2021 per il bilancio della previdenza sociale. Ciò dovrebbe aiutare sia le imprese che i dipendenti mantenendo i loro contributi sociali al di sotto della soglia del 40% del reddito. In Francia, oltre a sospendere l'importante riforma pensionistica prevista a causa della pandemia (cfr. infra), è stato convenuto che il fondo di riserva pensioni francese (FRR) pagherà almeno altri 13 miliardi di EUR per contribuire a finanziare le pensioni statali (Sutcliffe, 2020).

Il terzo tipo di misure consiste nel miglioramento ad hoc delle prestazioni pensionistiche. È il caso della Slovenia, dove i pensionati con le pensioni più basse ricevono un premio di solidarietà a causa dell'impatto della pandemia. La Lituania ha introdotto un bonus speciale sotto forma di un importo forfettario di 200 EUR per anziani, disabili, superstiti e orfani. In Bulgaria, tutti i certificati medici che determinano il grado di perdita della capacità lavorativa, che scadono durante il periodo dello stato di emergenza e devono essere rinnovati, sono stati automaticamente rinnovati per l'intero periodo dello stato di emergenza + 2 mesi dopo. Circa 75,000 pensionati disabili hanno beneficiato di tale misura. L'Ungheria ha adottato nuove misure che includono l'introduzione della prestazione pensionistica di 13 mesi (un mese supplementare rispetto alla norma). In alcuni paesi, sono state introdotte misure a sostegno dei pensionati, che in genere subiscono minori perdite di reddito durante le fasi di recessione economica rispetto alla popolazione attiva, dato che le pensioni pagate sono spesso legate solo parzialmente ai salari.

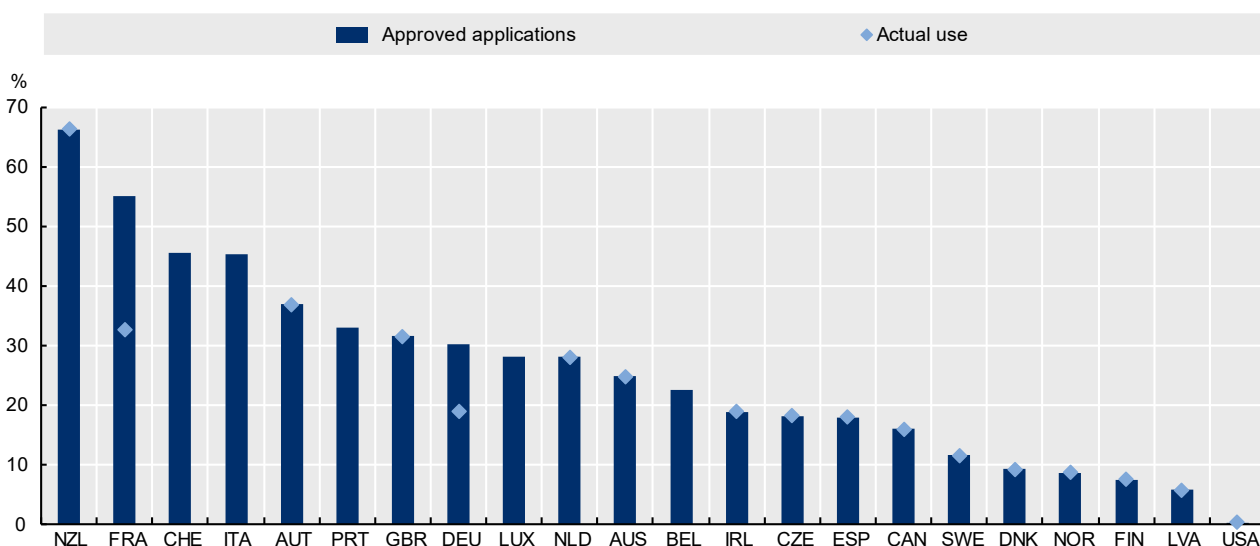
Il quarto tipo di misure riguarda l'introduzione di una regolamentazione speciale per i fondi pensione a sostegno della loro sostenibilità finanziaria. Come sottolineato in precedenza, i Paesi Bassi hanno prorogato la richiesta di riduzione del tasso minimo di finanziamento dei piani del PB (dal 100% al 90%, già in vigore per il 2019) fino al 2021. La Finlandia ha inoltre elaborato una legge di emergenza per rafforzare la solvibilità degli enti pensionistici e limitare gli effetti pro-ciclici che metterebbero ulteriormente sotto pressione gli sponsor o i fornitori in un momento in cui le loro finanze si stavano deteriorando. Inoltre, alcuni paesi hanno anche consentito agli aderenti di accedere ai loro risparmi pensionistici prima del pensionamento. Ad esempio, il governo francese ha ampliato le condizioni per avere accesso ai risparmi per superare le difficoltà finanziarie a breve termine connesse alle sfide della COVID-19 (OECD 2020c).

Oltre alle misure di emergenza di cui sopra, alcuni Stati membri dell'UE hanno anche riveduto l' ampio programma di riforma pensionistica e il relativo calendario. Alcuni hanno deciso il rinvio temporaneo di ampie riforme. È il caso della Francia, dove la riforma, fortemente sostenuta dal presidente Emmanuel Macron nel 2019, è stata interrotta nel febbraio 2020 a causa della pandemia. Anche il piano di riforma, che prevede l'innalzamento dell'età pensionabile di due anni fino a 64, è stato rinviato fino alle elezioni presidenziali del 2022. Altri paesi hanno invece varato riforme che, in alcuni casi, sono state avviate ben prima della crisi pandemica. È il caso dei paesi che hanno rivisto l'età pensionabile legale e/o effettiva. Di seguito forniamo elementi di prova

delle riforme adottate in Danimarca e discusse in Italia. Un altro caso è la Romania, dove la nuova legislazione sulle pensioni adottata nel 2019 produce effetti già tra il 2019 e il 2021. La riforma consiste nel miglioramento delle prestazioni pensionistiche attraverso l'aumento dei punti di pensione e la modifica della formula pensionistica e nel calcolo della prestazione minima, il che comporterà un ulteriore aumento del livello delle prestazioni nel 2021.

