

# Studio esperto

## Rivisitare il monitoraggio sociale dell'UE: Un approccio basato sulle necessità nella prospettiva dei lavoratori

*Progetto CES SociAll*

**Autori:** Jozef Pacolet\*, Josef Wöss\*\*, Lynn De Smedt\* & Frederic De Wispelaere\*

\* HIVA — KU Lovanio;

\*\* Arbeiterkammer Wien

## 1 | Introduzione

L'Unione europea è sempre più interessata a monitorare gli sviluppi macroeconomici e socioeconomici, ad esempio nell'ambito della procedura per gli squilibri macroeconomici, o in quello della protezione sociale. La rapida e unanime adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali, pubblicato nel novembre 2017, ha dato un impulso senza precedenti da parte dell'Unione europea ad un maggiore sviluppo dell'"economia sociale di mercato", che cerca di coniugare il progresso economico con quello sociale. Sempre più spesso gli indicatori sociali si affiancano ai tradizionali indicatori economici e acquisiscono un proprio rango, come nel caso del "quadro di valutazione della situazione sociale" che monitora il seguito dato al Pilastro sociale europeo e, soprattutto, al Semestre europeo. In tal modo il monitoraggio delle politiche sociali si avvicina o si colloca al centro della politica economica, come del resto dovrebbe essere. Il "monitoraggio sociale", sempre più dettagliato, sta diventando sempre più importante, e si rivela inoltre utile ai fini di una corretta valutazione degli effetti, delle conseguenze e dei risultati conseguiti dalle decisioni politiche. Ciò contribuisce a rendere non solo l'elaborazione e l'attuazione delle politiche più trasparenti, ma anche e la loro valutazione. Contribuisce inoltre alla preparazione delle principali relazioni sulla dimensione sociale dell'UE, come la relazione sull'occupazione e sviluppi sociali in Europa (ESDE), la relazione sull'invecchiamento demografico e la relazione sull'adeguatezza delle pensioni. Sono infine importanti ai fini di una migliore programmazione delle politiche.

Il monitoraggio non è solo di tipo descrittivo, ma può anche essere normativo. Per tale ragione, è estremamente importante che le organizzazioni sindacali esaminino con attenzione il sistema di monitoraggio esistente. Tra i vari ambiti della protezione sociale si segnala quello delle pensioni, relativo ad un "rischio sociale" da considerarsi autonomamente o in combinazione con altri istituti di sicurezza sociale quali il prepensionamento, l'invalidità, la malattia, la sanità e l'assistenza a lungo termine (LTC, acronimo dell'espressione inglese Long-Term Care). A riguardo, l'attuazione della raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale è accompagnata da un quadro di monitoraggio ambizioso e dettagliato sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori autonomi e

Con il sostegno finanziario dell'Unione europea



subordinati. È stata recentemente pubblicata una "versione 0" del quadro di monitoraggio per valutare l'attuazione della raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale, approvata dal comitato per la protezione sociale, che introduce indicatori nel settore della protezione sociale, come l'adeguatezza delle pensioni e le lacune nella copertura da parte dei sistemi di protezione sociale (CE, 2020).

Nel presente studio di esperto realizzato nel quadro del progetto CES SociAll, si commenta il quadro di monitoraggio sull'accesso alla protezione sociale e la sua capacità di riflettere la complessa realtà sociale che incide su pensioni adeguate ed efficaci. La CES intende estendere il concetto di sistema pensionistico adeguato e sostenibile a quello più ampio di "invecchiare con dignità" (CES, 2019). Per tale motivo, la presente relazione esamina i diversi fattori da considerare ai fini di una valutazione dei regimi pensionistici in vigore, e di come migliorare la valutazione corrente della sostenibilità delle pensioni, sulla base della relazione sull'invecchiamento demografico 2018/2021 e della relazione sull'adeguatezza delle pensioni 2018/2021.

La raccomandazione del Consiglio dell'8 novembre 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, in linea con i principi del pilastro europeo dei diritti sociali in tema di diritti degli anziani, mira a garantire la copertura formale ed effettiva nonché l'adeguatezza delle prestazioni dei sistemi di protezione sociale, incluse le pensioni, a tutti i lavoratori subordinati ed autonomi. La CES ha ripetutamente sottolineato l'importanza del quadro di valutazione della situazione sociale per monitorare lo stato di attuazione dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali e gli obiettivi più specifici della raccomandazione. Monitorare la realtà in modo completo e approfondito assicura inoltre coerenza tra le varie politiche, in modo che le pensioni inique, inefficaci e inadeguate ricevano una maggiore attenzione nell'ambito del quadro della governance economica europea. La CES è dell'avviso che "è inoltre necessario integrare il quadro di valutazione della situazione sociale nell'ambito più ampio del monitoraggio dei 20 principi del Pilastro (...)" (CES, 2019). Occorre sviluppare una dimensione nell'ambito del quadro di valutazione della situazione sociale e combinare indicatori che permettano di individuare eventuali sovrapposizioni tra i diversi principi, in modo che le correlazioni positive o negative tra pilastri, sinergie, effetti di ricaduta, ecc. possano essere meglio valutate nell'elaborazione delle politiche. Questo aspetto è particolarmente rilevante nell'ambito delle pensioni, dato l'impatto potenziale degli interventi normativi, politici ed economici sulla loro copertura, efficacia e adeguatezza. Al fine di sviluppare una visione più olistica della protezione sociale, e più precisamente durante la vecchiaia, la presente relazione si concentra sul confronto tra il primo e il secondo pilastro delle pensioni e sulla disponibilità e accessibilità economica dell'assistenza sanitaria e di quella a lungo termine.

La relazione a tal riguardo include le seguenti fasi di ricerca:

- Colloca il quadro di monitoraggio nell'ambito della governance macroeconomica a livello europeo e il suo impatto in quello del dibattito sulla sostenibilità e l'adeguatezza della protezione sociale. Il presente capitolo analizza l'importanza e l'impatto crescenti del monitoraggio sociale attraverso il quadro di valutazione, anche allargato, del Pilastro europeo dei diritti sociali nell'ambito del monitoraggio dei bilanci pubblici nel come previsto dal Semestre europeo, ed implicitamente utilizzati nelle relazioni sull'invecchiamento demografico 2018 e 2021; e nelle relazioni sull'adeguatezza delle pensioni 2018 e 2021;
- Commenta il quadro di monitoraggio della raccomandazione sulla protezione sociale per tutti proposta dalla Commissione europea insieme al sottogruppo sugli indicatori del Comitato per la protezione sociale;
- Propone nuove statistiche pertinenti che integrano quelle esistenti sulla sostenibilità e l'adeguatezza delle pensioni e insiste sulla necessità di completarle con indicatori

- sull'adeguatezza, nel senso della disponibilità e dell'accessibilità economica dei servizi sanitari e di un'assistenza a lungo termine che garantisca un "invecchiamento dignitoso";
- Trae alcune conclusioni e raccomandazioni generali.

## 2 | Ampliare gli indicatori sociali ed economici europei: una narrativa dei lavoratori

### 2.1 Un eccesso di strumenti di monitoraggio

Il numero di strumenti per monitorare gli sviluppi economici e sociali a livello europeo è in costante aumento. Alcuni sono propri della governance formale prevista della convergenza economica e sociale introdotta dal trattato di Maastricht e dalla successiva tabella di marcia per la stabilità e la crescita. Altri fanno parte di analisi o relazioni ad hoc. Le statistiche e gli indicatori sono o possono diventare obiettivi e quindi farsi normativi. Quando un obiettivo politico è rilevante, "esplicitarlo" in una statistica rappresenta un passo in avanti. A volte il numero di indicatori chiave è limitato, tuttavia ulteriori dimensioni rilevanti vengono messe in luce da più indicatori, e sempre più dettagliati. Dopo tutto, il diavolo è nei dettagli. Dalla carenza di statistiche si passa ad un eccesso di statistiche.

Il monitoraggio sociale europeo può essere definito come l'osservazione sistematica e continuativa dei sistemi di protezione sociale e dei diritti sociali nell'UE e dei relativi cambiamenti nel corso del tempo. Lo scopo del monitoraggio è quello di stabilire se siamo sulla buona strada rispetto a dove vogliamo andare principalmente attraverso l'utilizzo di strumenti di misurazione quantitativi, quali ad esempio sistemi di indicatori e quadri di controllo degli indicatori. È opportuno operare una distinzione tra i sistemi di monitoraggio che si basano sui dati, sulle politiche e (...) sui bisogni. I sistemi che si basano sulle politiche di solito partono da preoccupazioni e obiettivi politici che sono stati concordati attraverso discorsi politici o processi decisionali, mentre i sistemi basati sui dati risultano generalmente essere piuttosto pragmatici, partendo semplicemente dalle fonti di dati disponibili. Un sistema di monitoraggio che si basa sulle esigenze dei lavoratori parte dalle preoccupazioni e dagli obiettivi che i lavoratori e i loro rappresentanti si sono posti. Costituiscono il punto di riferimento per i quadri di controllo e le statistiche esistenti.

Talvolta le statistiche in uso non includono alcuni aspetti, il che costituisce un'occasione per individuare, quantificare e forse rendere tali statistiche più normative. Altre volte è utile sviluppare dimensioni nuove, utili ai propri fini, come ad esempio indicatori dettagliati, di sintesi e indicatori chiave, per fare emergere la propria narrazione e sostenere i propri obiettivi. Tuttavia, costruire, sviluppare e gestire statistiche è sforzo costoso, per cui dovremmo approfittare del crescente numero di quadri di controllo, rapporti tematici e indicatori disponibili per sostenere le nostre tesi o per giungere a una comprensione ad una lettura condivisa.

È necessario inoltre considerare una dimensione nazionale ed una transnazionale. La responsabilità principale in materia sociale ed economica è a livello nazionale, in virtù del sacrosanto principio di sussidiarietà, quintessenza dell'integrazione economica e sociale europea. Allo stesso tempo, tuttavia, l'ambizione e la realtà della sempre maggiore mobilità dei lavoratori e dei cittadini fanno sì che la dimensione transnazionale della protezione sociale sia in aumento.

Ma le statistiche non possono cogliere tutto in modo tempestivo. Una valutazione corretta del processo decisionale politico e delle relative aspettative rappresentano un migliore "indicatore di allerta precoce" di ciò che potrebbe accadere. Quando si parla di "monitoraggio" si ha talvolta l'impressione che ciò possa essere operato solo con numeri e indicatori quantitativi e che non si possano utilizzare metodi qualitativi, come rivolgere domande aperte ai "beneficiari". Un monitoraggio basato unicamente su indicatori quantitativi potrebbe del resto dare l'impressione che, in mancanza di cifre, nulla stia accadendo. Lo scopo del monitoraggio è quello di determinare se siamo sulla strada giusta per arrivare dove vogliamo andare. È possibile integrare gli indicatori

quantitativi ponendo domande qualitative per comprendere meglio se si stanno raggiungendo i risultati attesi. Ciò dovrebbe inoltre fornire anche un quadro migliore e più completo della realtà.

Per quanto riguarda i dati relativi ai diritti alle prestazioni sociali, gli indicatori quantitativi si basano invece sulla raccolta e sul trattamento di informazioni qualitative basate sui testi normativi. Ciò prevede l'analisi dell'entità delle prestazioni sociali sulla base dei criteri di ammissibilità (ovvero gruppo di riferimento — campo di applicazione personale), delle condizioni di ammissibilità (ossia periodo di attesa, anzianità, durata della prestazione), se specifiche o universali, verifica delle risorse utilizzate e livello delle indennità erogate.

Il monitoraggio della dimensione transnazionale della protezione sociale contribuisce a individuarne le lacune, sia in termini di protezione dei diritti in materia di sicurezza sociale che di condizioni di lavoro delle persone mobili all'interno dell'UE (cittadini dell'UE in mobilità, lavoratori distaccati, stagionali, frontalieri, ecc.). Gli spostamenti tra Stati membri non dovrebbero ledere la qualità della protezione sociale o la sua copertura. È difficile traslare il quadro giuridico attraverso indicatori quantitativi, che necessita invece di una valutazione qualitativa propria al fine di migliorare le politiche transnazionali di protezione sociale.

Tali caratteristiche dettagliate determinano gli indicatori macroeconomici e vanno e tenute in considerazione quando si leggono le statistiche aggregate. Talvolta ricorriamo a indici compositi.

"Gli indici compositi impongono modelli normativi per la scelta e l'aggregazione degli indicatori, inclusi i pesi delle diverse componenti. Raramente sono trasparenti o addirittura espliciti"<sup>1</sup>.

È comunque di importanza strategica sviluppare indicatori propri nonostante il gran numero di quadri di controllo e indicatori esistenti. L'allegato 3 riporta tre esempi di indicatori sintetici, che mostrano i punti di forza e di debolezza di alcuni indicatori. Il primo è l'indicatore della CES "EUSDG8 Decent Work and Economic growth Index 2010". Un grafico riassume il livello di sviluppo economico e di protezione sociale, ed è possibile individuare un determinato paese e i progressi compiuti durante un certo periodo di tempo. I risultati complessivamente positivi di alcuni paesi (ad esempio il Belgio) devono essere completati da una descrizione della situazione nazionale ... e da quali ulteriori progressi sono necessari.

Simili indicatori sintetici sono quello sulla qualità del sistema pensionistico sviluppato da organizzazioni private come MERCER o dalla Health Consumer Powerhouse. Essi ricevono grande attenzione da parte dei media, dei politici e persino da studi accademici<sup>2</sup>, per cui è importante valutare, nel bene e nel male, le informazioni disponibili in tali studi. L'entità di un regime finanziato, che secondo alcuni è più sostenibile, influenza ad esempio, l'indicatore MERCER, *quod non*. Tali indicatori o pubblicazioni hanno uno scopo preciso; in questo caso, l'obiettivo è quello di estendere le pensioni private a capitalizzazione a scapito dei regimi pubblici finanziati a ripartizione.<sup>3</sup>

L'indice europeo dei consumatori di sanità (EHCI) realizzato dalla Health Consumer Powerhouse è un altro esempio di indice. Quest'ultimo classifica i vari paesi non solo in base alle loro prestazioni a livello globale, ma fornisce inoltre dettagli sull'accessibilità, i diritti dei pazienti, i risultati, la gamma dei servizi offerti, la prevenzione e la disponibilità di prodotti farmaceutici. Ancora una volta,

1 Per una descrizione interessante sugli indicatori compositi, quali l'indicatore sullo sviluppo globale e i quadri di controllo, cfr. Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (2020).

2 Ad esempio, il nostro collega L Delsen (2021) lo cita per illustrare la qualità del sistema pensionistico Durch.

3 Ad esempio, la composizione distorta dell'indice è dimostrata dal fatto che 9 delle 11 domande relative all'adeguatezza non operano alcun riferimento al reddito da pensione. Alcuni esempi:

- "Qual è il tasso di risparmio netto delle famiglie nel paese?"

- "I contributi volontari versati da un lavoratore con un reddito medio in un regime pensionistico a capitalizzazione sono trattati in modo più favorevole dal sistema fiscale rispetto a risparmi analoghi versati su un conto bancario?"

- "I redditi da investimenti percepiti dai piani pensionistici sono esenti da imposta nei periodi di prepensionamento e/o di pensionamento."

- "In caso di divorzio o separazione, i diritti pensionistici maturati dalle persone fisiche ricadono generalmente nella ripartizione complessiva dei beni?"

osserviamo che essi svolgono un ruolo importante nella valutazione generale dello sviluppo dei regimi di welfare.<sup>4</sup> Le statistiche e gli indicatori sono quindi rilevanti.

## 2.2 Il monitoraggio dei risultati economici dopo il trattato di Maastricht

Ogni cinque anni, dal 1995, uno di noi organizza un convegno "sullo stato del welfare in Europa" (e nel 1992 una pre-conferenza sull'integrazione economica e monetaria e la protezione sociale in Europa)<sup>5</sup>. Il tema centrale di tali convegni era identico a quello della presente relazione, ovvero come gli obiettivi della governance economica macroeconomica e i vincoli di bilancio possono coniugarsi con il progresso sociale.

La serie di convegni è cominciata nel 1995, alcuni anni dopo la firma del trattato di Maastricht nel 1992. All'epoca dividevo il timore comune a molti ricercatori e movimenti sociali che una maggiore integrazione economica europea, ed in particolare le condizionalità collegate a quest'ultima, potesse ostacolare un maggiore progresso sociale. La successione temporale dei vari convegni ha coinciso non solo con l'allargamento dell'UE, che è stato uno dei maggiori successi dell'integrazione europea, ma anche con le crisi che l'UE ha dovuto superare. La governance economica ha nel contempo preso avvio.

Proprio nel 1995 è stato inoltre concordato il patto di stabilità e crescita, che doveva attuare i criteri di convergenza sulle finanze pubbliche contenuti nel trattato di Maastricht, i criteri di disavanzo e debito e la governance a livello europeo e nazionale delle finanze pubbliche. Le finanze pubbliche dipendono dalle molte funzioni dello Stato, ma sono in larga misura legate allo Stato sociale. Fin dall'inizio, la protezione sociale è stata al centro del monitoraggio macroeconomico, a causa dell'impatto sulle finanze pubbliche, ed attualmente è ancora più importante per quanto avvenuto sin da allora<sup>6</sup>.

Nel corso degli anni la governance macroeconomica delle finanze pubbliche è stata potenziata, rinnovata, rafforzata o resa più flessibile fino ad essere stata attualmente sospesa con l'attivazione della clausola di salvaguardia fino a quando le conseguenze economiche dovute alla pandemia non termineranno.

Abbiamo organizzato un convegno ogni cinque anni e talvolta abbiamo avuto l'impressione non solo di accompagnare il percorso del processo di allargamento europeo, ma anche di passare di crisi in crisi, non da ultimo quella attuale. Al tempo stesso, abbiamo assistito in alcuni momenti ad una maggiore convergenza economica, alla tempra della protezione sociale e a grandi progressi in altri ambiti. Più le economie sono diventate ricche, tanto più vogliono assicurazioni o assicurazioni sociali, e protezione sociale. Alla conferenza del 2015 si riportavano ancora storie orribili di quanto accaduto ai sistemi di protezione sociale cinque anni prima a causa degli errori determinati da politiche di austerità dogmatiche (Pacolet, J., De Wispelaere, F., 2015). Dopo le crisi del credito del 2011, il ruolo della protezione sociale quale stabilizzatore automatico è risultato da allora ancora più evidente, e ancora di più durante la crisi del Covid (Pacolet, J., De Smedt, L., De Wispelaere, F., 2021).

La sesta conferenza sullo stato del welfare, che intendeva ripercorrere quanto avvenuto durante i cinque anni precedenti, ha nuovamente posto il seguente quesito: lo Stato sociale sta acquisendo maggiore rilevanza, spazi, sta agevolando il radicamento di una vera e propria economia sociale di mercato, oppure è in declino, e i processi di privatizzazione stanno avendo la meglio? Uno di noi si

4 Ad esempio, l'indice Eurohealth consumer è stato citato per valutare la qualità del sistema sanitario in Belgio da Marc Justaert ex presidente di una cassa malattia belga e nei Paesi Bassi dal noto esperto di salute pubblica Ben Wynand van de Ven (citato in Pacolet, 2017).

5 Per un la serie di conferenze si veda all'indirizzo <https://hiva.kuleuven.be/nl/onderzoek/thema/verzorgingsstaat/p/The-State-of-the-Welfare-State-in-EU-overview>

6 Per una panoramica della governance europea delle finanze pubbliche consigliamo due eventi interessanti organizzati recentemente dal Consiglio economico europeo belga, cfr. "Bienvenue sur la plateforme du débat sur les finances publiques" <http://www.ccecrb-debat.be/>

è sorpreso leggendo le statistiche correnti, e apprendere ascoltando le relazioni nazionali, che i processi di privatizzazione restano comunque limitati, sia sotto forma di organizzazioni private, che di assicurazioni private o di spese non rimborsabili per l'assistenza sanitaria o di lunga durata. La conclusione di questa serie di convegni è stata che la protezione sociale è un dispositivo tecnico di solidarietà superiore e, allo stesso tempo, è quanto i cittadini vogliono.

