

**ETUC SociAll**

# **Politica delle pensioni a livello europeo**



CONFEDERATION  
**SYNDICAT**  
EUROPEAEN  
**TRADE UNION**



# **Politica delle pensioni a livello europeo**

---

**BRYN DAVIES**

direttore di Union Pension Services Ltd. (Regno Unito)  
e consulente attuario

**2021**

---



Con il sostegno finanziario  
dell'Unione Europea

# Sintesi

La presente relazione costituisce la fase finale del progetto SociAll della CES, pensato a sostegno degli obiettivi sindacali in materia di protezione sociale e dell'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali.

Sulla base delle informazioni contenute nei rapporti nazionali dei 12 paesi presi in esame dal progetto, si riporta qui la lunga lista di sfide che è necessario affrontare per conseguire una completa copertura formale, che sia efficace ed adeguata, delle pensioni.

Gli ostacoli principali più significativi e comunemente segnalati sono:

- **Economici e finanziari:** cioè la tesi costantemente reiterata da parte dei governi secondo cui migliorare la protezione sociale non sia finanziariamente sostenibile e che quindi si debba tenere conto delle conseguenze sociali di tale mancato miglioramento in misura limitata;
- **Demografici:** la tesi da parte dei governi secondo cui l'unico modo valido per affrontare l'aumento dell'aspettativa di vita sia quello di ridurre il livello delle prestazioni pensionistiche, tipicamente attraverso l'aumento della normale età pensionabile;
- **Occupazionali:** il cattivo funzionamento del mercato del lavoro e la scarsa qualità dell'occupazione, compresi fattori quali i salari bassi, la diffusione di modelli sempre diversi di lavoro atipico e dell'economia informale, e la discriminazione di genere, determinano prestazioni pensionistiche inadeguate; e
- **Strutturali e parametrici:** la struttura e le regole che disciplinano l'erogazione delle pensioni determinano prestazioni inadeguate.

Gli elementi che una futura programmazione politica deve affrontare rispetto a tali sfide sono:

- Una maggiore importanza agli obiettivi sociali da parte dell'UE, rispetto a quelli economici, in linea con il Pilastro Europeo dei diritti sociali, con il piano d'azione per la sua attuazione e il suo ruolo nell'influenzare le raccomandazioni del semestre europeo;
- Una comprensione più appropriata del concetto di «sostenibilità» (finanziaria n.d.r.) dei sistemi pensionistici che tenga conto del numero crescente di anziani rispetto al totale della popolazione e del costo totale delle pensioni (il trasferimento dei costi dal pubblico al privato, spesso raccomandato, non comporta alcuna riduzione dei costi!)
- Una strategia del mercato del lavoro di «convergenza verso l'alto», che abbia un impatto positivo sullo sviluppo degli indici di dipendenza economica e, pertanto, anche sull'adeguatezza e la sostenibilità;
- Una migliore integrazione nel mercato del lavoro lungo tutto l'arco della vita lavorativa, che garantisca una copertura pensionistica per tutte le forme di lavoro retribuito, compreso il lavoro autonomo e il lavoro cosiddetto atipico;
- Lo sviluppo ulteriore di una definizione operativa del concetto di «adeguatezza» in linea con gli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali e quelli della CES, che permetta di «invecchiare con dignità»;
- Orientamenti per una struttura e parametri adeguati delle prestazioni pensionistiche che, pur rispettando le diverse caratteristiche nazionali, garantiscano l'erogazione di pensioni adeguate;
- Lo sviluppo di indicatori più appropriati e precisi, disaggregati per genere ed età, che focalizzino l'attenzione sulle carenze esistenti (e delle opzioni politiche) sia in termini di integrazione nel mercato del lavoro che di protezione sociale; e
- L'applicazione di tali indicatori più utili a monitorare l'attuazione degli obiettivi sociali del Pilastro europeo dei diritti sociali, la Raccomandazione (sull'accesso alla protezione sociale, n.d.r.), le raccomandazioni specifiche per paese e il quadro di valutazione (Social Scoreboard) della situazione sociale.

---

# Indice

<b>1</b>	<b>CONTESTO</b>	<b>5</b>
1.1	Sintesi della relazione	5
1.2	Politica delle pensioni nell'UE	5
1.3	L'orientamento strategico del progetto	7
<b>2</b>	<b>LE SFIDE LEGATE ALLE PENSIONI</b>	<b>8</b>
2.1	Panoramica	8
2.2	Ostacoli economici e fiscali	8
2.3	Sfide demografiche	9
2.4	Le sfide del mercato del lavoro	14
2.5	Sfide strutturali e parametriche	15
<b>3</b>	<b>POLITICHE PER AFFRONTARE LE SFIDE</b>	<b>19</b>
3.1	Temi trattati dai rapporti nazionali	19
3.2	Una comprensione della sostenibilità corretta	19
3.3	Una strategia integrata di politica occupazionale e pensionistica	20
3.4	Adeguatezza - questioni relative alla struttura e ai parametri	21
<b>4</b>	<b>INDICATORI E PARAMETRI DI RIFERIMENTO</b>	<b>23</b>
4.1	Introduzione	23
4.2	Sostenibilità	23
4.3	Demografia	24
4.4	Mercato del lavoro	26
4.5	Adeguatezza	28
4.6	Sintesi delle proposte di indicatori e parametri di riferimento	31
<b>5</b>	<b>SINDACATI E POLITICA DELLE PENSIONI</b>	<b>33</b>
	Appendici	35
	Bibliografia	40

---

# 1

— — —

## Contesto

— — —

### 1.1 SINTESI DELLA RELAZIONE

La presente relazione costituisce la fase finale del progetto SociAll - Social Protection For All della CES. L'obiettivo è quello di rafforzare la capacità dei sindacati, sia a livello nazionale che europeo, di influenzare il processo decisionale e l'elaborazione delle politiche in materia di pensioni e di protezione sociale. Sulla base delle ricerche svolte nelle fasi precedenti del progetto, tra cui in particolare la stesura dei rapporti nazionali, questa relazione elabora una metodologia pratica basata sulle conoscenze acquisite, consentendo così ai sindacati di contribuire alla definizione delle politiche in tutto lo spettro delle prestazioni pensionistiche, con l'obiettivo di una convergenza verso l'alto. La protezione sociale è solo una parte della gamma di politiche sociali che influenzano la qualità della vita delle generazioni più anziane. L'assistenza sanitaria e sociale e la questione abitativa sono altrettanto fondamentali per il raggiungimento dell'obiettivo di "Invecchiare con dignità".

La presente relazione affronta la questione della politica delle pensioni in Europa. Fornisce una panoramica delle sfide nazionali più comuni per l'erogazione efficace di pensioni adeguate sulla base di quanto appreso dalle indagini e dai rapporti nazionali (sezione 2). Non si tratta semplicemente di un riassunto delle questioni riportate nei rapporti nazionali, ma si basa anche sulle valutazioni generali che essi contengono. Prende in esame, inoltre, la gamma di possibili soluzioni utili a superare gli ostacoli rilevati, comprese quelle sostenute dai sindacati (sezione 3). La relazione passa poi in rassegna gli indicatori utilizzati per valutare i progressi compiuti nel conseguimento degli obiettivi pertinenti nell'ambito della protezione sociale, evidenziando le carenze degli indicatori attuali e dove dovrebbero essere introdotti nuovi o ulteriori indicatori (Sezione 4). Infine, riassume e formula raccomandazioni e orientamenti per le parti sociali e le istituzioni europee (Sezione 5).

La relazione si basa sulle informazioni raccolte nei dodici paesi che hanno partecipato al progetto, ovvero Austria, Belgio, Bulgaria, Croazia, Francia, Germania, Italia, Lettonia, Polonia, Romania, Spagna e Svezia. Questi paesi non sono stati scelti con l'obiettivo di fornire un campione statisticamente rappresentativo, ma offrono un'ampia gamma di esempi utili ad individuare gli ostacoli esistenti e a come superarli.

### 1.2 POLITICA DELLE PENSIONI NELL'UE

La convergenza verso l'alto dei diritti sociali è uno degli obiettivi affermati dall'Unione europea, comprese le pari opportunità di accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro dignitose, posti di lavoro di qualità, e una protezione sociale adeguata. Ciò trova riscontro nei 20 principi enunciati nel Pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) (Commissione europea, 2017) e ulteriormente elaborati nella Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale dei lavoratori subordinati e dei lavoratori autonomi (la Raccomandazione) (Commissione europea, 2019).

Il rispetto del Pilastro europeo dei diritti sociali dovrebbe essere realizzato nel quadro della governance economica europea (EEG) (Commissione europea, 2021). La CES ha chiesto una riforma completa dell'attuale sistema di governance economica dell'UE per porre fine all'austerità, alla pressione sui salari e su contrattazione collettiva e incoraggiare gli investimenti. La posizione della CES è che «un'Unione economica e monetaria europea (UME) rafforzata debba essere accompagnata da una dimensione sociale forte, con indicatori sociali e ambientali quali elementi integrati». (CES, 2021).

Purtroppo, l'esperienza dimostra come le politiche nazionali in materia di pensioni siano state influenzate più dagli obiettivi economici dell'Unione europea, che non da quelli sociali (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019). Le ragioni

---

principali di tale squilibrio sono da ricercare nella pressione esercitata dai mercati finanziari; nell'articolazione più esplicita degli obiettivi economici; da sanzioni più severe e certe in caso di mancato rispetto degli obiettivi economici; e dalla scelta da parte dei responsabili politici di accordare maggiore priorità alle misure economiche piuttosto che a quelle sociali. La Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi ribadisce questo modello (CES, 2019).

Troppo spesso però il duplice obiettivo di una protezione adeguata del reddito in età avanzata e della sostenibilità finanziaria delle pensioni è stato considerato in conflitto. L'asimmetria delle competenze tra l'ambito della politica economica e quello della politica sociale è di lunga data. Il primo è stato considerato come più importante, mentre il secondo è ritenuto debole e marginale (Sabato, Corti, Spasova, & Vanhercke, 2019). Tale asimmetria è dimostrata nell'ambito delle pensioni attraverso la costante incapacità di giungere a una comprensione corretta del concetto di sostenibilità, come illustrato in dettaglio nella sezione 2.

Un'articolazione più chiara delle politiche europee relative alla protezione sociale è contenuta nelle raccomandazioni specifiche per paese (RSP) strettamente collegate al processo del semestre europeo. Le raccomandazioni specifiche per paese hanno costantemente accordato priorità alle misure che affrontano gli aspetti fiscali dei sistemi pensionistici nazionali rispetto a quelle che ne determinano l'adeguatezza. L'asimmetria è stata aggravata da altre tendenze politiche dell'UE, che ha erroneamente fatto intendere che la sostenibilità finanziaria delle pensioni è elemento cruciale della strategia europea del risanamento dei bilanci. Tale impostazione riflette del resto anche le tendenze globali riguardo alla governance delle pensioni. Più semplicemente, troppi politici ritengono ideologicamente scontato che la spesa per la protezione sociale debba assoggettarsi al raggiungimento di obiettivi economici, e non danno alle questioni relative all'adeguatezza e alla copertura l'attenzione che invece meritano.

Data l'importanza e la rilevanza del Pilastro europeo dei diritti sociali all'interno di tale processo, è importante monitorarne l'attuazione nell'ambito del semestre europeo e le conseguenze sull'equilibrio tra governance economica e sociale. È inoltre necessario intraprendere il monitoraggio in maniera sistematica delle raccomandazioni specifiche per paese in materia di pensioni. Permangono, tuttavia, tre problemi riguardo al modo in cui le raccomandazioni specifiche per paese hanno funzionato finora (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019):

- In primo luogo, si riscontra un disequilibrio tra le raccomandazioni specifiche per paese relative alla sostenibilità di bilancio rispetto a quelle relative all'adeguatezza delle pensioni. Non solo il rapporto tra i due tipi di raccomandazione è stato di circa 10:1 nel periodo compreso dal 2011 al 2018, ma e la Commissione non ha inoltre valutato esplicitamente se i singoli paesi abbiano poi soddisfatto le raccomandazioni relative all'adeguatezza contenute nei Rapporti Paese;
- In secondo luogo, la forza giuridica delle raccomandazioni sull'adeguatezza è debole rispetto a quella relativa alle misure fiscali; sebbene la maggior parte delle raccomandazioni specifiche per paese siano esplicite e formali, il rispetto degli obiettivi sociali è per lo più volontario; e
- In terzo luogo, alcune delle raccomandazioni specifiche per paese relative all'adeguatezza promuovono solo i fondi pensione complementari, sebbene non sia stato provato che questi ultimi contribuiscano realmente ad una 'assistenza e protezione eque ed adeguate in vecchiaia.

Il Pilastro europeo dei diritti sociali è accompagnato da un «quadro di valutazione della situazione sociale» (Social Scoreboard, n.d.r.), utilizzato per monitorare l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali valutando le tendenze dei paesi in 12 ambiti (Commissione europea, 2019). Tuttavia, è necessario che il quadro di valutazione sociale sia più ambizioso, ad esempio disaggregando i dati non solo per genere, ma anche per età, disabilità e composizione del nucleo familiare in modo da tenere conto di una serie di vulnerabilità nella misurazione delle condizioni di vita.

Chiaramente, più l'economia è sana, più è in grado di sostenere tutti i suoi cittadini, non ultimi quelli che dipendono dalla protezione sociale. Tuttavia, la realtà dimostra che la governance economica europea è stata in pratica interpretata indipendentemente, in pratica, senza considerare il suo impatto sociale. Di conseguenza, molti stati membri hanno ridotto la spesa per la protezione sociale, sostenendo che i sistemi pensionistici redistributivi non sono sostenibili e giungendo alla conclusione che occorra maggiormente optare per sistemi pensionistici a contribuzione definita e a capitalizzazione.

Tale approccio non è assolutamente necessario. La CES chiede di riequilibrare le priorità sociali ed economiche nell'ambito di una governance economica europea riformata (CES, 2019). Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la Raccomandazione offrono l'opportunità di promuovere la sostenibilità fiscale di bilancio senza per questo ledere la copertura, l'efficacia e l'adeguatezza delle pensioni e di promuovere i diritti

sanciti dal Pilastro europeo. Sebbene la DG ECFIN si riferisca a pensioni, sanità e assistenza a lungo termine in termini di «costi dell'invecchiamento», sarebbe invece più opportuno provvedere in termini di «dignità dell'invecchiamento» e possibili modalità, finora trascurate dalla governance europea, per garantire sostenibilità a questo obiettivo.

### 1.3 L'ORIENTAMENTO STRATEGICO DEL PROGETTO

L'obiettivo del progetto può essere definito attraverso il concetto di «Invecchiare con dignità». Partendo dai diversi contesti nazionali, mira a promuovere politiche che rendano la protezione sociale altamente inclusiva, equa, solidale, adeguata, efficace e sostenibile. Tenuto conto del contesto europeo sopra delineato, si propone di illustrare i problemi del sistema pensionistico, gli obiettivi e le tesi sostenute dai sindacati, sia a livello nazionale che europeo, promuovendo l'attuazione degli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

L'obiettivo generale dell'«Invecchiamento con dignità» deve affrontare le seguenti priorità, in linea con quelle individuate dalla CES (CES, 2019) :

- Colmare le lacune nell'accesso alla protezione sociale garantendo la copertura formale obbligatoria ed effettiva in egual misura tutti i lavoratori subordinati ed autonomi, tenendo conto delle specificità dei sistemi nazionali;
- Migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro e la qualità del lavoro, per consentire l'effettiva maturazione di benefici pensionistici adeguati, tenendo in conto la questione di genere e le altre forme di discriminazione e, di conseguenza, contribuire alla sostenibilità del sistema;
- Garantire pensioni pubbliche adeguate attraverso riforme prevedibili e coerenti, che assicurino anche la conservazione del potere d'acquisto delle pensioni;
- Garantire la sicurezza del reddito a tutti i cittadini e ai residenti EU, senza discriminazioni, attraverso schemi altamente inclusivi ed equi, unitamente ad una strategia

del mercato del lavoro di «convergenza verso l'alto» e ad investimenti nei servizi pubblici per l'impiego;

- Garantire una sanità pubblica universale e di alta qualità e un'assistenza a lungo termine accessibile quali elementi integranti dei sistemi di protezione sociale; e
- Impegnarsi per l'adeguata e appropriata allocazione della spesa pubblica, per fornire le risorse necessarie alla realizzazione di tali diritti.

I sistemi statutari e pubblici e finanziati dalla collettività devono svolgere un ruolo fondamentale nel garantire l'universalità e l'adeguatezza della protezione sociale. Se basati sull'universalità, la condivisione dei rischi, la solidarietà e l'equità, i sistemi stessi già dispongono degli strumenti più efficaci per garantire copertura e prestazioni elevate. Il ruolo dei sistemi complementari e privati può essere importante, ma è solo complementare, sussidiario - dati i risultati incerti e disomogenei rilevati ovunque in Europa.

È importante sottolineare come questa tesi sia in linea con quella esposta dall'Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali nella relazione del 2018 sui diritti fondamentali (Agenzia dell'Unione europea per i diritti fondamentali, 2018). Tale impostazione favorisce un approccio che:

«... esplora il lento ma inesorabile passaggio dal pensare alla vecchiaia in termini di 'deficit' che genera 'bisogni' a uno più completo che comprende un approccio all'invecchiamento 'basato sui diritti'. Tale graduale cambiamento di paradigma in graduale evoluzione mira a rispettare il diritto fondamentale alla parità di trattamento di tutti gli individui, indipendentemente dall'età - senza trascurare la protezione e il sostegno di coloro che ne hanno bisogno. Un approccio basato sui diritti umani non è in contrapposizione con la realtà dei bisogni e delle esigenze specifiche legati all'età; al contrario, un approccio basato sui diritti permette di soddisfare meglio i bisogni, inquadrando in una narrazione basata sui diritti umani».

---

## 2

# Le sfide legate alle pensioni

### 2.1 PANORAMICA

La presente sezione fornisce una panoramica a livello europeo delle sfide nazionali più importanti all'erogazione di pensioni adeguate e sostenibili. Le informazioni sono state ottenute attraverso interviste nei vari paesi, incontri con organizzazioni sindacali e dai rapporti nazionali redatti da esperti nazionali in materia di pensioni, in collaborazione con i sindacati. Le informazioni di base sul sistema pensionistico in tali paesi figurano nell'appendice 1<sup>1</sup>.

Gli ostacoli rilevati attraverso la ricerca intrapresa a livello nazionale sono svariati e diversi, e molti di questi propri al contesto nazionale dei rispettivi paesi. In termini generali, tuttavia, tali ostacoli possono essere opportunamente classificati nelle rubriche seguenti, al fine di fornire una struttura alla presente relazione:

- Economici e fiscali;
- Demografici;
- Mercato del lavoro/Occupazionali; e
- Strutturali e parametrici.

Tali ostacoli sono descritti di seguito. È tuttavia necessario sottolineare come in pratica, la maggior parte delle sfide siano multidimensionali, ed includono più di una di tali categorie. La proposta di aumentare l'età pensionabile potrebbe ad esempio essere avanzata come misura fiscale per ridurre il costo della protezione sociale; come una misura del mercato

del lavoro; o in risposta all'allungamento della vita; o semplicemente come misura parametrica.