Sebbene si tratti di misure di emergenza tra le più frequenti adottate dagli Stati membri dell'UE, anche le misure adottate in altri settori politici hanno contribuito ad alleviare i problemi attuali e, in particolare, futuri di adeguatezza della protezione degli anziani (OECD 2020b, 2020a). Si tratta di regimi volti al mantenimento del posto di lavoro, come il regime di riduzione dell'orario lavorativo (STW) "*Activité partielle*" in Francia: i salari sono stati parzialmente o totalmente sovvenzionati per preservare i posti di lavoro nelle imprese che registrano un temporaneo rallentamento dell'attività economica. Nel maggio 2020, l'utilizzo di tali regimi da parte delle imprese era pari a oltre il 50% dei dipendenti in Francia e tra il 30% e il 50% in Italia (figura 13). Altre misure di sostegno al reddito per i lavoratori dipendenti comprendono un accesso più ampio alle indennità di disoccupazione e trasferimenti mirati di denaro per i lavoratori autonomi. Ad esempio, mentre in Danimarca i lavoratori autonomi che subiscono una perdita di reddito superiore al 30% hanno ricevuto un trasferimento in contanti pari al 75% della perdita per un periodo fino a 3 mesi, in Francia e in Italia sono stati introdotti trasferimenti forfettari. In Italia, in particolare, il governo ha erogato una compensazione di 600 EUR in marzo e aprile e di 1 000 EUR in maggio. (OECD 2020c)

**Figura 13. Partecipazione a regimi di mantenimento del posto di lavoro (domande approvate e partecipanti effettivi a programmi di mantenimento del posto di lavoro in percentuale dei dipendenti, maggio 2020)**



Fonte: OECD (2020a).

Nel loro insieme, le misure di protezione del reddito da lavoro hanno effetti a cascata sulla protezione delle pensioni. Oltre ai regimi di mantenimento del lavoro e ad altre misure di sostegno al reddito, anche paesi come la Francia e l'Italia hanno posticipato, sospeso o sovvenzionato i contributi pensionistici (ad esempio riducendo o eliminando le sanzioni per i ritardi nel versamento dei contributi). In Italia, fino all'80% dei salari dei regimi di lavoro a tempo ridotto non è stato soggetto a contributi pensionistici. Inoltre, per determinati settori, il governo italiano ha posticipato i contributi pensionistici al regime pubblico a contribuzione definita nozionale (NDC) in scadenza tra febbraio e maggio 2020. Anche l'Ungheria ha sospeso i contributi pensionistici nei settori maggiormente interessati dalle misure di confinamento.

In sintesi, i primi interventi varati dopo la pandemia di Covid-19 sono consistiti in misure di emergenza per affrontare problemi di adeguatezza a breve termine e di sostegno economico: un certo miglioramento delle prestazioni per attenuare le conseguenze sociali della crisi, la riduzione dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro e dei lavoratori, al fine di alleviare l'onere che grava sulle loro attività e l'assegnazione di risorse supplementari ai bilanci della sicurezza sociale. Mentre l'impatto a lungo termine delle misure di cui sopra sulla spesa pensionistica dovrebbe essere basso, il potenziale squilibrio (tra spese e entrate) potrebbe rimanere presente per anni e contribuire a ulteriori pressioni di bilancio (Feher e De Bidegain, 2020).

### **3.3 Quattro casi-paese**

La presente sezione fornisce una breve sintesi delle principali conseguenze della pandemia sulla politica pensionistica nei quattro paesi in esame. Per ciascun paese iniziamo fornendo informazioni sul sistema pensionistico. Ci riferiamo poi alla diffusione della pandemia e alle misure fondamentali (misure di emergenza e/o riforme pensionistiche più ampie) varate lo scorso anno.

#### **Danimarca**

La Danimarca ha un tipico sistema pensionistico multi-pilastro basato su tre schemi principali: lo schema obbligatorio di primo pilastro, quello professionale e quello individuali. Il primo pilastro è costituito da pensioni pubbliche (tasso forfettario più un'integrazione in funzione del reddito) con copertura universale. Il secondo pilastro si basa su contratti collettivi volontari che prevedono una copertura obbligatoria per i lavoratori interessati. Tali regimi coprono il 94% dei lavoratori occupati a tempo pieno – cioè il 63,4 % della popolazione in età lavorativa. Il terzo pilastro comprende il risparmio pensionistico individuale e i programmi di assicurazione sulla vita. Quest'ultimo è importante per i lavoratori autonomi che non hanno accesso ai regimi professionali.

Negli ultimi decenni, l'accordo sociale del 2006 ha ampiamente riformato il sistema pensionistico con l'obiettivo di aumentare la partecipazione al mercato del lavoro di coorti di lavoratori più maturi. La riforma consisteva in prepensionamento volontario, innalzamento dell'età pensionabile generale e introduzione dell'adeguamento demografico dell'età pensionabile alla speranza di vita (de la Porte e Natali 2014). La riforma mirava a far fronte all'aumento dei costi dei regimi pensionistici, preservando nel contempo il tenore di vita durante la vecchiaia. Nel

2011 il governo danese ha approvato un pacchetto di riforme che ha confermato le priorità delle riforme precedenti. Il *Reformpakken 2020* mirava ad aumentare l'età pensionabile da 65 a 67 anni (e ad aumentarla ulteriormente fino a 69 entro il 2035). Le altre misure riguardavano il regime di pensionamento anticipato volontario, mentre l'introduzione della "pensione di invalidità senior" era stata già approvata nel gennaio 2013 per le persone con problemi di salute.

L'economia politica danese — e le pensioni — hanno risentito in larga misura della pandemia. Al 26 aprile 2021, in Danimarca erano stati segnalati circa 250.000 casi e 2.480 decessi. Tra il primo e il secondo trimestre del 2020 il PIL si è ridotto del 6,7%. Nel complesso, la crescita del PIL reale nel 2020 è stata del -2,7% (nel 2009 era del -4,9%). Per quanto riguarda il tasso di disoccupazione, nel febbraio 2021 il paese ha registrato un valore del 6,1% (cfr. sezione 2).