La **prima osservazione** che si può trarre da questa serie di convegni e dopo quasi 30 anni di monitoraggio delle statistiche e delle politiche sugli sviluppi economici e sociali è che non vi è alcuna contraddizione tra progresso economico e progresso sociale, semmai tutt'altro. La convergenza economica verso l'alto è avvenuta, forse troppo poco o troppo lentamente, pur subendo interruzioni. Del resto, la nostra serie di convegni ci ha dato l'impressione di passare di crisi in crisi, portandoci indietro di dieci anni. La convergenza sociale verso l'alto della protezione sociale, anche se considerata attraverso il semplice indicatore della spesa totale per la protezione sociale in percentuale del PIL, non è migliorata in misura sufficiente, e certamente non abbastanza in quei paesi che già registravano lacune. Tuttavia, erano i responsabili politici nazionali ad averne la competenza. L'indicatore che abbiamo citato della spesa totale per la protezione sociale in percentuale del PIL non è ovviamente così "semplice". Si tratta dell'indicatore chiave usato dalla Commissione europea dal 2009 nelle relazioni triennali sull'invecchiamento demografico (cfr. oltre).

La conclusione secondo cui il progresso sociale è possibile è rafforzata da quanto avvenuto negli ultimi cinque anni. In questo periodo degli ultimi cinque anni è apparsa improvvisamente l'iniziativa della Commissione Juncker sul Pilastro europeo dei diritti sociali è stata del resto presentata all'improvviso durante tale quinquennio. Nel 2017 abbiamo dovuto presentare una relazione per un convegno organizzato dall'EZA sul Pilastro sociale, e l'unico titolo che ci venne in mente è stato "La grande ambizione del Pilastro europeo dei diritti sociali"<sup>7</sup>. Tutti si sorpresero infine di come tale proposta venne facilmente adottata al vertice sociale di Göteborg il 17 novembre 2017. Molti altri si sono poi nuovamente sorpresi del fatto che il quadro di controllo annunciato per il monitoraggio fosse già operativo nel 2018 e applicato al Semestre europeo, di conseguenza rafforzando ulteriormente l'attenzione nei confronti della dimensione sociale della governance europea degli Stati membri. Il Pilastro sociale ha ispirato o sostenuto molte nuove iniziative. La nuova Commissione ci ha nuovamente sorpreso annunciando la necessità di adottare un piano d'azione sul Pilastro sociale e, per contrastare la crisi, attivare la clausola di salvaguardia generale del patto di stabilità e crescita per il 2020, il 2021 e forse anche per il 2022. Una discussione sulla riforma del patto di stabilità e crescita, che consentirà probabilmente di aumentare gli investimenti pubblici finanziati con il debito è stata infine annunciata.

Nel prossimo capitolo daremo un esempio concreto del grande impatto di uno dei principi enunciati dal Pilastro dei diritti sociali, quello dell'accesso alla protezione sociale per tutti, che ha determinato l'adozione di una raccomandazione su tale principio, seguita poi dai vari processi di attuazione nazionali, e da un monitoraggio approfondito degli stessi. La conclusione ora è già che il Pilastro contribuirà davvero a un ulteriore progresso sociale. La tesi discussa durante il convegno sullo "stato del welfare" è che siamo, o stiamo diventando economie ricche, o dovremmo comunque mirare a questo, e che tale processo va di pari passo con un maggiore progresso sociale. L'iniziativa di valutare un'adeguata protezione sociale per tutti i lavoratori, compresi i lavoratori atipici e indipendenti, ha già rivelato che non è sempre e ovunque il caso o solo in certa misura. Si tratterà di una questione di volontà politica correggere tale situazione. Tuttavia, da economista che percepisce i punti deboli dei lavoratori autonomi, che pure sono occupazioni standard, nonché le debolezze dei lavori atipici, e talvolta perfino precari, sempre più in aumento, mi interrogo se la nuova struttura industriale della nostra economia sia sufficientemente forte da garantire una protezione sociale dignitosa. Mi preoccupa tanto la forza e la produttività della nostra economia quanto la volontà di garantire a tutti un'adeguata protezione sociale.

---

<sup>7</sup> Cfr. relazione EZA di Pacolet, Op de Beeck, & De Wispelaere (2018)

### 2.3 La governance economica non ostacola il progresso sociale

La **seconda osservazione** è che non esiste alcuna contraddizione tra la necessità di garantire la sostenibilità delle finanze pubbliche e il progresso sociale. La sostenibilità delle finanze pubbliche è al centro della governance economica a partire dal trattato di Maastricht.

Tale governance macroeconomica è messa in discussione, oppure diciamo così, in fase di riforma (sebbene sia stata più volte riformata negli ultimi 25 anni). L'attuale monitoraggio sta diventando troppo complesso, e allo stesso tempo, in linea di principio, non intende interferire con le politiche nazionali in materia di spesa pubblica. Il problema principale era costituito dal disavanzo e il debito pubblico. La maggiore preoccupazione durante e dopo le due crisi passate, ed in particolare dopo la crisi del debito, è che il monitoraggio non impedisse gli effetti pro-ciclici, invece di migliorare la stabilizzazione macroeconomica. Le attuali proposte di riforma del Comitato consultivo europeo per le finanze pubbliche<sup>8</sup> mirano a mantenere l'obiettivo del debito quale fattore importante della sostenibilità e a concentrarsi maggiormente sulla crescita della spesa netta. Ciò implica, correttamente, che la governance macroeconomica non definirà quale debba essere il livello di spesa sociale, ma che dovrebbe un suo finanziamento adeguato. Il monitoraggio macroeconomico e la governance non dovrebbero essere in conflitto con il progresso sociale. Se i paesi desiderano migliorare il proprio livello di protezione sociale o convergere verso un livello più elevato non stanno minacciando la governance economica. Un basso debito pubblico contribuisce alla sostenibilità dei sistemi pensionistici pubblici e di altri sistemi di protezione sociale. Il problema è forse più che altro che in molti paesi non abbiamo potuto conseguire tale obiettivo durante gli ultimi vent'anni, sebbene ne avremmo potuto usufruire nei prossimi vent'anni.

### 2.4 Il monitoraggio sociale in Europa è "all'altezza" del monitoraggio economico

La **terza osservazione** è che il monitoraggio sociale (e l'interesse per quest'ultimo) avviene a livello di monitoraggio economico. Lo dimostra come l'adozione quasi immediata del Pilastro europeo dei diritti sociali sia stata accompagnata da un quadro di controllo della realizzazione dei suoi 20 principi e del ruolo nella governance europea delle finanze pubbliche nazionali nel Semestre europeo.

Sono previsti un numero considerevole di obiettivi e indicatori per monitorare la governance macroeconomica, e giustamente la stessa strategia è adottata per monitorare la protezione sociale. I risultati relativi alla protezione sociale sono ripresi dalle relazioni principali come ad esempio quella sull'invecchiamento demografico della DG ECFIN (pubblicata all'inizio di maggio di quest'anno) e dalla relazione sull'adeguatezza delle pensioni e da una nuova relazione sull'assistenza a lungo termine della DG EMPL e del comitato per la protezione sociale (la cui pubblicazione è prevista a giugno 2021). Vengono pubblicate ogni tre anni, forse perché c'è bisogno di tempo per aggiornarle, ma ancor di più tempo, suggeriamo, ci vuole per digerire i dati che contengono, dal momento che le informazioni riguardano gli elementi strutturali della sostenibilità e dell'adeguatezza della protezione sociale. Ci chiediamo in questa relazione se non siano necessari altri scenari o nuove statistiche. Tali relazioni fanno sono tuttavia tra le migliori in circolazione e non richiedono informazioni ulteriori o aggiuntive, ma solo una lettura ed un utilizzo opportuno per supportare la costruzione di tesi sindacali. Dovremmo considerarle più delle relazioni contenenti informazioni che non delle regole. Queste ultime dovrebbero essere proposte dai politici, dai sindacati o dai ricercatori universitari indipendenti. Un'altra relazione del progetto SociAll contiene un contributo importante riguardo a teorie del mercato del lavoro più ambiziose<sup>9</sup>.

Ad esempio, uno di noi utilizza la relazione sull'invecchiamento demografico sin dalla prima edizione pubblicata nel 2009, e lo fa a proprio modo e per il proprio paese. Poiché la situazione varia da un paese all'altro, dovremmo valutare le ipotesi formulate in maniera critica. Ad esempio, fin

<sup>8</sup> [https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/european-fiscal-board-questions-and-answers\\_en](https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/european-fiscal-board-efb/european-fiscal-board-questions-and-answers_en)

<sup>9</sup> Cfr. Wöss, J. et. altri, 2021.

dall'inizio, si è criticato che i dati relativi al Belgio e le tesi formulate (e qui entra in gioco la questione delle "regole") non fossero sufficientemente ambiziose per ridurre la disoccupazione, o ancora più importante, per migliorare il tasso di occupazione. Se queste ultime fossero state più ambiziose, le proiezioni sul costo dell'invecchiamento demografico sarebbero state sostanzialmente più limitate.

Lo stesso vale per la relazione sull'adeguatezza delle pensioni (PAR). Bisogna leggerla con attenzione. L'edizione del 2018 fornisce una definizione molto equilibrata di adeguatezza, elencando tre fattori: riduzione della povertà, tasso di sostituzione adeguato rispetto all'ultimo reddito percepito prima del pensionamento, e il periodo di pensionamento, che ovviamente è correlato all'età pensionabile. I tre elementi relativi all'adeguatezza (evitare la povertà, mantenere il reddito e la durata della pensione) saranno ripresi in seguito.

Nel capitolo 4 aggiungiamo nuovi spunti di riflessione alle informazioni disponibili nella relazione sull'adeguatezza delle pensioni, in particolare per illustrare l'importanza del primo pilastro dei sistemi pensionistici a ripartizione (pay-as-you-go) rispetto al secondo pilastro dei regimi pensionistici a capitalizzazione.

È opportuno sottolineare l'importanza del primo pilastro rispetto al secondo poiché la relazione sull'adeguatezza delle pensioni del 2018 ha determinato un'iniziativa imprevista, ovvero l'istituzione di un gruppo di esperti di alto livello in materia di pensioni, annunciata in quanto tale, ma in realtà diventato un gruppo di alto livello sulle pensioni del secondo pilastro, con il mandato di "preparare una relazione indipendente che fornisca analisi e consigli politici sul ruolo che le pensioni integrative svolgono nel contribuire all'adeguatezza dei redditi durante la vecchiaia e allo sviluppo del loro mercato nell'Unione". La relazione è ovviamente indipendente, ma il mandato non lo è. La relazione precedente avrebbe potuto favorire un mandato sul ruolo dei sistemi pensionistici a ripartizione per ridurre la povertà in età avanzata e migliorare il tasso di sostituzione. Forse questo potrebbe essere il risultato della prossima relazione sull'adeguatezza delle pensioni (2021). Tuttavia la scelta normativa tra un sistema pensionistico a ripartizione o un regime finanziato o entrambi i sistemi resta di competenza nazionale.

Tutto ciò ci riporta all'importanza delle statistiche e degli indicatori. Una possibile critica nei confronti della relazione sull'adeguatezza delle pensioni è che i dati relativi al diverso ruolo e al costo del primo e del secondo pilastro, o dei sistemi pensionistici a ripartizione e del pilastro finanziato, sono limitati.

Tornando alla relazione sull'invecchiamento demografico, tale relazione è talvolta criticata in quanto si concentra eccessivamente sulla sostenibilità (sebbene siamo convinti che non vi sia adeguatezza senza sostenibilità). Certo, la relazione documenta il costo dell'invecchiamento per le finanze pubbliche. Ma questo non dovrebbe portarci a conclusioni politiche verso una o un'altra direzione. E nel prossimo paragrafo dimostreremo che non solo tratta la sostenibilità, ma anche l'adeguatezza delle pensioni.

## **2.5 Bruxelles, abbiamo un problema!**

Le relazioni citate in precedenza rappresentano le migliori fonti di informazioni pratiche disponibili sugli sviluppi sociali in corso. Ciò non significa che non possano essere migliorate e necessitino di una lettura critica indipendente. Una delle relazioni principali è quella del 2021 sull'invecchiamento demografico.<sup>10</sup> Dobbiamo innanzitutto comprendere che si tratta di scenari, prospettive, proiezioni del sistema attuale e non di previsioni. Dovremmo evitare il rischio che certi scenari diventino prescrittivi, tanto più che talvolta alcuni di essi sembrano dei film dell'orrore. Le ambizioni e le scelte politiche potrebbero al contrario diventare l'ispirazione di scenari possibili e auspicabili. Bisogna

---

<sup>10</sup> Un'analisi dettagliata dei parametri del mercato del lavoro contenuta nella relazione Ageing si trova nell'altra relazione della Confederazione europea dei sindacati (CES), cfr. Wöss, J. et al., 2021.

evitare che gli scenari negativi diventino profezie che si auto-avverano. Tuttavia, anche gli scenari desiderabili positivi non si stanno realizzando automaticamente.

La relazione sull'invecchiamento demografico esamina l'impatto dell'invecchiamento della popolazione per le finanze pubbliche. Alcuni la considerano troppo incentrata sulla sostenibilità (delle finanze pubbliche) e non tanto sull'adeguatezza. E allora? Non esiste protezione sociale che non abbia un costo. La relazione fornisce informazioni essenziali sulla copertura della protezione sociale. E fornisce prove macroeconomiche riguardo alla situazione attuale e al futuro. Fin da quando la relazione sull'invecchiamento demografico è stata pubblicata, uno di noi ha usato le sue statistiche per costruire le proprie analisi e tesi.

In primo luogo, concentriamoci sulla corretta interpretazione e utilizzo degli scenari possibili. Ma permetteteci di ripetere la nostra analisi quando la relazione dell'edizione del 2021 sarà pubblicata sul sito web a maggio<sup>11</sup>. La parte principale della relazione sull'invecchiamento demografico riguarda l'evoluzione della quota di spesa pubblica (o obbligatoria) in percentuale del PIL destinata a coprire il costo del cambiamento demografico o dell'invecchiamento demografico. Anche noi utilizziamo la quota di spesa sociale nel formulare la nostra analisi dello stato sociale e nel capitolo 4. Tuttavia, la nostra interpretazione della relazione sull'invecchiamento della popolazione parte dall'osservazione che la relazione completa è in termini di tassi di crescita annuali e di quote relative, e non contiene nessun chiaro riferimento al livello assoluto e all'evoluzione. Non è possibile trovare un dato unico sul livello aggregato del PIL attuale e futuro, né sul PIL pro capite o sul RNL pro capite utilizzato altrove, né nella relazione sull'invecchiamento demografico, né nelle fonti di dati di per sé perfette e appropriate messe a disposizione. Si tratta tuttavia di un indicatore comunemente utilizzato per confrontare lo sviluppo economico e sociale tra i paesi. Insieme alla speranza di vita (adeguatamente documentata nella relazione sull'invecchiamento in livelli assoluti), l'RNL pro-capite è una delle quattro componenti dell'indice di sviluppo globale. E' importante paragonare i paesi in un determinato momento storico, ed è altrettanto importante osservare il confronto dei vari paesi nel corso del tempo. Dobbiamo partire da altre fonti e poi iniziare a utilizzare le informazioni disponibili nella relazione sull'invecchiamento, per una nostra interpretazione successiva.

Nella tabella seguente (tabella 2.1) si riporta la lettura delle informazioni disponibili nella relazione 2021 sull'invecchiamento demografico per l'UE-27, e viene scelto il Belgio come esempio di paese.

Le cifre contenute nella prima riga non figurano nella relazione sull'invecchiamento demografico, la quale contiene solo un grafico che indica l'aumento del PIL tra il 2019 e il 2030 per l'UE-27. Le proiezioni per il 2021 contenute nella relazione tecnica utilizzano le previsioni di primavera 2020 dell'UE ma, dal momento che forniscono solo i dati per il 2018, prenderemo le cifre per il 2019 contenute nelle previsioni di primavera 2021. Ora possiamo iniziare la lettura/i calcoli della tabella 2.1. Appliciamo al livello del 2019 i tassi periodici di crescita reale del PIL per i diversi sottoperiodi menzionati negli allegati statistici della relazione sull'invecchiamento demografico 2021. In tal modo otteniamo il PIL totale nel 2019, 2030 e 2070. La quarta colonna riporta l'indice del PIL nel 2070, rispetto al 2019 = 100. Il PIL totale per l'UE-27 dovrebbe passare da 14 a 28 miliardi di euro, o raddoppiare (indice 198) in termini reali, mentre la popolazione nell'UE-27 dovrebbe continuare a scendere da 447 milioni a 424. Da quel momento in poi possiamo utilizzare gli altri dati contenuti nell'allegato statistico della relazione sull'invecchiamento demografico 2018. Un esempio di quanto siano deboli tali previsioni: la relazione 2015 sull'invecchiamento demografico ha stimato la crescita demografica del Belgio (la cui popolazione attualmente è di circa 11.5 milioni di persone), a 15,4 milioni nel 2060, passando a 13,9 milioni per il 2070 nella relazione 2018 sull'invecchiamento demografico ed a 11,8 milioni nel 2070 nella relazione 2021 sull'invecchiamento demografico. Attenzione, tuttavia, si tratta di previsioni, scenari futuri. Come abbiamo appena dimostrato le previsioni demografiche possano cambiare, e lo stesso vale, se non di più, per quelle economiche. Quindi è interessante confrontare le varie relazioni sull'invecchiamento della popolazione e osservare

---

<sup>11</sup>Cfr., ad esempio, Pacolet, De Wispelaere, 2015, rbss-2015-4-pacolet-de-wispelaere-2015-fr.pdf (belgium.be)

che la crisi del 2008 e ora la crisi pandemica hanno portato le proiezioni su un percorso di crescita più basso. Lo dimostra del resto il confronto delle relazioni 2009, 2012 e 2015 sull'invecchiamento demografico del Belgio in cui si nota come l'aumento del PIL pro-capite differisce in ogni nuova proiezione. Dal 2009 è stato incluso l'impatto della crisi del 2008 e del 2011, e l'impatto della crisi pandemica è già incluso nelle proiezioni per il 2021. Eppure, nello scenario del 2015 l'indice di solidarietà calcolato per il Belgio era di 1.04 mentre ora è di 0.96, ancora vicino all'1.

**Tabella Error! No text of specified style in document.. 1 Lettura alternativa della relazione 2021 sull'invecchiamento demografico per l'UE-27 e il Belgio: Bruxelles, abbiamo un problema**

Line	AWG 2021 (2019 prices), EU 27				AWG 2021 (2019 prices), Belgium			
	2019	2030	2070	index 2070	2019	2030	2070	index 2070
1 GDP (in billion euro)	14 049	15 839	27 877	198	476,3	523,2	896,1	188
2 Population (million)	447,2	449,1	424,0	95	11,5	11,8	11,8	103
3 Population elderly ( million)	91,2	109,6	128,5	141	2,2	2,7	3,3	151
4 Health care spending as % of GDP	6,6	7,0	7,5	114	5,7	5,9	6,3	111
5 LTC-spending as % of GDP	1,7	1,9	2,8	165	2,2	2,5	4,3	195
6 Sum LTC + Health care	8,3	8,9	10,3	124	7,9	8,4	10,6	134
7 GDP/capita	31 416	35 268	65 747	209	41 417	44 336	75 937	183
8 Health care spending per capita in euro	2 073	2 469	4 931	238	2 361	2 616	4 784	203
9 LTC spending per capita in euro	534	670	1 841	345	911	1 108	3 265	358
10 H & LTC spending per capita in euro	2 608	3 139	6 772	260	3 272	3 724	8 049	246
11 GDP - H & LTC in euro	28 809	32 129	58 975	205	38 145	40 612	67 888	178
12 Old age and early pensions	9,3	10,2	9,9	106	9,9	11,6	13,7	138
13 Survivors' pensions	1,4	1,3	0,9	64	0,9	0,7	0,3	33
14 pensions-spending as % of GDP	10,7	11,5	10,8	101	10,8	12,3	14,0	130
15 sum LTC+H+pensions	19,0	20,4	21,1	111	18,7	20,7	24,6	132
16 Actual spending pensions per capita in euro	3 362	4 056	7 101	211	4 473	5 453	10 631	238
17 Pensions + LTC + Health care in euro	5 969	7 195	13 873	232	7 745	9 178	18 680	241
18 GDP - H & LTC - Pensions in euro	25 447	28 073	51 874	204	33 672	35 159	57 256	170
19 Elderly population (65+) as % of total population	20,4	24,4	30,3	149	19,0	22,8	28,0	147
20 Social expenditures elderly per capita in euro	4 932	5 960	12 640	256	6 565	7 870	17 484	266
21 Social expenditure elderly as % of total	15,7	16,9	19,2	122	15,9	17,8	23,0	145
22 Social expenditure per pensioner in euro	24 178	24 427	41 716	173	34 551	34 516	62 444	181
23 Rest of GDP per capita in euro	26 484	29 307	53 107	201	34 853	36 466	58 452	168
24 Rest of GDP per person of rest population 65- in euro	33 271	38 766	76 194	229	43 028	47 236	81 184	189
25 Ratio trend benefits 65+ to income 65-: an index of solidarity				<b>0,75</b>				<b>0,96</b>

Le pensioni di invalidità non sono incluse nel totale delle pensioni pubbliche, ma rappresentano la spesa pensionistica lorda. Nel calcolare i costi della protezione sociale per gli over 65 abbiamo utilizzato la stessa ipotesi stilizzata per l'UE-27 e per il Belgio, sulla base di studi precedenti sul Belgio, che attualmente e nel 2030 la metà dei costi per l'assistenza sanitaria riguarda le persone di età superiore a 65 anni, passando al 75 % entro il 2070. Il costo dell'assistenza a lungo termine è interamente attribuito agli anziani, ignorando il fatto che una parte di essa è destinata anche alle persone disabili più giovani. Usiamo il costo lordo delle pensioni. La relazione sull'invecchiamento demografico fornisce anche il costo netto, tenendo conto del gettito economico relativo a tali prestazioni pensionistiche.