### 2.2 OSTACOLI ECONOMICI E FISCALI

Dai rapporti nazionali emerge chiaramente che la sfida più significativa per migliorare le pensioni è la tesi, sostenuta da molti governi, che il costo di una protezione sociale efficace e adeguata sia troppo elevato. I rapporti nazionali sottolineano il modo in cui i governi interpretano invariabilmente la necessità di un sistema pensionistico sostenibile quasi sempre in termini finanziari, ignorando ampiamente la necessità di conseguire anche gli obiettivi sociali. Diversi rapporti chiedono un ripensamento sostanziale di ciò che costituisce la sostenibilità o sottolineano come gli elementi che rendono un sistema sostenibile si basano in fondo su una scelta politica piuttosto che economica.

I dati dimostrano infatti che la situazione varia significativamente da paese a paese. Le informazioni sulla situazione nei 12 paesi esaminati dal progetto sono fornite nell'appendice 2, e vengono riprese dalla relazione 2018 dell'UE sull'invecchiamento demografico (Commissione europea, 2018). Il rapporto include le proiezioni della spesa pensionistica, espresse in percentuale del PIL. Fino al 2070 la spesa per le pensioni:

- Diminuirà in sette di questi Stati membri (Croazia, Francia, Italia, Lettonia, Polonia, Spagna, Svezia); e

---

<sup>1</sup> Oltre alle informazioni contenute nei rapporti nazionali, viene riportato il lavoro principale della Commissione europea in questo ambito, le relazioni periodiche sull'invecchiamento demografico o le relazioni sull'adeguatezza delle pensioni. Tali relazioni sono pubblicate dal Gruppo di lavoro sull'invecchiamento del Comitato di politica economica (CPE), dalla Direzione generale per gli affari economici e finanziari (DG ECFIN) e dalla Direzione generale per l'occupazione, gli affari sociali e l'inclusione (DG EMPL) della Commissione europea ogni tre anni. Ciascun rapporto sull'invecchiamento demografico fornisce informazioni dettagliate sulle spese correnti e future legate all'età, che coprono non solo le pensioni, come trattato in questo rapporto, ma anche l'assistenza sanitaria, l'assistenza a lungo termine, l'istruzione e le indennità di disoccupazione. La relazione sull'adeguatezza delle pensioni (pubblicata in parallelo) analizza fino a che punto le pensioni attuali e future aiutano a prevenire la povertà degli anziani e a mantenere il reddito dei cittadini per la durata della loro pensione.

Al momento in cui scriviamo la versione più recente pubblicata dell'Ageing Report è il "The 2018 Ageing Report - Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)" (Commissione europea, 2018). Tuttavia, siamo già in possesso del documento associato che spiega le basi su cui sarà calcolata la prossima serie di proiezioni, cioè "The 2021 Ageing Report - Underlying Assumptions & Projection Methodologies" (Commissione europea, 2020) che fornisce ulteriori informazioni più aggiornate. La relazione più recente sull'adeguatezza delle pensioni è quella pubblicata nel 2018, ovvero "Relazione sull'adeguatezza delle pensioni 2018 - Adeguatezza del reddito attuale e futuro nella vecchiaia nell'UE". (Commissione europea, 2018).



- Aumenterà in cinque di questi Stati membri (Austria, Belgio, Bulgaria, Germania, Romania).

È stato calcolato che nel complesso la quota del PIL speso per le pensioni diminuirà dall'11,9% all'11,4%, un calo di 0,5 punti percentuali nell'UE27. I maggiori cali nei 12 paesi sono stati rilevati in Croazia, dal 10,6% al 6,8% e in Francia, dal 15,0% all'11,8%. Tali riduzioni, come previsto per diversi Stati membri, mettono a rischio la qualità della protezione sociale futura. Quest'ultima dovrebbe essere salvaguardata, se non migliorata, poiché è logico che con l'aumento del numero delle persone anziane, aumenteranno anche i costi legati all'invecchiamento. Si prevede un aumento della quota di anziani rispetto alla popolazione totale, dal 20% al 30% tra il 2020 e il 2070 della popolazione UE con 65 anni e oltre di età. Occorrerebbe quindi aumentare proporzionalmente la quota del PIL utilizzata per coprire la spesa sociale destinata agli anziani, al fine di assicurare l'equità intergenerazionale. La sfida sarà ancora maggiore laddove miglioramenti nella fornitura sono considerati necessari da parte dei sindacati.

Il livello di spesa destinato alla protezione sociale resta in definitiva una decisione politica, a prescindere dal cambiamento demografico in corso. Non esiste una quota definita che, a priori, determini un livello minimo di spesa per le pensioni che sia socialmente e politicamente accettabile. Spetta a ciascun paese decidere al momento opportuno. Tuttavia, esistono dei limiti rispetto a quanto sia possibile permettersi, a seconda del punto di partenza. Tali limiti includono l'accettabilità politica dell'inasprimento dei livelli e degli scaloni che tengano in considerazione il cambiamento demografico e del miglioramento degli standard di previdenza che sono necessari per raggiungere gli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali e della CES.

I fattori economici avranno un impatto su ciò che è possibile realizzare e su ciò che è politicamente accettabile. L'erogazione delle pensioni non può venire isolata da quanto accade nel resto dell'economia, anche non tenendo conto dei meri appelli all'austerità da parte di coloro che chiedono tagli alla spesa pubblica al fine di salvaguardare i propri interessi. Le sfide economiche evidenziate attraverso la ricerca e dai rapporti nazionali, mirate a migliorare la protezione sociale, includono:

- Una crescita economica lenta;
- Investimenti inadeguati e bassa crescita della produttività;
- Tassi d'interesse bassi, che rendono il risparmio improduttivo; e
- Crescente disuguaglianza tra reddito e capitale, aumento

del numero di persone che faticano ad arrivare alla fine del mese, per le quali è difficile o impossibile sopravvivere grazie alla pensione percepita.

Aucun de ces facteurs n'est directement lié à la protection sociale, mais les données soulignent que leur résolution contribuerait à atténuer les défis économiques et fiscaux auxquels une économie nationale est directement confrontée, étant donné l'objectif d'une protection sociale adéquate et durable. Dans le même temps, ce ne sont pas des problèmes qui découlent de politiques qui promeuvent la protection sociale, sans preuve solide qu'il existe un lien définitif entre le vieillissement de la population et le ralentissement de la croissance économique (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019).

### 2.3 SFIDE DEMOGRAFICHE

L'invecchiamento della popolazione, dovuto principalmente al previsto miglioramento dell'aspettativa di vita previsto, rappresenta una sfida per l'erogazione delle pensioni. Da un lato, vite più lunghe e in buona salute rispetto a quella delle generazioni precedenti sono da accogliere con favore. Tuttavia, come è stato generalmente sottolineato dai rapporti nazionali, ciò significa che le pensioni dovranno essere pagate più a lungo nel tempo e, soprattutto se accompagnate da un calo del tasso di natalità, i pensionati aumenteranno maggiormente rispetto alla popolazione totale.

L'impatto potenziale di queste tendenze è illustrato dalle informazioni contenute nella relazione della Commissione europea sull'invecchiamento demografico. I dati contenuti nella Relazione 2021 sull'invecchiamento demografico (Commissione europea, 2020) prevedono una riduzione della popolazione totale dell'UE da 447 milioni nel 2019 a 424 milioni nel 2070. Durante lo stesso periodo, anche la popolazione in età lavorativa (persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni) dovrebbe diminuire, ma in misura più significativa, da 264 milioni nel 2019 a 216 milioni nel 2070. Di conseguenza, quello che la Relazione sull'invecchiamento demografico definisce «indice di dipendenza degli anziani 20-64», cioè il numero di persone di età pari o superiore a 65 anni rispetto al numero di persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni, dovrebbe aumentare dal 34,4% nel 2019 al 59,2% nel 2070. Le cifre riportate nell'appendice 3 forniscono maggiori dettagli sulla portata di tale sfida.

L'analisi delle riforme volte a garantire pensioni adeguate e finanziariamente sostenibili contenute nella Relazione sull'adeguatezza delle pensioni 2018 integrano i dati demo-

grafici (Commissione europea, 2018). Secondo la Relazione, la spesa pensionistica, sanitaria e per l'assistenza a lungo termine sono destinate ad aumentare nei prossimi decenni, dato che la popolazione europea continua ad invecchiare in modo significativo.

La necessità di spendere di più per la previdenza sociale non dovrebbe sorprendere né scandalizzare poiché la società registra un numero crescente di anziani rispetto al totale della popolazione. Si prevede che una quota maggiore delle risorse totali sarà destinata agli anziani. Qualora le riforme delle pensioni e del mercato del lavoro dovessero ridurre l'ammontare di risorse destinate agli anziani, è chiaro che anche la loro qualità di vita mediamente si abbasserà a fronte della combinazione di pensioni più basse e vite lavorative più lunghe. Tuttavia, non è assolutamente dimostrato che il processo di invecchiamento ridurrà le risorse totali disponibili in una società – le proiezioni fornite dalla Relazione sull'invecchiamento 2021 (Commissione europea, 2020), riportati nell'Appendice 3, prevedono una crescita continua del PIL, sia a livello globale che pro capite. La vera questione riguarda quindi la distribuzione delle risorse, ossia il modo in cui la crescita prevista verrà ridistribuita tra coloro che sono economicamente attivi e quelli inattivi e come si svilupperà il rapporto numerico tra quanti contribuenti e beneficiari.

Ciononostante, questi dati ed altri simili sono spesso proposti nell'ambito della protezione sociale, e la conseguenza avanzata in modo esplicito o implicito è che la spesa per la protezione sociale è sotto pressione e che, di conseguenza, debba essere ridotta. Alcuni commentatori sostengono che anche un aumento relativamente moderato della quota del PIL necessario a pagare le pensioni sia, di per sé, una prova di «insostenibilità», indipendentemente dall'invecchiamento della popolazione. Ciò solleva interrogativi fondamentali sull'equità intergenerazionale a scapito dei giovani di oggi. Pertanto, in ragione della diffusione di tali dati nei vari dibattiti, è fondamentale comprendere meglio come interpretarli al fine di garantire una protezione sociale adeguata.

Il cambiamento demografico comporterà infatti importanti sfide da affrontare sia da parte della società nel suo insieme sia, più in particolare, da parte dei sistemi pensionistici, nonché per la sanità e l'assistenza a lungo termine. Garantire il finanziamento a lungo termine di pensioni adeguate nel contesto dell'invecchiamento della popolazione previsto rappresenta una delle sfide più significative del nostro tempo. Pertanto, preoccupa che molte delle raccomandazioni politiche su come affrontare tale sfida siano basate su un'interpretazione fuorviante ed errata dei dati demografici.

Sono tre i modi in cui la sfida demografica viene travisata.

- In primo luogo, vengono erroneamente messi a confronto i dati delle persone in età lavorativa equiparandoli al numero di persone occupate (contribuenti), mentre il numero di persone che hanno raggiunto l'età pensionabile viene falsamente equiparato al numero dei pensionati (beneficiari);
- In secondo luogo, i cambiamenti demografici sono esaminati separatamente, senza tener conto dei cambiamenti sociali ed economici che avverranno nello stesso periodo, né del periodo di tempo in cui il cambiamento avverrà; e
- In terzo luogo, non viene prestata sufficiente attenzione al fatto che i dati sulla longevità sono espressi tipicamente attraverso delle medie, ignorando in tal modo l'impatto discriminatorio delle proposte di aumento dell'età pensionabile, in particolare per le persone con una vita inferiore alla media.

Tali malintesi sono descritti più in dettaglio qui di seguito.

#### Malinteso 1

**Equiparare il numero delle persone in età lavorativa al numero degli occupati (contribuenti); ed equiparare il numero delle persone che hanno raggiunto l'età pensionabile al numero dei pensionati (beneficiari).**

Questo errore è diffuso e persistente. Ad esempio, nel 2010, in occasione del lancio di una consultazione a livello europeo sulle prospettive a lungo termine dei sistemi pensionistici, il commissario europeo Andor, «con il pieno sostegno dei commissari Olli Rehn e Michel Barnier», ha rilasciato una dichiarazione che attira l'attenzione:

«Si prevede che entro il 2060 il numero di pensionati in Europa raddoppierà rispetto a coloro che finanziano le loro pensioni - la situazione attuale non è semplicemente sostenibile».  
(Commissione europea, 2010).

Successivamente è stato ampiamente diffuso un grafico, pubblicato sul sito web della Commissione europea a corredo della relazione 2015 sull'invecchiamento demografico, in cui si mostra che il rapporto tra lavoratori e pensionati sarebbe raddoppiato passando da 4:1 nel 2013 a 2:1 nel 2060 (Commissione europea, 2015).

La situazione risulta notevolmente diversa se si rivolge l'attenzione su quanti lavorano e pagano i contributi, anziché limitarsi a considerare l'età anagrafica. L'entità della differenza è palese leggendo i dati contenuti nella tabella III.1.86 Rapporto di sostegno (contribuenti/100 pensionati, pensioni

pubbliche) della relazione 2018 sull'invecchiamento demografico (Commissione europea, 2018). La tabella mostra che nel 2016 vi erano 159,9 contribuenti per ogni 100 pensionati, il che si traduce in un rapporto tra contribuenti e pensionati di 1,6:1. Tale dato è notevolmente diverso rispetto al rapporto di 4:1 indicato nel grafico della Commissione e dall'allarmante dichiarazione di «non sostenibilità» del Commissario. La ragione per cui il presunto rapporto 4:1 tra lavoratori e pensionati differisce così tanto dal dato reale di 1.6:1 è piuttosto semplice: 4:1 non rappresentava il rapporto tra lavoratori e pensionati, ma il rapporto tra coloro di età compresa tra i 15 e 64 anni e gli individui con 65 anni e oltre. Il dato non tiene conto del fatto che solo circa due terzi delle persone di età compresa tra i 15 e i 64 anni nell'Unione europea sono occupate. Il dato, del resto, include anche quanti non svolgono un lavoro a tempo pieno, come ad esempio coloro che svolgono dei «mini-job» come definiti in Germania. D'altro canto, tra coloro che non lavorano, molti milioni sono alla disperata ricerca di un'occupazione e molti altri milioni sono in prepensionamento, spesso per motivi di salute. Nel 2016, il 28% di tutti i pensionati nell'UE-27 aveva meno di 65 anni (Commissione europea, 2018).

La prassi diffusa di ignorare questa realtà determina serie conseguenze nel valutare la portata della sfida dell'invecchiamento demografico. Definire il rapporto semplicemente in base all'età e non in base alla situazione economica, implica che il passaggio da un rapporto di 4:1 a uno di 2:1 tra quanti hanno più e meno di 65 anni può essere contrastato solo alzando l'età pensionabile. Presentare il problema solo in termini di età, determina che l'unica soluzione sia infatti quella di aumentare l'età pensionabile<sup>2</sup>. Siamo in presenza di un circolo vizioso: mantenere la spesa pensionistica pubblica al livello odierno, qualunque sia la futura composizione per età della popolazione, è definito, a priori, come sostenibile! Anche gli analisti neoliberali condividono questo tipo di ragionamento altamente problematico.

In senso opposto, se prendesse in considerazione la condizione economica piuttosto che l'età, ci si renderebbe meglio conto dei problemi che colpiscono la popolazione in età lavorativa, che si riflettono sia in bassi tassi di occupazione o in tassi di disoccupazione elevati, invalidità e prepensionamento. Secondo questa tesi, la riduzione del rapporto tra contribuenti e beneficiari delle prestazioni migliorerebbe attraverso l'integrazione nel mercato del lavoro di coloro che sono in età lavorativa. La stessa Commissione europea ne ha riconosciuto la validità, affermando già nel 2008 che

«L'aumento dei livelli di occupazione [in posti di lavoro di qualità] è probabilmente il modo più efficace attraverso cui i paesi possono prepararsi all'invecchiamento demografico della popolazione».  
(Commissione europea, 2008)

La distinzione netta tra gli indici di dipendenza puramente demografici e quelli economici permette di chiarire l'importanza della situazione economica delle persone. È però necessario un sostanziale miglioramento della definizione di dipendenza economica ai fini della valutazione della sostenibilità, ad esempio «il rapporto tra il numero dei beneficiari di pensioni e di disoccupati e il numero di lavoratori», come indicato nel Libro Bianco della Commissione Europea sulle pensioni (il Libro Bianco della CE) (Commissione europea, 2012). Le previsioni a lungo termine, che prendono in considerazione le possibilità di una migliore integrazione nel mercato del lavoro di coloro che sono in età lavorativa, dimostrano chiaramente la possibilità di attenuare in maniera sostanziale l'aumento previsto della dipendenza economica e, in tal modo, migliorare la sostenibilità finanziaria.

## Malinteso 2

**Le previsioni sui cambiamenti demografici vengono analizzate in modo isolato, senza tener conto né dei cambiamenti sociali ed economici che accompagnano il fenomeno, né dell'arco di tempo in cui tale cambiamento avverrà.**

Troppo spesso, i commentatori equiparano in modo scontato un aumento dell'indice di dipendenza all'insostenibilità. Come i dati riportati dal commissario Andor, vengono citati senza contestualizzarli. Ignorano elementi quali la potenziale crescita economica e l'arco di tempo in cui tali cambiamenti avverranno. Quando questi fattori sono invece presi in considerazione, le conclusioni che se ne traggono sono nettamente diverse rispetto a quelle generalmente raggiunte.

Il primo punto importante da capire è che ogni valutazione delle conseguenze dovute ai cambiamenti demografici deve tenere conto degli altri mutamenti sia economici che sociali che avvengono nel periodo in questione. Non ha alcun senso valutare i cambiamenti demografici mettendoli alla base di una tesi, senza considerare anche gli altri cambiamenti futuri previsti, ed in particolar modo la crescita attesa del PIL. Sebbene non sia completamente garantito, ne emergerebbe un quadro diverso se venisse preso in esame e ciò

<sup>2</sup> Sulla base di questa considerazione, il Libro verde sull'invecchiamento demografico pubblicato di recente dalla Commissione europea afferma che "L'indice di dipendenza degli anziani nell'UE nel 2040 rimarrebbe allo stesso livello del 2020 se la vita lavorativa fosse estesa fino all'età di 70 anni" (European Commission, 2021)

anche nell'eventualità di sostanziali cambiamenti demografici nei prossimi 50 anni.

La relazione 2021 sull'invecchiamento demografico (Commissione europea, 2020) prevede che il PIL dell'UE27 quasi raddoppierà tra il 2019 al 2070. La crescita è del 108 per cento se calcolato per numero di persone in età lavorativa o più anziane. Ciò significa che, anche tenendo conto dell'aumento del numero di persone anziane rispetto a coloro in età lavorativa, l'aumento del reddito pro-capite sarà più che sufficiente per permettere a tutti, sia che lavorino o che ricevano una pensione, di beneficiare di un reddito più elevato<sup>3</sup>.