All'indomani del Covid-19, la Danimarca ha adottato una serie di misure di emergenza per attenuare gli effetti della pandemia, alleviando nel contempo i costi potenziali per i settori economico e produttivo (Kvist, 2020). Il ministero delle Finanze ha stimato che in tutto 135 miliardi di DKK (18 miliardi di EUR) sono stati spesi per limitare gli effetti del Covid-19. Tra le misure adottate dal Parlamento vi sono state sovvenzioni per le imprese private, con una notevole riduzione della loro crisi; finanziamenti supplementari per i servizi sociali, finanziamenti supplementari per le ONG impegnate a contrastare gli effetti della solitudine e dell'isolamento, e pagamenti una tantum per i beneficiari di prestazioni sociali al di fuori del mercato del lavoro. Circa nove accordi tripartiti hanno aggiunto ulteriori misure a sostegno dei lavoratori e dei datori di lavoro (ad esempio, condivisione del lavoro; compensazione salariale). È interessante notare che il governo della minoranza socialdemocratica ha formalmente indicato che le misure di austerità, come quelle adottate dopo la crisi finanziaria del 2008, non sono state considerate una possibile soluzione alle sfide economiche della pandemia (Hansen et al., 2021:10). Vi sono prove di questo tipo di approccio anche per quanto riguarda le pensioni. Nel frattempo, l'UE non ha affrontato il sistema pensionistico danese attraverso il Semestre europeo (nessuna raccomandazione specifica per paese nel 2018 e nel 2019). In passato, l'UE ha raccomandato di affrontare la questione del pensionamento anticipato per migliorare i tassi di occupazione in età avanzata.

Nel settore delle pensioni, nell'agosto 2020 il governo della minoranza socialdemocratica ha presentato una proposta per consentire ai lavoratori con carriere lavorative molto lunghe di andare in pensione prima del raggiungimento dell'età pensionabile prevista dalla legge (Kvist, 2019). Nell'ambito del nuovo regime di prepensionamento, le persone che all'età di 61 anni (l'età di accertamento) hanno un'anzianità lavorativa di almeno 42, 43 o 44 anni possono beneficiare di una pensione anticipata prima dell'età pensionabile prevista dalla legge. La carriera lavorativa di riferimento comprende il lavoro a tempo parziale e autonomo, i periodi di disoccupazione, le prestazioni di formazione, di malattia e di maternità. La prestazione pensionistica anticipata raggiunge quasi lo stesso importo della pensione pubblica. Il 1° gennaio 2021, quando l'età pensionabile legale è diventata di 66.5 anni, l'età di accertamento è di 61 anni e l'età più giovane per poter beneficiare della pensione pubblica è di 63.5 anni (tre anni prima dell'età pensionabile legale, per le persone con un'anzianità lavorativa di 44 anni). Sia l'età della valutazione che la durata delle carriere pregresse seguono l'aumento della longevità. Le

previsioni sul costo del nuovo regime fanno riferimento a 309 milioni di EUR nel 2022, con un ulteriore aumento a 443 milioni di EUR a partire dal 2026. Il regime sarà finanziato da una combinazione di imposte generali, risparmi di produttività nella politica attiva del mercato del lavoro a livello comunale, una nuova tassa sul settore finanziario (Kvist, 2021).

Sono state create ulteriori opportunità di uscita anticipata, ad esempio con il miglioramento della cosiddetta *pensione di vecchiaia*, che può essere richiesta fino a 6 anni prima dell'età pensionabile prevista dalla legge ai lavoratori con capacità limitate. Con il miglioramento del sistema, un maggior numero di persone beneficerà del sussidio, che può ora essere rivendicato da persone con una maggiore capacità lavorativa residua. I sindacati hanno giocato un ruolo importante nel sostenere le misure più recenti. Essi mettono inoltre tuttora in discussione l'adeguamento automatico dell'età pensionabile alla speranza di vita e hanno pertanto sostenuto le nuove opzioni per il pensionamento anticipato. È probabile che nel 2022 la questione sarà al centro del dibattito politico.

## **Francia**

Il sistema pensionistico francese si compone di due parti principali: regimi pensionistici obbligatori e pensioni aziendali o professionali. I primi sono integrati nell'organizzazione di sicurezza sociale istituita dallo Stato. Essi comprendono lo schema generale (che copre i due terzi della popolazione attiva), quello agricolo, quello per i lavoratori autonomi e gli schemi specifici per alcuni tipi di lavoratori dipendenti (come i dipendenti pubblici). Gli schemi pensionistici professionali sono rappresentati dai programmi AGIRC (per i dirigenti) e ARRCO (per i non dirigenti). Sono stati creati dalle parti sociali per i dipendenti del settore privato e possono rappresentare in media il 40% della pensione totale. Nel complesso, nel 2018 i regimi pensionistici professionali rappresentavano il 24,5% del totale dei diritti pensionistici versati dai regimi obbligatori (di prossima pubblicazione, SPC e Commissione europea).

Il finanziamento dei regimi legali e professionali si basa su un sistema a ripartizione ("pay-as-you-go"), vale a dire che i contributi versati dai datori di lavoro e dai lavoratori dipendenti sono utilizzati per finanziare le pensioni erogate nello stesso periodo. I regimi pensionistici individuali, invece, sono finanziati da piani pensionistici a capitalizzazione. L'età pensionabile media è di 62 anni, ma per ottenere una pensione completa (tasso di sostituzione del 50%, esclusi i regimi professionali), calcolata sulla base della retribuzione media annua dei migliori 25 anni, si richiede una durata contributiva compresa tra 163 e 172 trimestri di assicurazione, a seconda dell'anno di nascita. Se tale condizione non può essere soddisfatta, è comunque possibile andare in pensione a 62 anni, ma con prestazioni meno generose. Le pensioni anticipate sono disponibili per i lavoratori con lunga anzianità, con scarse capacità di lavorare o per i lavoratori esposti a condizioni gravose e/o per i membri di regimi speciali (ad esempio servizi pubblici).

L'epidemia ha avuto conseguenze importanti sulle condizioni sanitarie generali della popolazione e ha esercitato una notevole pressione sulle istituzioni economiche e sociali. In Francia sono stati segnalati oltre 5 milioni di casi e 100.000 decessi. Il PIL è diminuito del 13,5 % nel secondo trimestre del 2020, con un calo complessivo dell'8,1 % nel 2020. Il tasso di disoccupazione si è attestato all'8 % nel febbraio 2021 (cfr. sezione 2).