Fonte I calcoli sulle informazioni contenute nella relazione 2021 sull'invecchiamento demografico, a partire dal PIL indicato nelle previsioni di primavera 2021 della Commissione europea

La percentuale di popolazione al di sopra dei 65 anni aumenterà nell'UE-27 passando dal 20,4 % attuale al 30,3 % nel 2070. In futuro il costo lordo delle pensioni di vecchiaia e di reversibilità, applicando le regole di oggi, rimarrà stabile dal 10,7 al 10,8 % del PIL; l'aumento della spesa sanitaria passerà dal 6,6 al 7,5 % del PIL e quello dell'assistenza a lungo termine dal 1,7 al 2,8 %.

La spesa totale per queste categorie passerà dal 19 % al 21,1 % del PIL. Quando si corregge ulteriormente la quota stilizzata degli anziani (cfr. nota nella tabella 2.1) rispetto al costo totale dell'assistenza sanitaria, l'unica conclusione che possiamo trarre da tali cifre è che nel 2019 spendiamo più o meno il 15,7 % del PIL per le pensioni, la sanità e l'assistenza a lungo termine di circa il 20,4 % della popolazione di età superiore ai 65 anni e tale cifra sembra essere relativamente equilibrata. Tuttavia, nel 2070 pare che, sulla base della relazione sull'invecchiamento demografico e corretta in modo stilizzato, spenderemo solo lo 19,2 % del PIL per le pensioni, la sanità e l'assistenza a lungo termine del 30 % della popolazione di età superiore a 65 anni. Tale cifra può difficilmente essere

ritenuta un'esplosione dei costi. Al contrario, ci dice che, applicando le attuali norme di eleggibilità, tassi di sostituzione e tassi di indicizzazione, non è adeguata, o addirittura non sia prevista alcuna solidarietà futura e generosità. L'indice che mette a confronto la crescita del PIL pro capite disponibile per la popolazione al di sotto dei 65 anni con la spesa per la protezione sociale per la popolazione di età superiore a 65 anni potrebbe essere definito un indice di solidarietà. Quando l'indice è intorno a 1, come è il caso dello 0.96 per il Belgio, esso dimostra che la spesa reale per gli anziani evolve alla stessa velocità del resto del PIL pro capite disponibile per ogni persona al di sotto di 65 anni. Per il Belgio il cambiamento dell'indice è rispettivamente di 181 e 189, che dimostra come il più delle volte i sistemi pensionistici a ripartizione fanno sì che la protezione sociale segua il "percorso" (potere d'acquisto) del PIL. A livello europeo, ciò sembra essere molto inferiore, con un rapporto di 0.75, che è il rapporto tra la crescita della spesa per gli anziani (indice 173) e la crescita del PIL pro capite disponibile per la popolazione al di sotto di 65 anni di età (indice 229). Per il Belgio l'indicatore di solidarietà è ora di 0.96, ancora vicino al 1. Nelle previsioni relative al 2015 l'indice di solidarietà calcolato per il Belgio era addirittura pari a 1.04 (Pacolet, De Wispelaere, 2015).

La stessa relazione sull'invecchiamento demografico 2021 calcola l'evoluzione del tasso di sostituzione lordo delle pensioni per illustrare il declino della generosità del welfare in Europa, che è pari al 46,2 % nel 2019 e solo del 37,5 % nel 2070. Non dovremmo definirlo un problema di sostenibilità delle finanze pubbliche, ma di adeguatezza forse attualmente e certamente in futuro. Analisi prospettiche di questo tipo rischiano di diventare normative, anche quando sono destinate unicamente a fornire informazioni. Se ciò dovesse realizzarsi, implicherebbe una massiccia introduzione di misure di austerità per la protezione sociale. Avere quindi l'illusione di poter colmare il divario introducendo in molti paesi un sistema di pensioni a capitalizzazione, o addirittura combinando una strategia per migliorare il sistema pensionistico a ripartizione e avviare il regime a capitalizzazione, è poco realistica, anche tenendo conto dei costi aggiuntivi di assistenza e delle spese di bilancio per il regime finanziato di cui parleremo più avanti.

Leggendo tali statistiche in questo modo potremmo affermare "Bruxelles, abbiamo un problema". Ma ovviamente non dovremmo rivolgerci a Bruxelles, ma alle capitali di ciascun paese poiché sono loro ad essere responsabili della protezione sociale presente e futura.

Per il Belgio abbiamo calcolato gli stessi indicatori, come in passato<sup>12</sup>, e osserviamo che, soprattutto a causa delle pensioni, la spesa aumenterà di più in futuro, di modo che la quota del PIL destinata alla popolazione anziana aumenterà maggiormente in linea con l'andamento generale del PIL.

Oltre che dalla necessità di una politica del mercato del lavoro (e relative ipotesi) molto più ambiziosa, dobbiamo concludere che la relazione 2021 sull'invecchiamento demografico non è troppo preoccupata dalla sostenibilità delle finanze pubbliche, quanto piuttosto dal fatto che l'adeguatezza sia sotto pressione. Le informazioni raccolte in tali relazioni sono tuttavia utilizzate nel Semestre europeo. Contribuiscono alla dimensione sociale di questo processo. Ciò potrebbe portare a raccomandazioni specifiche per paese, e come è successo in passato, al governo belga è stato chiesto in futuro di prestare attenzione all'aumento del costo dell'assistenza a lungo termine. Tale costo è effettivamente in aumento, ma può essere interpretato come un'indicazione del livello avanzato di protezione sociale per questo rischio, che ovviamente dipende dall'invecchiamento demografico. Forse dovremmo anche chiederci perché il costo della sanità pubblica non dovrebbe aumentare di più. È a discrezione dei responsabili politici nazionali decidere di quanto aumentare la spesa per soddisfare tali esigenze. Il capitolo 4 mostra che vi sono margini per un aumento.

---

<sup>12</sup>Ad esempio, in Pacolet & De Wispelaere (2015).

## 2.6 L'Europa aggiunge fondi europei di stabilizzazione senza precedenti... ma non sono in contraddizione con la responsabilità nazionale

La **quarta osservazione** riguarda la crescente volontà europea di fornire un sostegno macroeconomico per contrastare la crisi a livello europeo.

È stato approvato Next Generation EU un pacchetto di risposta finanziaria di 750 miliardi di euro, di cui 672.5 miliardi per il fondo per la ripresa e la resilienza per il periodo 2021-2026; Il totale è pari al 5,4 % del PIL-dell'UE-27, circa lo 0,9 % annuo del PIL (circa 13,870 miliardi nell'UE-27). Si tratta di un importo impressionante che si aggiunge al consueto bilancio europeo e ad altre iniziative, come ad esempio il finanziamento europeo di SURE (lo **S**trumento **E**uropeo di sostegno temporaneo per attenuare i rischi di **D**isoccupazione in un'**E**mergenza).

Tuttavia, sono le politiche nazionali che assicurare rilanciare la ripresa e la stabilità, compresa la protezione sociale, che nell'UE ammonta a circa 3,604 miliardi di euro in un anno, pari a circa il 26 % del PIL.

Tutto ciò dovrebbe chiaramente ricordarci che l'Europa sociale non è prima di tutto una responsabilità europea, ma per definizione più una responsabilità nazionale, a causa del sacrosanto principio di sussidiarietà. Tuttavia, confrontando i vari paesi emerge che la convergenza sociale, sulla base del semplice indicatore del livello di spesa per la protezione sociale, è in ritardo. Talvolta i paesi spendono relativamente di più per le pensioni, ma togliendo risorse alla sanità e all'assistenza a lungo termine. Ma tutto ciò è a loro discrezione. Spetta ai responsabili politici nazionali correggere questo stato di cose.

Il primo studio pubblicato da uno di noi sul rapporto tra integrazione economica (UEM) e protezione sociale evidenziava l'importanza dei sistemi nazionali di redistribuzione e convergenza (Pacolet, Gos, O'Shea, 1993). Lo abbiamo menzionato nella prima valutazione del Pilastro europeo dei diritti sociali realizzata per l'EZA e nel successivo Libro bianco sul futuro dell'Europa (1° marzo 2017), in cui la Commissione ha menzionato cinque scenari alternativi per il futuro. Noi abbiamo aggiunto uno sesto scenario "un impegno pieno a livello europeo e nazionale" come pare stia avvenendo. La sintonia di iniziative a livello europeo e nazionale è il filo di Arianna che collega i prossimi due capitoli e le conclusioni.

## 3 | Accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi: commento sulla versione 0 del quadro di monitoraggio

### 3.1 Introduzione

Il 17 novembre 2017 il Parlamento europeo, il Consiglio e la Commissione hanno solennemente proclamato l'adozione del Pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR).<sup>13</sup>

Il principio 12 del Pilastro europeo dei diritti sociali stabilisce che, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori subordinati e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a una protezione sociale adeguata.

L'8 novembre 2019 il Consiglio EPSCO, sulla base del Pilastro dei diritti sociali, ha adottato la raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi<sup>14</sup> (di seguito "la raccomandazione"), in cui si raccomanda agli Stati membri di fornire l'accesso a un'adeguata protezione sociale a tutti i lavoratori subordinati e autonomi.

---

<sup>13</sup>social-summit-european-pillario-social-rights-booklet\_en.pdf (europa.eu)  
142019/C 387/01

Nel ottobre 2020 è stata pubblicata la versione 0 della Commissione europea del quadro di monitoraggio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, elaborata dal sottogruppo Indicatori del comitato per la protezione sociale dell'EPSCO<sup>15</sup>.

Nelle osservazioni introduttive, si legge che la versione 0 dovrebbe essere considerata un "documento vivente... che facilita la discussione tra le parti interessate e quelle sociali a livello nazionale ed europeo sul modo migliore per monitorare i progressi verso il conseguimento degli obiettivi della raccomandazione" (pag. 14).

Poiché il buon monitoraggio sia dello stato attuale che dell'attuazione della raccomandazione sarà un elemento essenziale della sua riuscita, l'invito alle parti interessate e a quelle sociali a partecipare al processo di monitoraggio è di fondamentale importanza. Tenuto conto della loro conoscenza approfondita dei rischi sociali connessi all'occupazione, il coinvolgimento delle parti sociali sarà particolarmente importante, sia a livello europeo che a quello nazionale.

Riferendosi alla versione 0 come un "documento che vive", lo studio mira principalmente a esaminare gli elementi chiave del documento e a fornire alcuni suggerimenti per l'ulteriore sviluppo del quadro di monitoraggio. Considerata l'ampia gamma di raccolta di dati già integrata nella versione 0 e la complessità dell'analisi approfondita sulle questioni metodologiche, la disponibilità dei dati, ecc. il presente studio non intende proporre un commento completo del documento.

Poiché lo studio è elaborato nel quadro del progetto SociAll della CES sulle pensioni, sarà prestata particolare attenzione al monitoraggio del principio 15 del Pilastro europeo dei diritti sociali e ai relativi articoli della raccomandazione.

Il principio 15 del Pilastro europeo dei diritti sociali afferma:

- a) I lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi in pensione hanno diritto a una pensione commisurata ai loro contributi e che garantisca un reddito adeguato. Donne e uomini hanno pari opportunità di maturare diritti a pensione.
- b) Ogni persona in età avanzata ha diritto a risorse che garantiscano una vita dignitosa.

Sulla base di tali impegni del Pilastro europeo dei diritti sociali, l'articolo 2 della raccomandazione specifica il diritto di partecipare a un sistema di protezione sociale e di maturare ed esercitare i diritti a prestazioni. In particolare, si raccomanda agli Stati membri di garantire la copertura formale, la copertura effettiva, l'adeguatezza e la trasparenza per tutti i lavoratori subordinati e autonomi. La versione 0 del quadro di monitoraggio si concentra principalmente su tali questioni.<sup>16</sup> Inoltre, considerata l'importanza fondamentale della situazione occupazionale precedente alla materializzazione dei rischi sociali, il quadro di monitoraggio include anche "indicatori di contesto" relativi al mercato del lavoro.

I primi dati pubblicati nella versione 0 dimostrano lo stretto legame tra la scarsa integrazione nel mercato del lavoro e la vulnerabilità sociale. In considerazione di ciò, il piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali della Commissione europea, pubblicato il 4 marzo 2021, sottolinea la necessità di "posti di lavoro più numerosi e dignitosi", fissando l'obiettivo ambizioso di un tasso di occupazione del 78 % entro il 2030 anni per le persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni e contiene un riferimento costante alla qualità del lavoro<sup>17</sup>. "Avere un lavoro di qualità è una fonte essenziale di reddito, motivazione e realizzazione ed è fondamentale ai fini dell'inclusione sociale e della partecipazione attiva nella società. [...] Con il passaggio dell'Europa da una fase di risposta alla crisi a una fase di ripresa, risulta necessario un sostegno più lungimirante all'impiego e alla creazione di posti di lavoro di qualità, al fine di costruire un percorso sostenibile che porti al raggiungimento dell'obiettivo di un'occupazione del 78 % entro il 2030" (Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali, pag. 15).

---

<sup>15</sup>Commissione europea DG EMPL e Comitato per la protezione sociale, 2020.

<sup>16</sup>L'accento è posto sulla copertura formale, sulla copertura effettiva e sull'adeguatezza.

<sup>17</sup>Purtroppo, nel piano d'azione mancano obiettivi concreti in materia di qualità del lavoro.

Le nostre osservazioni si concentreranno sulla copertura formale, sulla copertura effettiva e sull'adeguatezza (sezioni 3.2, 3.3 e 3.4). Ulteriori osservazioni sugli indicatori di contesto relativi al mercato del lavoro sono integrate nelle osservazioni conclusive della sezione 3.5.

## 3.2 Copertura formale

*"Copertura formale" di un gruppo: la situazione di uno specifico settore di protezione sociale (ad esempio protezione da vecchiaia, disoccupazione, maternità o paternità) in cui la normativa o i contratti collettivi esistenti stabiliscono che gli appartenenti ad un gruppo hanno diritto a partecipare al sistema di protezione sociale di un settore specifico (raccomandazione, articolo 7 se).*

*Si raccomanda agli Stati membri di garantire a tutti i lavoratori subordinati e autonomi accesso a un livello adeguato di protezione sociale per... Alla luce delle circostanze nazionali, si raccomanda di realizzare tale obiettivo migliorando la copertura formale e estendendola a) tutti i lavoratori, indipendentemente dal tipo di rapporto di lavoro, su base obbligatoria; (b) i lavoratori autonomi, almeno su base volontaria e, ove opportuno, su base obbligatoria (raccomandazione, articolo 8).*

### Versione 0

"In linea teorica, l'indicatore principale che monitora la copertura formale dovrebbe consistere nella percentuale di lavoratori dipendenti e autonomi che hanno accesso formale alla protezione sociale nei diversi settori" (versione 0, pag. 26).

Poiché questo indicatore non è direttamente disponibile, la versione 0, basata sulle informazioni che devono essere fornite dagli Stati membri, sceglie un metodo che prevede due fasi:

- 1) mappatura della normativa (quali categorie di lavoratori subordinati e autonomi non sono formalmente coperte)
- 2) stima delle dimensioni dei gruppi identificati come non formalmente coperti

Sulla base di una raccolta pilota di dati su tali questioni, la versione 0 include un'ampia gamma di informazioni sulla normativa degli Stati membri dell'UE e sui relativi dati. Inoltre, la versione 0 elenca 4 indicatori di performance specifici sulla copertura formale (ciascuno disaggregato per settore della protezione sociale):

- Numero di contratti di lavoro atipici/persone senza copertura formale
- Numero di contratti di lavoro atipici/persone che fanno parte di un sistema volontario di protezione sociale
- Numero di lavoratori autonomi/status senza copertura formale
- Numero di lavoratori autonomi/status che fanno parte di un sistema volontario di protezione sociale

### Commento

- Tentare il monitoraggio della copertura formale principalmente attraverso una mappatura della normativa a livello nazionale (gruppi di lavoratori subordinati e autonomi non coperti formalmente) e, su tale base, stimare le dimensioni dei gruppi non coperti sembra essere il modo più idoneo.
- L'ampia gamma di dati rilevanti presentati nella sezione 6 della versione 0 conferma la validità di un metodo basato sulla normativa.
- Purtroppo, gli indicatori di performance selezionati presentano notevoli carenze, quali ad esempio:
  - I dati non sono disaggregati per genere
  - Monitorare solamente i lavoratori dipendenti atipici e i lavoratori autonomi è troppo riduttivo. Bisognerebbe includere anche i lavoratori dipendenti standard e i disoccupati. Non includere i lavoratori dipendenti standard risulta essere particolarmente problematico ai fini

del monitoraggio del numero di coloro che partecipano a un regime (complementare) volontario. Nella maggior parte degli Stati membri dell'UE, ad esempio, una grande quota di "lavoratori standard" non è coperta da un regime pensionistico aziendale o professionale. Inoltre, è importante anche il monitoraggio della copertura formale dei regimi pubblici di base, come ad esempio l'assicurazione contro la disoccupazione, seppur nel quadro di sistemi molto diversi in Europa rispetto ai vari tipi di contratti.

D'altro canto, sulla base dell'ambito di applicazione della raccomandazione, che include "le persone che hanno interrotto l'attività lavorativa a causa del verificarsi di uno dei rischi coperti dalla protezione sociale" (articolo 3, paragrafo 1), anche altri gruppi, come i disoccupati (compresi i disoccupati "disponibili a lavorare ma che non cercano attivamente lavoro" e quelli che "cercano lavoro ma non sono subito disponibili a lavorare"<sup>18</sup>), dovrebbero essere inclusi nel monitoraggio formale (ed effettivo) della copertura, ad esempio per quanto riguarda l'acquisizione di crediti pensionistici.

- Nel monitorare il numero di coloro che partecipano a un sistema volontario, si dovrebbe operare una chiara distinzione tra gli schemi volontari che integrano i regimi di protezione sociale pubblici obbligatori esistenti e l'adesione a schemi volontari dove questo non è il caso. Tale distinzione sembra necessaria al fine di monitorare, in particolare, la situazione dei lavoratori autonomi.
- La mappatura della normativa dovrebbe includere anche le aliquote contributive e la base di valutazione del reddito applicata ai diversi status occupazionali. La versione 0, nel capitolo "Ulteriori sviluppi" rimanda agli articoli 12, 13 e 14 della raccomandazione, e sottolinea quindi l'importanza di monitorare anche questa parte essenziale dell'assicurazione sociale indicando diverse opzioni per il suo monitoraggio. In ogni caso, per motivi di equità e contro il parassitismo e il rischio morale, il raggiungimento dell'obiettivo di protezione sociale per tutte le forme di occupazione richiede un contributo equo da parte di tutti. La concorrenza basata sull'elusione del costo del lavoro deve essere evitata.
- Per quanto riguarda l'articolo 8 b della raccomandazione (l'affiliazione ai lavoratori autonomi è raccomandata "almeno su base volontaria e, ove opportuno, su base obbligatoria"), va osservato che per i lavoratori autonomi la copertura obbligatoria dovrebbe essere la regola e non l'eccezione.