È risaputo che l'espansione del welfare comporterà con tutta probabilità un aumento sostanziale della spesa sociale complessiva in percentuale del PIL, con l'aumento conseguente delle aliquote dell'imposta sul reddito e dei contributi previdenziali, garantendo così il tenore di vita degli occupati. Tutto ciò è stato reso possibile grazie alla crescita della produttività e dei salari. Non vi è motivo di ritenere che, dato l'aumento costante atteso della produttività evidenziato nella relazione sull'invecchiamento demografico, tale impianto non sarà mantenuto in futuro. Sebbene sussista ancora il problema di come dividere equamente i guadagni derivanti dalla produttività, resta comunque la possibilità di migliorare gli standard per tutti.

Il secondo punto da considerare è che i cambiamenti demografici non si verificano tutti contemporaneamente; bensì in modo relativamente lento nel corso di lunghi periodi di tempo. È evidente che il numero degli anziani rispetto al passato, se espresso in percentuale rispetto alla popolazione adulta, è cambiato notevolmente nel corso del tempo. Nel 1900, ad esempio, il numero di anziani era inferiore all'attuale. Durante il ventesimo e ventunesimo secolo la proporzione di pensionati è cresciuta in modo costante e sostenibile.

La storia dimostra chiaramente che le società sono in grado di far fronte ai cambiamenti sostanziali delle dimensioni delle diverse fasce di età, a condizione che dispongano di tempo sufficiente. Non vi è motivo per supporre che tale processo si sia concluso in questo particolare momento storico. La crescita del numero di pensionati non determina quindi problemi di sostenibilità. L'elemento limitante è in realtà la percentuale di tale aumento, che potrebbe generare difficoltà sociali e politiche se avvenisse nel corso di un anno o poco più, mentre è più accettabile quando avvie-

ne nell'arco di molti decenni. Abbiamo assistito a cambiamenti sostanziali in passato e non c'è ragione di credere che non possano ripetersi di nuovo in futuro.

Riguardo alle previsioni sui cambiamenti demografici futuri, si consideri, ad esempio, il seguente passaggio nella sezione 2 della sintesi della relazione 2021 sull'invecchiamento demografico (Commissione Europea, 2020) della Commissione europea.

«L'indice di dipendenza demografica degli anziani nell'UE (cioè il rapporto tra le persone di età pari o superiore 65 anni e quelle di età compresa tra i 20 e i 64 anni) è destinato ad aumentare in modo significativo nei prossimi decenni. È passato da circa il 29% nel 2010, al 34% nel 2019 e si prevede un ulteriore aumento, al 59% nel 2070...».

L'aumento previsto dal 34% al 59% è sostanziale. Tuttavia, nessuna legge economica o sociale determina in che modo la ricchezza nazionale debba essere distribuita tra le diverse fasce di età o che un rapporto sia, a priori, più sostenibile di un altro. È semplicemente il risultato combinato della storia e delle attuali decisioni politiche.

La Tabella 3.1 illustra la portata del cambiamento demografico sostenibile, confrontando la variazione nella distribuzione per età verificatasi negli ultimi 60 anni con quella prevista per i prossimi 60 anni. La tabella riporta i dati forniti dall'OCSE (OCSE, 2019) sul «rapporto demografico tra vecchiaia e età lavorativa». I dati si riferiscono ai singoli paesi, utilizzando quelli disponibili per i paesi inclusi nel progetto e nell'UE28.

<sup>3</sup> Inoltre, le parti sociali europee hanno elaborato e proposto una serie di indicatori alternativi che integrano il PIL come misura di benessere (3 marzo 2021 - <https://est.etuc.org/?p=817>)

**Tabella 2.1. Percentuale della popolazione adulta con oltre 65 anni di età  
Aumento dei valori storici e previsti**

	Dal 1960 al 2020		Dal 2020 al 2080	
	Total	par an	Total	par an
<b>Austria</b>	37%	0.5%	58%	0.8%
<b>Belgio</b>	47%	0.6%	46%	0.6%
<b>Francia</b>	58%	0.8%	41%	0.6%
<b>Germania</b>	67%	0.9%	40%	0.6%
<b>Italia</b>	101%	1.2%	57%	0.7%
<b>Lettonia</b>	74%	0.9%	27%	0.4%
<b>Polonia</b>	146%	1.5%	74%	0.9%
<b>Spagna</b>	94%	1.1%	73%	0.9%
<b>Svezia</b>	57%	0.8%	32%	0.5%
<b>UE28</b>	<b>80%</b>	<b>1.0%</b>	<b>52%</b>	<b>0.7%</b>

NOTE:

1. Fonte originale dei dati OCSE: Nazioni Unite, Dipartimento per gli Affari Economici e Sociali (2019), World Population Prospects 2019, Online Edition (per i periodi futuri: previsione a media variante).

2. I dati riportati nella tabella sono stati calcolati dall'autore, e si basano sulle cifre contenute nella relazione OCSE riguardanti il numero di età pari o superiore a 65 anni di età per 100 persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni.

3. Dati non forniti dall'OCSE per Bulgaria, Croazia e Romania.

La tabella mostra ad esempio che la popolazione adulta di 65 anni e oltre nell'UE28, espressa in percentuale alla popolazione di età pari o superiore a 20 anni, è aumentata dell'80% tra il 1960 e il 2020. Espresso in termini di tasso di incremento medio annuo, si tratta dell'1,0% all'anno. Si prevede che nei prossimi 60 anni l'aumento complessivo per l'UE28 dovrebbe essere del 52%, ovvero una crescita media annua dello 0,7%. Dalla tabella emerge inoltre che negli ultimi 60 anni si sono verificati cambiamenti demografici sostanziali, che variano da paese a paese. Tali variazioni, sebbene a tassi diversi tra loro, sono state tutte sostenute. I cambiamenti previsti per i prossimi 60 anni non differiscono rispetto a quelli avvenuti in passato e, nella maggior parte dei casi, sono proporzionalmente inferiori. Quanti ritengono che un processo di cambiamento in corso da molti decenni abbia oramai raggiunto un punto di non ritorno dovrebbero quindi dimostrare tale affermazione. Non si dovrebbe presumere, senza alcuna prova, che tali cambiamenti non siano più sostenibili.

### Malinteso 3

**L'impatto dei cambiamenti demografici è discusso troppo spesso in termini di medie, ignorando le grandi differenze nel modo in cui incidono sugli individui.**

Terzo malinteso: il dibattito pubblico sull'aumento dell'aspettativa di vita si limita quasi sempre a considerare i valori medi, che sono al massimo disaggregati per genere. In realtà l'aspet-

tativa di vita di uomini e donne differisce molto a seconda della situazione socioeconomica, del reddito o del livello di istruzione. Cambia anche in base alla razza e alla classe sociale. Gli individui con un reddito elevato, quelli con un'istruzione universitaria, ecc. tendono a vivere molto più a lungo rispetto alle persone con basso reddito e scarsa istruzione. Concepire politiche pensionistiche prendendo come fattore di riferimento la durata media della vita attesa può discriminare coloro la cui speranza di vita è più breve. Coloro che hanno una speranza di vita più corta appartengono in genere a gruppi che già subiscono un tipo di discriminazione, perciò tali politiche semplicemente aggravano i problemi che questi ultimi si ritrovano ad affrontare.

In pratica, questo ragionamento dimostra che collegare automaticamente l'aumento medio dell'aspettativa di vita e l'età pensionabile contrasta con il fatto che poche cose sono più diverse della speranza di vita e delle condizioni di salute dei singoli individui. Studi economici ed epidemiologici dimostrano invece che esiste un forte legame tra la salute e le caratteristiche socioeconomiche individuali (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019). Tale tesi è nota da tempo. Ad esempio, la relazione del 2007 della direzione generale Salute e tutela dei consumatori (Mackenbach, Meerding, & Kuns, 2007), «Impatto delle disuguaglianze socioeconomiche per la salute nell'Unione europea», ha concluso:

«La maggior parte degli studi sul rapporto tra salute ed economia si concentra sulla salute media, ma in realtà la salute è distribuita in modo molto disomogeneo nella società. In tutti i paesi per i quali ci sono dati disponibili, esistono differenze significative in termini di salute tra i vari gruppi socioeconomici, nel senso che le persone con livelli di istruzione, occupazione e/o reddito più bassi tendono a mostrare sistematicamente tassi di morbilità e mortalità più elevati...»

La relazione del 2013 «Disuguaglianze sanitarie nell'UE» (Marmot, 2013) della Direzione Generale Salute e Tutela del Consumatore conferma tali risultati.

Occorre pertanto comprendere meglio le implicazioni che la politica pensionistica ha sulle caratteristiche socio-economiche dei diversi gruppi. La questione più importante riguarda l'impatto diverso che l'aumento dell'età pensionabile determina su gruppi con aspettative di vita diverse. Più la speranza di vita di un dato gruppo è breve, maggiore è l'impatto in proporzione alla pensione attesa. In altre parole, ogni volta che l'età pensionabile viene aumentata i gruppi già svantaggiati e privi di opportunità sociali sono quelli che ci rimettono maggiormente. Nel caso di meccanismi di aggiustamento automatico la loro situazione viene sistematicamente ignorata.

## 2.4 LE SFIDE DEL MERCATO DEL LAVORO

Sulla base dei dati contenuti in tutti i rapporti nazionali, risulta evidente che il cattivo funzionamento del mercato del lavoro rappresenta un ostacolo comune e di rilievo ad un'efficace, efficiente ed adeguata protezione sociale. Vi sono prove concrete che dimostrano i tanti modi in cui le carenze del mercato del lavoro e la scarsa qualità dell'occupazione contribuiscono a rendere l'erogazione delle pensioni inadeguata. Entrambi i seguenti diversi fattori influiscono sulle pensioni:

- l'individuo, poiché l'accumulo delle prestazioni dipende dalla sua partecipazione al mercato del lavoro; e
- il sistema nel suo complesso, attraverso l'impatto sulle finanze del sistema.

Quando un lavoratore ad esempio passa all'economia informale o rimane disoccupato, matura una pensione futura più bassa. Allo stesso tempo, può contribuire meno a sostenere chi è già in pensione. Questi fattori rilevano perciò sia per i

pensionati attuali che per quelli futuri. È quindi fondamentale affrontare i problemi del mercato del lavoro se si vuole garantire una protezione sociale adeguata.

L'importanza e la pertinenza della questione è ampiamente riconosciuta. L'OCSE, nell'edizione 2019 del suo rapporto periodico sulle tendenze pensionistiche, *Pensions at a Glance*, ha concluso che «L'emergere e l'espansione di nuovi tipi di lavoro ha amplificato le questioni relative alle pensioni legate al lavoro atipico, soprattutto per i lavoratori a basso reddito» (OCSE, 2019).

Le conclusioni dei rapporti nazionali sottolineano il rapporto tra lavori di scarsa qualità e pensioni inadeguate e il modo in cui questo determini le politiche necessarie per migliorare l'erogazione delle pensioni. Tra le sfide specifiche da affrontare figurano:

- i bassi livelli retributivi;
- la precarietà del lavoro;
- la disoccupazione in qualsiasi fase della carriera;
- la mancanza di opportunità di sviluppo professionale;
- la crescita dell'economia informale e dei nuovi tipi di occupazione; e,
- a seconda del regime pensionistico del paese, la mancanza di accesso a un livello ragionevole di previdenza complementare.

Dai dati è chiaro quanto la sfida sia importante poiché il regime pensionistico viene in genere stabilito con una visione limitata di come è organizzata l'occupazione. Troppo spesso si dà per scontato che il contratto di lavoro sia di tipo indeterminato, a tempo pieno e con lo stesso datore di lavoro. Chiaramente non è affatto questo il caso per tutti i lavoratori, e tendenze recenti del mercato del lavoro segnalano come il lavoro atipico e l'economia informale siano sempre più diffusi. Come già descritto, il ricorso al lavoro part-time involontario, i contratti a tempo determinato, i contratti a zero ore, i tirocini non retribuiti e il falso lavoro autonomo rappresentano le sfide maggiori per garantire pensioni adeguate.

Il falso lavoro autonomo rappresenta una sfida particolare. La linea di demarcazione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo è spesso poco chiara e sta diventando sempre meno chiara man mano che organizzazioni commerciali cercano di sfruttare l'arbitraggio normativo tra i due. Man mano che le caratteristiche tradizionali dello status di lavoratore dipendente diventano meno importanti, emergono nuovi tipi di lavoro dipendente che non si qualificano come tali, con la conseguente perdita di protezione giuridica e contrattuale. Per quanto riguarda le pensioni, anche nei sistemi in cui tutti i tipi di contratto sono

---

coperti automaticamente, l'essere qualificati o meno come lavoratori dipendenti rileva molto, almeno per quanto riguarda la condivisione dei contributi con un datore di lavoro.

Purtroppo, gli indicatori chiave del mercato del lavoro, come il tasso di occupazione totale, spesso forniscono una visione errata del potenziale esistente per una migliore integrazione del mercato del lavoro, principalmente perché non viene operata alcuna distinzione tra gli individui con regimi di orari di lavoro molto diversi tra loro. Per tale ragione, come verrà trattato più in dettaglio nella sezione 4, alcuni indicatori come il tasso di occupazione equivalente a tempo pieno dovrebbero essere migliorati e ricevere maggiore attenzione, inoltre si dovrebbero stabilire nuovi indicatori, come i tassi di occupazione specifici, che consentano di separare il lavoro a tempo parziale marginale. L'appendice 5 fornisce alcuni dati utili in tal senso.

La necessità di una migliore previdenza integrativa a carico del datore di lavoro varia notevolmente da un paese all'altro, a seconda del regime pensionistico del paese in questione. Alcuni paesi per tradizione o struttura si affidano relativamente poco alla previdenza privata. In tal caso, la sfida consiste nel mantenere o migliorare ulteriormente la previdenza pubblica e frenare il passaggio alla previdenza privata. Tuttavia, nei paesi che dipendono in misura maggiore dall'erogazione di pensioni complementari da parte del datore di lavoro o del settore, mantenere e sviluppare relazioni industriali efficaci rappresenta una sfida particolare per il miglioramento delle prestazioni pensionistiche. Nei casi in cui l'erogazione delle pensioni dipende dal tipo di rapporto di lavoro, i sindacati cercheranno inevitabilmente di svolgere un ruolo di rilievo, ma l'efficacia con cui possono assolvere a tale missione varia. In tali circostanze, saranno necessarie misure volte a rafforzare la contrattazione collettiva.

Le carenze dei mercati del lavoro sopra descritte riguardano tutti i settori della società. Tuttavia, nei mercati del lavoro persistono forme di discriminazione che amplificano le carenze di cui sopra per una serie di gruppi, tra cui le donne, i disabili, le minoranze etniche e le minoranze sessuali e di genere. Spesso tali gruppi hanno una copertura sociale minore perché già vittime di altre forme di discriminazione. Sono colpiti da bassi salari e scarse opportunità di lavoro, che si traducono in pensioni basse.

I mercati del lavoro, ad esempio, sono caratterizzati da forti disuguaglianze di genere. Nonostante il sostanziale aumento dei tassi di occupazione femminile negli ultimi anni, persistono disuguaglianze di genere per quanto riguarda l'integrazione nel mercato del lavoro. Le donne continuano ancora a percepire retribuzioni orarie notevolmente più basse, svolgono molto meno tempo alla settimana in un'attività lavoro retribuita,

hanno molte più interruzioni di carriera perché curano i figli o i familiari anziani, e svolgono la maggior parte del lavoro non retribuito. Tutte queste differenze hanno una ricaduta sul reddito e sui periodi di occupazione delle donne nel corso della loro vita, e di conseguenza, sui loro accantonamenti pensionistici. Oltre alle donne, i giovani, gli immigrati, le persone con una ridotta capacità lavorativa e i disoccupati di lunga durata sono i più colpiti da una scarsa integrazione nel mercato del lavoro e, quindi, a rischio di bassi contributi pensionistici.

Un reddito pensionistico significativamente più basso riflette tutte queste disuguaglianze legate al mercato del lavoro. Secondo Eurostat (Eurostat, 2021) il 20,9% delle donne, rispetto al 15,5% degli uomini, nella fascia di età dai 65 anni e oltre è a rischio di povertà o di esclusione sociale. Si segnala inoltre che le donne nell'UE di età pari o superiore a 65 anni di età hanno ricevuto una pensione che era in media del 29% inferiore a quella degli uomini, anche se questa percentuale è inferiore del 5% rispetto alla cifra equivalente nel 2010. Il divario di genere si applica anche alla mancata copertura delle pensioni. Mentre quasi tutti gli uomini di età superiore ai 65 anni percepiscono una pensione, circa l'11% delle donne non la percepisce. Nel 2019, il divario di genere della mancata copertura per le persone di età compresa tra i 65 e i 79 anni era inferiore di 6,2 punti percentuali rispetto al 2008; attestandosi all'epoca al 10,2%.

## 2.5 SFIDE STRUTTURALI E PARAMETRICHE

I rapporti nazionali descrivono le sfide relative alla struttura e alle regole che disciplinano il regime pensionistico dei vari paesi. Tali sfide, per loro natura, sono specifiche per ciascun paese e, di conseguenza, in gran parte determinate dalla propria storia e da enti previdenziali specifici. È inoltre chiaro i sindacati cercano costantemente di migliorare il sistema di protezione sociale. Negli ultimi anni la maggior parte delle proposte di modifica dei regimi pensionistici è stata, in pratica, di natura difensiva, vale a dire si è opposta a modifiche che riducono l'adeguatezza delle prestazioni o che mirano a spostare maggiormente il rischio sui lavoratori, piuttosto che sui datori di lavoro. Questo è in gran parte dovuto alle misure contenute nelle politiche di austerità, piuttosto che a miglioramenti strutturali.

I cambiamenti avvenuti in materia di protezione sociale presentano chiare tendenze, sebbene esistano ampie differenze tra i diversi paesi (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019). I cambiamenti non sono stati tutti univoci, alcuni paesi hanno infatti migliorato l'adeguatezza delle prestazioni

pensionistiche (OCSE, 2019). Tuttavia, dai rapporti nazionali è evidente che le misure di austerità sono state al centro del dibattito, con politiche strettamente collegate che mirano a:

- **In primo luogo, contenere la spesa pensionistica** - attraverso legami più stretti tra contributi e prestazioni e una minore indicizzazione delle pensioni; e
- **In secondo luogo, prolungare la vita lavorativa** - innalzando l'età pensionabile e restringendo i requisiti di ammissibilità al prepensionamento.

La tabella 3.2 illustra i problemi concreti rinvenuti in uno o più paesi del progetto, con alcune osservazioni esplicative. Tali sfide potrebbero sorgere in tutti i tipi di regimi, pubblici e privati. Le sfide specifiche dei regimi privati sono trattate separatamente di seguito.