Il governo francese — sostenuto dal partito centrista "En Marche" — ha varato diversi pacchetti di reazione. Tra marzo e luglio 2020 sono state adottate tre leggi finanziarie *ad hoc*. In conseguenza dei pacchetti di “stimolo”, il disavanzo pubblico è aumentato fino al -11,4 % del PIL. I pacchetti di stimolo comprendono: sostegno ai lavoratori e alle imprese (31 miliardi di EUR per l'attività parziale e 8 miliardi di EUR per le imprese molto piccole); crediti per l'attuazione di piani di sostegno per i settori maggiormente colpiti (turismo, industria automobilistica, aviazione, cultura, start-up); una misura di esenzione per i contributi sociali a carico del datore di lavoro, combinata con un credito di contributi previdenziali (pari a quasi 3 miliardi di EUR); misure per aiutare le autorità locali ad affrontare la crisi e sostenere la ripresa delle imprese locali (Turlan, 2021).

Nel settore delle pensioni, dal 2019 la crisi ha interrotto il processo di riforma delle pensioni in corso. L'obiettivo della proposta del governo era di passare a un "regime pensionistico universale", con tutti i lavoratori soggetti alle stesse norme in materia di contributi e pensioni. Questo progetto di riforma prevede la sostituzione dei 42 regimi statutari e professionali esistenti, ciascuno dei quali corrisponde a una categoria socioprofessionale (dipendenti del settore privato, funzionari, ecc.) con un sistema a punti unico ispirato all'equità attuariale (ogni euro versato comporterà gli stessi diritti a una pensione di anzianità). La riforma mirava a sopprimere i regimi pensionistici speciali (per i dipendenti pubblici, ecc.), che dovrebbero essere gradualmente revocati, mantenendo nel contempo norme specifiche per determinate categorie (agenti di polizia e militari, macchinisti, ecc.). Inoltre, ciò significherebbe porre fine alla distinzione tra i due tipi di regimi pensionistici obbligatori, vale a dire i regimi legali di sicurezza sociale e i regimi pensionistici aziendali o professionali, che sarebbero raggruppati in un'unica organizzazione amministrativa e finanziaria (Legros e Martin, 2020). La riforma mirava a ridurre le prestazioni, a prolungare la carriera lavorativa richiesta per una pensione completa e quindi a creare incentivi per i regimi pensionistici privati a capitalizzazione. Il progetto di riforma è in linea con le raccomandazioni dell'UE. Dal 2011 la Francia riceve sempre raccomandazioni specifiche per paese sulle pensioni (ad eccezione del 2016 e del 2017). Molte di esse consistevano nella domanda di misure di riduzione dei costi, mentre quelle concepiti nel 2018 e nel 2019 riguardavano la necessità di semplificare il sistema di norme per tutti i gruppi professionali.

Nel maggio 2019 il progetto si è scontrato con una forte opposizione da parte dei sindacati e di un'ampia percentuale della popolazione interessata dal suo impatto. I sindacati criticano principalmente l'attacco ai futuri diritti pensionistici delle generazioni più giovani e le prospettive disastrose per la protezione degli anziani. Al fine di mantenere l'unità nazionale durante l'attuale situazione pandemica, il presidente Macron ha rinviato l'adozione di questa revisione del sistema pensionistico a un futuro indefinito.

## **Ungheria**



Il sistema pensionistico ungherese è del tipo a ripartizione (PAYG). Nella letteratura si fa riferimento ai sistemi di assicurazione sociale di "terza generazione" per sottolineare che, dopo la parziale privatizzazione del vecchio sistema socialista negli anni '90, l'Ungheria ha rinazionalizzato i fondi pensione privati nel 2011, tornando così al sistema mono-pilastro de facto (Natali, 2017). Il primo pilastro PAYG è infatti integrato da regimi pensionistici integrativi individuali (che coprono circa il 25% dei lavoratori). In termini di adeguatezza, negli ultimi anni la povertà tra gli anziani è notevolmente diminuita. In termini di rischio di povertà, sia la posizione relativa dell'Ungheria in un confronto tra paesi sia le tendenze sono opposte. Tra il 2015 e il 2019 *la posizione retributiva* relativa dei pensionati rispetto ai lavoratori attivi si è notevolmente deteriorata, con un calo di 13.9 punti percentuali, passando dal 67,6% nel 2014 al 53,7% nel gennaio 2019. Questo rapido calo è dovuto principalmente alla dinamica salariale.

Per quanto riguarda la politica pensionistica, il recente percorso di riforma è stato caratterizzato dal cosiddetto approccio della "società basata sul lavoro". La priorità del governo è quella di mantenere le persone sul mercato del lavoro il più a lungo possibile. Questa strategia dovrebbe affrontare entrambe le questioni della sostenibilità finanziaria e dell'adeguatezza sociale attraverso incentivi per conciliare il pensionamento e il lavoro. Sembra importante sottolineare che l'Ungheria non ha ricevuto alcuna raccomandazione sulle pensioni nel contesto del Semestre europeo.

L'età pensionabile è attualmente aumentata di mezzo anno da 62 a 65 anni per le coorti successive. Il periodo di transizione è iniziato nel 2014 per la coorte di nascita del 1952 e terminerà nel 2022 con la coorte di nascita del 1957. Un programma speciale di prepensionamento offre prestazioni di vecchiaia complete alle donne che hanno ottenuto 40 anni per l'ammissibilità. Il numero di beneficiari di prestazioni di prepensionamento è diminuito del 1 % tra il 2017 e il 2018 e quello delle persone con una capacità lavorativa modificata del 7 %. Di conseguenza, la partecipazione alla forza lavoro è aumentata rapidamente nelle fasce di età più anziane: dal 49 % nel 2008 al 76 % entro il 2019 nella fascia di età compresa tra i 55 e i 59 anni; dal 13 % al 43 % tra le persone di età compresa tra i 60 e i 64 anni. Il prepensionamento è diminuito notevolmente per le persone di età inferiore a 60 anni. Parallelamente, la disoccupazione nella fascia di età compresa tra i 60 e i 64 anni è aumentata dal 2,8 % nel 2008 al 7,6 %, superando il livello tra le fasce di età più giovani, nel 2014; ma è sceso al 2,1 %, al di sotto della media, entro il 2019 (il CPS e la Commissione europea, di prossima pubblicazione).