### 3.3 Copertura effettiva

*Si raccomanda agli Stati membri di garantire una copertura effettiva a tutti i lavoratori subordinati, a prescindere dal tipo di rapporto di lavoro, e ai lavoratori autonomi, (...), preservando nel contempo la sostenibilità del sistema e attuando misure di salvaguardia che permettano di evitare gli abusi. A tal fine: a) le norme che disciplinano i contributi (ad esempio per quanto riguarda periodi contributivi e periodi lavorativi minimi) e i diritti a prestazioni (ad esempio in relazione a periodi di attesa, criteri di calcolo e durata dei diritti a prestazioni) non dovrebbero ostacolare la possibilità di maturare o esercitare i diritti alle prestazioni a causa del tipo di rapporto di lavoro o della condizione lavorativa; b) le differenze tra le norme che disciplinano i sistemi di protezione sociale in relazione a condizioni lavorative o tipi di rapporti di lavoro dovrebbero essere proporzionate e rispecchiare la specifica situazione dei beneficiari (articolo 9 della raccomandazione).*

#### Versione 0

I dati utilizzati nella versione 0 sono ripresi dalle statistiche dell'Unione europea sul reddito e le condizioni di vita (EU-SILC) e dall'indagine sulla forza di lavoro (IFL). Purtroppo, come si osserva

<sup>18</sup> Cfr. Eurostat (2020), Eurostat (2020), Labour Market Delack — annual statistics on inquired needs for employment. Spiegazione statistica.

nel documento, questi dati forniscono solo indicazioni sugli effetti del sistema di protezione sociale nel suo complesso.

"Solo maggiori e significativi sforzi di raccolta dati permetterebbero di fornire informazioni sulla copertura effettiva e sulla funzione di ammortizzatore del reddito dei sistemi di protezione sociale per settore, e quindi di misurare come i diversi rischi sociali incidono sulla sicurezza economica dei vari gruppi" (pag. 11).

Considerando le limitazioni dei dati EU-SILC e dell'indagine sulla forza di lavoro, la versione 0 propone solo due indicatori sulla copertura effettiva:

- Tasso di percezione dei benefici per la popolazione a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali: percentuale di persone in età lavorativa (16 +) che ricevono qualsiasi tipo di sussidio (diverso da quello di vecchiaia o di reversibilità) tra le persone a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali — disaggregato per attività svolta più di frequente durante il periodo di riferimento del reddito.
- Copertura dei sussidi di disoccupazione per i disoccupati di breve durata: la percentuale di persone di età compresa tra i 16 e i 64 anni che risulta disoccupata da meno di 1 mese fino a 11 mesi e che percepisce il sussidio.

Poiché i dati disponibili non consentono di determinare la percentuale di persone che ricevono prestazioni per ciascun tipo di rischio in base alla situazione lavorativa precedente, il primo indicatore esamina il tasso di beneficiari delle prestazioni in tutti i settori della protezione sociale. La versione 0 sottolinea come questo metodo, oltre al vantaggio di evitare sfide complesse quali l'assegnazione di ogni prestazione riferito a un tipo specifico di rischio, comporta alcuni problemi, ad esempio le persone possono essere a rischio di povertà prima dei trasferimenti sociali per molte ragioni che vanno al di là del campo di applicazione della raccomandazione (inattività, situazione familiare, ecc.).

L'indicatore "copertura delle prestazioni di disoccupazione", basato sui dati dell'IFL, è già utilizzato nel quadro di riferimento sulle indennità di disoccupazione. Tale indicatore include sia i sussidi di disoccupazione contributivi sia l'assistenza sociale. Poiché in alcuni paesi le dimensioni ridotte del campione non consentono una disaggregazione affidabile per situazione lavorativa precedente, la versione 0 raccomanda di limitare la disaggregazione per status del mercato del lavoro alla media dell'UE e agli Stati membri per i quali i dati sono affidabili.

A differenza della disoccupazione, la versione 0 del quadro di monitoraggio non contiene un indicatore sull'effettiva copertura delle pensioni. Con riferimento alle prestazioni di vecchiaia, il documento recita: "Il tasso di copertura potrebbe essere calcolato tramite EU-SILC, ma è generalmente elevato in tutti gli Stati membri. Inoltre, i dati relativi alla situazione lavorativa precedente possono essere calcolati solo per coloro che sono andati in pensione un anno fa, il che significa che la dimensione del campione è troppo piccola" (pag. 48).

Per quanto riguarda il monitoraggio complessivo della copertura effettiva per settore, la versione 0 indica infine che il monitoraggio si basa di solito su dati relativi al numero di beneficiari basati su fonti amministrative... a livello dell'UE, tali dati sono disponibili attraverso la raccolta ad hoc del CPS o i dati ESPROSS.... In una prospettiva più a lungo termine, l'uso di fonti amministrative per monitorare l'effettiva copertura potrebbe essere ulteriormente valutato nel quadro dello sviluppo futuro del quadro di monitoraggio" (pag. 48).

### Commento

- Come indicato nella versione 0, il "tasso di recupero delle prestazioni per la popolazione a rischio di povertà prima delle prestazioni sociali" fornisce una "visione imperfetta" della copertura effettiva. Tuttavia, ciò è dovuto solo in parte alla scarsità dei dati che non consentono un collegamento con un settore specifico della protezione sociale. Ulteriori carenze derivano da una definizione discutibile dell'indicatore:

- Limitare l'esercizio di monitoraggio sulla copertura effettiva alle persone che vivono in famiglie a rischio di povertà (prima dei trasferimenti sociali) non rientra nel campo di applicazione del Pilastro europeo dei diritti sociali e della raccomandazione. I diritti sociali, come la protezione contro il rischio di malattia o l'acquisizione di diritti alla pensione (da regimi di base o complementari), si riferiscono a tutti i lavoratori subordinati e autonomi e non solo a coloro che sono a rischio di povertà.
  - L'applicazione del criterio "ricevere un qualsiasi beneficio" offre poche indicazioni utili circa l'effettiva copertura. Esiste una "copertura effettiva" se vengono percepiti solo sussidi di minima entità?
- I dati pubblicati sull'unico indicatore più preciso finora suggerito, ossia la copertura delle prestazioni di disoccupazione per i disoccupati di breve durata, sono allarmanti: nell'UE-27 solo 1/3 delle persone disoccupate per un massimo di 11 mesi ricevono il sussidio di disoccupazione o una forma di assistenza (tabella 4.10).  
La definizione di disoccupazione proposta dall'LFS è estremamente restrittiva ed esclude quindi una percentuale enorme di persone senza lavoro, come ad esempio coloro classificati "disponibili a lavorare ma che non cercano attivamente lavoro" o che "cercano lavoro ma non sono subito disponibili a lavorare". Sarebbe dunque opportuno stabilire<sup>19</sup> un nuovo indicatore che si concentri sulla disoccupazione di lunga durata e includa questi gruppi tra quelli in esame.
  - Per quanto riguarda la copertura pensionistica, si potrebbe fare riferimento alle conclusioni pubblicate nella relazione della Commissione europea sull'adeguatezza delle pensioni. Sulla base dei dati SHARE, l'edizione 2018 della relazione mostra tassi (effettivi) di copertura delle pensioni pubbliche tra le persone di età superiore ai 65 anni che variano tra solo il 68,4 % in Grecia e il 99,6 % in Estonia per le donne e tra l'82,8 % in Croazia e il 99,6 % nei Paesi Bassi per gli uomini.<sup>20</sup> Sebbene i dati SHARE non siano raccolti ogni anno, sarebbe comunque opportuno utilizzarli per monitorare l'accesso alla protezione sociale, almeno finché non saranno disponibili altri dati.
  - Poiché i periodi di qualificazione, i periodi di attesa, la durata delle prestazioni, ecc. incidono molto sulla copertura effettiva, i dati raccolti e pubblicati nel capitolo 6 della versione 0 sono di grande rilevanza. Considerando che l'8,1 % di tutti i lavoratori subordinati dell'UE-27 lavora con contratti a breve termine fino a 1 anno, sarebbe interessante raccogliere ulteriori dati<sup>21</sup> sull'impatto dei periodi di maturazione sulla copertura effettiva dei regimi pensionistici complementari. Senza tener conto dell'effetto dei periodi di maturazione su tali contratti, i coefficienti/tassi di copertura dei regimi pensionistici complementari potrebbero essere significativamente sovrastimati.
  - Si dovrebbe prendere in considerazione un uso esteso dei dati amministrativi nello ulteriore sviluppo del quadro di monitoraggio. "L'uso di fonti amministrative sarebbe il metodo migliore a lungo termine" (versione 0, pag. 48).

### 3.4 Adeguatezza

Il termine adeguatezza — a differenza della copertura formale, della copertura effettiva, ecc. — non è ripreso nell'articolo sulle definizioni (articolo 7). Tuttavia, la raccomandazione contiene alcune precisazioni:

<sup>19</sup>Cfr. FN 3

<sup>20</sup>Commissione europea (2019), Relazione sull'adeguatezza delle pensioni Vol I, tabella 5.

<sup>21</sup>Versione 0, tabella 5.7

*Al verificarsi di un rischio assicurato dai sistemi di protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, si raccomanda agli Stati membri di garantire che tali 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. Nel valutare l'adeguatezza, si deve prendere in considerazione il sistema di protezione sociale dello Stato membro nel suo complesso. (raccomandazione, articolo 11).*

*La protezione sociale è considerata adeguata quando consente alle persone di sostenere un tenore di vita dignitoso, di fare fronte in modo ragionevole alla perdita di reddito e di vivere dignitosamente, proteggendole dalla povertà, contribuendo al contempo, ove opportuno, all'attivazione e favorendo il ritorno sul mercato del lavoro (raccomandazione, considerando 17).*

## **Versione 0**

"Rispetto alle persone effettivamente coperte, le persone che lo sono adeguatamente rappresentano coloro che ricevono un livello di sussidi ritenuto adeguato al fine di garantire un reddito regolare, prevenire la povertà e garantire un tenore di vita dignitoso" (pag. 19).

La versione 0 sottolinea che non esiste una definizione universale di adeguatezza "in quanto può variare molto da uno Stato membro all'altro... In particolare, non è fissato alcun obiettivo specifico per le aliquote/i tassi di sostituzione" (pag. 21).

Inoltre, come già indicato nella sezione 3.3, la versione 0 afferma che "solo maggiori e significativi sforzi di raccolta dati permetterebbero di fornire informazioni sulla copertura effettiva e sulla funzione di ammortizzatore del reddito dei sistemi di protezione sociale per settore" (pag. 11).

Di conseguenza gli indicatori di adeguatezza proposti dalla versione 0 sono solo quelli relativi alla prevenzione della povertà, ma nessuno fa riferimento all'altra dimensione chiave dell'adeguatezza, che è quella di fornire un reddito sostitutivo adeguato e sostenere un tenore di vita dignitoso.

## **Indicatori elencati nella versione 0**

- Tasso di deprivazione materiale e sociale
- Tasso di rischio di povertà dopo i trasferimenti sociali (AROP)
- Impatto dei trasferimenti sociali (escluse le pensioni di vecchiaia e di reversibilità)
- Lo scarto del tasso mediano relativo di rischio di povertà

I quattro indicatori si riferiscono tutti allo stato di attività esercitata più di frequente durante l'anno di riferimento e al gruppo di età superiore ai 16 anni. Il calcolo è effettuato sulla base sul reddito familiare ed include sia le prestazioni fornite a livello individuale che familiare.

L'uso combinato dell'indicatore consolidato AROP e del tasso di "deprivazione materiale e sociale" si spiega con la complessità della riscossione del reddito dei lavoratori autonomi. Sebbene in genere i lavoratori autonomi presentino tassi AROP più elevati rispetto ai lavoratori subordinati, essi sono esposti a rischi di deprivazione materiale inferiori o simili.

"Una lacuna in questo elenco di indicatori consiste nel fatto che essi misurano soltanto l'effetto di riduzione della povertà della protezione sociale e non la sua funzione di riduzione del reddito, mentre la raccomandazione fissa obiettivi per entrambe le funzioni" (pag. 56).

Per colmare tale lacuna, la versione 0 suggerisce di integrare l'elenco utilizzando indicatori già esistenti relativi alla disoccupazione e alla vecchiaia:

- Disoccupazione: Tasso netto di sostituzione delle prestazioni di disoccupazione per una persona che percepisce il 67 % del salario medio, al 2° e al 12° mese di disoccupazione (monitorato nel quadro di riferimento sulle indennità di disoccupazione)
- Pensioni: Tassi di sostituzione teorici (relazione sull'adeguatezza delle pensioni)

La versione 0 indica la possibilità di utilizzare la banca dati MISSOC per il monitoraggio dell'adeguatezza degli altri settori della protezione sociale. Tuttavia, "le aliquote legali possono fornire

un quadro incompleto della situazione dei lavoratori autonomi". Pertanto, i tassi di sostituzione legali inclusi nel capitolo 6 della versione 0 per le prestazioni di malattia, maternità, infortuni sul lavoro e malattie professionali sono forniti "a titolo informativo e non come indicatori di performance" (pag. 57).

### Commento

- I dati della versione 0 sugli indicatori di adeguatezza contengono informazioni molto importanti riguardo alla situazione sociale. Dimostra chiaramente che una grande percentuale della popolazione dell'UE vive in condizioni di vita molto difficili, il che conferma l'urgente necessità di attuare gli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali.
- Sebbene la versione 0 annunci l'uso futuro di ulteriori indicatori di adeguatezza che superino la prevenzione della povertà e consentano anche il monitoraggio della funzione di sostituzione del reddito dei sistemi di protezione sociale, è difficile capire perché tali indicatori non siano stati inclusi sin dall'inizio del processo di monitoraggio, data la loro fondamentale importanza ai fini della validità dei sistemi di protezione sociale. Ad esempio, come indicato nella versione 0 (pag. 200), quando i lavoratori dipendenti e autonomi vengono intervistati sul futuro dello Stato sociale, l'adeguatezza delle pensioni risulta essere una priorità assoluta.
- Gli indicatori di adeguatezza delle pensioni, come i tassi di sostituzione teorici (TRR) basati sulla legislazione vigente, sono ben consolidati e pubblicati regolarmente sia dalla Commissione europea (relazione sull'adeguatezza delle pensioni) sia dall'OCSE (Pensions at a Glance). Da un esame dei calcoli del TRR prospettici emerge che in diversi Stati membri dell'UE, a causa delle eccessive riforme pensionistiche, anche ipotizzando una carriera completa con guadagni medi, nell'ipotesi di politiche invariate, i giovani di oggi si ritroveranno a percepire delle pensioni ben lontane dal garantire loro un "tenore di vita dignitoso" (con tassi di sostituzione netti estremamente bassi, pari solo al 31 % in Lituania e il 36 % in Polonia).<sup>22</sup> Per quanto riguarda gli altri Stati membri dell'UE, data l'ipotesi di una carriera completa a una retribuzione media costante, i calcoli del TRR mostrano tassi di sostituzione netti decisamente migliori (fino a quasi il 90 % in Austria). Non sorprende che in tutti gli Stati membri dell'UE i calcoli del TRR per le persone con carriere brevi o interruzioni di carriera indichino tassi di sostituzione inferiori. Simulando le carriere tipiche dei diversi gruppi di lavoratori subordinati ed autonomi i calcoli del TRR permettono di effettuare un'analisi valida del mantenimento del reddito.  
Al fine di fornire informazioni più complete e di migliorare la comparabilità tra paesi, i calcoli del TRR dovrebbero essere ampliati sotto vari aspetti.
  - o si dovrebbero aggiungere informazioni sulle regole di indicizzazione (solo per confrontare la pensione iniziale con la retribuzione finale è inferiore a un fattore determinante del reddito da pensione);
  - o le varianti di carriera dovrebbero comprendere anche varianti delle traiettorie retributive;
  - o oltre ai futuri calcoli TRR, dovrebbero essere calcolati anche i TRR attuali (basati su dati storici passati);<sup>23</sup>
  - o (almeno) nei calcoli prospettici dello scenario di base dovrebbe essere aggiunta una variante con un'analoga ipotesi di età pensionabile, non superiore all'età di 67 anni. Per i paesi con un'età pensionabile legale superiore o inferiore, il TRRR dovrebbe

<sup>22</sup> OCSE (2019), Pensions at a Glance, Tabelle 5.5, 5.6.

<sup>23</sup> Cfr. Commissione europea (2018), The Pension Adequacy Report, pag. 152.

- essere calcolato tenendo conto delle penali e dei bonus detratti o aggiunti in caso di pensionamento prima o dopo l'età pensionabile legale.
  - I calcoli del TRR sui regimi a contribuzione definita dovrebbero basarsi su ipotesi prudenti di rendimento degli investimenti, mentre dovrebbero essere aggiunte varianti con un rendimento degli investimenti inferiore o superiore.
- Informazioni aggiuntive, molto generiche, sulla capacità di reddito dei sistemi pensionistici sono fornite dal rapporto "Aggregate Replacement Ratio (ARR)" della relazione sull'adeguatezza delle pensioni. Questo indicatore si riferisce al livello medio di sostituzione del reddito conseguito dai pensionati attuali confrontando il reddito pensionistico medio delle persone di età compresa tra i 65 e i 79 anni con il reddito medio delle persone di età compresa tra i 50 e i 59 anni. Anch'esso presenta notevoli differenze nel tasso di sostituzione da paese a paese, che vanno dal solo 35 % in Irlanda all'88 % in Lussemburgo. Inoltre, confrontando il reddito pensionistico medio degli uomini e delle donne di età compresa tra i 65 e i 74 anni emerge un notevole divario pensionistico di genere fino al 48,7 % a Cipro<sup>24</sup>, determinato principalmente dal fatto che le donne percepiscono salari inferiori, maggiori interruzioni di carriera (a causa della cura dei figli o di familiari anziani) e maggiori periodi di lavoro a tempo parziale (spesso legati anche al lavoro di assistenza non retribuito).

Come per i calcoli TRR vi sono margini di miglioramento. In particolare, al fine di aumentare la trasparenza, dovrebbero essere visualizzate maggiori informazioni.

- Sia gli importi effettivi dei redditi da pensione e dei redditi da pensione sottostanti i rapporti sia la composizione del reddito da pensione (pubblico, professionale, personale)
- Rapporti basati sul netto e sul lordo
- Rapporti tra le persone con i quintili più elevati e i quintili più bassi del reddito da pensione e dei redditi da pensione

### 3.5 Osservazioni conclusive

Il quadro di monitoraggio della versione 0 costituisce un valido punto di partenza per il processo di monitoraggio. La prima raccolta dati pubblicata conferma quanto sospettato: i lavoratori atipici e molti lavoratori autonomi sono fortemente esposti a rischi sociali. Tuttavia, ed è meno risaputo, questi dati mostrano anche che in molti Stati membri dell'UE persino molti "lavoratori standard" sono esposti a un elevato rischio di redditi inadeguati e di protezione sociale inadeguata.

Pertanto, nello sviluppo futuro del quadro di monitoraggio e nel processo di monitoraggio concreto occorre prestare attenzione a tutte le forme di occupazione, compresa l'occupazione standard. Inoltre, nel monitorare la situazione dei disoccupati, dovrebbero essere incluse tutte le persone senza lavoro incluse nell'indicatore Eurostat relativo al "sottoutilizzo del mercato del lavoro" (cfr. FN 3).

Il monitoraggio non deve limitarsi all'obiettivo di prevenire la povertà dei sistemi sociali. Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la raccomandazione richiedono inoltre di garantire "un reddito adeguato" per "sostenere un tenore di vita dignitoso e un'adeguata sostituzione del reddito". I calcoli preoccupanti del tasso di sostituzione teorico indicano che in diversi Stati membri dell'UE anche i "lavoratori standard", nell'ipotesi di una carriera completa non percepiranno un reddito dignitoso durante il pensionamento, a meno che non vengano riconsiderate le riforme pensionistiche attuate in passato.