**Tabella 2.2 Sfide strutturali e parametriche dei sistemi pensionistici**

<b>Coefficiente di capitalizzazione inadeguato</b>	I calcoli teorici del tasso di sostituzione per i nuovi arrivati sul mercato del lavoro mostrano che in diversi Stati membri dell'UE, a causa di coefficienti di capitalizzazione inadeguati, anche i lavoratori che percepiscono una retribuzione media con contratti a tempo pieno non raggiungeranno un reddito sostitutivo appropriato che consenta loro "di mantenere un tenore di vita dignitoso" (Raccomandazione, 2019) durante il pensionamento.
<b>Requisiti e soglie di servizio restrittivi</b>	L'anzianità di servizio dovrebbe garantire la pensione maturata sulla base del coefficiente di capitalizzazione, come spiegato sopra. Una sfida connessa è il modo in cui le norme si applicano ai lavoratori con carriere che non rientrano nel modello di un singolo impiego a vita, comprese le disposizioni per la salvaguardia e la trasferibilità dei diritti maturati.
<b>Meccanismi di equilibrio sociale insufficienti</b>	Fornire ai lavoratori con presentano lacune nella loro carriera lavorativa, dovute a responsabilità di cura, alla necessità crescente di riqualificarsi o a periodi di malattia e disoccupazione. I meccanismi di equilibrio sociale (crediti pensionistici per periodi di disoccupazione, malattia, cura dei figli, ecc.) sono caratteristiche distintive dei sistemi pensionistici pubblici, che mirano ad aiutare le persone con carriere che non rientrano nel modello di occupazione a vita, purché siano soddisfatti criteri specifici. È inoltre essenziale esaminare quali disposizioni sono necessarie specificamente per i rifugiati e gli altri immigrati, che hanno una vita lavorativa ridotta.
<b>Soglie e massimali salariali restrittivi</b>	Molti schemi pensionistici, in cui le prestazioni sono legate al reddito, prevedono un tetto massimo sui redditi presi in considerazione. Questo può creare problemi se non è fissato a un livello sufficiente, per esempio, perché è stato fissato qualche tempo fa e non è stato successivamente rivalutato in linea con la crescita dei salari. Se fissato a un livello troppo basso, esso priva inoltre un sistema di potenziali entrate contributive da parte dei lavoratori con un reddito più elevato.
<b>Indicizzazione inadeguata</b>	Un'adeguata indicizzazione delle prestazioni, sia in termini di pagamento che di differimento, vale a dire nel periodo compreso tra il momento in cui i diritti sono acquisiti e quando vengono erogati, è un elemento importante in un sistema pensionistico adeguato. La sfida principale consiste nel determinare la base adeguata che mantenga il valore reale delle prestazioni in termini di prezzi e il mantenimento della parità con il tenore di vita della popolazione attiva.
<b>Contributi</b>	I contributi dovrebbero essere fissati in modo da conseguire un'equa distribuzione dei costi tra il contribuente, il datore di lavoro e lo stato.
<b>Mancanza di trasferibilità</b>	Le disposizioni dovrebbero garantire il cumulo, il mantenimento e la trasferibilità dei diritti maturati.



<b>Età pensionabile</b>	Insieme al coefficiente di capitalizzazione e ai meccanismi di equilibrio sociale, l'età pensionabile rappresenta la sfida più comune per ottenere pensioni adeguate. I contribuenti hanno subito una pressione costante per aumentare tale età, sia sul piano formale che su quello pratico. Gli aspetti di tale sfida sono trattati di seguito.
<b>- Età pensionabile legale</b>	La pressione esercitata dall'UE, attraverso le raccomandazioni specifiche per paese, e dai governi nazionali per un aumento dell'età pensionabile legale, determinata dal sistema pensionistico pubblico, è diventata quasi universale. Ciò ha indotto alcuni paesi a introdurre i cosiddetti "meccanismi di perequazione automatica" o "fattori di sostenibilità". La caratteristica comune è che la "promessa di pensione" è automaticamente rivista in funzione dei fattori socio-economici e demografici. Troppo spesso si tratta di meccanismi rozzi e discriminatori.
<b>- Età pensionabile effettiva</b>	A prescindere dall'età pensionabile ufficiale o legale, l'età in cui i contribuenti, in pratica, percepiscono la pensione è spesso diversa, a seconda delle circostanze e di quanto sia efficace la formula pensionistica nel fornire ciò che i membri considerano una pensione accettabile. Essa è inoltre determinata dalle condizioni del mercato del lavoro, in cui la disponibilità di posti di lavoro, o di altro tipo, inciderà sulla decisione di pensionamento.
<b>- Età pensionabile diversa per uomini e donne</b>	Le età pensionabile legale è ormai quasi del tutto equiparata, con limitate eccezioni. Tuttavia, forme indirette di discriminazione nei confronti delle donne, descritte in precedenza, determinano che l'età effettiva di pensionamento/uscita dall'ultima occupazione continui a differire. L'età pensionabile anticipata per le donne non risulta necessariamente avvantaggiarle se riduce la pensione che possono maturare.
<b>- Accantonamento per lavori gravosi e disabilità</b>	Permangono carenze nelle modalità di erogazione delle pensioni ai lavoratori portatori di disabilità per i quali la durata della vita lavorativa sarà inferiore alla media e, di conseguenza, risulta loro più difficile maturare un servizio sufficiente per fornire una pensione adeguata. Tali carenze esistono anche per i lavoratori con un lavoro gravoso, che spesso non saranno in grado di continuare a lavorare fino all'età pensionabile prevista dalla legge.
<b>- Disposizioni per il pensionamento anticipato e tardivo</b>	La mancanza di opportunità di lavoro e di possibilità di riqualificarsi troppo spesso costringe i lavoratori ad andare in pensione anticipata a condizioni sfavorevoli, lasciandoli con prestazioni inadeguate per tutta la durata del pensionamento.

Oltre a tali sfide, presenti in tutti i sistemi pensionistici, ulteriori sfide riguardano in maniera specifica la previdenza complementare. La pressione a sviluppare fondi pensione integrativi (e i relativi costi) ha costituito, di per sé, un'ulteriore sfida. Mentre i sistemi di protezione sociale prevedono tradizionalmente una condivisione del rischio per quanto riguarda la demografia, la longevità, l'inflazione, i periodi di disoccupazione, ecc., i sistemi pensionistici professionali e privati spostano sostanzialmente il rischio sui singoli lavoratori.

Nei regimi professionali, cioè basati sul datore di lavoro, ciò ha assunto per lo più la forma di un passaggio da «benefici definiti» a «contributi definiti». In altri paesi, dove prevalgono i contratti individuali, essa ha assunto la forma di un passaggio

dai contratti tradizionali di assicurazione sulla vita a prodotti con garanzie molto limitate o nulle. Inoltre, oltre a spostare i rischi di investimento, in molti paesi si sta spostando anche il rischio di longevità, sostituendo i pagamenti di rendite vitalizie con prodotti finanziari che prevedono il decumulo in un periodo predefinito.

È opportuno notare che in questo caso, in netto contrasto con la frequente messa in discussione della sostenibilità a lungo termine delle pensioni pubbliche finanziate a ripartizione, la sostenibilità a lungo termine dei mercati finanziari su cui si basa il funzionamento delle pensioni private prefinanziate è raramente messa in discussione. Qualunque sia la struttura del sistema pensionistico, esso deve operare nello stesso

contesto economico e sociale. Pertanto, qualsiasi cambiamento delle modalità di finanziamento delle pensioni, dalle pensioni pubbliche a ripartizione a quelle a capitalizzazione, non dovrebbe essere considerato come una riduzione dei costi. Il costo di un sistema pensionistico sarà determinato, in ultima analisi, dalle prestazioni erogate, piuttosto che dal metodo utilizzato per finanziarle (Barr & Diamond, 2010). Allo stesso tempo, occorre prestare maggiore attenzione al rischio di mercato che è inevitabilmente associato alle pen-

sioni prefinanziate e al suo impatto sulla gamma potenziale di risultati sui benefici di ciascun individuo. Un sistema con un'ampia gamma di risultati probabili non dovrebbe essere valutato solo in base al risultato medio. Il fatto che la maggior parte degli altri lavoratori abbia risultati medi o migliori non sarà di nessuna consolazione per coloro che ci rimettono. Le sfide specifiche osservate nell'erogazione supplementare sono riassunte nella tabella 3.3.

**Tabella 2.3 Sfide specifiche nei sistemi di pensione complementare**

<b>Un margine di manovra limitato o nullo per i meccanismi di equilibrio sociale</b>	In un contesto caratterizzato da una crescente mobilità sul mercato del lavoro, da un numero crescente di interruzioni di carriera, da forme di lavoro precarie, ecc., la mancanza di meccanismi di equilibrio sociale nella maggior parte dei regimi pensionistici complementari costituisce un problema in crescita. Inoltre, a causa dei periodi di attesa e/o di maturazione, molti lavoratori mobili, anche se formalmente coperti da un regime pensionistico complementare, non ottengono diritti pensionistici adeguati.
<b>Trasferimento del rischio ai membri</b>	La sfida principale per i sistemi pensionistici complementari è lo spostamento del rischio all'interno di tali regimi dal datore di lavoro (e/o dal fornitore) al singolo dipendente. Tipicamente, questo si ottiene attraverso un passaggio da schemi DB (a contribuzione definita) a schemi DC (a contributo definito).
<b>Privatizzazione e costi</b>	Oltre al trasferimento del rischio sui contribuenti, si è consentita la fornitura basata sul mercato, anziché quella collettiva, con una ricaduta inevitabile sui costi sostenuti dai contribuenti.
<b>Livelli di contribuzione inadeguati</b>	Una sfida negli schemi DC (a contributo definito) consiste nel fissare i contributi a un livello che dovrebbe produrre prestazioni adeguate, con un'equa ripartizione tra i contributi dei dipendenti e quelli dei datori di lavoro.
<b>Perdita dei tassi di rendimento garantiti</b>	Un elemento del trasferimento del rischio che ha avuto luogo è la perdita dei tassi di rendimento garantiti che erano, in passato, offerti da alcuni schemi.

---

# 3

## Politiche per affrontare le sfide

### 3.1 TEMI TRATTATI DAI RAPPORTI NAZIONALI

Nella sezione 2 della relazione sono state illustrate le sfide per conseguire l'adeguatezza, l'efficacia e la copertura delle prestazioni pensionistiche sulla base sia delle priorità della CES in materia di protezione sociale, che del Pilastro europeo dei diritti sociali e degli obiettivi della Raccomandazione. I rapporti nazionali spiegano come la portata e l'importanza di queste sfide varino da paese a paese. Tuttavia, sulla base degli orientamenti e delle raccomandazioni contenuti nei rapporti nazionali, è possibile individuare alcuni temi comuni che devono essere affrontati a livello europeo, con l'obiettivo ultimo di sostenere anche le iniziative sindacali a livello nazionale.

I punti principali che sono emersi nel corso della ricerca e che riflettono le sfide che i sindacati hanno individuato in ambito sociale, occupazionale ed economico a livello nazionale ed europeo sono:

- Una migliore comprensione del concetto di sostenibilità e, in particolare, che sebbene gli sviluppi demografici previsti richiederanno cambiamenti a lungo termine, ciò non ne dimostra, di per sé, l'insostenibilità;
- Una strategia integrata per la politica dell'occupazione e delle pensioni che realizzi riforme del mercato del lavoro che migliorino la qualità del lavoro, sconfiggano le discriminazioni e rafforzino la contrattazione collettiva; e
- L'individuazione, tenuto conto dei diversi sistemi pensionistici nazionali, di fattori strutturali e parametrici comuni in cui un'azione appropriata possa aumentare la garanzia di una sicurezza pensionistica sostenibile e adeguata.

Tali temi sono trattati qui di seguito. La presente relazione si concentra sulla protezione sociale, che è, ovviamente, solo una parte della gamma di politiche sociali che determinano la qualità della vita delle generazioni più anziane. Come

sottolineato nell'introduzione, questo non dovrebbe significare che questioni come l'assistenza sanitaria e sociale, così come la questione abitativa, non siano anch'esse molto importanti per il raggiungimento dell'obiettivo di invecchiare con dignità.

### 3.2 UNA COMPRESIONE DELLA SOSTENIBILITÀ CORRETTA

La sostenibilità consiste nella capacità di una società di mantenere o, addirittura, di migliorare le condizioni di vita delle generazioni più anziane. Sfortunatamente, come illustrato nella sezione 2, la comprensione comune del concetto di sostenibilità nel contesto dell'invecchiamento della popolazione previsto è molto discutibile. Non si tratta solo della proporzione di PIL assegnata alle generazioni più anziane o dei meri cambiamenti del numero di abitanti. Come ampiamente trattato nella sezione 2, tali malintesi riguardano:

- Il deterioramento dei rapporti puramente demografici che avverranno nei prossimi decenni non coincide con il cambiamento del rapporto tra lavoratori e pensionati;
- L'aumento significativo della quota degli anziani rispetto alla popolazione totale o l'aumento della quota del PIL necessaria a finanziare le pensioni future non sono, di per sé, una prova di «insostenibilità», poiché dovrebbero essere analizzate nel contesto della crescita economica e del tasso di cambiamento; e
- lo spostamento del costo dalle pensioni pubbliche a ripartizione a quelle a capitalizzazione viene erroneamente interpretato come una riduzione dei costi, mentre il rischio di mercato associato alle pensioni prefinanziate non riceve sufficiente attenzione.

È pertanto importante che i sindacati insistano affinché il concetto di sostenibilità e l'uso dei relativi indicatori siano ripensati. Gli indicatori sono discussi in dettaglio nella sezione 4, ma, in sintesi, è necessario riconoscere maggiormente:

- **Indice di dipendenza:** è necessario rivolgere l'attenzione sugli indici di dipendenza che riflettono la situazione economica delle persone, piuttosto che basarsi solo su gruppi di una determinata età. Come suggerito nel Libro Bianco della CE (Commissione europea, 2012) «pensionati e disoccupati rispetto alle persone occupate». Le proiezioni a lungo termine di questo rapporto, ipotizzando l'attuazione di una strategia del mercato del lavoro di «convergenza verso l'alto», dimostrano l'enorme potenziale di una migliore integrazione del mercato del lavoro per contenere il futuro aumento della dipendenza economica e, quindi, per la sostenibilità finanziaria (Wöss/Astleitner/Schäfer/Stadtler/Türk/Watt, 2021) (Wöss & Türk, 2011).
- **Quota del PIL per i pensionati:** A fronte dell'invecchiamento della popolazione, l'equità intergenerazionale richiede inevitabilmente di accettare un determinato aumento futuro della quota del PIL per le pensioni. Tali cambiamenti non rappresentano, di per sé, una prova di insostenibilità, in quanto in passato si sono verificati cambiamenti significativi senza difficoltà sociali. Essi devono inoltre essere valutati nel contesto della crescita economica prevista e del tasso di variazione relativamente limitato e quindi sostenibile che sarebbe necessario.

### 3.3 UNA STRATEGIA INTEGRATA DI POLITICA OCCUPAZIONALE E PENSIONISTICA

Un tema importante della presente relazione è l'inevitabile collegamento tra la protezione sociale e il mercato del lavoro. Quasi tutto il finanziamento delle pensioni si basa sul reddito da lavoro, sia direttamente attraverso il pagamento di contributi o, nella misura in cui i sistemi sono finanziati in parte o del tutto dalle imposte, più indirettamente attraverso il contributo alle entrate statali attraverso il pagamento dell'imposta sul reddito. Allo stesso tempo, nella maggior parte dei sistemi pensionistici le prestazioni sono in qualche modo collegate alla progressione di carriera del singolo contribuente attraverso fattori come la durata del lavoro, il livello retributivo, l'ammontare dei contributi versati, ecc. Ne consegue che prevedere un salario minimo più alto potrebbe rappresentare una delle misure più efficaci sia per

l'erogazione di pensioni più adeguate in futuro sia per fornire la base imponibile necessaria per pagare pensioni adeguate alle attuali generazioni di pensionati.

In un contesto caratterizzato da un numero calante di persone in età lavorativa e da un numero crescente di anziani, la quantità e la qualità dei posti di lavoro per coloro in età lavorativa sarà ancora più importante nei prossimi anni e decenni. Un'equa distribuzione del lavoro retribuito, di guadagni dignitosi, di buone condizioni di lavoro e il divieto di discriminazione tendono a diventare obiettivi ancora più rilevanti in un mondo in rapido cambiamento caratterizzato dalla transizione verde e digitale. Anche la formazione per le nuove occupazioni svolge un ruolo cruciale, offrendo l'opportunità di lavorare per tutta la durata della vita lavorativa. Si tratta di obiettivi importanti di per sé, ma che sono inoltre di fondamentale importanza per il conseguimento dell'adeguatezza delle pensioni.

La Commissione europea ha riconosciuto tale relazione in una serie di rapporti. Come indicato in precedenza, già nel 2008 affermava che

• *“l'aumento dei livelli di occupazione [con posti di lavoro di qualità] è probabilmente la strategia più efficace con cui i paesi possono prepararsi all'invecchiamento della popolazione”*  
(Commissione europea, 2008)

. Purtroppo, nonostante tali dichiarazioni esplicite, non le è stato attribuito sufficiente seguito nella pratica. Ad esempio, la definizione del Libro Bianco non è stata usata per i calcoli nei rapporti principali della Commissione sull'invecchiamento demografico, nella relazione sull'invecchiamento demografico (l'Ageing Report) e nella relazione sull'adeguatezza delle pensioni (il Pension Adequacy Report).

L'inadeguatezza del mercato del lavoro si palesa allorché i lavoratori non hanno più la possibilità di maturare una pensione adeguata nella pratica, anche se il sistema prevede una pensione adeguata in teoria. Le carenze del mercato del lavoro che hanno determinato pensioni inadeguate sono state analizzate in dettaglio nella sezione 2 della relazione. Se da un lato le carenze del mercato del lavoro interessano tutta la forza lavoro, dall'altro esse sono illustrate più chiaramente dal modo in cui incidono sulle donne. Le lacune esistenti in termini di adeguatezza riflettono in larga misura le forti disuguaglianze nelle carriere che derivano da problemi che colpiscono in particolare le donne, come la più scarsa distribuzione del lavoro retribuito e non retribuito, la discriminazione salariale e la fornitura di sostegno sociale. Ciò è

---

accentuato dalla mancanza di disposizioni adeguate per i periodi dedicati alla cura dei figli.

In tale contesto, gli studi e a seguire l'elaborazione delle politiche, dovrebbero metter in evidenza dati migliori sul collegamento tra pensioni e occupazione. Ciò deriva direttamente dal Pilastro europeo dei diritti sociali e dalla raccomandazione. I sindacati sono già consapevoli di quali politiche sono necessarie in questo ambito, e la presente relazione non è la sede adatta ad esporre a lungo quelle che dovrebbero essere le loro priorità. Tuttavia, vale la pena sottolineare le seguenti questioni relative al mercato del lavoro che sono particolarmente rilevanti per l'erogazione delle pensioni:

- Promuovere l'integrazione nel mercato del lavoro e combattere il lavoro precario e marginale in modo che i diritti alla pensione siano maturati nel corso di tutta la carriera lavorativa;
- Affrontare il persistente divario retributivo di genere e altre forme di discriminazione sul mercato del lavoro per motivi quali la razza, l'orientamento sessuale e l'identità di genere;
- Promuovere politiche attive del mercato a favore dell'occupazione, garantendo al sistema le risorse necessarie per pagare pensioni adeguate e fornire ai lavoratori una prestazione adeguata;
- Promuovere politiche per la formazione e lo sviluppo professionale, in modo che ciascuno abbia un maggiore controllo della propria vita lavorativa e l'opportunità di lavorare fino alla pensione; e
- Rafforzare il ruolo dei sindacati e della contrattazione collettiva che determina livelli salariali più alti e a migliori condizioni di lavoro.