L'Ungheria ha segnalato oltre 700.000 casi e quasi 27.000 decessi. Nel nostro campione di stati, in termini di calo del PIL tra il primo e il secondo trimestre del 2020, è il paese che ha risentito maggiormente delle ripercussioni (-14,3 %); nel complesso, nel 2020, la crescita del PIL è stata del -5 %, rispetto al -6,7 % del 2009. Nel febbraio 2021 il tasso di disoccupazione era del 4,5 % (cfr. sezione 2). Tra febbraio e maggio 2020 il numero di occupati è diminuito del 2,2 %. Il blocco delle attività economiche ha avuto effetti diversi sui diversi settori dell'economia, a seconda del settore, della forma di occupazione nonché dell'età e del livello di istruzione dei dipendenti.

In Ungheria è stata ripetutamente documentata la mancanza di coinvolgimento delle parti sociali nelle pratiche di dialogo sociale (Hars, 2021). Il ruolo delle parti sociali non è cambiato per quanto riguarda l'elaborazione delle misure politiche nel contesto della crisi del Covid-19. Le misure di stimolo adottate dal governo sono ammontate

a circa il 3,2 % del PIL. Il pacchetto comprende spese supplementari per la sanità (1,6 % del PIL); esenzioni fiscali ed estensione delle prestazioni in denaro (0,8 % del PIL); integrazioni salariali, compresa la versione ungherese della riduzione dell'orario di lavoro (0,7 % del PIL); e sovvenzioni per il cambiamento tecnologico e la formazione (0,2 % del PIL). La risposta del governo si è concentrata sul mantenimento della domanda di manodopera piuttosto che sul sostegno ai consumi. Il governo ha espresso l'intenzione di non prorogare la durata dell'indennità di disoccupazione, 90 giorni, o di introdurre nuove prestazioni (ma ha aumentato il bilancio per il programma di lavori pubblici e ha offerto sussidi ai disoccupati). Si è quindi deciso di reintrodurre la pensione di 13 mesi, un mese supplementare di prestazione. I pensionati ricevono una settimana di indennità dal gennaio 2021 in aggiunta all'accantonamento ordinario. Tale importo sarà aumentato di due settimane nel 2022 e di tre settimane nel 2023. A partire dal 2024 i pensionati riceveranno un intero mese di prestazione supplementare (Hars, 2021).

## Italia

Il sistema pensionistico italiano è un tipico esempio del modello di assicurazione sociale (prima generazione): il primo pilastro (regimi pubblici a ripartizione) rappresenta la principale fonte di reddito per gli anziani, mentre i fondi pensione complementari (regimi professionali del secondo pilastro e pensioni individuali del terzo pilastro) coprono ancora una piccola parte della forza lavoro (circa il 34 %). Dall'inizio degli anni '1990, le riforme hanno mirato a porre sotto controllo la spesa pubblica (con la sostituzione delle prestazioni definite con i regimi di contribuzione definita nell'ambito del pilastro pubblico obbligatorio a ripartizione (PAYG) e il progressivo innalzamento dell'età pensionabile legale), aumentando nel contempo la copertura dei fondi privati integrativi.

Nel periodo più recente, tra il 2015 e il 2019, il ritmo delle riforme è rallentato, mentre le misure volte ad affrontare i problemi di adeguatezza sono diventate più evidenti. La nuova opzione di pensionamento anticipato è stata istituita nel 2017 a seguito della crescente contestazione della riforma del 2011 da parte dei sindacati e di alcuni partiti politici sia di destra che di sinistra. In primo luogo, una pensione anticipata (APE) consente alle persone fisiche di contrarre un prestito da un istituto finanziario garantito da pensioni future a condizione che abbiano raggiunto i 63 anni di età con un contributo di 20 anni. Tale meccanismo funge da regime di prepensionamento. La riforma (sostenuta dal governo di sinistra guidato da Matteo Renzi) comprende anche la "pensione sociale anticipata" (social APE), un regime distinto di prepensionamento per alcuni gruppi vulnerabili. Per questi ultimi, l'età pensionabile è fissata a 63 anni con contributi compresi tra 30 e 36 anni. Il governo ha stilato un nuovo elenco di lavori gravosi e pericolosi che consentono di andare in pensione in linea con condizioni più favorevoli. Per queste categorie non si applica il collegamento automatico tra speranza di vita e età pensionabile. Nel frattempo, alcuni movimenti di estrema destra, sinistra e populistici hanno espresso il loro obiettivo di smantellare la riforma pensionistica del 2011 per abbassare l'età pensionabile legale. Nel 2019 la riforma di Di Maio-Salvini ha introdotto diverse misure lungo il percorso avviato dalle riforme 2016-2018. Le due innovazioni più importanti sono state la "quota 100" (*quota 100*) e la "*pensione di cittadinanza*". Introdotta come misura pilota di tre anni (2019-2021), la quota 100 della pensione consente di andare in pensione prima di

raggiungere l'età pensionabile prevista dalla legge (attualmente 67 anni) e il periodo contributivo per il pensionamento anticipato (42 anni e 10 mesi per gli uomini, 41 anni e 10 mesi per le donne), a condizione che sia soddisfatto un requisito contributivo combinato (minimo 38 anni) e di età (62 anni minimo) ( $38 + 62 = 100$ ) (Natali, 2018).

Negli ultimi anni l'UE ha spesso sottolineato la necessità di attuare i tagli passati e di utilizzare i risparmi per promuovere altre politiche sociali poco sviluppate in Italia. Nel 2018 e nel 2019 le raccomandazioni specifiche per paese si sono concentrate sulla riduzione della quota delle pensioni di vecchiaia nella spesa pubblica "per creare spazio per altre spese sociali" (Gardiancich e Natali, 2021).

L'impatto della pandemia è stato enorme in Italia: sono stati registrati quasi 4 milioni di casi e più di 100.000 decessi. Tra il primo e il secondo trimestre del 2020 il PIL è diminuito del 13 %. Nel 2020 il paese ha registrato una crescita del PIL del -8,9 %, rispetto al -5,3 % del 2009. Il tasso di disoccupazione è salito al 10,2 % nel febbraio 2021 (cfr. sezione 2).