Oltre alla protezione sociale, le carriere lavorative che precedono la materializzazione di un rischio sociale sono un fattore determinante per un reddito dignitoso. Pertanto, la disaggregazione dei dati in base agli status professionali, effettuata nella versione 0 per "indicatori di contesto" relativi al mercato del lavoro, è molto importante. Purtroppo, finora, manca la disaggregazione di alcuni

<sup>24</sup> Commissione europea (2018), The Pension Adequacy Report, Figures 27, 37.

indicatori in base al genere e alle fasce di età. Per quanto riguarda le fasce di età, occorre prestare particolare attenzione ai gruppi più sensibili, come i giovani lavoratori e i lavoratori in età lavorativa più avanzata. Un'altra importante questione affrontata come "indicatore di contesto" nella versione 0 è quella di far luce sui fenomeni del lavoro a tempo parziale marginale. Incomprensibilmente, il limite dell'orario di lavoro retribuito ("meno di 10 ore settimanali") è fissato a un livello talmente basso che, ad esempio, la maggior parte dei quattro milioni di "mini-lavoratori" tedeschi non sono assegnati a questa categoria.<sup>25</sup> Infine, va osservato che la copertura della contrattazione collettiva dovrebbe essere inclusa tra gli "indicatori di contesto".

Dato lo stretto legame tra la quantità e la qualità dell'occupazione (numero di posti di lavoro, livello di retribuzione, sicurezza del posto di lavoro, condizioni di lavoro, ecc.) e l'esposizione ai rischi sociali, sarà necessario un metodo integrato basato sui diritti per quanto riguarda le pari opportunità, posti di lavoro di qualità, condizioni di lavoro e diritti di protezione sociale al fine di attuare gli obiettivi del Pilastro europeo dei diritti sociali.

## 4 | Pensioni adeguate per invecchiare in dignità

Il Pilastro europeo dei diritti sociali delinea molto chiaramente i diritti delle persone anziane nei suoi principi 12 e 15. La CES intende estendere adattare il concetto di adeguatezza e sostenibilità sistema pensionistico adeguato e sostenibile a un concetto allargato di "invecchiare in dignità"<sup>26</sup>.

L'invecchiamento dignitoso si basa su due componenti: una pensione adeguata (sezione 4.1) e un'assistenza sanitaria e a lungo termine adeguata e sostenibile (sezione 4.2). Adeguata in questo senso non significa solo dignitosa, ma significa anche che è disponibile e accessibile, due caratteristiche necessarie per invecchiare in modo dignitoso.

### 4.1 Primo e secondo pilastro pensionistico

Nella relazione della CES sulla politica delle pensioni a livello europeo (B. Davies, 2021) viene proposta una serie di indicatori e parametri di riferimento. In questo capitolo si esaminano le informazioni sui finanziamenti e sulle spese del primo e del secondo pilastro pensionistico, quali figurano in una nuova tabella 29 dei conti nazionali, nella versione pubblicata da Eurostat (Gregorini, 2020). Di recente sono stati resi disponibili nuovi dati sul costo contributivo di entrambi i sistemi, sui benefici e sui costi amministrativi, ossia sul costo del servizio del secondo pilastro. Questa tabella dei conti nazionali fornisce maggiori elementi di prova in proposito, almeno in termini macroeconomici. In contraddizione con la saggezza comune o se si dovrebbe chiamarla la dottrina comune ("Washington") di un sistema pensionistico a tre pilastri, i nuovi elementi dimostrano che i regimi pensionistici a capitalizzazione sono in Europa più l'eccezione della regola e che un regime pensionistico speciale per i dipendenti pubblici è rimasto la regola in molti paesi. E, infine, che i regimi pensionistici a capitalizzazione comportano costi di servizio elevati. Nei Paesi Bassi, ad esempio, tali costi di servizio sono pari allo 1 % del PIL. In Belgio, dove esiste un sistema molto meno sviluppato, il costo dei servizi è già pari allo 0,2 % del PIL. Per il Belgio, ad esempio, i contributi nel secondo pilastro ammontano a circa 6.8 miliardi di euro e il costo dei servizi è di circa 0.8 miliardi, pari rispettivamente al 1.5 e al 0,2 % del PIL (Pacolet, 2021). Oltre a ciò, ma tale dimensione non è ancora presente in queste nuove statistiche macroeconomiche, si aggiunge il fatto che la creazione di un secondo pilastro non va senza alcun

<sup>25</sup> Nel 2019, secondo la Bundesagentur für Arbeit, circa il 15 % di tutte le donne e il 9 % di tutti gli uomini occupati in Germania erano mini-lavoratori, mentre l'indicatore Eurostat "meno di 10 ore di lavoro retribuito alla settimana" mostra solo il 4,4 %.

<sup>26</sup> Azione della CES sull'accesso alla protezione sociale (risoluzione) adottata dal comitato esecutivo il 26-27 marzo 2019.

incentivo economico. Anche questo può essere considerato un costo. Di recente, l'ufficio di pianificazione belga ha calcolato che la spesa (para-) finanziaria netta per il secondo pilastro è di circa 3-3.5 miliardi di euro, pari allo 0,7 % del PIL. Ciò corrisponde esattamente al 10 % dei contributi sociali per il primo pilastro, escludendo il sistema dei dipendenti pubblici. Se non fossero utilizzati per questo motivo, il primo pilastro potrebbe essere aumentato del 10 %. Partendo da ciò che manca nella RPA (maggiori informazioni sul secondo pilastro); le dimensioni aggiuntive delle agevolazioni fiscali dovute alla mancata imposizione dei contributi e/o alla non imposizione delle prestazioni sono documentate in modo dettagliato nella prossima relazione PAR (cfr. nel giugno 2021 la prossima relazione 2021 sull'adeguatezza delle pensioni).

Le figure 4.1 e 4.2 forniscono una panoramica del primo e del secondo pilastro pensionistico. I dati si basano sulla tabella 29 di Eurostat dei conti nazionali<sup>27</sup>. Di recente (a partire dal 2015, l'ultima versione disponibile è il 2018), i conti nazionali producono una tabella 29 sui "diritti pensionistici maturati ad oggi" nei regimi pensionistici sociali e non individuali. La tavola 29, parte dei conti nazionali, descrive il valore attuale o i diritti pensionistici futuri, i contributi dei datori di lavoro, delle famiglie e delle amministrazioni pubbliche, il versamento di pensioni mensili o di capitale versato una tantum e le spese amministrative.

Dal grafico 4.1 è possibile distinguere il primo e il secondo pilastro pensionistico. In quasi tutti gli Stati membri, i regimi pensionistici di sicurezza sociale rappresentano la maggior parte del totale dei contributi. Insieme ai regimi a prestazioni definite per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche classificati, si tratta del primo pilastro pensionistico. Solo in Danimarca, Paesi Bassi, Islanda e Svizzera il secondo pilastro (costituito da regimi privati a contribuzione definita e regimi a prestazione definita per dipendenti delle amministrazioni pubbliche classificati nelle società finanziarie) sembra essere di maggiore importanza.

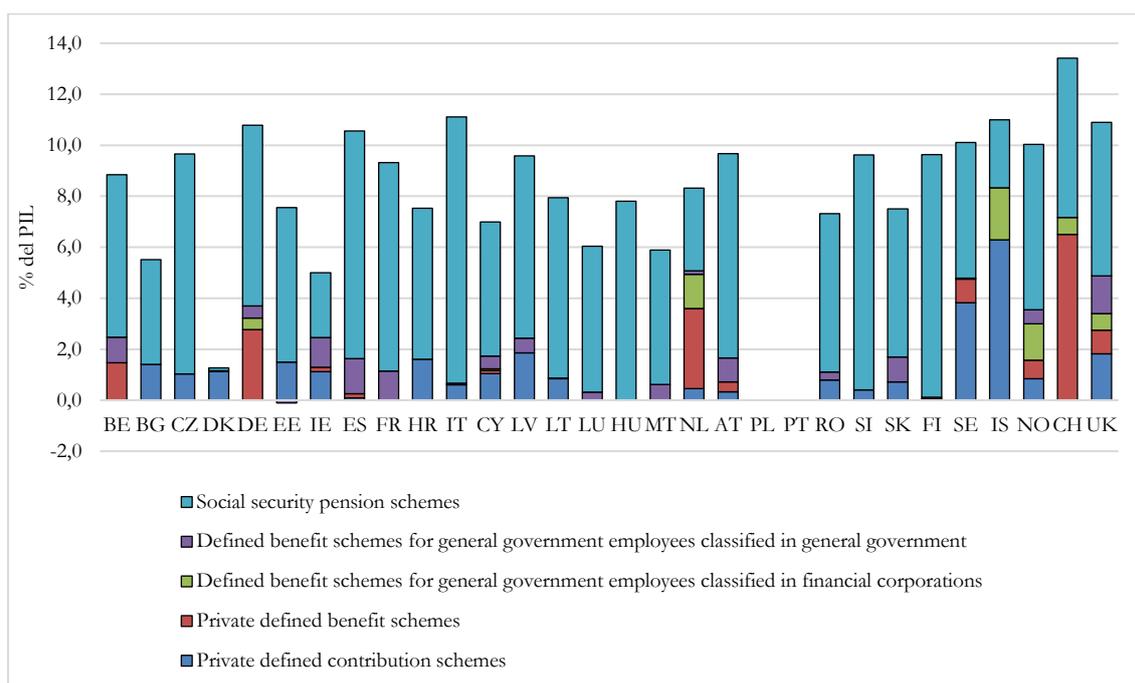
Un altro punto di vista è illustrato nella figura 4.2, dove è possibile vedere chi finanzia esattamente i contributi. Vi sono 3 sistemi visualizzati: contributi pensionistici effettivi a carico dei datori di lavoro, contributi pensionistici figurativi a carico dei datori di lavoro e contributi pensionistici effettivi a carico delle famiglie. Nella maggior parte degli Stati membri, i contributi pensionistici effettivi a carico dei datori di lavoro rappresentano la quota più elevata. Solo in Germania, Croazia, Cipro, Lussemburgo, Malta, Paesi Bassi, Romania, Slovenia e Svizzera i contributi pensionistici effettivi delle famiglie sono più importanti.

Cfr. anche l'allegato 2 per i dati supplementari e più dettagliati sui contributi pensionistici.

---

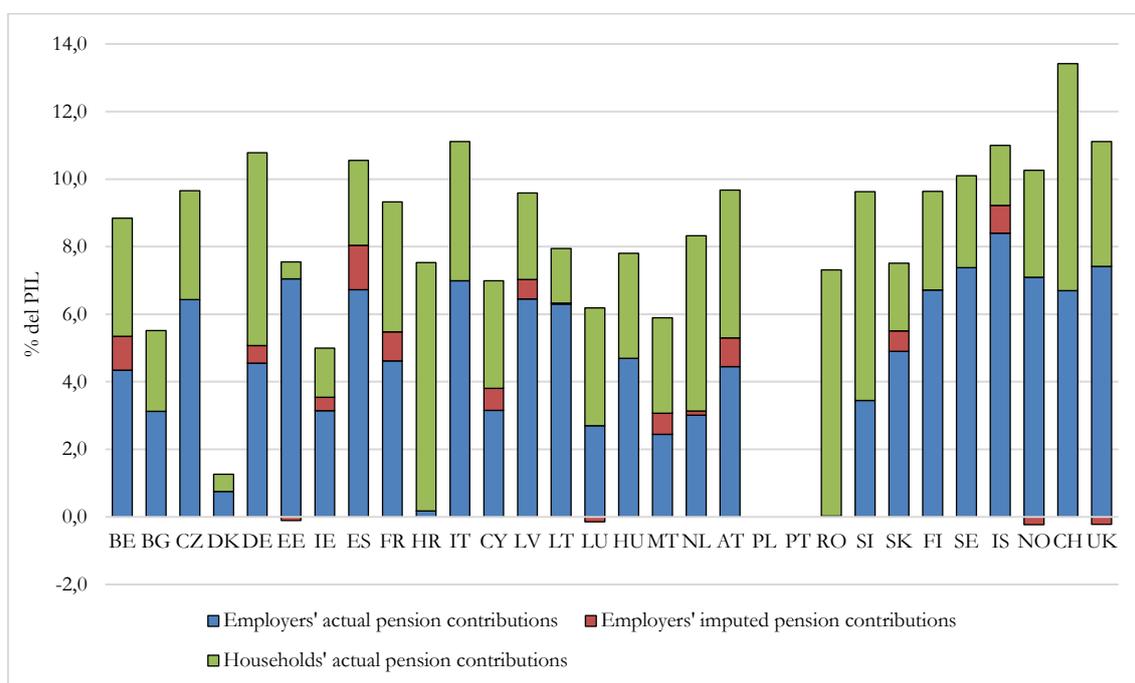
<sup>27</sup> Per un'ulteriore descrizione di questa nuova fonte di dati, cfr. Gregorini (2020).

**FiguraError! No text of specified style in document.. 1 Contributi totali per le pensioni nell'UE e nell'EFTA, per regime pensionistico, % del PIL, 2018**



Fonte Eurostat [nasa\_10\_pens1]

**FiguraError! No text of specified style in document.. 2 Contributi totali per le pensioni nell'UE e nell'EFTA, per entità contributrice, in% del PIL, 2018**

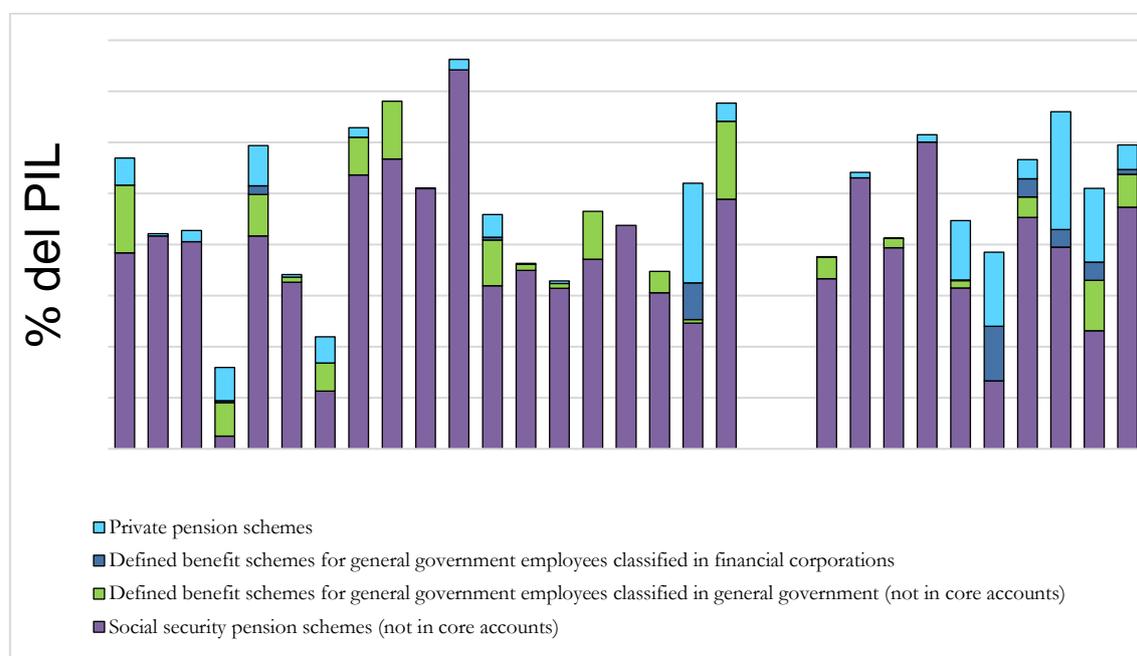


Fonte Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Tali contributi non coprono il finanziamento totale delle prestazioni pensionistiche, in quanto i saldi contabili sono il finanziamento fiscale come fonte aggiuntiva di finanziamento del regime pensionistico pubblico di sicurezza sociale o il rendimento netto dei regimi pensionistici a capitalizzazione. Il saldo tra la spesa totale annua e il totale dei contributi individuati rimane un punto

debole di questa nuova statistica. Tuttavia, la nuova fonte fornisce le informazioni sulla spesa corrente totale per i regimi pensionistici definiti. Nella figura 4.3 si osserva che nel 2018 la spesa totale per l'UE-27 è pari a circa il 12 % del PIL. Di questo, circa il 10,8 % del PIL è destinato ai regimi a ripartizione di sicurezza sociale e al regime pensionistico dei dipendenti pubblici. Questo 10,8 % è perfettamente in linea con il 10,7 % del PIL per la spesa pensionistica che figura nella tabella 2.1 del presente documento (cfr. sezione 2.5) e sulla base della relazione 2021 sull'invecchiamento demografico. Il resto, circa il 1 %, è l'importanza relativa dei regimi pensionistici a capitalizzazione per la popolazione totale o, in alcuni paesi (Paesi Bassi, Islanda), anche per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche. I regimi pensionistici a capitalizzazione sono buoni solo per il 1/12 della spesa totale. Si osserva che nella maggior parte dei paesi la previdenza sociale è il più importante erogatore di prestazioni pensionistiche, anche in via esclusiva, come avviene in Italia, Finlandia e Ungheria. In molti altri paesi permane un sistema distinto di PAYG per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche. E i regimi pensionistici a capitalizzazione sono importanti solo in un numero limitato di paesi dell'UE come i Paesi Bassi, la Svezia e il Regno Unito (nel 2018 ancora uno Stato membro). I Paesi Bassi dispongono persino di un consistente regime pensionistico a capitalizzazione per i dipendenti delle amministrazioni pubbliche. Se è necessario migliorare le pensioni per le generazioni attuali, nonché all'estremità inferiore per evitare la povertà, e per il resto dei pensionati per migliorare il tasso di sostituzione, esso deve provenire dai regimi pensionistici a ripartizione. E migliorandolo per le generazioni attuali, sarà implicitamente di livello più elevato per le generazioni future, come illustrato sopra nei calcoli di cui alla sezione 2.5. Se vogliamo garantire una pensione migliore per le generazioni future attraverso regimi pensionistici a capitalizzazione, è necessario che esse siano finanziate già oggi e che vadano ad aggiungersi al finanziamento supplementare di pensioni migliori per le generazioni attuali. Tuttavia, vi è un altro costo che diventa visibile in queste nuove statistiche, vale a dire il costo del servizio.

**Figura 4.3 Prestazioni pensionistiche di assicurazione sociale nell'UE e nell'EFTA, per regime pensionistico, % del PIL, 2018**

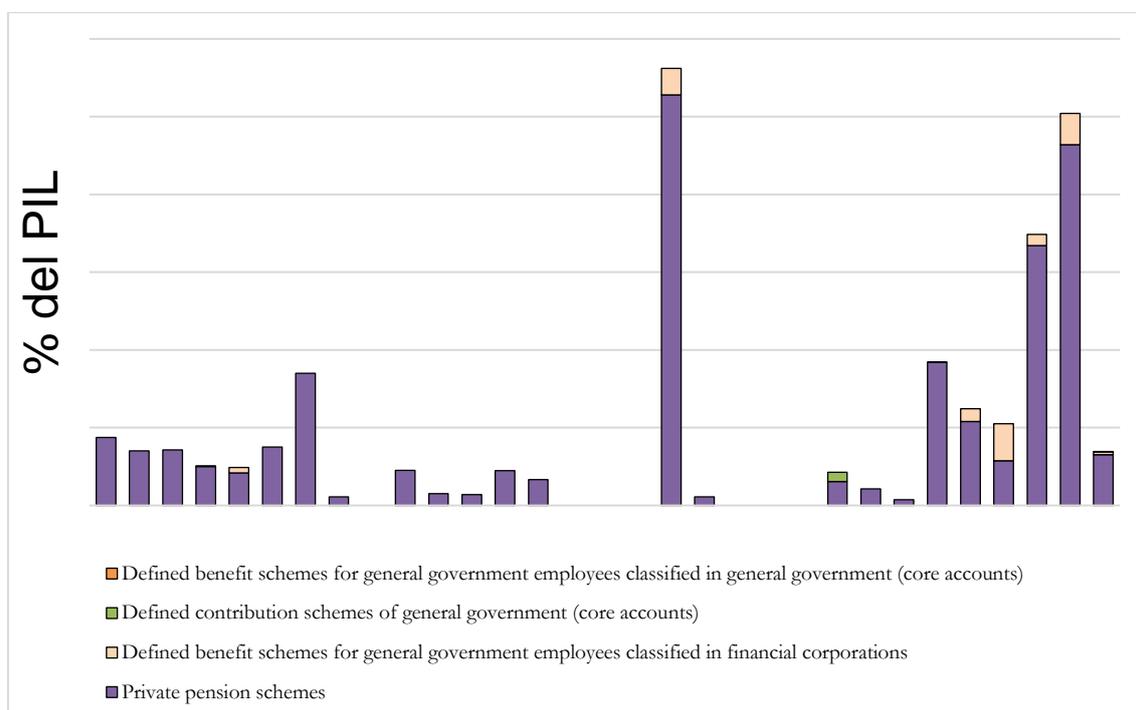


Fonte Eurostat [nasa\_10\_pens1]

La figura 4.4 illustra un elemento interessante, che attira l'attenzione nazionale e internazionale, vale a dire la preoccupazione per i costi amministrativi del regime pensionistico a capitalizzazione. È stato

sorprendentemente elevato nel 2018 per il regime pensionistico belga a capitalizzazione, ma per i paesi in cui i regimi pensionistici a capitalizzazione sono molto più importanti, è persino superiore al 1 % del PIL, ad esempio nei Paesi Bassi e nel Regno Unito. Se dobbiamo sottrarlo dai contributi annuali o dal rendimento annuo delle attività è un punto di discussione e di presentazione. Una quota di front-load (% dei nuovi contributi) del 20 % ridurrebbe il valore dei contributi dopo una carriera di 40 anni con circa il 20 %; una commissione di gestione annuale (% del saldo contabile) del 1 % ridurrebbe il valore del conto dopo 40 anni, con un ulteriore 20 % circa<sup>28</sup>. Tuttavia, in entrambe le accezioni, sembrano sostanziali<sup>29</sup>. Per citare i Paesi Bassi come esempio, l'1 % del PIL per il servizio del regime finanziato è quasi pari al contributo delle famiglie. È come se i loro contributi servano solo a finanziare il costo di intermediazione di questo settore finanziario dei fondi pensione.