### **3.4 ADEGUATEZZA - QUESTIONI RELATIVE ALLA STRUTTURA E AI PARAMETRI**

Dalle indagini nazionali condotte nell'ambito del Progetto SociAll emerge chiaramente che in assenza di miglioramenti significativi troppe pensioni sono e rimarranno inadeguate. Ciò è dimostrato anche dalle prove presentate nelle successive relazioni dell'UE sull'adeguatezza delle pensioni (Commissione europea, 2018). Non esiste, tuttavia, una definizione ampiamente condivisa di ciò che costituisce l'adeguatezza delle pensioni e, come verrà discusso nella sezione 4 della presente relazione, è necessario adoperarsi ulteriormente per conseguire una sintesi sulla definizione di adeguatezza che, pur rispecchiando le diverse situazioni na-

zionali, soddisfi l'obiettivo di invecchiare con dignità come indicato nella sezione 1. Tale lavoro dovrà riconoscere che, in ultima analisi, la determinazione di quale livello di reddito pensionistico sia considerato adeguato sarà una decisione politica su ciò che è considerato economicamente e socialmente accettabile.

Le politiche volte ad affrontare le pensioni inefficaci e inadeguate, anche per le persone che sono pienamente integrate nel mercato del lavoro, devono affrontare due questioni correlate:

- Inadeguatezza strutturale: carenze nella struttura del sistema pensionistico stesso; e
- Inadeguatezza parametrica: i parametri che determinano il risultato della pensione, data la struttura pensionistica esistente.

Tali questioni vengono esaminate oltre.

#### **Inadeguatezza strutturale**

Le strutture pensionistiche variano ampiamente da uno stato membro all'altro e ciò si riflette nella situazione dei dodici paesi oggetti del presente studio. Di conseguenza, l'inadeguatezza strutturale sarà specifica per paese, a seconda del sistema pensionistico nazionale e, quindi, lo saranno anche le soluzioni. Il progetto, tuttavia, ha riscontrato scarse pressioni da parte dei sindacati per qualsiasi modifica sostanziale alla struttura dei rispettivi sistemi pensionistici nazionali. Questo non significa necessariamente che la struttura esistente sia quella che il sindacato di un determinato paese voterebbe, se ne avesse la possibilità. Si tratta piuttosto di ciò che è considerato pratico da conseguire dal punto di vista politico, unitariamente alla volontà di tutelare i diritti acquisiti.

L'ambito in cui la struttura di un sistema pensionistico è più soggetta a proposte di modifica è l'equilibrio tra un sistema statale esistente, gestito in base al principio di ripartizione, e un sistema prefinanziato basato sul mercato. Sulla base delle informazioni contenute nei rapporti nazionali, i sindacati si oppongono generalmente a qualsiasi spostamento sostanziale verso quest'ultimo perché espone i lavoratori a rischi eccessivi e impone spese inutili. In generale, i regimi complementari sono considerati un'integrazione e non un sostituto al sistema generale di pensioni pubbliche. Tuttavia, non ne deriva necessariamente che nei paesi in cui i regimi basati sul mercato svolgono già un ruolo più significativo, i sindacati abbiano attivamente cercato un passaggio significativo a un sistema più statale.

---

### **Inadeguatezza parametrica**

Anziché modificare la struttura dei regimi pensionistici, i sindacati generalmente cercano di migliorare l'adeguatezza delle pensioni attraverso cambiamenti parametrici. Ad esempio, le formule utilizzate per calcolare la prestazione non forniscono una prestazione adeguata, forse perché il tetto alla retribuzione preso in considerazione per il calcolo dei benefici è fissato ad un livello troppo basso. Un altro esempio nei regimi DC a contribuzione definita è che le aliquote contributive devono essere sufficientemente elevate per garantire una pensione adeguata, tenuto conto dei tassi di rendimento che è pratico ottenere sugli investimenti sottostanti.

I parametri rilevanti dipendono dalla struttura della rispettiva pensione, ma in genere includono:

- L'età pensionabile, cioè l'età a partire dalla quale si può percepire la pensione completa;
  - Il coefficiente di trasformazione che viene applicato ai guadagni utilizzati per il calcolo delle prestazioni;
  - La definizione di retribuzione utilizzata per calcolare le prestazioni, compresi i limiti massimi e minimi;
- I periodi di servizio utilizzati per ottenere e calcolare le prestazioni;
  - Gli accantonamenti per l'indicizzazione delle prestazioni, sia durante il pensionamento (aumenti di pagamento) che nel periodo di differimento tra il momento in cui il diritto alla prestazione matura e quello in cui diventa esigibile (aumenti di differimento);
  - Le aliquote contributive a carico del futuro pensionato e dal datore di lavoro, particolarmente importanti negli accordi DC a contribuzione definita, sia a capitalizzazione che nazionali; e
  - Le regole in materia di detrazioni e premi per il pensionamento anticipato o tardivo.

I parametri di un sistema pensionistico devono essere valutati nel loro insieme, in quanto sono indissolubilmente legati tra loro. Ad esempio, un tasso di maturazione più elevato potrebbe compensare un aumento dell'età pensionabile se sufficiente a fornire una pensione adeguata in caso di pensionamento anticipato.

---

# 4

## Indicatori e parametri di riferimento

### 4.1 INTRODUZIONE

La presente sezione esamina gli indicatori che possono essere utilizzati dai sindacati per valutare i progressi compiuti nel conseguire gli obiettivi nell'ambito della protezione sociale. Sottolinea le carenze degli indicatori attuali, concentrandosi principalmente su quelli impiegati dalla Commissione europea nel quadro delle discussioni sul ciclo programmatico del semestre europeo, compresi quelli derivanti dal Pilastro europeo dei diritti sociali e dalla raccomandazione, e dove dovrebbero essere introdotti nuovi o ulteriori indicatori.

Occorre tenere presente che i fattori che determinano la distribuzione del benessere economico all'interno di una popolazione, non da ultimo tra gli anziani, sono fenomeni complessi che devono essere valutati a tutto tondo. Concentrarsi solo su un numero limitato di indicatori rischia di rivelare una valutazione incompleta, se non errata, con l'ulteriore rischio di distorcere il confronto tra paesi e la capacità dei responsabili politici di individuare le misure politiche appropriate (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019).

In generale, gli indicatori pertinenti sono di due tipi.

- In primo luogo, alcuni misurano il contesto in cui le pensioni sono o verranno erogate, come l'equilibrio di bilancio, il mercato del lavoro, la demografia, la produttività attuale e futura e la crescita economica. In altre parole, quale è l'entità del compito della protezione sociale e quali risorse sono e saranno disponibili per soddisfare il bisogno di pensioni adeguate?
- In secondo luogo, alcuni misurano il raggiungimento degli obiettivi pensionistici, attuali o previsti, come l'adeguatezza (reddito sostitutivo e protezione dalla povertà); la copertura effettiva; e, in quanto questione trasversale, l'equità (incluso il genere). In altre parole, in che misura l'attuale sistema pensionistico è adeguato, completo ed equo, e come cambierà in futuro?

Le questioni chiave per cui è necessario un miglioramento significativo degli indicatori sono riassunte come segue:

- Sostenibilità
- Demografia
- Mercato del lavoro
- Adeguatezza

Tali questioni sono discusse qui di seguito, indicando dove gli attuali indicatori sono insufficienti o, in alcuni casi, fuorvianti e, quindi, dove è necessario intervenire per sviluppare ulteriormente quelli più appropriati. Una sintesi dei miglioramenti proposti è fornita alla fine di questa sezione nella tabella 4.1.

### 4.2 SOSTENIBILITÀ

Le varie relazioni dell'UE sull'invecchiamento demografico si sono concentrate sulla sostenibilità finanziaria quale indicatore principale per valutare la sostenibilità di un sistema pensionistico pubblico. Pertanto, è importante comprendere i limiti di tale approccio. Esso si basa inevitabilmente su proiezioni, piuttosto che su una previsione definitiva, con diversi scenari presentati senza un'adeguata valutazione della loro relativa probabilità. Nonostante questa incertezza, che è inevitabile data la gamma di risultati potenziali, lo scenario di base che viene presentato diventa automaticamente il fulcro del dibattito pubblico e la base delle proposte politiche. Pertanto, è fondamentale migliorare sia l'affidabilità che la comprensione dei limiti dell'esercizio di simulazione.

Trascurare l'impatto dell'invecchiamento della popolazione quando si fissano gli obiettivi di sostenibilità di bilancio solleva questioni fondamentali di iniquità intergenerazionale a

---

scapito dei giovani di oggi. Inoltre, per valutare la giustificazione di un certo livello di spesa pensionistica (in percentuale del PIL), si dovrebbe considerare anche la qualità della protezione offerta (copertura effettiva, adeguatezza).

Un indicatore di sostenibilità delle pensioni che considera soltanto la percentuale del PIL speso per finanziare la protezione sociale e intende limitarla applicando «meccanismi di stabilizzazione automatica» determina ulteriori problemi. Il principale è che la sostenibilità di un sistema pensionistico si basa in sostanza su una decisione politica che dipende dal parere dell'opinione pubblica riguardo alla qualità dell'offerta e al livello di spesa delle pensioni. Nessuna delle due offerte può essere definita utilizzando una formula utile solo a nascondere le decisioni politiche che devono essere prese. Valutare la sostenibilità solo in base alla percentuale di spesa del PIL è fonte inoltre di problemi tecnici. Il rapporto tra i costi associati alla vecchiaia e il PIL è ovviamente cruciale per comprendere la quota delle risorse totali stanziata per gli anziani ed è un indicatore principale per i bilanci pubblici. Ma tre difficoltà ne limitano il valore:

- il deterioramento dei rapporti puramente demografici nei prossimi decenni non coincide con il cambiamento del rapporto tra lavoratori e pensionati;
- dato l'aumento significativo della quota di anziani rispetto alla popolazione totale, un aumento della quota del PIL necessaria per il finanziamento delle pensioni future non è, di per sé, prova di «insostenibilità», poiché deve essere considerato nel contesto della crescita economica e del tasso di cambiamento/variazione annuale;
- il passaggio dei costi dalle pensioni pubbliche a ripartizione a quelle private a capitalizzazione è spesso erroneamente interpretato come una riduzione dei costi, mentre non vi sono prove che le aziende (pensioni professionali) e/o i singoli individui (pensioni individuali) siano in grado e disposti a sostenere i costi crescenti; e
- i rischi di mercato delle pensioni prefinanziate non vengono considerati sufficientemente.

Sulla base di tutti questi problemi collegati agli indicatori attuali, è necessario ripensare le modalità di valutazione della sostenibilità dei sistemi pensionistici. Si dovrebbero prevedere i seguenti cambiamenti:

**Cambiamento 1.** Tutti gli stati membri dovrebbero pubblicare la spesa pensionistica netta, oltre ai valori lordi (nella relazione sull'invecchiamento demografico del 2018 non tutti gli Stati membri hanno

pubblicato i valori netti della rispettiva quota del PIL);

**Cambiamento 2.** Presentare indicatori sulla speranza di vita che evidenzino la situazione non solo per la media della popolazione, ma anche per fasce con una diversa situazione socioeconomica;

**Cambiamento 3.** Diffondere indici di dipendenza basati su un modello economico realistico che tenga conto del numero effettivo di persone occupate e di quelle che dipendono da prestazioni sostitutive del reddito, come suggerito nel Libro bianco della Commissione sulle pensioni (Commissione europea, 2012) ;

**Cambiamento 4.** Riconoscere in modo più esplicito la quota crescente di anziani rispetto alla popolazione totale, tenendo conto di altri fattori economici e del coefficiente di adeguamento necessario; e

**Cambiamento 5.** Elaborare un indicatore che quantifichi il costo totale delle pensioni (comprese le pensioni pubbliche, professionali e private).

### 4.3 DEMOGRAFIA

Il tema dell'invecchiamento della popolazione occupa grande spazio nel dibattito sul futuro dei sistemi pensionistici. Per decenni, il dibattito pubblico sulle sfide future dei sistemi pensionistici si è concentrato sull'impatto dell'invecchiamento della popolazione sul cosiddetto «indice di dipendenza degli anziani», definito convenzionalmente come il numero di persone di età compresa tra 15 e 64 anni o tra 20 e 64 anni rispetto al numero di persone di età pari o superiore a 65 anni. Sfortunatamente, come spiegato nella sezione 2, sia lo stato attuale che le variazioni future dell'«indice di dipendenza degli anziani» sono spesso erroneamente interpretati in termini di stato attuale e cambiamenti futuri nella relazione tra contribuenti e pensionati. Le raccomandazioni politiche su come affrontare la sfida dell'invecchiamento si basano troppo su questa errata interpretazione.

Eppure, la relazione 2018 della Commissione europea sull'invecchiamento demografico (Commissione europea, 2018) mette in luce un'enorme differenza tra l'«indice di dipendenza degli anziani» puramente demografico e il rapporto



tra contribuenti e pensionati, che - dal punto di vista della sostenibilità economica - è molto più rilevante. Nel 2016, il rapporto demografico (basato sul numero di persone di età compresa tra 20 e 64 anni rispetto a quelle di età pari o superiore a 65 anni) era di 3,3:1. Tuttavia, il rapporto economico (ovvero i contribuenti ai pensionati) era di soli 1,6:1<sup>4</sup>.

L'accento posto sull'«indice di dipendenza degli anziani» demografico (rivisto) si concentra sulla determinazione del limite tra l'età lavorativa e l'età pensionabile in quanto - per ogni struttura di età - l'«indice di dipendenza degli anziani» può essere influenzato solo da questo fattore. In senso opposto, l'attenzione rivolta alla difficile realtà sociale odierna del rapporto 1,6:1 tra lavoratori e pensionati induce a prestare maggiore attenzione alle carenze esistenti in tutta l'età lavorativa, che si percepiscono meglio nei bassi tassi di occupazione equivalenti a tempo pieno. Anche prima dello scoppio dell'epidemia Coronavirus, secondo i dati Eurostat, i tassi di occupazione equivalente a tempo pieno nella fascia di età 20-64 erano il 76,1% per gli uomini e solo il 58,7% per le donne (valori UE 27 / 2019).

A fronte di una diffusa interpretazione errata dell'«indice di dipendenza degli anziani», l'OCSE nella sua ultima edizione di «Pensions at a Glance» ha modificato la terminologia. Il rapporto numerico tra le fasce di età 65+ e 20-64 è ora più correttamente indicato come «rapporto tra vecchiaia e età lavorativa». Si auspica che l'UE segua e riveda anche la denominazione di questo indicatore frequentemente citato.

Se si concentra l'attenzione sulla condizione economica delle persone si scopre facilmente che vi è un enorme bisogno e possibilità di migliorare l'integrazione nel mercato del lavoro di molti milioni di donne, giovani, lavoratori anziani, migranti, ecc. e, di conseguenza, migliorare la copertura effettiva dei sistemi pensionistici, l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche e il mantenimento della sostenibilità di bilancio, nonostante i cambiamenti demografici previsti.

L'analisi esposta nel Libro Bianco della Commissione (Commissione europea, 2012) affronta sia la necessità di operare una chiara distinzione tra l'età e la condizione economica delle persone sia la possibilità di migliorare l'adeguatezza delle pensioni e la sostenibilità di bilancio migliorando l'integrazione nel mercato del lavoro. Esso dispone quanto segue:

«il problema dell'invecchiamento della popolazione è spesso illustrato con il raddoppio dell'indice di dipendenza degli anziani, ovvero del rapporto tra popolazione di età superiore a 65 anni e popolazione tra

i 15 e i 64 anni) dal 26% nel 2010 al 50% nel 2050. Ma il vero problema è l'indice di dipendenza economica, definito come percentuale dei disoccupati e dei pensionati sugli occupati... Molti paesi dovranno adoperarsi per migliorare la futura adeguatezza e sostenibilità dei rispettivi regimi pensionistici e aumentare i tassi di occupazione, non solo dei gruppi di età più avanzata, ma anche nei gruppi con tassi di occupazione inferiori (donne, immigrati, giovani). Raggiungere l'obiettivo fissato dall'UE per l'occupazione o raggiungere i paesi più efficienti potrà quasi neutralizzare l'effetto dell'invecchiamento della popolazione sul peso relativo delle pensioni sul PIL».

Pertanto, basandosi sulla condizione economica delle persone, il Libro Bianco propone una definizione degli indici di dipendenza economica incentrata sul lato dei beneficiari sia per tutti i tipi di pensionati (pensioni di vecchiaia, prepensionamento e invalidità) che per i disoccupati, offrendo in tal modo un approccio globale alla dipendenza economica derivante dalla necessità di prestazioni sostitutive del reddito. Data la chiara affermazione da parte della Commissione, è incomprensibile che, finora, la definizione dell'«indice di dipendenza economica» contenuta nel Libro Bianco non sia stata utilizzata né nelle relazioni sull'invecchiamento demografico né nelle relazioni sull'adeguatezza, ossia i documenti principali della Commissione in materia pensioni. L'«indice di dipendenza degli anziani», puramente demografico, resta quello sempre e solo utilizzato quando si analizza l'evoluzione futura del rapporto tra contribuenti e beneficiari. Nella relazione 2021 sull'invecchiamento demografico (Commissione europea, 2020) si legge: «L'indice di dipendenza degli anziani... fornisce una misura del modo in cui l'invecchiamento demografico altera l'equilibrio tra i beneficiari e i contribuenti». Laddove la Commissione afferma nella relazione che sta valutando «l'impatto dell'invecchiamento della popolazione sulla spesa di bilancio, in particolare la sua componente pensionistica, si riferisce al suo «indice di dipendenza economica degli anziani» definito come «il rapporto tra il numero di persone di età pari o superiore a 65 anni e il numero di persone di età compresa tra 20 e 64 anni». Tuttavia, tale indicatore esclude sia la considerevole quota del 28% di pensionati di età inferiore a 65 anni (Commissione europea, 2018, tabella III.1.80) sia tutte le "persone disoccupate a carico dei beneficiari".

Oltre a questi errori fondamentali, altri indicatori che fanno

<sup>4</sup> Calcolo dell'autore basato sui dati del rapporto EU Aging, tabelle III.1.61 e III.1.86) (Commissione europea, 2018).

---

riferimento al legame tra mercati del lavoro e pensioni mostrano carenze significative.