All'indomani della pandemia, il governo italiano ha dapprima varato misure di emergenza per alleviare le difficoltà degli anziani. Le principali misure consistevano nell'introduzione di un regime speciale di riduzione dell'orario di lavoro per la Covid-19; e il divieto di licenziamento, finora prorogato fino al 31 marzo 2021 (e i sindacati chiedono un'ulteriore proroga). Il numero totale di occupazione di breve durata per il Covid-19 autorizzate fino al 31 dicembre 2020 ammonta a circa 4.05 miliardi di ore (Pedersini, 2021). Altre misure consistono nel sostegno al reddito per i lavoratori e nel sostegno alle imprese. Il governo ha adottato misure per compensare diverse categorie (da lavoratori autonomi a prestatori di assistenza domestici e lavoratori che non vivono con i datori di lavoro), agevolazioni creditizie per le imprese e sospensione dei contributi e del pagamento delle imposte. Il governo ha deciso di semplificare le norme sul lavoro intelligente, con la sospensione temporanea del singolo accordo per attivare il lavoro intelligente.

Nel frattempo, il processo di riforma delle pensioni è ripreso a seguito della prevista cessazione delle iniziative pilota del governo Conte (la summenzionata *quota di Pensione 100*) e della necessità di affrontare alcune sfide a lungo termine. La fase transitoria di applicazione del cosiddetto *contingente 100* terminerà alla fine del 2021 e sarà sostituita da misure destinate a categorie con compiti esauriti. I dettagli, tuttavia, devono essere definiti tutti. Tra le ipotesi proposte nel dibattito, il cosiddetto *contingente 102* per il pensionamento anticipato sarebbe realizzabile con: 64 anni di età (indicizzati in base all'aspettativa di vita); 38 anni di contributi di cui non più di 2 anni figurativi (esclusi dal calcolo della maternità, del servizio militare, dei rimborsi volontari). I sindacati hanno cercato di rilanciare l'ipotesi del *contingente 41*: con la possibilità di andare in pensione una volta raggiunto i 41 anni di contributi, per tutti i tipi di lavoro. I sindacati propongono inoltre — al fine di non ritornare alla legge Fornero così com'è — l'età pensionabile flessibile.

Un'altra questione all'ordine del giorno è la necessità di contribuire all'affluenza nella pubblica amministrazione con possibili conseguenze per la politica pensionistica. Nel marzo 2021 il governo e i sindacati (CGIL, CISL e UIL) hanno firmato il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale". Si tratta di un accordo

composto da sei articoli: i rinnovi contrattuali per il triennio 2019-2021; tele-lavoro; revisione dei sistemi di classificazione professionale; formazione del personale; sistemi di partecipazione sindacale; e benessere sul lavoro. Il patto segna la prima collaborazione tra il governo di Draghi e i sindacati per dare impulso alla riforma della pubblica amministrazione chiamata a svolgere un ruolo guida nel "piano di ripresa". Il governo ha dichiarato l'intenzione di investire nella rotazione nella pubblica amministrazione: consentire un pensionamento anticipato nel settore pubblico, accelerando nel contempo il processo di assunzione di nuove generazioni di dipendenti con competenze per affrontare la transizione tecnologica e le ulteriori sfide che il paese dovrà affrontare nel prossimo futuro. I responsabili politici italiani hanno chiaramente collegato tali priorità alla necessità di contribuire all'efficace attuazione del piano nazionale di ripresa e resilienza nel contesto del piano dell'UE per la ripresa.

## 4. Conclusioni e raccomandazioni

Il Covid-19 rappresenta un enorme shock esogeno che ha avuto ripercussioni negative sulle prospettive economiche europee per la crescita e rischia di aumentare le tensioni sulla condizione degli anziani in Europa. Come dimostrato dalle più recenti crisi economiche — ad esempio la Grande recessione del 2008 — le crisi economiche hanno sempre conseguenze negative sulle pensioni. I sistemi pensionistici — che a prima vista potrebbero sembrare non colpiti dalla pandemia — si trovano di fronte a sfide a più lungo termine. Il calo del PIL, le tendenze negative nel mercato del lavoro e le tensioni sui fondi pensione sono alcuni dei problemi che incidono sulle pensioni attuali e future.

Il presente documento ha fornito prove dell'impatto della crisi, delle misure adottate per far fronte all'emergenza e della complessa governance delle riforme pensionistiche. In primo luogo, abbiamo dimostrato che la crisi è stata particolarmente grave, molto più della *grande recessione* del 2008. Il calo del PIL è stato massiccio, nonché la riduzione delle ore lavorate e l'aumento del disavanzo e del debito di bilancio. Il rallentamento economico, le pressioni di bilancio, le difficoltà del mercato del lavoro e le tendenze negative nei mercati finanziari sono tutti elementi che hanno messo sotto pressione i sistemi pensionistici.

In tale contesto, i responsabili politici hanno reagito attraverso un'ambiziosa strategia anticiclica. I pacchetti di stimolo consistevano in maggiori investimenti pubblici e spese per ammortizzare gli effetti della crisi, strategie di mantenimento dei posti di lavoro e disposizioni sociali più generose. Tutte queste misure hanno contribuito a ridurre la gravità della recessione e i suoi effetti negativi sul mercato del lavoro e sui diritti sociali. Ciò sottolinea che le decisioni politiche fanno la differenza e che i responsabili politici a livello sia nazionale che sovranazionale hanno reagito rapidamente alla pandemia attraverso un vasto programma anticiclico.

Per quanto riguarda le pensioni, i responsabili politici in Europa hanno seguito una strategia ampiamente simile basata su cinque priorità diverse: con pagamento differito o riduzioni temporanee dei contributi di sicurezza sociale (e pensione) correnti; risorse supplementari attraverso il bilancio pubblico per stabilizzare il sistema pensionistico; Miglioramento *ad hoc* delle prestazioni pensionistiche; regolamentazione speciale per i fondi pensione a sostegno della loro sostenibilità; e la revisione del più ampio processo di riforma delle pensioni.

Le riforme adottate e/o discusse finora nei quattro paesi al centro dell'analisi più approfondita (Danimarca, Francia, Ungheria e Italia) mostrano alcune regolarità e dimostrano l'esistenza di nuove priorità. Rispetto alle riforme degli ultimi decenni, le tendenze più recenti comprendono: la lotta contro le disuguaglianze in età avanzata, con una rinnovata attenzione alla diversificazione delle norme sia per il calcolo delle prestazioni che per la fissazione dell'età pensionabile legale.

Ciò è in linea con il previsto aumento della spesa pubblica per le pensioni e con l'applicazione meno rigida delle norme dell'UE. La sospensione del Patto di stabilità e crescita e l'avvio del Pilastro europeo dei diritti sociali sembrano aver contribuito (insieme al ruolo proattivo delle organizzazioni internazionali come l'OIL) a rivedere le priorità di riforma e a fornire ai responsabili politici nazionali un più ampio margine di manovra per migliorare

la protezione degli anziani. In altri casi, la pandemia ha aiutato il movimento sindacale a evitare riforme unilaterali come in Francia.