**Figura**Error! No text of specified style in document.. **Oneri del servizio del sistema di assicurazione 4 pensionistica,% del PIL, 2018**



Fonte Eurostat [nasa\_10\_pens1]

La figura 4.5 mostra i diritti pensionistici nel bilancio di chiusura per il 2018 in % del PIL. Per quasi tutti gli Stati membri, i regimi pensionistici di sicurezza sociale sono i più importanti. Solo in Danimarca, Paesi Bassi, Svezia, Islanda, Svizzera e Regno Unito i regimi pensionistici privati sono significativi. Cfr. anche l'appendice 2 per un'altra tabella sui diritti pensionistici nel conto patrimoniale di chiusura.

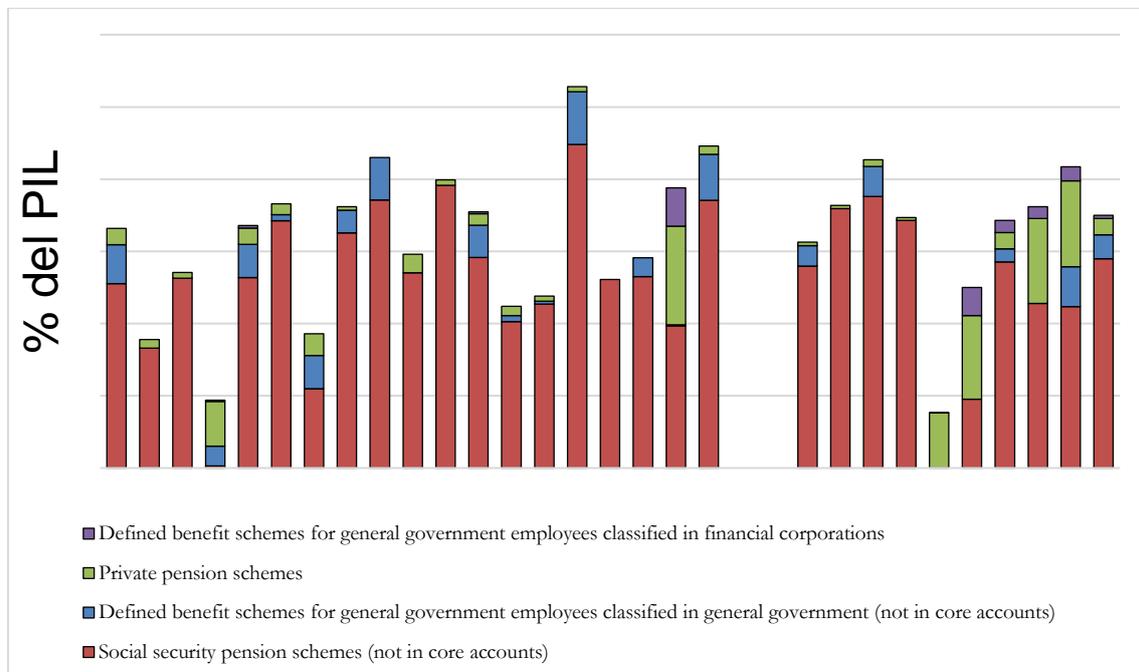
La figura 4.6 illustra la presentazione di relazioni standard sul secondo pilastro da parte dell'OCSE. Questa informazione è simile a quella fornita nella figura 4.5, solo da una fonte diversa e per diversi anni. In diverse occasioni abbiamo notato in passato che, ad esempio, per il Belgio vi era una carenza di informativa, poiché erano inclusi solo i fondi pensione, e non i fondi assicurativi molto più importanti che sono il principale fornitore di fondi professionali, lasciando al Belgio una bassa quota

<sup>28</sup>Peter Diamond, 2018, <https://saspensions.files.wordpress.com/2018/11/peter-diamond.pdf>

<sup>29</sup>Per il Belgio, ad esempio, il costo previdenziale è pari a circa il 0,2 % del PIL, il saldo totale delle pensioni a capitalizzazione è del 23 % circa (cfr. figura 4.5), per cui il costo previdenziale si avvicina al 1 % del saldo contabile totale, come indicato nell'esempio di P. Diamond di cui sopra.

di capitale nelle pensioni a capitalizzazione pari a circa il 10 %. Solo nella relazione del 2020 ciò è cambiato. Infine, sono stati inclusi i fondi assicurativi. Tuttavia, anche un altro elemento è cambiato. A partire dal 2017 è inclusa una componente del terzo pilastro del risparmio pensionistico individuale. Si tratta del cosiddetto terzo pilastro ed è discutibile se debba essere incluso o meno. Ad esempio, per il Belgio, abbiamo menzionato, oltre al conto di risparmio individuale, anche l'assicurazione sulla vita individuale, in quanto si tratta anche di uno strumento di risparmio a lungo termine, stimolato con un credito d'imposta. Non solo è più importante del conto di risparmio individuale, ma anche più importante del secondo pilastro. Essa si differenzia certamente dalla nozione applicata dai contabili nazionali che includono nella precedente tabella 29 solo il primo e il secondo pilastro. Se si confronta la figura 4.6 con il conto "maturato fino ad oggi" del secondo pilastro della figura 4.5, a volte il quadro è simile, mentre talvolta differisce notevolmente (ad esempio per la Danimarca). Questo esempio si limita a menzionare che, anche quando si utilizzano le migliori informazioni disponibili, è necessaria una lettura critica in quanto non sempre includono la realtà totale.

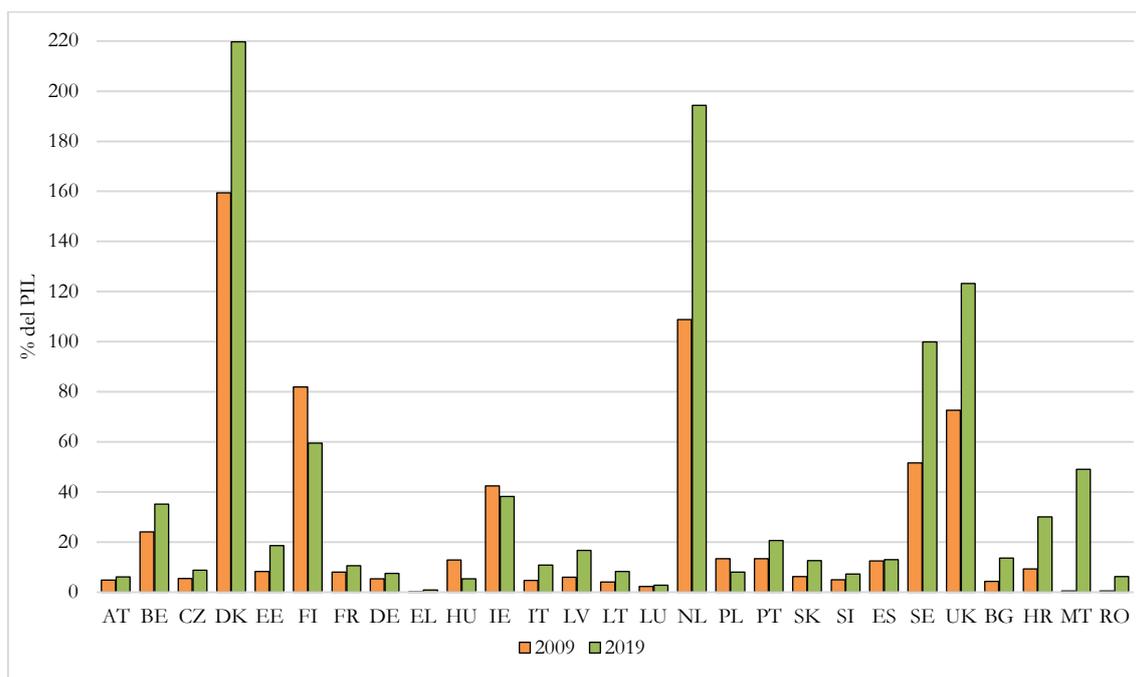
**Figura**Error! No text of specified style in document.. **5 Diritti pensionistici nel bilancio di chiusura,% del PIL, 2018**



Fonte Eurostat [nasa\_10\_pens1]

**Figura —** Error! No text of specified style in document. **6**  
**del PIL, 2009 rispetto al 2019**

**Totale delle attività nei piani pensionistici, in%**



Fonte: OCSE

Vi è una dimensione finale che diventa sempre più documentata, vale a dire il trattamento economico dei contributi per il finanziamento del sistema pensionistico e delle prestazioni pensionistiche. Nella tabella 4.1 si illustrano innanzitutto le implicazioni per il beneficiario delle prestazioni. Il trattamento finanziario più vantaggioso dei redditi da pensione è confrontato con il reddito durante la fase attiva, mentre le agevolazioni fiscali contribuiscono in modo sostanziale al tasso netto di sostituzione delle pensioni pubbliche. Esso illustra come le cosiddette "spese finanziarie" (regimi fiscali più vantaggiosi per determinati redditi o attività; possono anche esistere nei contributi di sicurezza sociale) che integrano le prestazioni di sicurezza sociale e non sono visibili nelle nuove statistiche sopra utilizzate dei conti nazionali delle pensioni. Allo stesso tempo, le prestazioni pensionistiche sono tassate come altri redditi, il che significa anche che il costo netto per le amministrazioni pubbliche è inferiore a quanto si può dedurre dai dati lordi. Nei calcoli effettuati nella sezione 2.5 si utilizza il costo lordo, ma l'invecchiamento del 2021 fornisce anche il costo netto. Riduce il costo netto dell'invecchiamento. Essa va a buon punto per tutte le prestazioni in materia di sicurezza sociale. In un recente studio sul finanziamento della sicurezza sociale per il Belgio, la Corte ha stimato la tassazione delle prestazioni su circa il 2 % del PIL, mentre anche la spesa di bilancio per la protezione sociale era pari a circa il 2 % del PIL. Ciò dimostra che entrambi gli importi non sono trascurabili. Ciò che diventa sempre più chiaro è che le spese nette di bilancio per il secondo pilastro non sono trascurabili. Uno studio recente per il Belgio lo calcola a circa 3-3.5 miliardi di euro, da confrontare con i 6,8 miliardi di euro di contributi per il secondo pilastro (Peeters & Schols, 2021). È come se il bilancio pubblico finanzi metà del secondo pilastro. In anticipo, al momento il fondo pensione deve essere finanziato. Questa dimensione sarà ulteriormente documentata anche nella prossima relazione 2021 sull'adeguatezza delle pensioni, che illustrerà anche il crescente interesse per questa dimensione. Anche il costo previdenziale del sistema pensionistico suscita interesse e preoccupazione a livello europeo.

**Tabella** Error! No text of specified style in document.. **2 Tassi lordi e netti di sostituzione delle pensioni dei regimi pensionistici obbligatori (pubblici e privati) e volontari, OECD Pension at a glance 2019**

	Percentuale del reddito individuale											
	Lordo obbligatorio pubblico e privato			Netto obbligatorio pubblico e privato			Totale lordo su base volontaria			Totale netto con volontariato		
	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5	0,5	1	1,5
Austria	76,5	76,5	76,5	89,7	89,9	89,6						
Belgio	57,3	46,8	33,7	70,7	66,2	48,3	78,1	61,0	44,1	87,9	72,4	57,8
Repubblica ceca	75,0	45,9	36,2	91,6	60,3	47,9						
Danimarca	113,8	74,4	64,0	104,5	70,9	63,3						
Estonia	61,4	47,1	42,3	65,6	53,1	49,0						
Finlandia	56,5	56,5	56,5	65,1	64,2	64,9						
Francia	60,2	60,1	54,0	71,4	73,6	69,0						
Germania	38,7	38,7	38,7	56,1	51,9	51,4	52,2	52,2	52,2	68,6	68,0	67,5
Grecia	63,1	49,9	45,5	57,6	51,1	50,3						
Ungheria	56,1	56,1	56,1	84,3	84,3	84,3						
Irlanda	54,1	27,0	18,0	60,5	35,9	26,7	89,9	62,9	53,8	105,6	81,1	75,5
Italia	79,5	79,5	79,5	92,0	91,8	94,4						
Lettonia	44,6	44,6	44,6	55,2	54,3	52,2						
Lituania	36,8	23,6	19,2	48,4	31,0	25,3						
Lussemburgo	91,5	78,8	74,5	99,0	90,1	85,9						
Paesi Bassi	73,5	70,9	70,1	78,0	80,2	78,5						
Polonia	29,4	29,4	29,4	35,9	35,1	34,7						
Portogallo	75,8	74,4	73,1	88,0	89,6	89,0						
Repubblica slovacca	59,5	49,6	47,0	71,7	65,1	63,3						
Slovenia	47,8	38,8	36,0	62,8	57,5	53,7						
Spagna	72,3	72,3	72,3	78,6	83,4	82,8						
Svezia	54,1	54,1	65,3	60,7	53,4	68,9						
Regno Unito	43,5	21,7	14,5	51,0	28,4	20,2	72,6	50,9	37,4	82,3	61,0	47,4
UE-28	60,3	52,0	48,8	69,8	63,5	60,4				73,6	67,0	64,0

Fonte OCSE, Pensions at a glance 2019, pag. 157; cfr. anche Davies, relazione CES 2021.

Questa sezione ha chiaramente dimostrato che il secondo pilastro pensionistico non è così diffuso come si crede a volte. Certamente non è dominante nell'UE. Pertanto, è meglio continuare a concentrarsi sul primo pilastro pensionistico e migliorarlo.

Inoltre, dalle diverse cifre emerge chiaramente che i nuovi Stati membri non si concentrano sulle spese pensionistiche pubbliche, per le quali è sicuramente giunto il momento. Essi dovrebbero compiere uno sforzo in questo senso e fornire adeguati finanziamenti pubblici aggiuntivi.

## 4.2 Assistenza sanitaria e a lungo termine adeguata e sostenibile

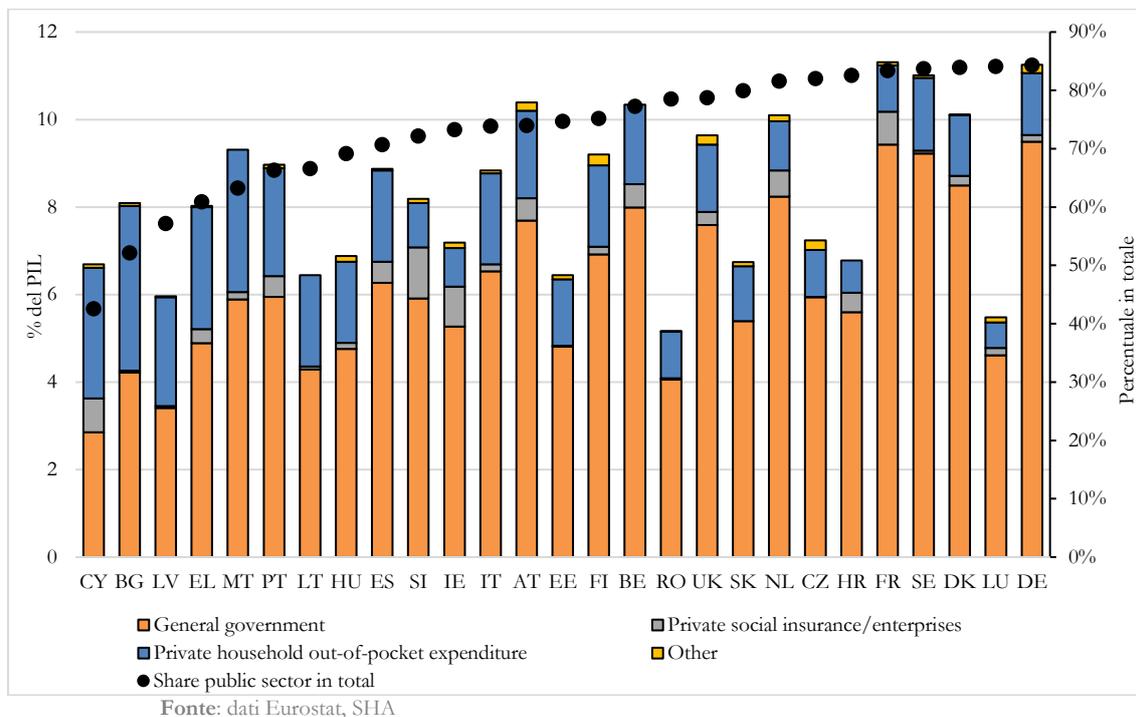
Il grafico 4.7 presenta una panoramica della spesa pubblica e privata per l'assistenza sanitaria in% del PIL.

In generale, i grandi spendenti sono Belgio, Danimarca, Germania, Francia, Austria e Svezia. Questi (vecchi) Stati membri spendono più del 10 % del loro PIL per l'assistenza sanitaria.

In tutti gli Stati membri, ad eccezione di Cipro, oltre il 50 % dell'assistenza sanitaria è finanziato dalle amministrazioni pubbliche. Più uno Stato membro è sul lato destro della cifra, maggiore è la quota delle amministrazioni pubbliche (o del settore pubblico) rispetto alla spesa totale. Le spese non rimborsabili delle famiglie restano limitate nella maggior parte degli Stati membri. Solo a Cipro, in Bulgaria e in Lettonia supera il 40 % della spesa sanitaria totale.

Una differenza essenziale tra la spesa pubblica e quella privata in questo grafico è che, fatta eccezione per l'assicurazione privata, la parte privata è a carico degli stessi malati, mentre la parte pubblica è a carico della popolazione totale. Questo grafico rappresenta non solo il grado della cosiddetta "privatizzazione", ma anche la "quota del settore pubblico in totale" è un indicatore di solidarietà con i malati.