### **Età effettiva media di uscita**

Questo indicatore, definito come l'uscita dalla forza lavoro e derivato dai tassi di partecipazione, è spesso (erroneamente) interpretato come l'età media effettiva della pensione. Tuttavia, finché una persona anziana svolge un lavoro retribuito, non vi è, per definizione, alcuna uscita dal mercato del lavoro, anche se tale persona percepisce parallelamente prestazioni pensionistiche. Dato che un numero significativo di pensionati svolge un (marginale) lavoro a tempo parziale retribuito (in molti casi per evitare la povertà in età avanzata a causa di una bassa pensione), l'«età effettiva media di uscita» dal mercato del lavoro tende ad essere significativamente superiore all'età media pensionabile effettiva. Manca un indicatore che misuri l'età pensionistica effettiva media, che fornirebbe importanti informazioni supplementari ai dati esistenti in materia di «età pensionabile legale».

### **Differenza nella speranza di vita**

In tale contesto, è necessario notare che per quanto riguarda la (crescente) aspettativa di vita, gli indicatori esistenti che rivelano disparità sostanziali in base alla situazione socio-economica dovrebbero ricevere molta più attenzione. La relazione (Commissione europea, 2020) sottolinea che «In tutti i paesi, la mortalità, la salute e l'età alla quale le persone muoiono sono fortemente influenzate da fattori socio-economici come il livello di istruzione, lo stato di occupazione e il livello di reddito». Incomprensibilmente, tuttavia, i dati sull'importante indicatore di Eurostat «Aspettativa di vita per età, genere e livello di istruzione» sono attualmente disponibili solo per un numero limitato di Stati membri dell'UE.

In sintesi, pertanto, sono necessari indicatori demografici ed economici che:

- Operino una distinzione tra l'età e la situazione economica delle persone;
- Utilizzino una definizione più realistica di «indice di dipendenza economica», come ad esempio «pensionati e disoccupati rispetto alle persone occupate (Commissione europea, 2012)»;
- Mostrino quella che dovrebbe essere definita «l'età media effettiva di pensionamento»; e
- Prestino molta più attenzione all'ampia variazione dell'aspettativa di vita per i diversi gruppi socioeconomici (Commissione europea, 2020).

## **4.4 MERCATO DEL LAVORO**

Come spiegato in dettaglio nelle sezioni seguenti, la protezione sociale è indissolubilmente legata al mercato del lavoro. Quasi tutto il finanziamento delle pensioni si basa sul reddito da lavoro, sia direttamente attraverso il pagamento dei contributi sia, nella misura in cui i sistemi sono finanziati in tutto o in parte dalle imposte, indirettamente attraverso un'imposta sul reddito. Parallelamente, nella maggior parte dei sistemi pensionistici, la copertura formale ed effettiva ed il livello delle prestazioni pensionistiche (adeguatezza) sono strettamente collegati al percorso lavorativo precedente, attraverso la durata del rapporto di lavoro, il livello di retribuzione, l'ammontare dei contributi versati, ecc. È pertanto deplorabile che le statistiche del mercato del lavoro attualmente in uso non riflettano questa realtà.

La quantità e la qualità dei posti di lavoro sono parametri chiave che, in pratica, determinano le prestazioni pensionistiche sia dei pensionati di oggi che di quelli futuri. È pertanto, opportuno attribuire maggiore importanza in fase di analisi e, successivamente, nell'elaborazione di politiche, a indicatori appropriati che si concentrino sullo stretto legame tra pensioni e occupazione. In tal caso, sarà essenziale considerare vari i gruppi di diversa condizione economica come condizione preliminare per la pertinenza degli indicatori. La versione 0 del quadro di monitoraggio della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi della Commissione europea (Commissione europea, 2020) con la sua ampia gamma di «indicatori di contesto» relativi al mercato del lavoro fornisce alcuni progressi a riguardo.

Tradizionalmente, ogni volta che viene affrontata la questione dell'integrazione nel mercato del lavoro nell'ambito delle pensioni, si fa riferimento quasi esclusivamente all'inserimento lavorativo dei lavoratori più anziani e all'età di uscita dal mercato del lavoro. In realtà, una buona/cattiva integrazione lavorativa ha un impatto significativo lungo tutta l'età lavorativa, per quanto riguarda i diritti pensionistici individuali (copertura, adeguatezza) e il finanziamento complessivo delle pensioni (sostenibilità finanziaria).

### **Occupazione/disoccupazione**

I principali indicatori del mercato del lavoro, quali il tasso di attività, il tasso di occupazione e il tasso di disoccupazione, sono forniti dall'indagine sulla forza di lavoro dell'Unione europea (EU LFS) (Eurostat, 2021). Purtroppo, anche se divisi per genere e fasce di età, questi dati sono lontani dall'essere sufficientemente accurati da fornire un quadro preciso delle

---

attuali esigenze (e potenzialità) di miglioramento. Una delle principali carenze è che non viene operata alcuna distinzione tra orari di lavoro molto variabili (e, più in generale, la qualità molto variabile dell'occupazione) nei tassi di occupazione. La classificazione di «occupati» include tipi di occupazione molto diversi, dal lavoro a tempo pieno al part-time marginale, dai lavori di alta qualità a quelli precari, ecc. Per essere registrati tra le «persone occupate», è sufficiente che una persona dichiari di aver lavorato per un'ora durante la settimana precedente. Sulla base di quest'ampia definizione, i tassi di occupazione pubblicati da Eurostat, OCSE, ecc., comprendono molti milioni di persone che svolgono un lavoro a tempo parziale marginale di poche ore alla settimana, in molti casi parallelamente al percepimento di una (piccola) pensione o di un sussidio di disoccupazione.

Mentre la definizione di «occupato» dell'indagine sulla forza di lavoro dell'UE (Eurostat, 2021) è ampia, la definizione di «disoccupato» è molto restrittiva. La classificazione di «disoccupato» non comprende né i disoccupati di lungo periodo «scoraggiati», che sono disponibili a lavorare ma non sono attivamente alla ricerca di lavoro, né coloro che cercano lavoro ma non sono immediatamente disponibili. D'altra parte, anche le persone che percepiscono un'indennità di disoccupazione non sono classificate come «disoccupati» dall'indagine sulla forza di lavoro dell'UE se svolgono in parallelo un lavoro part-time marginale nel pieno rispetto delle disposizioni del regime di assicurazione contro la disoccupazione. Data l'incertezza sul fatto che un dato individuo appartenga all'uno o all'altro gruppo, solo considerare il tasso di disoccupazione ufficiale non soddisfa i requisiti fondamentali.

Di conseguenza, persiste un enorme divario tra i dati sulla disoccupazione e il cosiddetto «sottoutilizzo della capacità del mercato del lavoro» a causa delle carenze basate sulla definizione sia del tasso ufficiale di occupazione che di quello di disoccupazione. Secondo Eurostat (Eurostat, 2021) il tasso di disoccupazione destagionalizzato nell'UE-27, nel secondo trimestre del 2020, era del 6,5%. Allo stesso tempo, il «sottoutilizzo totale del mercato del lavoro» destagionalizzato di Eurostat, che consiste nella domanda insoddisfatta di lavoro, ammontava al 14,0% della forza lavoro complessiva. Poiché in quasi tutti i sistemi pensionistici le «carenze del mercato del lavoro» hanno un impatto negativo sulle pensioni, sia sulle prospettive pensionistiche degli individui direttamente interessati che sulla sostenibilità complessiva del sistema, ciò è di fondamentale importanza quando si tratta di trovare risposte economicamente e socialmente appropriate alle carenze esistenti in materia di protezione degli anziani.

### **Durata della vita lavorativa**

Il numero di anni durante cui una persona lavorerà avrà, nella maggior parte dei casi, un impatto significativo sulla sua pensione. Attualmente, la durata complessiva è misurata con l'indicatore «durata media della vita lavorativa». Purtroppo, la definizione di questo importante indicatore ignora le differenze critiche riguardanti la situazione economica delle persone. I periodi di occupazione e i periodi di disoccupazione sono messi sullo stesso livello dei «periodi di vita lavorativa». Inoltre, i periodi di lavoro a tempo parziale marginale sono equiparati ad altri periodi di occupazione. Tuttavia, non distinguere tra status economici così diversi fuorvia estremamente, poiché sovrastima i periodi attuali di occupazione effettiva e, di conseguenza, limita il potenziale di una maggiore integrazione nel mercato del lavoro attraverso la riduzione dei periodi di disoccupazione e di evidente sotto-occupazione.

È importante tener conto della durata dei rapporti di lavoro individuali ai fini del calcolo della pensione. In diversi paesi, alcuni tipi di contratti di lavoro a tempo determinato non generano diritti pensionistici, come riportato nel «Pensions at a Glance» dell'OCSE (OCSE, 2019). nel caso dei sistemi pensionistici aziendali e professionali, a causa dei periodi di formazione e maturazione, la durata del rapporto di lavoro è ancora più importante ai fini di una copertura efficace.

### **Sviluppo di indicatori**

In questo contesto, occorre sviluppare e mettere in evidenza gli indicatori esistenti, come il tasso di occupazione equivalente a tempo pieno. Occorre inoltre stabilire alcuni nuovi indicatori, come l'estensione dei tassi di disoccupazione e i tassi di occupazione specifici, che consentono di contraddistinguere l'occupazione marginale a tempo parziale. Purtroppo, l'indicatore «persone che hanno lavorato meno di 10 ore» utilizzato nella versione 0 del quadro di monitoraggio della «Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale» non soddisfa tale obiettivo, in quanto il limite dell'orario di lavoro è fissato a un livello troppo basso. Sono necessari ulteriori indicatori, divisi per genere e fasce di età, per fornire un quadro più accurato della situazione attuale e del potenziale occupazionale esistente e, di conseguenza, permettere di fissare obiettivi di mercato del lavoro validi e obiettivi di politica pensionistica che tengano conto delle carriere professionali precedenti.

È pertanto necessario lavorare di più su nuovi indicatori, tra cui:

- il tasso di occupazione equivalente a tempo pieno (questo indicatore esiste già, ma è utilizzato raramente);
- il tasso di occupazione escluso il lavoro a tempo parziale marginale (ad esempio, includendo solo le persone che lavorano per più di 12 ore a settimana);
- «Durata media dell'occupazione (più che marginale)» invece dell'attuale indicatore «durata media della vita lavorativa», che purtroppo include sia periodi di disoccupazione sia il lavoro a tempo parziale marginale);
- livello e distribuzione dei guadagni assicurati; e
- una valutazione più completa e pertinente della disoccupazione, che includa:
  - tutte le persone che percepiscono un sussidio di disoccupazione (anche se esercitano un'occupazione marginale in parallelo);
  - le persone che cercano un lavoro, ma non sono immediatamente disponibili a lavorare; e
  - le persone in cerca di lavoro scoraggiate, disponibili a lavorare che non cercano più attivamente un'occupazione.

### Copertura

Anche il mercato del lavoro ha un impatto significativo sulla copertura pensionistica. Il processo di monitoraggio della «Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati autonomi» avviato di recente con la pubblicazione della versione 0 del quadro di monitoraggio con l'esame delle diverse categorie di persone occupate, porterà a qualche progresso nell'individuazione delle lacune esistenti. Purtroppo, il concetto di monitoraggio della copertura formale è limitato ai lavoratori atipici e ai lavoratori autonomi. In particolare, per quanto riguarda le pensioni integrative, è di fondamentale importanza monitorare con precisione la copertura (compresi i lavoratori standard).

Data la natura di gran parte dei contratti sottostanti (a contribuzione definita), l'efficacia della copertura dipende molto dal livello dei contributi versati. Inoltre, a causa dell'ampia diffusione dei periodi di ammissibilità e maturazione, la copertura effettiva tende ad essere significativamente inferiore alla copertura formale - principalmente a discapito dei lavoratori mobili non standard.

### Il divario di genere

Infine, è fondamentale considerare, quando si utilizzano gli indicatori del mercato del lavoro, che in quasi tutti gli Stati membri dell'UE, esiste un notevole divario occupazionale e retributivo di genere, che ha un impatto negativo sulla copertura e sull'adeguatezza delle pensioni. I dati di Eurostat (Eurostat, 2021) che misurano il divario pensionistico di genere nell'UE27 dimostrano che in tutti gli Stati membri le pensioni percepite dalle donne sono inferiori a quelle degli uomini, a causa delle significative disuguaglianze nell'integrazione nel mercato del lavoro. Le donne ricevono ancora salari orari notevolmente più bassi, sono occupate meno ore alla settimana in un lavoro retribuito, hanno molte più interruzioni di carriera a causa della cura dei figli, ecc., mentre svolgono la maggior parte del lavoro non retribuito. Gli indicatori legati al genere sono pertanto di particolare importanza, come i tassi di occupazione equivalente a tempo pieno specifici per genere, il divario occupazionale di genere e il divario salariale di genere.

tat (Eurostat, 2021) che misurano il divario pensionistico di genere nell'UE27 dimostrano che in tutti gli Stati membri le pensioni percepite dalle donne sono inferiori a quelle degli uomini, a causa delle significative disuguaglianze nell'integrazione nel mercato del lavoro. Le donne ricevono ancora salari orari notevolmente più bassi, sono occupate meno ore alla settimana in un lavoro retribuito, hanno molte più interruzioni di carriera a causa della cura dei figli, ecc., mentre svolgono la maggior parte del lavoro non retribuito. Gli indicatori legati al genere sono pertanto di particolare importanza, come i tassi di occupazione equivalente a tempo pieno specifici per genere, il divario occupazionale di genere e il divario salariale di genere.

### 4.5 ADEGUATEZZA

Ad oggi non esiste un'unica definizione generalmente accettata di adeguatezza delle pensioni. A differenza della definizione di povertà, dove esiste un accordo generale, pochi paesi definiscono ciò che costituisce una pensione adeguata. Il Pilastro europeo dei diritti sociali fa riferimento all'adeguatezza delle pensioni negli articoli 12 e 15, ma non fornisce una definizione chiara. La Raccomandazione va ben oltre affermando che i sistemi

«offrano ai loro membri un livello di protezione adeguato, in maniera tempestiva e conformemente alle circostanze di ciascun paese, che consenta di mantenere un tenore di vita dignitoso e fornisca un reddito sostitutivo appropriato, proteggendo costantemente tali membri dalla povertà».  
(Commissione europea, 2019)

Tuttavia, la definizione non è ancora soddisfacente dal punto di vista sindacale.

La relazione 2018 della Commissione europea sull'adeguatezza delle pensioni (Commissione europea, 2018) considera tre elementi relativi all'adeguatezza delle pensioni, che sono la protezione contro la povertà; il mantenimento del reddito; e la durata della pensione. Tuttavia, non fornisce una chiara definizione di quale livello di pensione sia considerato adeguato in nessuna di queste dimensioni. Nonostante il titolo della relazione, le informazioni fornite lasciano di fatto al lettore il compito di formarsi un proprio giudizio sull'adeguatezza. Un tale approccio potrebbe essere inevitabile per quanto riguarda la Commissione europea, date le pressioni politiche contrarie che deve affrontare. Tuttavia, sarebbe decisamente

utile per i sindacati, determinare un obiettivo specifico per un'offerta pensionistica adeguata.

Pertanto, in via prioritaria, è necessario adoperarsi maggiormente per trovare una definizione operativa di adeguatezza che, pur riflettendo le diverse situazioni nazionali, soddisfi l'obiettivo sindacale di «Invecchiare con dignità» (che, oltre a buone pensioni, richiede anche un'assistenza sanitaria e a lungo termine di qualità a prezzi accessibili).

Nonostante la mancanza di chiarezza su un preciso obiettivo di adeguatezza, i seguenti principi generali che definiscono l'adeguatezza delle pensioni (sulla base degli obiettivi della raccomandazione di «mantenere un tenore di vita dignitoso e fornire un reddito sostitutivo appropriato, proteggendo sempre... dalla povertà») sono condivisi:

- Occorrerebbe offrire ai pensionati l'opportunità di partecipare pienamente alla società, quindi qualcosa di più della semplice riduzione della povertà;
- Conservare un certo collegamento con il reddito percepito dalla persona nel corso della vita lavorativa, in modo da consentire che almeno i lavoratori con salari medi mantengano il loro stile di vita durante il pensionamento;
- Tenere conto dei costi dell'assistenza sanitaria e sociale a lungo termine, nei casi in cui sia a carico dell'individuo; e
- Riflettere le caratteristiche nazionali, ad esempio per quanto riguarda i costi degli alloggi e le forme di proprietà.

In ultima analisi, gli indicatori utilizzati per valutare l'adeguatezza dovrebbero consentire di valutare se le pensioni attuali e future siano accettabili, il che sarà sempre una decisione politica piuttosto che una questione di statistiche.

Dato il loro ruolo nella valutazione dell'adeguatezza di un sistema pensionistico, oggi e in futuro, è un peccato che gli indicatori che sono comunemente utilizzati presentino carenze significative e, di conseguenza, dovrebbero essere migliorati o sostituiti. Qui di seguito vengono considerati i seguenti elementi:

- Rapporto di sostituzione aggregato (ARR);
- Tasso di sostituzione medio;
- Rapporto di beneficio; e
- Tasso di sostituzione teorico.

Inoltre, è necessario un nuovo indicatore per affrontare la questione sempre più problematica della ripartizione dei rischi tra le varie parti coinvolte nell'erogazione delle pensioni, vale a dire i membri, i datori di lavoro, gli enti pensionistici e le amministrazioni. Per quanto riguarda i regimi a contri-

buzione definita prefinanziati, occorre inoltre un'indicazione della gamma potenziale di risultati e della loro probabilità, così come una cifra per il risultato medio.

### **Coefficiente di sostituzione aggregato (ARR)**

L'ARR, come definito nella relazione sull'adeguatezza delle pensioni (Commissione europea, 2018), è il rapporto tra (i) il reddito pensionistico lordo individuale mediano delle persone di età compresa tra i 65 e i 74 anni e (ii) la retribuzione media lorda individuale delle persone di età compresa tra i 50 e i 59 anni. Secondo la relazione sull'adeguatezza delle pensioni «... mira a catturare la differenza di reddito tra la fine della carriera e i primi anni di pensionamento». Sebbene fornisca informazioni utili sulla situazione (relativa) del reddito dei pensionati, esistono margini di miglioramento includendo, ad esempio:

- Sia gli importi effettivi dei redditi da pensione alla base dei rapporti sia la loro composizione (cioè pensione pubblica, professionale, individuale);
- Rapporti basati su valori sia netti che lordi, come previsto per i «tassi teorici di sostituzione»; e
- Dovrebbe essere monitorato anche il rapporto tra i precettori di reddito con il quintile più alto e il quintile più basso di pensioni/redditi.

### **Tasso medio di sostituzione**

Questo indicatore è stato inserito nell'allegato della relazione sull'adeguatezza delle pensioni 2018 come «provvisorio» (Commissione europea, 2018), e rappresenta un tentativo di calcolare il tasso medio di sostituzione sulla base di dati amministrativi effettivi che tengono conto, tra l'altro, delle differenze in termini di durata di carriera, dei salari e dell'età pensionabile. Potrebbe diventare un indicatore chiave dell'adeguatezza, basato sul confronto tra il reddito pensionistico iniziale lordo e quello netto) con la retribuzione media lorda e netta prima del pensionamento. Come proposto per l'ARR, trasparenza e informazioni dettagliate sarebbero utili (indicazione degli importi delle pensioni e dei redditi; valori lordi e netti; quintile massimo e minimo; divisione per genere; attenzione specifica ai divari di genere).