Sebbene vi siano segnali di maggiore attenzione all'adeguatezza sociale e al problema della protezione delle categorie maggiormente a rischio di insufficiente protezione della vecchiaia, vi sono ancora rischi di un'ulteriore inversione delle politiche. L'austerità sembra superata, ma la richiesta di revisione del coordinamento delle politiche di bilancio dell'UE non è ancora stata fissata. La grande recessione ci insegna che, una volta superata la grave crisi, i tagli potrebbero tornare all'ordine del giorno.

Guardando alla governance multilivello delle riforme pensionistiche, si osservano alcuni cambiamenti nel dibattito. A livello internazionale e nazionale sono emerse tre posizioni diverse: alcuni (ad esempio l'FMI) si sono concentrati ancora sui vincoli finanziari dell'invecchiamento della popolazione e sulla necessità di contenere la spesa pubblica; altri sembrano invece più propensi a promuovere il miglioramento della protezione degli anziani (parti interessate, nuove forze politiche e, in certa misura, la strategia rinnovata dell'UE in questo campo). Un terzo gruppo di esperti sottolinea la necessità di sollecitare un aumento del debito pubblico per contribuire alla ripresa europea. Quest'ultimo discorso ha conseguenze ambivalenti sul dibattito in materia di pensioni. Da un lato, sembra aprire più spazio alla spesa sociale per attenuare gli effetti della crisi; dall'altro, ricorda il vecchio dibattito sullo scontro intergenerazionale tra le generazioni più giovani bisognose di aiuto e quelle più anziane con diritti sociali (e pensionistici) insostenibili (cfr. Mercher, 2013 contro Concialdi e Lechevalier, 2004).

Come sottolineato in precedenza, l'analisi comparativa delle riforme pensionistiche in Europa mostra alcune priorità comuni. Tuttavia, i paesi mantengono alcune peculiarità. Alcuni paesi hanno derogato al principio dell'innalzamento dell'età pensionabile legale in linea con l'evoluzione della speranza di vita. Ciò è avvenuto — prima e dopo la Covid-19 — quando i governi hanno sviluppato il dialogo con i sindacati (in Danimarca e in Italia). Nei paesi in cui i sindacati sono meno centrali nel processo di riforma delle pensioni, il programma di riforma è ancora incentrato sull'aumento dei tassi di occupazione nelle fasce più anziane di lavoratori (cfr. Ungheria). Nel caso della Francia, il dialogo tra il governo e i sindacati in materia di pensioni si è rivelato difficile. Solo la pandemia ha arrestato la riforma unilaterale e ha dato ai sindacati la possibilità di riaprire il dibattito (dopo anni di intensa mobilitazione).

Le prove raccolte sulla risposta degli Stati membri dell'UE alla pandemia e sulle previste conseguenze a lungo termine della crisi offrono l'opportunità di fornire alcuni contributi al dibattito e raccomandazioni per il movimento sindacale:

- I responsabili politici e le parti interessate dovrebbero affrontare sia le questioni relative alla sostenibilità finanziaria che quelle relative all'adeguatezza. Sebbene a prima vista i pensionati sembrino protetti dalle principali conseguenze della pandemia, è fondamentale evitare che la recessione economica diventi una crisi sociale per gli anziani.

- I responsabili politici e le parti interessate hanno l'opportunità di riformulare le priorità di riforma in un contesto sociale caratterizzato da una grave recessione, dal mercato del lavoro e da problemi sociali. Tale contesto sembra più favorevole per affrontare i problemi di adeguatezza.
- Le riforme volte a migliorare l'accesso ai regimi pensionistici e l'adeguatezza delle pensioni dovrebbero affrontare le disuguaglianze presenti e future. In particolare, in molti paesi alcuni gruppi sociali e professionali — in particolare i lavoratori atipici, le donne, i lavoratori autonomi (quelli che sono già oggetto del Pilastro europeo dei diritti sociali e l'UE mira a fornire una protezione efficace della vecchiaia per tutti) — rischiano di subire le conseguenze economiche e sociali della pandemia.
- Gli operatori e gli esperti dovrebbero evitare di fare riferimento alla forbice intergenerazionale eccessivamente semplificata che mette una generazione più giovane e quella più anziana contro l'altra. Per contro, dovrebbero riflettere su un programma di riforma in cui i trasferimenti e i servizi siano sviluppati congiuntamente. I primi dovrebbero affrontare le principali sfide per l'adeguatezza e l'uguaglianza nella terza età; mentre quest'ultimo dovrebbe adoperarsi per garantire la parità di accesso ai servizi sociali per gli anziani (ad esempio, sanità, assistenza a lungo termine). I servizi sociali dovrebbero essere al centro di strategie di investimento rivolte alle giovani generazioni nella ricerca di opportunità di lavoro.
- Una maggiore attenzione all'adeguatezza delle pensioni può anche provenire dal collegamento tra diversi settori politici. In alcuni dei paesi sotto esame, la necessità di affrontare la disoccupazione e l'efficienza della pubblica amministrazione hanno contribuito a concentrarsi su un maggior numero di opzioni per il pensionamento anticipato;
- Il dibattito sulle riforme pensionistiche dell'ultimo anno è stato caratterizzato da vincoli meno rigorosi da parte dell'UE. La sospensione temporanea del patto di stabilità e crescita e il lancio del Pilastro europeo dei diritti sociali, e probabilmente del piano di ripresa, daranno maggiore spazio alla spesa sociale e al progresso di una protezione sociale più accessibile. Vi è tuttavia il rischio che si tratti di un'eccezione temporanea e che in futuro l'UE chiederà misure di austerità per far fronte all'aumento del debito pubblico e del disavanzo pubblico. È importante dare priorità alla riforma del patto di stabilità e crescita per evitare il ritorno dei tagli alle pensioni.
- La cooperazione tra le organizzazioni internazionali (ad esempio l'OIL) e i portatori di interessi rappresenta un'opportunità per rafforzare le priorità sociali e definire un programma politico volto a migliorare la protezione degli anziani in tutto il mondo.