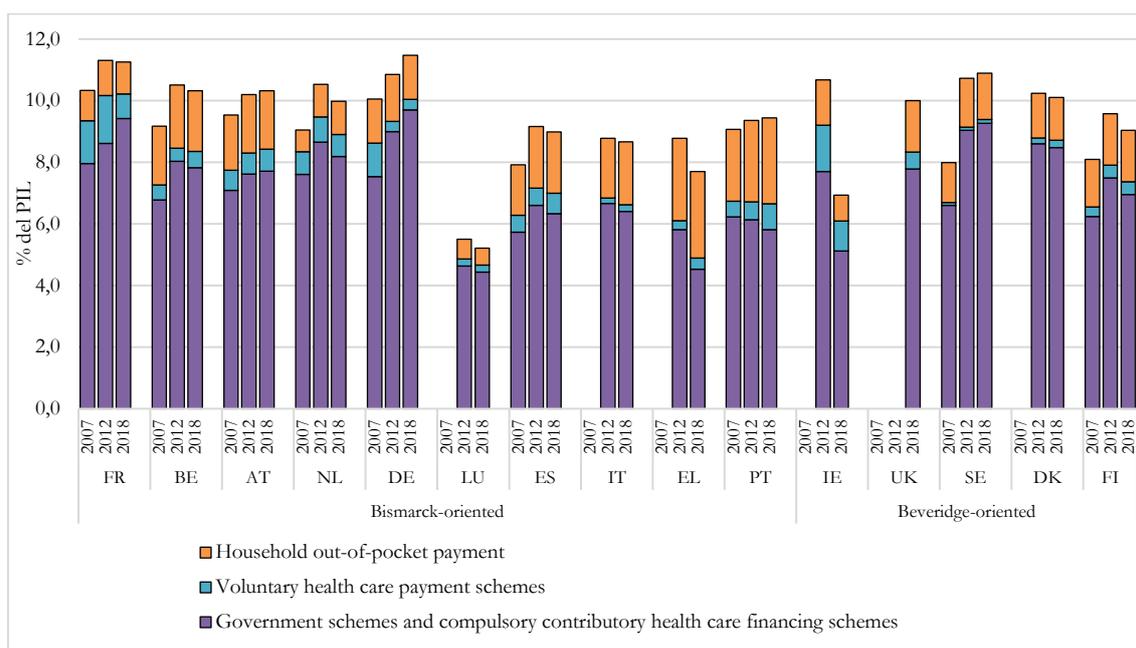
**Figura — Error! No text of specified style in document. 7 Spesa privata e pubblica per l'assistenza sanitaria, % del PIL e quota del settore pubblico in totale, 2017**



La figura 4.8 (per i vecchi Stati membri) e la figura 4.9 (per i nuovi Stati membri) forniscono un quadro simile a quello della figura 4.7, ma in questo caso l'evoluzione nel corso degli anni è visibile. In quasi tutti gli Stati membri la spesa, espressa in% del PIL, è aumentata nel corso degli anni. Solo in alcuni Stati membri (IE, DK, EL, IT, HU, SK, BG) l'evoluzione non è sempre aumentata.

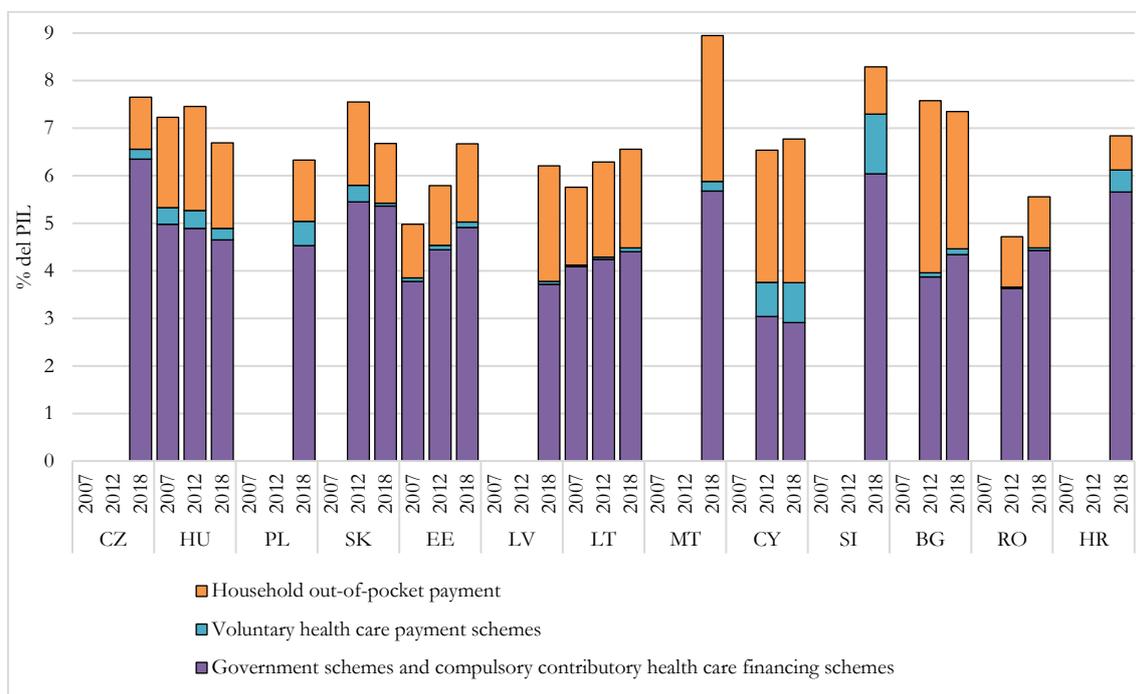
Inoltre, la quota di finanziamento privato non ha subito variazioni eccessive, tranne forse un calo in alcuni paesi (ad esempio BE, AT, DE, LU, IE, SE, SK, BG e RO).

**Figura: spesa pubblica e Error! No text of specified style in document. 8 privata per l'assistenza sanitaria, vecchi Stati membri, % del PIL, 2007-2012-2018**



Fonte: dati Eurostat

**Figura: spesa pubblica e Error! No text of specified style in document. 9 privata per l'assistenza sanitaria, nuovi Stati membri, % del PIL, 2007-2012-2018**

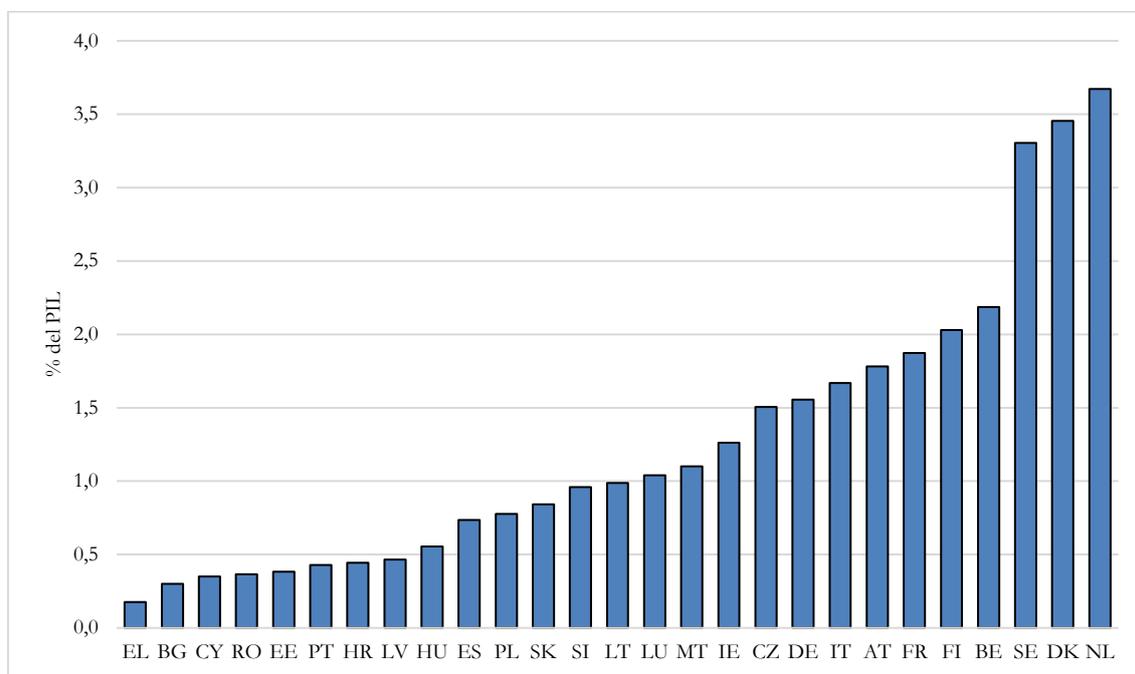


Fonte: dati Eurostat

Oltre all'assistenza sanitaria, si presta attenzione all'assistenza a lungo termine (LTC). La figura 4.10 indica chiaramente che soprattutto i vecchi Stati membri hanno una spesa elevata per l'assistenza a lungo termine. D'altro canto, per la Grecia, la Bulgaria, Cipro, la Romania, l'Estonia, il Portogallo, la

Croazia e la Lettonia, la spesa per l'assistenza a lungo termine non raggiunge nemmeno il 0,5 % del PIL.

**Figura: spesa per l'assistenza a lungo termine, % del PIL, 2019**



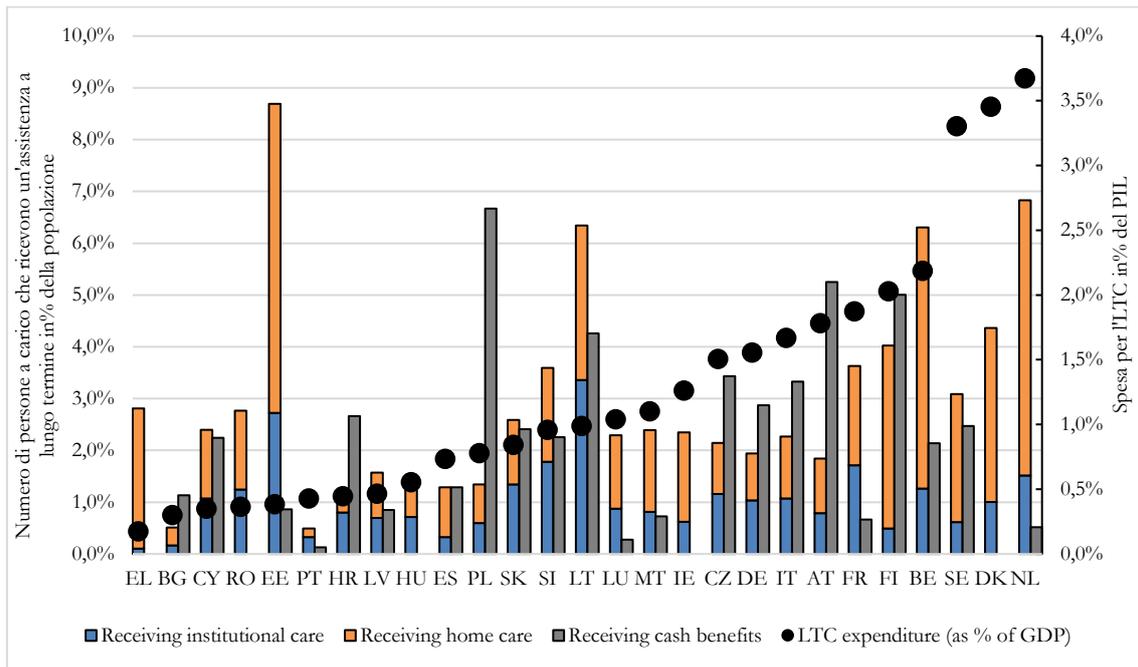
Fonte: relazione 2021 sull'invecchiamento demografico

Una panoramica più dettagliata dell'assistenza a lungo termine è riportata nella figura 4.11. Sull'asse destro è illustrata la spesa per l'LTC in % del PIL, simile a quella della figura 4.10. In Polonia, oltre il 6,5 % della popolazione ha ricevuto prestazioni in denaro (barra di destra grigia per ciascuno Stato membro). Questa percentuale è elevata anche in Austria (5,3 %) e Finlandia (5,0 %). Inoltre, la ripartizione tra la quota di persone che ricevono assistenza in istituti e a domicilio è visualizzata nell'ordine di sinistra per ciascuno Stato membro. Nella maggior parte dei paesi la percentuale di persone che ricevono assistenza a domicilio è più elevata. Ciò non avviene tuttavia in Portogallo, Croazia, Ungheria, Slovacchia, Lituania, Repubblica ceca e Germania, dove l'assistenza istituzionale è di maggiore importanza.

La relazione tra lo sviluppo dell'assistenza residenziale e a domicilio è illustrata nella figura 4.12. In particolare in Belgio, la percentuale della popolazione che riceve assistenza istituzionale (1,3 %) è molto inferiore a quella che riceve assistenza a domicilio (5,0 %). Lo stesso vale per i Paesi Bassi, dove il 1,5 % della popolazione riceve assistenza istituzionale e il 5,3 % assistenza a domicilio.

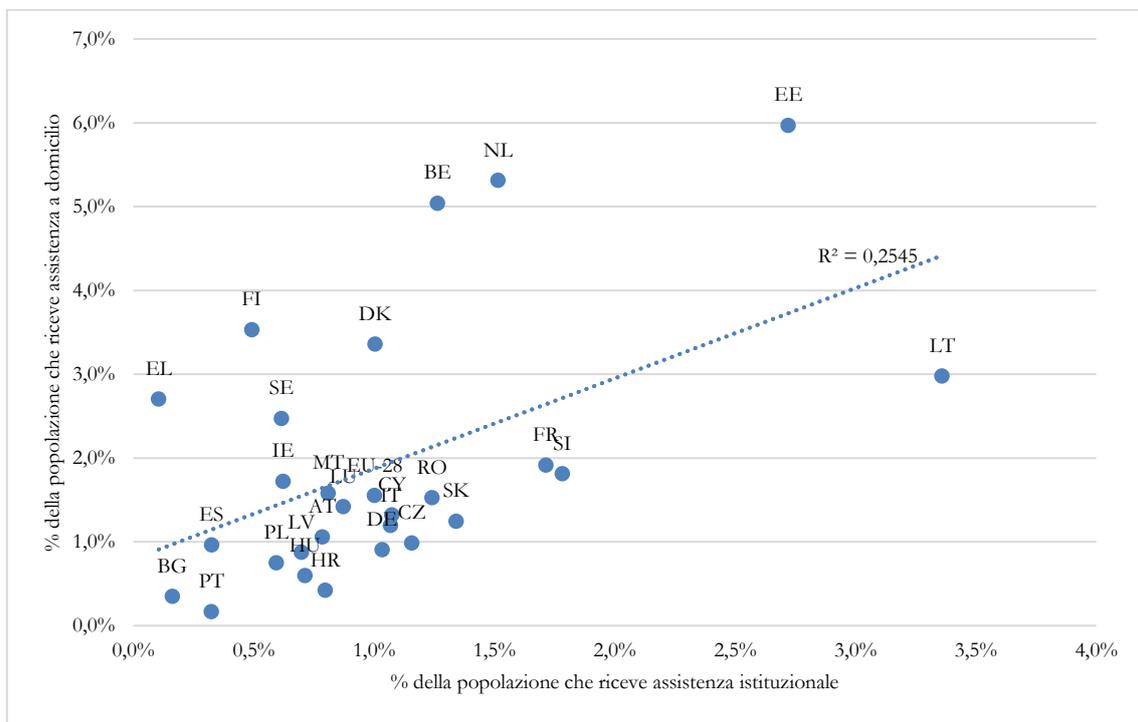
La figura 4.12 mostra inoltre che in particolare i nuovi Stati membri si trovano nella parte inferiore sinistra della cifra, il che indica che l'assistenza residenziale e a domicilio non è ancora molto sviluppata.

**Figura: assistenza Error! No text of specified style in document. 11 a lungo termine, % dei beneficiari della popolazione totale e spesa totale in% del PIL, 2019**



Fonte: relazione 2021 sull'invecchiamento demografico

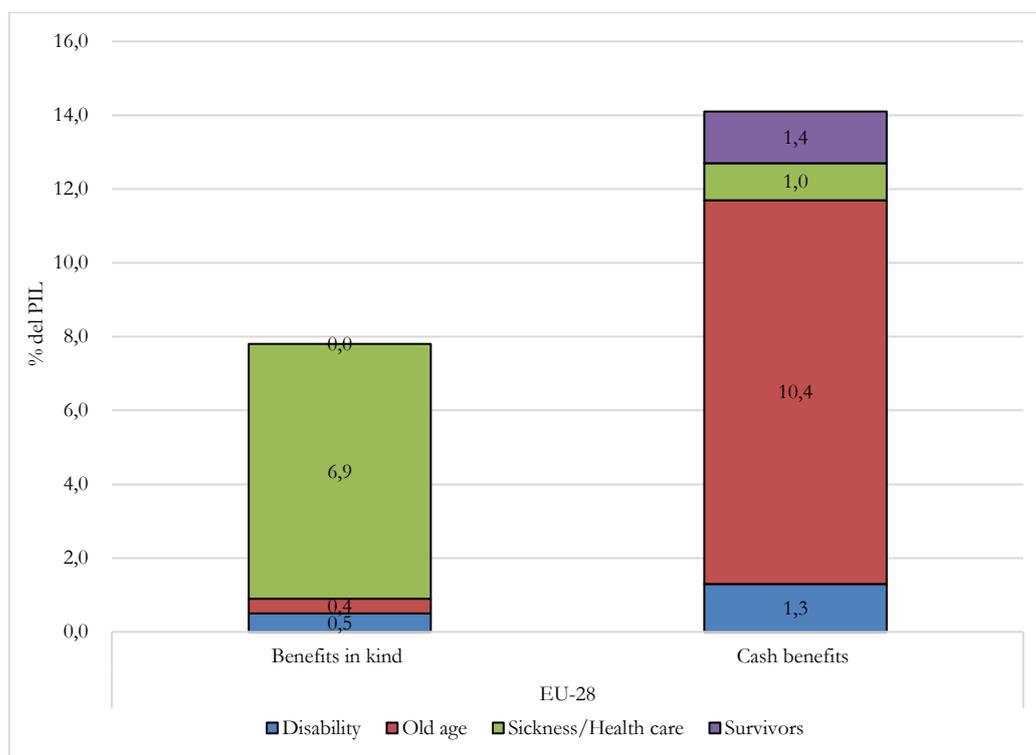
**Figura Error! No text of specified style in document.. 12 Rapporto tra sviluppo dell'assistenza residenziale e dell'assistenza a domicilio, % della popolazione, 2019**



Fonte: relazione 2021 sull'invecchiamento demografico

Una questione importante per quanto riguarda l'LTC è ancora la ricerca di dati accurati e completi. Per questo motivo è stata effettuata un'analisi<sup>30</sup>dei dati ESSPROS (<sup>31</sup>dati e Sistema di conti sanitari SHA).Sebbene molti dati siano reperibili in queste fonti, resta difficile estrarre i dati esatti necessari. Ad esempio, nei dati ESSPROS vi sono 4 categorie di interesse nel tentativo di estrarre dati sulle prestazioni di lungo periodo, vale a dire disabilità, vecchiaia, malattia/assistenza sanitaria e reversibilità. Inoltre, viene operata una distinzione tra prestazioni in denaro e prestazioni in natura. La figura 4.13 fornisce una panoramica di questi indicatori per l'UE-28 nel 2018.Nel complesso, l'UE-28 spende in media il 7,8 % per le prestazioni in natura e il 14,1 % per le prestazioni in denaro. Quasi tutte le prestazioni in natura riguardano la funzione malattia/assistenza sanitaria, mentre la maggior parte delle prestazioni in denaro è utilizzata per la vecchiaia.

**Figura 4.13 Prestazioni in denaro e in natura per la funzione di invalidità, vecchiaia, malattia/salute e reversibilità, in% del PIL, UE-28, 2018**



Fonte Eurostat ESSPROS

Una ripartizione del grafico 4.13 per ciascuno Stato membro è riportata nel grafico 4.14 (per le prestazioni in natura) e nel grafico 4.14 (per le prestazioni in denaro).

In termini di prestazioni in natura, tutti gli Stati membri spendono la quota più elevata del PIL per malattia/assistenza sanitaria, come nel caso dell'UE-28 in generale. Solo in alcuni paesi nordici la funzione di vecchiaia è più significativa, in particolare in Danimarca, Finlandia e Svezia.

La figura 4.14 mostra le prestazioni in denaro per tutti gli Stati membri, chiarendo che la funzione di vecchiaia è la funzione più importante. Tuttavia, la Grecia, l'Italia e la Spagna spendono anche oltre il 2 % del loro PIL per prestazioni in denaro per la funzione di reversibilità, mentre la Danimarca fa lo stesso per la funzione di disabilità.