### **Rapporto di beneficio (RI)**

Il RI è definito dalla Commissione come «... il rapporto tra il reddito pensionistico medio (in tutte le sue componenti, vale a dire contributive e non contributive) e la produttività media». (Commissione europea, 2020) Nonostante tale indicatore sia di cruciale importanza per il calcolo della spesa pensionistica

---

(«fondamentale per analizzare e comprendere le previsioni di spesa» / Commissione Europea, 2020), né i livelli attuali delle pensioni e dei salari medi né i livelli futuri previsti e il metodo di calcolo (e i dati di base utilizzati) vengono pubblicati.

E' necessaria maggiore trasparenza soprattutto riguardo al tipo di pensioni che vengono prese in considerazione. Si tratta delle sole pensioni di vecchiaia oppure anche delle pensioni di reversibilità? Di quelle dei dipendenti del settore privato o anche dei dipendenti pubblici? Pensioni di invalidità? Pensioni parziali?

### **Tasso di sostituzione teorico (TRR)**

I calcoli del TRR elaborati sia dall'UE che dall'OCSE (Commissione europea, 2018; OCSE, 2019) rappresentano semplici simulazioni della pensione che alcuni ipotetici individui dovrebbero percepire, sulla base di una determinata durata di carriera, di un livello di retribuzione ed dell'età di pensionamento. Sono espressi in percentuale del reddito percepito di prepensionamento. L'appendice 5 riporta i dati dell'OCSE (OCSE, 2019) che illustrano i risultati dello scenario di base per la maggior parte dei paesi inclusi nel progetto.

Il TRR può fornire alcune informazioni utili, ma è pericoloso presumere che fornisca qualcosa in più di un insieme inevitabilmente limitato di esempi. In primo luogo, il TRR si limita a mettere a confronto la pensione iniziale con il reddito finale, senza indicare se tale pensione (o il reddito che sostituisce) sia sufficiente a raggiungere un adeguato tenore di vita per tutta la durata della pensione. Il TRR dovrebbe venire associato ad indicatori che misurino, per i pensionati attuali e futuri, il rapporto tra la pensione e una soglia monetaria considerata approssimazione di una condizione economica adeguata (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019).

In secondo luogo, l'impatto che gli aumenti dell'età pensionabile legale hanno sul TRR dovrebbero essere resi noti al fine di fornire informazioni preziose (e consentire un certo livello di comparabilità tra i paesi). Ad esempio, per calcolare lo scenario di base, l'età pensionabile stimata per paese all'anno di riferimento dovrebbe essere mantenuta entro un limite specifico e non superare i 67 anni. Per quei paesi con un'«età pensionabile media» più alta (vale a dire «l'età in cui le persone possono andare in pensione... senza incorrere in sanzioni») (Commissione europea, 2018), il TRR dovrebbe essere calcolato prendendo in considerazione le penalità dedotte in caso di pensionamento anticipato. Presentare i calcoli del TRR per età pensionabile fino a 74 anni, come nell'edizione 2019 dell'OCSE «Pensions at a Glance» per la Danimarca, senza indicare TRR molto più bassi per coloro che dovranno andare in pensione molto prima, è decisamente fuorviante per quanto

riguarda le reali prospettive di reddito pensionistico dei giovani di oggi nei paesi in cui la legge prevede un drastico aumento dell'età pensionabile legale, sia per decisione diretta del Parlamento o attraverso il collegamento dell'età pensionabile legale all'aumento della speranza di vita.

In terzo luogo, mentre il TRR è un valido indicatore nei sistemi legati ai redditi, dove il nesso tra salari e pensioni è chiaro, ha meno valore quando tale legame non è stabilito, per esempio, nei sistemi a contribuzione definita, sia di mercato che fittizi. Per quanto riguarda le componenti prefinanziate (a contribuzione definita) del reddito da pensione, le varianti alternative delle ipotesi relative al tasso di rendimento (reali / al netto dei costi) dovrebbero essere calcolate e rese pubbliche, ad esempio, una variante più ottimistica (3%) e una più pessimistica (1%) rispetto all'attuale ipotesi del 2% della Commissione (Commissione europea, 2020). In tal modo, i futuri pensionati e i responsabili politici riceverebbero informazioni preziose per quanto riguarda l'impatto degli sviluppi dei mercati finanziari sul futuro reddito da pensione derivante dai regimi a contribuzione definita prefinanziati.

Infine, quando il TRR viene citato nei principali documenti della Commissione europea, tra cui il rapporto sull'adeguatezza delle pensioni, dovrebbe seguire gli standard dell'OCSE (OCSE, 2019). Ciò significa che dovrebbe mostrare sia i valori lordi che netti e le componenti (pensione pubblica, professionale, privata).

### **Distribuzione dei risultati e del rischio**

La qualità dei sistemi previdenziali dipende in larga misura dalla potenziale gamma di risultati, sia all'interno che tra le generazioni, piuttosto che solo dalla media. Fin dagli anni '90, molte riforme pensionistiche hanno spostato il rischio sugli individui, piuttosto che sullo Stato, sugli enti pensionistici o sui datori di lavoro, principalmente passando da «benefici definiti» a «contributi definiti» nei regimi pensionistici prefinanziati. Una cifra media ha solo un valore limitato, dato che non aiuta coloro che percepiscono prestazioni inferiori a sapere che vi sono altre persone con una pensione media o più alta. Ciò significa che ci dovrebbe esistere un indicatore del rischio relativo di ottenere una pensione inferiore al previsto e della gamma potenziale di risultati nel tempo.

Il rischio relativo potrebbe essere indicato attraverso un maggiore ricorso, a livello europeo, di modelli dinamici di micro-simulazione che definiscono nel tempo l'evoluzione di una data popolazione e la sua distribuzione del reddito, incluso l'andamento dei lavoratori con percorsi professionali diversi. I governi nazionali si avvalgono sempre più spesso di questo tipo di modelli che, sulla base di alcune ipotesi, permettono di

valutare una serie di scenari per l'evoluzione nel tempo della disuguaglianza e della povertà tra gli anziani (Guardiancich, Ludicone, Natali, & Raitano, 2019).

#### 4.6 SINTESI DELLE PROPOSTE DI INDICATORI E PARAMETRI DI RIFERIMENTO

Le proposte per lo sviluppo di indicatori che sono state illustrate in questa sezione sono riassunte nella tabella 4.1.

Tabella 4.1. Sviluppo degli indicatori

##### Sostenibilità

- Quando si fissano gli obiettivi futuri di sostenibilità finanziaria (in percentuale al PIL), occorre tener conto dell'evoluzione della struttura dell'età della popolazione. Non considerare l'invecchiamento della popolazione mette a rischio l'equità intergenerazionale a scapito dei giovani d'oggi.
- Nel valutare la giustificazione di una determinata quota del PIL in rapporto alla spesa pensionistica, si deve tener conto anche della qualità della protezione offerta (livello di sostituzione del reddito, protezione contro la povertà).
- Nel valutare l'evoluzione dell'"indice di dipendenza" come indicatore di sostenibilità, occorre distinguere chiaramente tra i dati puramente demografici e gli indici di dipendenza economica molto più pertinenti, come suggerito dalla definizione del Libro bianco dell'UE sulle pensioni (Commissione europea, 2012).
- Migliorando il riconoscimento dell'integrazione lavorativa (quantità e qualità dei posti di lavoro) delle persone in età lavorativa, il futuro aumento della dipendenza economica potrebbe essere sostanzialmente ridotto, con un impatto positivo sulla sostenibilità di bilancio.
- Poiché i calcoli della spesa pensionistica a lungo termine si basano inevitabilmente su proiezioni, è fondamentale migliorare sia l'affidabilità, la trasparenza e la comprensione dell'esercizio di simulazione sia i suoi limiti.
- Le previsioni economiche prevedono che il PIL aumenterà sostanzialmente nei prossimi decenni, come risultato della crescita della produttività. Pertanto, anche se una maggiore percentuale del PIL è destinata alla crescente quota di anziani, l'aumento del reddito pro-capite sarà più che sufficiente per permettere a tutti, sia agli occupati che ai pensionati, di stare meglio.
- Il trasferimento dei costi dalla previdenza pubblica secondo il sistema pay-as-you-go alla previdenza privata a capitalizzazione non deve essere erroneamente interpretato come una riduzione dei costi, ed è necessario un indicatore complessivo del costo totale delle pensioni pubbliche, professionali e individuali.

##### Demografia

- Gli indici puramente demografici non dovrebbero essere erroneamente interpretati come equivalenti agli indici di dipendenza economica. Secondo l'OCSE (Pensions at a Glance, 2019) l'UE dovrebbe rinominare il rapporto tra le fasce di età 65+ e 20-64 come "rapporto tra vecchiaia e età lavorativa" invece di "indice di dipendenza degli anziani".
- Occorre prestare maggiore attenzione agli indicatori esistenti sulle differenze nella speranza di vita a seconda della situazione socioeconomica delle persone.

##### Mercato del lavoro

- Occorre prestare maggiore attenzione ai tassi di occupazione equivalenti a tempo pieno, ai divari occupazionali e salariali di genere, e agli indicatori di qualità del lavoro.
- Sono necessari nuovi indicatori complementari dell'occupazione e della disoccupazione con i) un tasso di occupazione dove l'occupazione è più che marginale, per esempio superiore alle 12 ore settimanali e ii) un tasso di disoccupazione più ampio, includendo le persone senza lavoro classificate come "scoraggiate" o "non immediatamente disponibili".
- È necessario un nuovo indicatore per misurare la "durata media dell'occupazione effettiva" che, a differenza dell'attuale indicatore "durata media della vita lavorativa", non dovrebbe includere periodi di disoccupazione e solo l'occupazione marginale.
- È necessario un nuovo indicatore per misurare l'età media di uscita dei lavoratori dall'ultimo impiego, più che marginale.

---

## Adeguatezza

- È necessaria una definizione operativa di adeguatezza delle pensioni che soddisfi l'obiettivo del Pilastro europeo dei diritti sociali e dei sindacati di "Invecchiare con dignità" (compreso l'accesso a un'assistenza sanitaria e a lungo termine di alta qualità), nel rispetto dei diversi sistemi nazionali.
  - Il valore informativo dell'indicatore esistente "Rapporto di sostituzione aggregato" dovrebbe essere migliorato pubblicando i dati sottostanti, compresa la disaggregazione del reddito pensionistico (quota di pensione pubblica, professionale, personale).
  - L'attuale indicatore "Tasso teorico di sostituzione" dovrebbe essere migliorato e reso più comparabile tra gli Stati membri dell'UE aggiungendo calcoli basati su ipotesi simili (ragionevoli) di età pensionabile. Inoltre, il reddito pensionistico iniziale e l'andamento del reddito pensionistico durante il pensionamento dovrebbero essere illustrati. Per quanto riguarda il reddito da pensione proveniente da schemi a contribuzione definita senza garanzie, dovrebbe essere indicato l'impatto dei diversi tassi di rendimento degli investimenti.
  - È necessario un monitoraggio più approfondito per misurare la copertura formale ed effettiva (sia per i regimi pensionistici pubblici che per quelli professionali). Oltre a quanto già incluso nella versione 0 del quadro di monitoraggio della "Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i subordinati e autonomi" della Commissione europea, la copertura dei "lavoratori standard" e dei disoccupati deve essere inclusa nel processo di monitoraggio.
  - Nel contesto del diffuso passaggio da una prestazione definita a un contributo definito, è necessario un indicatore del rischio relativo di ottenere una pensione inferiore a quella prevista e della gamma potenziale di risultati.
  - Per quanto riguarda l'età pensionabile, è necessario un indicatore che misuri l'età media pensionabile effettiva, relativa alla data di percepimento della pensione di vecchiaia o anticipata.
-



---

# 5

## Sindacati e politica delle pensioni

Questa sezione finale della relazione si rivolge ai sindacati che cercano di promuovere una protezione sociale adeguata e sostenibile a livello europeo, sulla base degli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali e della Raccomandazione. Ciò si inserisce nel contesto politico ed economico stabilito da NextGenerationEU, le proposte dell'UE per la ripresa dopo la pandemia Covid-19 (Commissione europea, 2020). L'obiettivo è quello di fornire un sostegno pratico a un approccio basato sulla conoscenza che consenta ai sindacati di contribuire alla definizione delle politiche europee, degli stati membri e di altri attori. L'elemento centrale è quello di fornire un contributo efficace da parte dei sindacati al semestre europeo e all'elaborazione delle politiche dell'UE, sulla base di un approccio sindacale all'analisi comparativa delle pensioni.

Il semestre europeo è diventato la sede principale per il coordinamento delle politiche economiche e sociali tra gli Stati membri (Guardiancich, Iudicone, Natali, & Raitano, 2019). Il semestre riunisce vari strumenti di governance dell'UE con diverse basi giuridiche: Il Patto di stabilità e crescita (PSC); la procedura per gli squilibri macroeconomici (MIP); gli orientamenti integrati per l'economia e l'occupazione; e le raccomandazioni dell'area euro [gli obiettivi del 2020 possono essere sostituiti da nuovi obiettivi nell' Pilastro europeo dei diritti sociali]. Nell'ambito di tale struttura, la Commissione, il Consiglio dell'UE e il Consiglio europeo, stabiliscono ogni anno le priorità dell'Unione; esaminano i risultati nazionali, i bilanci e i programmi di riforma; producono i Rapporti Paese (CR); e formulano le Raccomandazioni specifiche per paese (CSR). Il semestre è stato esplicitamente concepito per avere una dimensione sociale più solida rispetto alla precedente strategia di Lisbona, includendo orientamenti e obiettivi specifici in materia di povertà e inclusione sociale (Verdun & Zeitlin, 2018).

La pandemia COVID-19 ha determinato un nuovo assetto all'interno del quale il processo del Semestre deve ora ope-

rare. Il PSC è stato parzialmente sospeso e, parallelamente, il ciclo del Semestre per la parte riguardante il coordinamento delle riforme economiche e sociali è ora dedicato anche all'attuazione dei piani nazionali nell'ambito dello strumento per la ripresa e la resilienza. Questo significa un nuovo assetto che potrebbe modificare il ruolo e la tempistica delle raccomandazioni specifiche per paese, e, di conseguenza, la continuazione dell'applicazione di quelle pubblicate nel maggio 2020. La Commissione europea ha definito gli orientamenti strategici per l'attuazione dello strumento per la ripresa e la resilienza nella sua strategia annuale per la crescita sostenibile (ASGS) del 2021 (Commissione Europea, 2021). Questo è il principale strumento per la ripresa al centro di NextGenerationEU, finalizzato a garantire che l'UE emerga più forte e più resistente dalla crisi attuale. La Commissione europea ritiene che, mettendo in luce le carenze di lunga data dei sistemi di protezione sociale, la crisi pandemica permetterà di estendere la protezione sociale a gruppi precedentemente non coperti.

La pubblicazione dell'ASGS ha lanciato il ciclo del semestre europeo di quest'anno. Nell'ASGS dell'anno scorso, la Commissione ha adottato una nuova strategia di crescita basata sul Green Deal europeo e sul concetto di sostenibilità competitiva. L'ASGS di quest'anno prosegue quell'impostazione, con le quattro dimensioni di sostenibilità ambientale, produttività, equità e stabilità macroeconomica, adattando la strategia alle dure conseguenze della crisi pandemica sull'economia dell'UE, sull'occupazione e sui sistemi di protezione sociale. Questi quattro rimangono i principi guida alla base dei piani di ripresa e resilienza degli Stati membri e delle loro riforme e investimenti nazionali. Essi mirano a garantire che la nuova agenda per la crescita contribuisca a gettare le basi per una ripresa verde, digitale e sostenibile. I sindacati svolgono chiaramente un ruolo importante nell'elaborazione delle politiche all'interno di questa struttura, insieme ad altre parti sociali. Possono essere influenti,

---

date le dimensioni dei loro iscritti, il loro ruolo nella contrattazione collettiva e la loro capacità di mobilitazione sociale. In alcuni casi, svolgono un ruolo formale nella governance della protezione sociale, o un'influenza informale attraverso il loro ruolo politico, compresi i legami con i partiti politici. Dispongono inoltre delle risorse operative necessarie per sviluppare contributi efficaci al processo decisionale (Ebbinghaus, 2017).

Purtroppo, il passaggio al ridimensionamento della protezione sociale negli ultimi anni ha visto diminuire la capacità dei sindacati di influenzare il processo decisionale. I sindacati sono naturalmente predisposti al miglioramento della protezione sociale, e sarà per loro più facile influenzare il processo se la tendenza è quella di migliorare la previdenza sociale. Quando i governi cercano attivamente di ridurre la previdenza sociale, diventerà più evidente che la collaborazione e la consultazione arrivano solo fino a un certo punto, poiché il governo continuerà ad avere la responsabilità ultima di definire qualsiasi pacchetto di riforma delle pensioni. Inoltre, la tendenza verso una fornitura più personale, rispetto a quella collettiva, ha avuto un duplice effetto. In primo luogo, i sindacati hanno generalmente incontrato maggiori difficoltà a stabilire un ruolo chiaro in questo settore, rendendo più difficile un loro coinvolgimento. In secondo luogo, ha introdotto nella combinazione degli altri attori economici che possono impiegare risorse ancora più consistenti per influenzare i risultati delle politiche.

Pertanto, i sindacati devono riconoscere le sfide che devono affrontare per esercitare un'influenza efficace sulle politiche pensionistiche, in particolare a livello europeo. Come indicato in precedenza nella presente relazione, esse si concentrano principalmente sui seguenti aspetti:

- Lo squilibrio persistente e persino, in una certa misura, la contraddizione tra gli obiettivi economici e sociali dell'UE, sia per quanto riguarda il modo in cui sono stabiliti sia per quanto riguarda la loro attuazione;
  - La necessità di sviluppare un concetto di adeguatezza più efficace e ampiamente accettato, quando applicato alla previdenza sociale;
  - Il contesto globale in cui si sviluppa la politica pensionistica, sia all'interno delle organizzazioni internazionali che dei mercati finanziari, con idee generiche ma fuorvianti sul cambiamento demografico e su ciò che è considerato come sostenibile; e
- Il crescente coinvolgimento di attori con un interesse commerciale o ideologico nella promozione attiva delle pensioni a capitalizzazione, nonostante l'assenza di elementi che dimostrino che essi forniscono una risposta alle sfide che si trovano ad affrontare.