## Riferimenti

- Abou-Chadi, T. and Immergut, E. M. (2019) 'Recalibrating social protection: Electoral competition and the new partisan politics of the welfare state', *European Journal of Political Research*, 58(2), pp. 697–719. doi: 10.1111/1475-6765.12308.
- Antolin, P. and Despalins, R. (2020), Retirement savings in the time of Covid 19, *OECD policy series*, Paris, OECD.
- Bauer, M. W. and Becker, S. (2014) 'The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance', *Journal of European Integration*. Routledge, 36(3), pp. 213–229. doi: 10.1080/07036337.2014.885750.
- Caiani, M. (2019) 'The rise and endurance of radical right movements', *Current Sociology*, 67(6), pp. 918–935. doi: 10.1177/0011392119868000.
- Concialdi, P. and Lechevalier, A. (2004), Intergenerational justice and pension reform : the case of France, in Hughes and Jim Stewart (eds.), *Reforming Pensions in Europe: Evolution of Pension Financing and Sources of Retirement Income*: Cheltenham: Edward Elgar, 2004 p.247-284.
- de la Porte, C. (2019). The European Pillar of Social Rights Meets the Nordic Model. *Swedish Institute for European Policy Studies*.
- de la Porte, C.; Natali, D. (2014), Altered Europeanisation of Pension Reform in the Context of the Great Recession: Denmark and Italy Compared, *West European Politics*, (ISI-Wos Scopus Index Journal), 4/37, pp. 732-749.
- Draghi, M. (2020), We face a war against coronavirus and must mobilise accordingly, <https://www.ft.com/content/c6d2de3a-6ec5-11ea-89df-41bea055720b>
- Ebbinghaus, B. (2020) 'Multiple hidden risks for older people: the looming pension crisis following the pandemic', *Journal of European Social Policy (JESP) Blog*. <https://bit.ly/3y79fDF>.
- ETUC and ETUI (2020) *Benchmarking Working Europe*. Brussels: ETUI.
- European Commission (2020), *European Economic Forecast, Spring 2020*, [https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip125_en.pdf)
- Feher, C. and De Bidegain, I. (2020), Pension schemes in the Covid19 crisis: Impacts and policy considerations, *IMF special series on Covid19*.
- Gál, R. (2020). Hungary re-introduces the 13th month pension as part of its response to COVID-19, *ESPN Flash Report 2020/37*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission .
- Guardiancich, I. and Natali, D. (2021) 'German and Italian Pensions: Similar Roots, Different Reform Paths, Comparable Trajectories?', *German Politics*, pp. 1–19. doi: 10.1080/09644008.2021.1902506.
- Hansen, M.; Jørgensen, C.; Bhuring, T. (2021), Denmark: Working life in the COVID 19 pandemic 2020, *Eurofound working paper*, Dublin, pp. 1-20.
- Hars, A. (2021), Hungary, Working life in the COVID 19 pandemic 2020, *Eurofound working paper*, Dublin, pp. 1-27.
- Juergens, F. and Galvani, F. (2020), *Social protection for older people during Covid-19 and beyond*, [https://socialprotection.org/sites/default/files/publications\\_files/Social%20protection%20for%20older%20people%20during%20COVID-19.pdf](https://socialprotection.org/sites/default/files/publications_files/Social%20protection%20for%20older%20people%20during%20COVID-19.pdf)
- Kvist, J. (2019). Early retirement for worn-out workers: A major election topic in Denmark, *ESPN Flash Report 2019/23*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission



- Kvist, J. (2020). Denmark: Early start and early end of income measures in response to COVID-19, *ESPN Flash Report 2020/50*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Kvist, J. (2021). A new early pension scheme in Denmark since 1 January 2021, *ESPN Flash Report 2021/01*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.
- Legros, M., Martin, C. (2020). France in the face of COVID-19: from lockdown to crises and responses for the future, *ESPN Flash Report 2020/36*, European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission
- Mersch, Y. (2013), *Intergenerational justice in times of sovereign debt crises, speech at the Minsky Conference in Greece*, organised by the Levy Economics Institute, Athens, 8 November 2013.
- Natali, D. (2017), Conclusion: The New Pension Mix in Europe: Inequality and two further risks, in Natali, D. (eds.) (2017), *The New Pension Mix in Europe*, Brussels, PIE-Peter Lang.
- Natali, D. (2018), Recasting Pensions in Europe: Policy Challenges and Political Strategies to Pass Reforms, *Swiss Political Science Review*, 24 (1), pp. 53-59.
- Natali, D. (2020), Pensions at the time of Covid-19: Recent changes and future challenges, *ETUI policy brief*, n. 13/20, pp. 1-5.
- Natali, D. and Stamati, F. (2013) 'Reforming Pensions in Europe: A Comparative Country Analysis', *European Trade Union Institute, Working Paper 2013.08*. doi: 10.2139/ssrn.2376720.
- OECD/European Union (2020) *Health at a Glance: Europe 2020: State of Health in the EU Cycle*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020a) *OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020b) *OECD Pensions Outlook 2020*. Paris: OECD Publishing.
- OECD (2020c) *Pension Markets In Focus*. Paris: OECD Publishing.
- Pedersini, R. (2021), Italy, Working life in the COVID 19 pandemic 2020, *Eurofound working paper*, Dublin, pp. 1-21.
- Rainone, S. (2020), The country specific recommendations in the social field. An overview and comparison update including the 2020-21 CSRs, *ETUI background analysis*.
- Rasnača, Z. (2017) 'Bridging the gaps or falling short? The European Pillar of Social Rights and what it can bring to EU-level policymaking', *ETUI Working Papers*, 5(October 2017), pp. 1-44. doi: 10.13140/RG.2.2.32569.26724.
- Comitato per la protezione sociale e Commissione europea (di prossima pubblicazione), Adequacy Report, The 2021 Pension Adequacy Report: adeguatezza del reddito attuale e futuro nella terza età nell'UE, Bruxelles.
- Speciale, A. (2020), Draghi Tells Governments only good" Debt Can Save Economies, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2020-08-18/draghi-tells-governments-good-debt-can-save-their-economies>
- Sutcliffe, C. (2020), The implications of the Covid 19 pandemy for pensions, *Innovation in Business and Economics and Finance, ebook series*.
- Turlan, F. (2021), Francia, Working life in the COVID 19 pandemica 2020, *documento di lavoro Eurofound*, Dublino, pagg. 1-30.