Nonostante queste sfide, i sindacati devono ancora svolgere il loro ruolo. Ciò dovrebbe includere il seguente lavoro ulteriore:

- Definire chiaramente e promuovere la definizione di «sostenibilità», che tenga pienamente conto degli obiettivi sociali ed economici;
- Sviluppare e promuovere una chiara dichiarazione dell'obiettivo di «Invecchiare con dignità»;
- Sviluppare la definizione operativa di «adeguatezza» e individuare i modelli pensionistici che garantiscano tali standard;
- Lavorare sullo sviluppo di indicatori più significativi che monitorino la fornitura in settori cruciali, come riassunto nella tabella 4.1; e
- Impegnarsi con un piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali per riequilibrare gli obiettivi sociali ed economici del semestre europeo, conseguendo tali obiettivi, utilizzare gli indicatori, continuare a monitorare l'attuazione del Pilastro; la raccomandazione; le raccomandazioni specifiche per paese; e un quadro di valutazione sociale rafforzato per dimostrare l'impatto del Pilastro europeo dei diritti sociali rispetto alla governance economica.

Sarà particolarmente importante effettuare il monitoraggio sistematico delle raccomandazioni specifiche per paese che emergono dal Semestre e che hanno un impatto sulle politiche pensionistiche, tenendo conto nel contempo delle inadeguatezze delle raccomandazioni specifiche per paese esposte nella sezione 1. Queste includono la priorità attribuita agli obiettivi economici rispetto a quelli sociali nella definizione e nel monitoraggio della loro attuazione.

# Appendici

Appendice 1: Panoramica generale dei sistemi pensionistici								
	Pensione di vecchiaia			Pensioni private		Età pensionabile legale		
	Tipo	Retribuzioni	Indicizzazione	Professionale	Individuale	2019	2050	Meccanismo di regolazione automatica
<b>Belgio (BE)</b>	DB/ER	Carriera completa	Prezzi e tenore di vita	M privato V lavoratore autonomo	V	65	67	Nessuno
<b>Bulgaria (BU)</b>	DB/ER	Carriera completa	Prezzi e salari	V	M/V	64.2M/ 61.3 Septies	65	Nessuno
<b>Germania (DE)</b>	DB/ER	Carriera completa	Salari e fattore di sostenibilità	Regime facoltativo	V	65.7	67	Meccanismo automatico di bilanciamento
<b>Spagna (ES)</b>	DB/ER	Ultimi 25 anni	Indice per la rivalutazione delle pensioni	V	V	65.7	67	Nesso tra prestazioni e speranza di vita
<b>Francia (FR)</b>	DB + PS/ER	Carriera completa	Prezzi	V	V	66.8	67	Nesso tra prestazioni e speranza di vita
<b>Croazia (HR)</b>	PS/ER	Carriera completa	Prezzi e salari	Nessuno	M	65M/ 62.3 Septies	65	Nessuno
<b>Italia (IT)</b>	NDC/ER	Carriera completa	Prezzi	V	V	67	69.3	Nesso tra prestazioni e speranza di vita
<b>Lettonia (LV)</b>	NDC/ER	Carriera completa	Prezzi e somma salariale	Nessuno	V	63.5	65	Nesso tra prestazioni e speranza di vita
<b>Lituania (LT)</b>	DB/ER	Carriera completa	Prezzi e salari	M	V	65M/ 60 Septies	65	Nessuno
<b>Polonia (PO)</b>	NDC/ER	Carriera completa	NDC 1st:Salari NDC 2nd:PIL	V	V	65M/ 60 Septies	65M/ 60 Septies	Nesso tra prestazioni e speranza di vita
<b>Paesi Bassi (NL)</b>	PS/ER	Carriera completa	Prezzi e salari	Nessuno	M	65M/ 61.2 Septies	63	Nessuno
<b>Svezia (SE)</b>	NDC/ER	Carriera completa	Salari	Quasi M	V	67	67	Nesso tra prestazioni e speranza di vita/ meccanismo automatico di bilanciamento

PB: Sistema a prestazioni definite | NDC: Sistema nozionale a contribuzione definita | PS: Sistema a punti  
ER: Relativi agli utili | V: Facoltativo | M: Obbligatorio

---

**Appendice 2. Proiezioni della spesa pubblica lorda in materia di pensioni (% del PIL)**

	2016	2040	2070	2070/2016
UE 27	11.9	12.7	11.4	- 0.5 p.p.
Italia	15.6	18.7	13.9	- 1.7 p.p.
Francia	15.0	15.1	11.8	- 3.3 p.p.
Austria	13.8	14.9	14.3	+ 0.5 p.p.
Spagna	12.2	13.9	10.7	- 1.5 p.p.
Belgio	12.1	14.5	15.0	+ 2.9 p.p.
Polonia	11.2	10.8	10.2	- 1.0 p.p.
Croazia	10.6	8.3	6.8	- 3.8 p.p.
Germania	10.1	12.0	12.5	+ 2.4 p.p.
Bulgaria	9.6	9.8	10.9	+ 1.4 p.p.
Svezia	8.2	6.8	7.0	- 1.2 p.p.
Romania,	8.0	7.7	8.7	+ 0.7 p.p.
Lettonia	7.4	6.3	4.7	- 2.6 p.p.

2016-2070 (Commissione europea, Relazione 2018 sull'invecchiamento demografico)

**Appendice 3. Dati demografici ed economici – Previsioni attuali & per il 2070**

	Anno	Popolazione		Rapporto di sostegno – contribuenti per 100 pensionati	Tasso di occupazione tra i 20 e i 64 anni	PIL Indice 2070 (2019 = 100)	Previsione di vita all'età di 65 anni	
		Totale in milioni	Rapporto di dipendenza degli anziani				Maschile	Femminile
Belgio (BE)	2019	11.5	307.7	164.9	70.6	184	79.8	84.3
	2070	11.8	187.6	128.4	70.9		86.3	90.3
Bulgaria (BU)	2019	7.0	277.8	126.8	75.2	184	71.5	78.8
	2070	5.0	164.5	107.9	73.5		82.9	87.7
Germania (DE)	2019	83.1	277.0	157.1	80.6	184	79.1	83.7
	2070	81.7	183.2	103.7	80.7		86.0	89.9
Spagna (ES)	2019	47.1	311.5	195.3	68.1	203	81.2	86.8
	2070	47.0	160.0	149.0	76.2		87.1	91.4
Francia (FR)	2019	67.1	274.0	137.1	71.6	193	80.1	86.3
	2070	69.4	175.7	124.6	74.5		86.7	91.4
Croazia (HR)	2019	4.1	287.4	117.8	66.8	175	75.3	81.6
	2070	3.0	154.8	104.0	69.6		84.3	88.8
Italia (IT)	2019	60.3	257.1	155.1	63.6	166	81.3	85.7
	2070	53.9	152.4	139.1	69.8		87.0	90.9
Lettonia (LV)	2019	1.9	289.0	168.7	77.6	184	70.6	80.2
	2070	1.2	157.2	123.7	77.4		82.6	88.5
Lituania (LT)	2019	8.9	325.7	166.2	76.8	193	79.8	84.3
	2070	9.2	178.9	116.3	79.5		86.3	90.2
Polonia (PO)	2019	38.0	344.8	179.0	73.3	214	74.1	82.0
	2070	30.8	147.5	91.1	72.1		84.3	89.5
Paesi Bassi (NL)	2019	19.3	321.5	108.5	71.0	236	71.9	79.5
	2070	13.7	161.0	88.3	72.7		83.5	88.5
Svezia (SE)	2019	10.3	284.1	230.4	82.1	248	81.4	84.7
	2070	13.1	200.8	151.6	83.0		86.8	90.3
UE-27	2019	447.2	290.7	159.0	73.1	193	78.7	84.2
		424.0	168.9	122.6	76.2		86.1	90.3

Fonte:

Relazione 2021 sull'invecchiamento demografico (European Commission, 2020) e relazione 2018 sull'adeguatezza delle pensioni, Vol 1 (European Commission, 2018)

Vecchio coefficiente di dipendenza dall'età calcolato dalla tabella 1: Popolazione di 20-64/100 abitanti di età pari o superiore a 65 anni

Rapporto disostegno di cui alla tabella III.1.86: contribuenti ogni 100 pensionati, pensioni pubbliche — dati per il 2016 & 2070

Spesa pubblica lorda in materia di pensioni — dati per il 2016 & 2070

#### Appendice 4: Indicatori del mercato del lavoro

	Taux d'emploi (Âge 20-64) %				Taux d'emploi (Âge 55-64) %			Taux d'emploi équivalent temps plein (Âge 20-64) %		
	Totale	Maschile	Femminile	differenziale	Maschile	Femminile	differenziale	Maschile	Femminile	differenziale
<b>Belgio</b>	70.6	74.6	66.6	8.0 p.p.	57.6	47.3	10.3 p.p.	71.4	57.1	14.3 p.p.
<b>Bulgaria</b>	75.2	79.4	70.8	8.6 p.p.	69.3	60.0	9.3 p.p.	78.4	69.9	8.5 p.p.
<b>Germania</b>	80.6	84.6	76.5	8.1 p.p.	77.0	68.3	8.7 p.p.	80.3	59.9	20.4 p.p.
<b>Spagna</b>	68.1	74.0	62.2	11.8 p.p.	61.1	47.0	14.1 p.p.	71.7	55.6	16.1 p.p.
<b>Francia</b>	71.6	75.2	68.1	7.1 p.p.	55.3	50.9	4.4 p.p.	72.9	61.1	11.8 p.p.
<b>Croazia</b>	66.8	72.2	61.5	10.7 p.p.	53.2	36.0	17.2 p.p.	71.0	59.7	11.3 p.p.
<b>Italia</b>	63.6	73.3	53.8	19.5 p.p.	64.8	44.6	20.2 p.p.	70.7	46.5	24.2 p.p.
<b>Lettonia</b>	77.6	79.4	75.9	3.5 p.p.	67.6	67.7	-0.1 p.p.	77.4	72.1	2.3 p.p.
<b>Austria</b>	76.8	81.2	72.4	8.8 p.p.	63.4	46.0	17.4 p.p.	77.6	57.4	20.2 p.p.
<b>Polonia</b>	73.3	81.0	65.5	15.5 p.p.	61.4	39.4	22.0 p.p.	79.5	62.8	16.7 p.p.
<b>Romania</b>	71.0	80.5	61.3	19.2 p.p.	60.3	36.5	23.8 p.p.	78.8	59.7	19.1 p.p.
<b>Svezia</b>	82.1	84.5	79.7	4.8 p.p.	80.0	75.8	4.2 p.p.	81.0	72.7	8.3 p.p.
<b>UE 27</b>	<b>73.1</b>	<b>78.9</b>	<b>67.2</b>	<b>11.7 p.p.</b>	<b>66.1</b>	<b>52.6</b>	<b>13.5 p.p.</b>	<b>76.1</b>	<b>58.7</b>	<b>17.4 p.p.</b>
<b>Migliore/ peggiore</b>	82.1 - 63.6 18.5 p.p.	84.6 - 72.2 12.4 p.p.	79.7 - 53.8 16.1 p.p.		80.0 - 53.2 26.8 p.p.	75.8 - 36.0 39.8 p.p.		81.0 - 70.7 10.3 p.p.	72.7 - 46.5 26.2 p.p.	

Eurostat

## Appendice 5. Tassi di sostituzione teorica previsti (TRR)

	Pensione età	Carriera Durata (anni)	Tasso lordo di sostituzione pubblico obbligatorio	Lordo tasso di sostituzione obbligatorio* privato	Tasso di sostituzione lordo volontario** privato	Sostituzione netta tasso regimi obbligatori	Netto tasso di sostituzione obbligatorio + facoltativo
Italia	71	49	79.5	---	--	91.8	91.8
Austria	65	43	76.5	---	---	89.9	89.9
Spagna	65	43	72.3	---	---	83.4	83.4
Francia	66	44	60.1	---	---	73.6	73.6
Belgio	67	45	46.8	---	14.2	66.2	72.4
Lettonia	65	43	44.6	---	---	54.3	54.3
Svezia	65	43	41.6	12.5	---	53.4	53.4
Germania	67	45	38.7	---	13.5	51.9	68.0
Polonia***	65	43	29.4	---	---	35.1	35.1

Fonte: OCSE, Pensions at a Glance 2016, tabelle 51, 5.3, 5.6

Nessun dato fornito dall'OCSE per Bulgaria, Croazia e Romania

Ipotesi principali (scenario di base):

Ingresso nel mercato del lavoro nel 2018 all'età di 22 anni

Carriera completa costantemente al salario medio (si ipotizza che il salario reale cresca del 1,25 % annuo)

Pensionamento all'età pensionabile prevista dalla legge nazionale

(Per i regimi di prefinanziamento) Il tasso medio reale di rendimento degli investimenti: 3 % p.a.

I calcoli si riferiscono al principale sistema nazionale per i dipendenti del settore privato.

\* L'OCSE classifica i regimi con un tasso di copertura almeno dell'85 % come (quasi) obbligatori

\*\* L'OCSE considera i sistemi privati volontari con un tasso di copertura superiore al 40 %

\*\*\* Valore per gli uomini (per le donne l'età pensionabile è di 60 anni, i tassi di sostituzione sono inferiori)

---

# Bibliografia

- Barr, N., & Diamond, P. (2010). *Pension Reform; A Short Guide*. Oxford: Oxford University Press.
- Davis, A., Hirsch, D., Padley, M., & Shepherd, C. (2020, July 8). *A Minimum Income Standard for the United Kingdom in 2020*. Retrieved from Josef Rowntree Foundation: [file:///C:/Users/brinl/AppData/Local/Temp/a\\_minimum\\_income\\_standard\\_for\\_the\\_united\\_kingdom\\_in\\_2020\\_-\\_report.pdf](file:///C:/Users/brinl/AppData/Local/Temp/a_minimum_income_standard_for_the_united_kingdom_in_2020_-_report.pdf)
- Ebbinghaus, B. (2017). *The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe*. In P. Lang, *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: PIE.
- ETUC. (2019, April 4). *ETUC Action on access to social protection (Resolution)*. Retrieved from ETUC: <https://www.etuc.org/en/document/etuc-action-access-social-protection-resolution>
- ETUC. (2019, July 4). *ETUC Action Programme 2019-2023*. Retrieved from ETUC: <https://www.etuc.org/sites/default/files/publication/file/2019-08/CES-14e%20Congre%CC%80s-Action%20Programme-UK-02.pdf>
- ETUC. (2021, February 24). *Economic Governance European Semester*. Retrieved from ETUC: <https://www.etuc.org/en/issue/economic-governance-european-semester>
- European Commission. (2008). *Demography Report 2008: Meeting Social Needs in an Ageing Society*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2010, July 7). *EU launches public debate on the future of pensions*. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=839>
- European Commission. (2012). *White Paper: An Agenda for Adequate, Safe and Sustainable Pensions*. Brussels: European Commission. Retrieved from European Commission: <https://www.esn-eu.org/news/agenda-adequate-safe-and-sustainable-pensions>
- European Commission. (2015, May 5). *Graph of the week: Ageing report*. Retrieved from European Commission: [https://ec.europa.eu/economy\\_finance/graphs/2015-05-12\\_ageing\\_report\\_en.htm](https://ec.europa.eu/economy_finance/graphs/2015-05-12_ageing_report_en.htm)
- European Commission. (2015). *The 2015 Ageing Report: Economic and Budgetary projections for the 28 EU Member States (2013-2060)*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2017). *European Pillar of Social Rights*. Retrieved from European Commission: [https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights\\_en](https://ec.europa.eu/info/european-pillar-social-rights_en)
- European Commission. (2018). *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2018). *The 2018 Pension Adequacy Report: current and future income adequacy in old age in the EU, Volume 1*. Brussels: European Commission.
- European Commission. (2019, November 11). *Council Recommendation on access to social protection*. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?langId=en&catId=89&newsId=9478&furtherNews=yes>
- European Commission. (2019, September 12). *Social Scoreboard*. Retrieved from European Commission: <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>



- 
- European Commission. (2020, December). *Monitoring framework on Access to social protection for workers and the self-employed - Version 0*. Retrieved from European Commission: <https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8358&furtherPubs=yes>
- European Commission. (2020, September 17). *NextGenerationEU: Commission presents next steps for €672.5 billion Recovery and Resilience Facility in 2021 Annual Sustainable Growth Strategy*. Retrieved from European Commission: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP\\_20\\_1658](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_20_1658)
- European Commission. (2020). *The 2021 Ageing Report: Underlying Assumptions & Projection Methodologies*. Luxembourg: European Commission.
- European Commission. (2021, February 24). *Annual Sustainable Growth Strategy 2021*. Retrieved from European Commission: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0575&from=en>
- European Commission. (2021, November 2020). *Demographic change in Europe - green paper on ageing*. Retrieved from European Commission: [https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/better-regulation/have-your-say/initiatives/12722-Demographic-change-in-Europe-green-paper-on-ageing_en)
- European Commission. (2021, February 22). *EU Economic governance: monitoring, prevention, correction*. Retrieved from European Commission: [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction_en)
- European Union Agency for Fundamental Rights. (2018). *Fundamental Rights Report 2018*.
- Eurostat. (2021, February 2). *Closing the gender pension gap?* Retrieved from Eurostat: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/-/ddn-20210203-1>
- Eurostat. (2021). *European Union Labour Force Survey*. Retrieved from Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU\\_labour\\_force\\_survey\\_%E2%80%93\\_data\\_and\\_publication](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/EU_labour_force_survey_%E2%80%93_data_and_publication)
- Eurostat. (2021). *Glossary: Employed person - LFS - Statistics Explained*. Retrieved from Eurostat: [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employed\\_person\\_-\\_LFS](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Glossary:Employed_person_-_LFS)
- Guardiancich, I., Ludicone, F., Natali, D., & Raitano, M. (2019). *European challenges for pension adequacy: Background Paper*. Brussels: ETUC.
- Harasty, C., & Ostermeier, M. (2020). *Population Ageing: Alternative measures of dependency and implications for the future of work*. Geneva: ILO.
- Mackenbach, P. D., Meerding, D. W., & Kuns, D. A. (2007, July). *Economic implications of socio-economic inequalities in health in the European Union*. Retrieved from European Commission: [https://ec.europa.eu/health/ph\\_determinants/socio\\_economics/documents/socioeco\\_inequalities\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/ph_determinants/socio_economics/documents/socioeco_inequalities_en.pdf)
- Marmot, S. (2013, December). *Health inequalities in the EU — Final report of a consortium. Consortium lead: Sir Michael Marmot*. Retrieved from European Commission: [https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social\\_determinants/docs/healthinequalitiesineu\\_2013\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/health/sites/health/files/social_determinants/docs/healthinequalitiesineu_2013_en.pdf)
- OECD. (2019). *Health at a Glance 2019: OECD Indicators*. Paris: OECD Publishing.
- OECD. (2019). *Pension at a Glance 2019, OECD and G20 Indicators*. Paris: OECD.
- Sabato, S., Corti, F., Spasova, S., & Vanhercke, B. (2019). *Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*. Brussels: European Economic and Social Committee.
- Verdun, A., & Zeitlin, J. (2018). *Introduction: the European Semester as a new architecture of EU socioeconomic governance in theory and practice*. *Journal of European Public Policy*, 137-148.
- Wöss, J., & Türk, E. (2011). *Dependency ratios and demographic change: The labour market as a key element*. Brussels: ETUI.
-

**[www.etuc.org](http://www.etuc.org)**

— — —

**[etuc.spa.org](http://etuc.spa.org)**