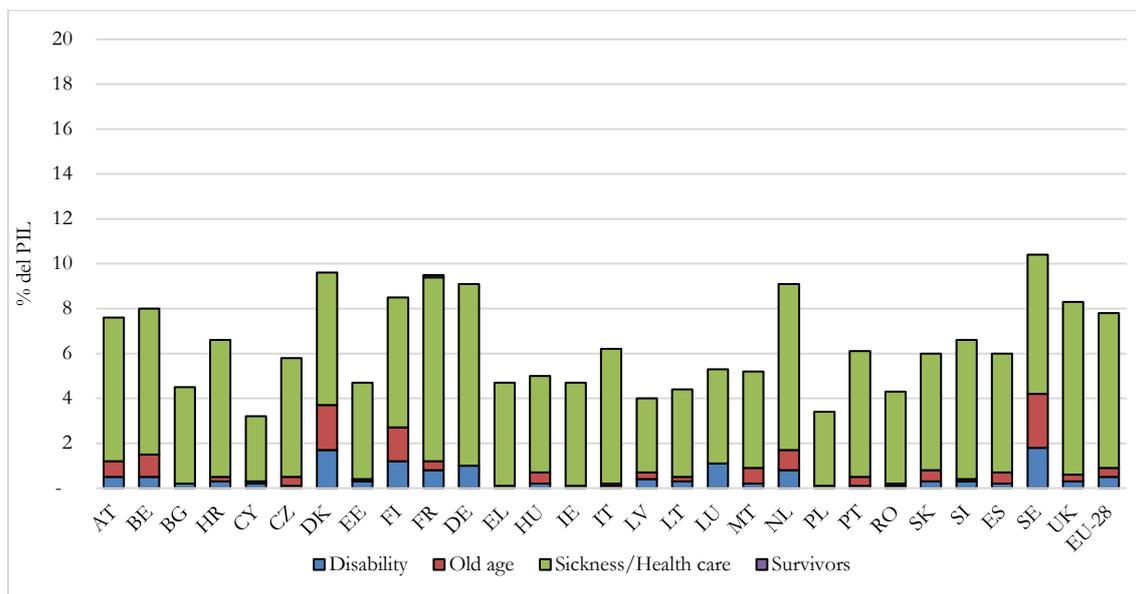
In totale, sommando le prestazioni in natura e in denaro per ciascuno Stato membro, i maggiori spendenti sono la Finlandia, i Paesi Bassi, la Danimarca, la Germania, l'Austria, l'Italia e la Francia,

<sup>30</sup>Sistema europeo di statistiche integrate della protezione sociale

<sup>31</sup>Sistema dei conti sanitari

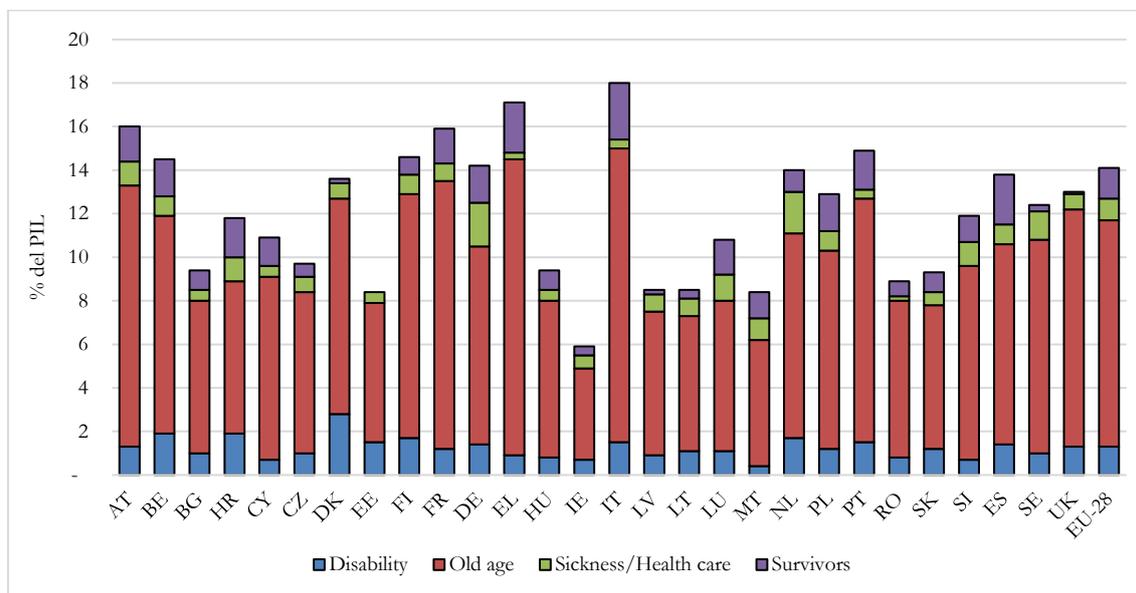
che spendono più del 23 % del loro PIL per queste quattro funzioni. D'altro canto, Irlanda, Lettonia, Lituania, Estonia e Romania spendono meno del 13,5 % del PIL per invalidità, vecchiaia, malattia/assistenza sanitaria e superstiti.

**Figura 14 Prestazioni in natura per la funzione di invalidità, vecchiaia, malattia/salute e reversibilità, % del PIL, 2018**



Fonte Eurostat ESSPROS

**Figura 15 Prestazioni in denaro per la funzione di invalidità, vecchiaia, malattia/salute e reversibilità, % del PIL, 2018**



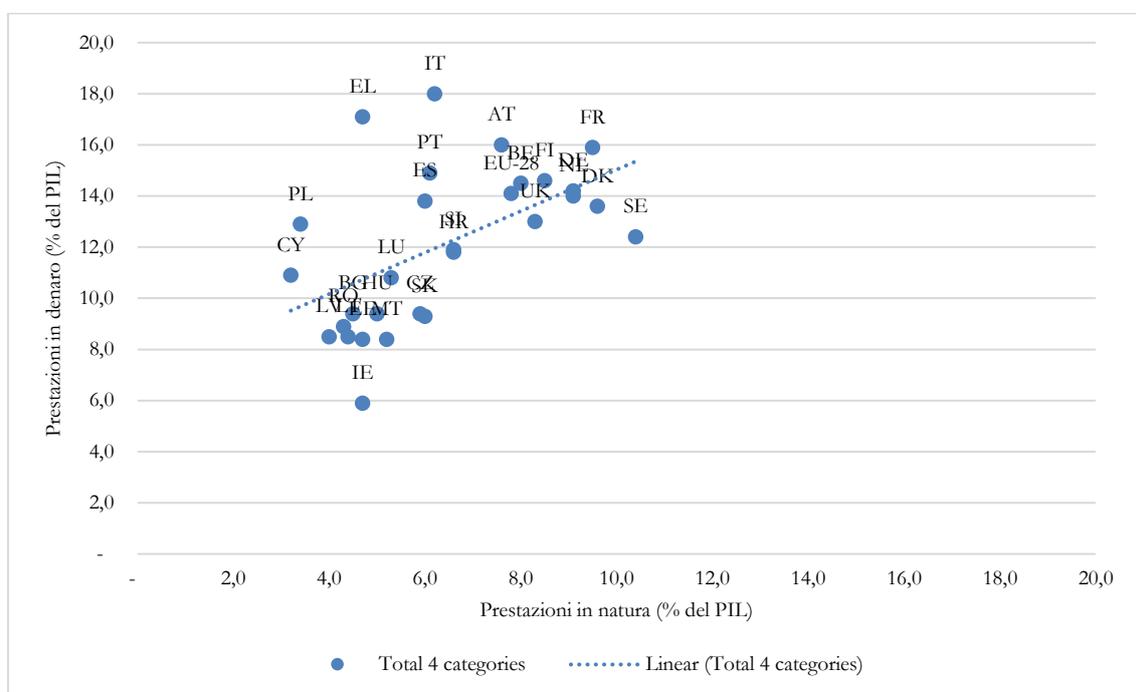
Fonte Eurostat ESSPROS

Un diagramma a dispersione nella figura 4.16 mostra il rapporto tra i due tipi di prestazioni per ciascuno Stato membro. In generale, si può trovare una relazione lineare tra la spesa per le prestazioni in denaro e le prestazioni in natura. Il coefficiente di correlazione è pari a 0.54, il che indica una relazione moderatamente positiva. Ciò significa che quando uno Stato membro spende di più per le

prestazioni in natura per queste quattro funzioni, spenderà di più anche per le prestazioni in denaro, o viceversa. Tuttavia, la correlazione non significa causalità. Pertanto, non è *perché* spendono di più per un tipo che spenderanno di più anche per l'altro.

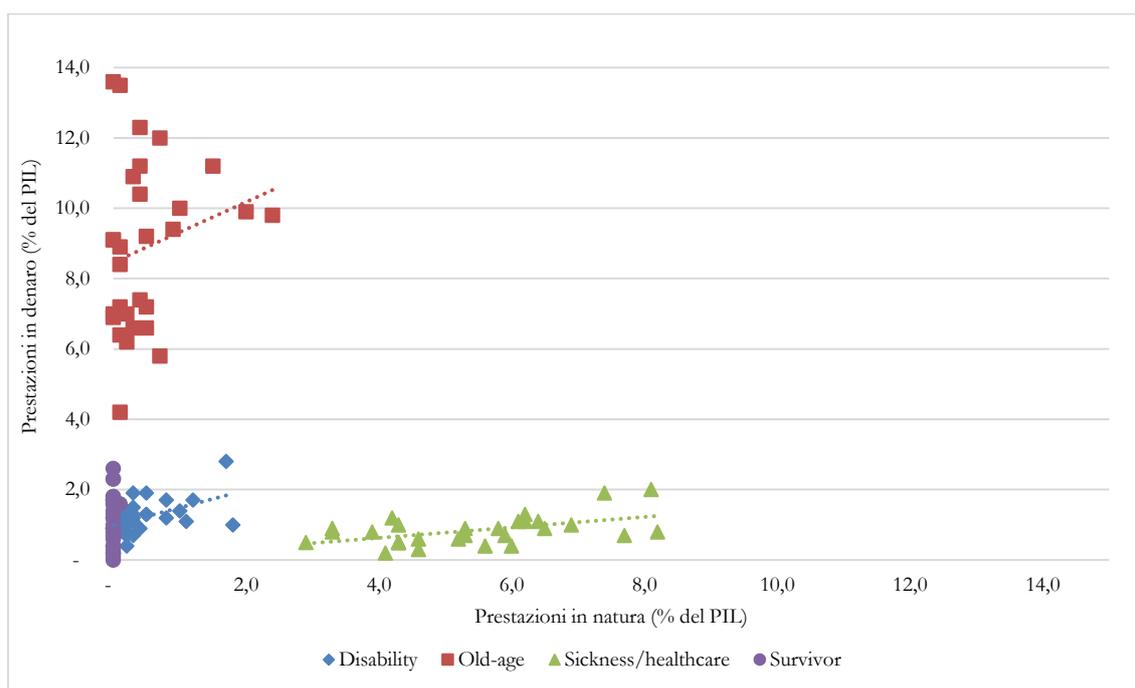
La figura 4.17 mostra un quadro simile, ma ora separatamente per ciascuna delle quattro funzioni. Questa cifra chiarisce ancora una volta che per le prestazioni di vecchiaia, in particolare le prestazioni in denaro (lato superiore sinistro della cifra), mentre per la malattia/l'assistenza sanitaria vengono utilizzate più spesso le prestazioni in natura (lato inferiore destro della cifra). Per la funzione di invalidità e superstiti, la spesa è molto meno significativa, in quanto entrambi i gruppi di punti sono posizionati sul lato inferiore sinistro della figura, vicino all'origine. Questa cifra ci ricorda anche quanto permangono enormi differenze tra i paesi per quanto riguarda la quota del PIL che spendono per prestazioni di vecchiaia o prestazioni sanitarie e di malattia. La convergenza sociale, almeno misurata da questo indicatore, è lungi dall'essere realizzata.

**Figura** Error! No text of specified style in document.. **16 Complementarità tra prestazioni in denaro e in natura, totale invalidità, vecchiaia, malattia/assistenza sanitaria e funzione di reversibilità, % del PIL, 2018**



Il coefficiente di correlazione è pari a 0.5373.  
 Fonte Eurostat ESSPROS

**Figura** Error! No text of specified style in document.. **17 Complementarità tra prestazioni in denaro e in natura per funzione, invalidità, vecchiaia, malattia/assistenza sanitaria, reversibilità, % del PIL, 2018**



Fonte Eurostat ESSPROS

Dalle cifre e dalle spiegazioni di cui sopra risulta evidente che nei dati ESSPROS non è possibile individuare LTC, in quanto fa parte di quattro funzioni diverse (disabilità, vecchiaia, malattia/assistenza sanitaria, superstiti). Per questo motivo si è tenuto conto anche dei<sup>32</sup>dati di Eurostat relativi al Sistema di conti sanitari. Nel Sistema di conti sanitari, i dati sono organizzati in tre dimensioni: i regimi di finanziamento (HF), le funzioni di assistenza sanitaria (HC) e i prestatori di assistenza sanitaria (HP). Esamineremo l'insieme dei regimi di finanziamento e cercheremo di individuare la spesa a lungo termine esaminando più da vicino le componenti specifiche delle funzioni di assistenza sanitaria (HC) e dei prestatori di assistenza sanitaria (HP).

Per quanto riguarda le funzioni di assistenza sanitaria (HC), vi sono due funzioni in cui è menzionata l'LTC, ossia HC 3 LTC (sanità) e HC R 1 LTC (sociale). Entrambi sono illustrati nella figura 4.18 e questo per i tre principali gruppi di regimi di finanziamento, vale a dire HF 1 regimi pubblici e regimi di finanziamento dell'assistenza sanitaria obbligatoria a contribuzione obbligatoria, HF 2 regimi di pagamento di assistenza sanitaria volontaria e HF 3 pagamenti non rimborsabili delle famiglie. Mentre l'HF 1 riguarda la spesa pubblica, HF 2 e HF 3 riguardano la spesa privata.

Il grafico chiarisce che la spesa per l'assistenza a lungo termine è particolarmente bassa negli Stati membri dell'UE-13 e nei paesi mediterranei. Ad esempio, i 13 Stati membri<sup>33</sup> che spendono meno del 1 % del loro PIL per l'assistenza a lungo termine appartengono a questo gruppo. D'altro canto, gli Stati membri che spendono più del 2 % del loro PIL per l'assistenza a lungo termine sono tutti gli Stati membri dell'UE-15<sup>34</sup>.

La figura 4.18 indica inoltre che in nessuno dei paesi esistono praticamente regimi di pagamento volontario per l'assistenza sanitaria a lungo termine.

Inoltre, si può osservare che, oltre al Belgio, viene aggiunto un bar per illustrare le Fiandre<sup>35</sup>, in quanto è stata effettuata una stima più ampia della spesa, in cui sono stati determinati in modo più

<sup>32</sup>Sistema di conti sanitari SHA

<sup>33</sup>Bulgaria, Slovacchia, Grecia, Croazia, Cipro, Ungheria, Romania, Polonia, Lettonia, Estonia, Italia, Portogallo e Spagna.

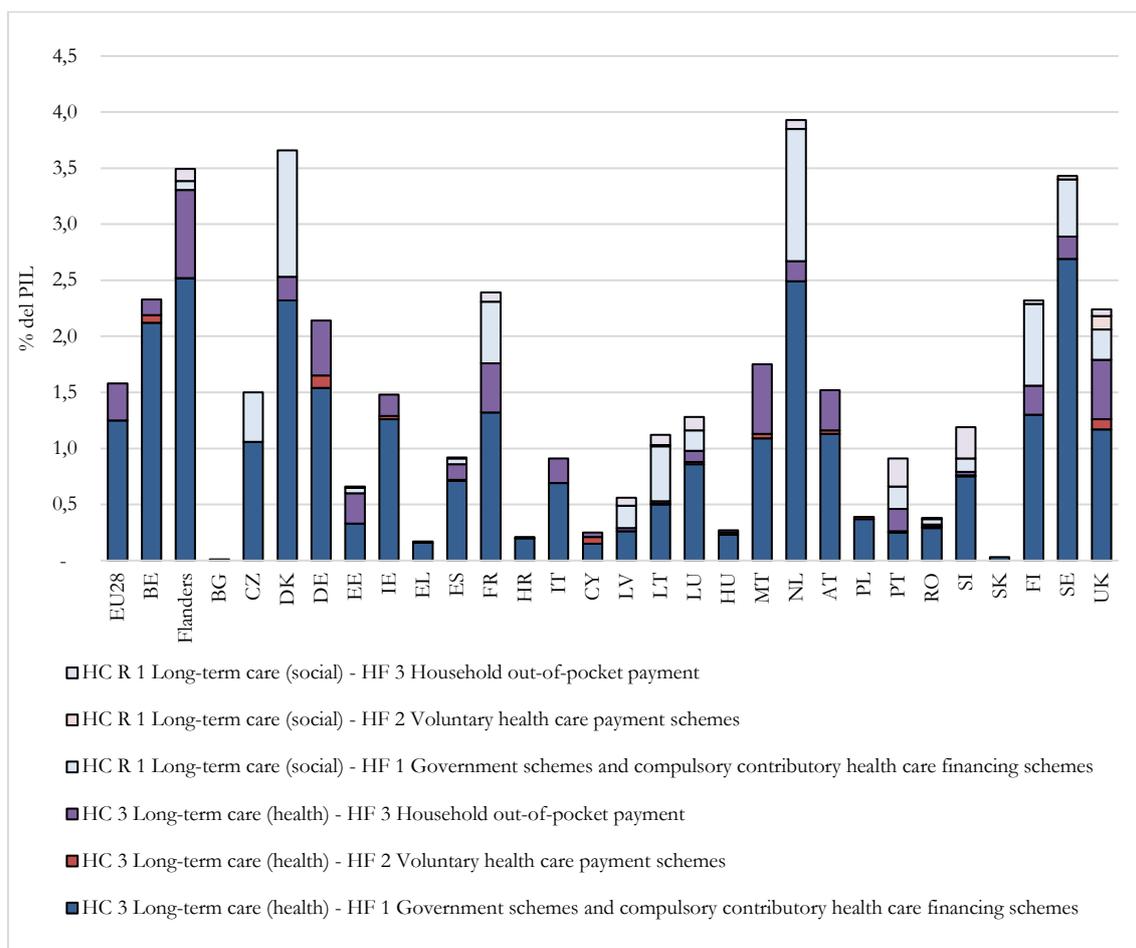
<sup>34</sup>Germania, Regno Unito, Finlandia, Belgio, Francia, Svezia, Danimarca e Paesi Bassi.

<sup>35</sup>Cfr. De Smedt, L., Pacolet, J., in collaborazione con Moens D., Breda, M., (2021),

dettagliato i contributi propri (HF 3 spese vive), che si sono rivelati di maggiore importanza rispetto alla stima per il Belgio nel suo complesso. Il fatto di illustrare ancora una volta i migliori dati disponibili, così come lo è il Sistema di conti sanitari, non garantisce l'eshaustività delle informazioni.

Infine, è degno di nota il fatto che alcuni Stati membri presentano una percentuale elevata di spese per la funzione di assistenza sanitaria a lungo termine (HC R 1), mentre altri Stati membri non indicano alcuna spesa per questa categoria. L'appendice 3 fornisce una spiegazione più dettagliata del perché di tale situazione. Va osservato che le voci per memoria, di cui HC R 1 fa parte, non sono menzionate nel regolamento (UE) 2015/359 della Commissione, con la conseguenza che gli Stati membri non sono tenuti a fornire tali dati<sup>36</sup>.

**Figura: spesa pubblica e privata per l'assistenza sanitaria a lungo termine (HC 3) e per l'assistenza sociale a lungo termine (HC R 1), % del PIL, 2018**



Fonte: Eurostat SHA

Oltre alle funzioni di assistenza sanitaria (HC), si può anche considerare un'altra dimensione, vale a dire i prestatori di assistenza sanitaria (HP) per individuare l'LTC. La figura 4.19 mostra che in particolare Malta (1,7%), Svezia (2,0%), Fiandre (2,0%) e Paesi Bassi spendono una quota elevata del loro PIL in strutture residenziali di assistenza a lungo termine (HP 2). Cipro, la Polonia, la Croazia e la Bulgaria spendono invece meno del 0,1% in strutture di assistenza a lungo termine residenziali.

<sup>36</sup>Per questo motivo, i dati riportati alla voce HC R non sono inclusi nella spesa totale indicata da Eurostat.

Come è stato fatto per HC nella figura 4.18, le Fiandre sono aggiunte accanto al Belgio. Ciò dimostra che la "correzione" del conto sanitario nazionale comporta un aumento della spesa privata per pagamenti non rimborsabili delle famiglie.

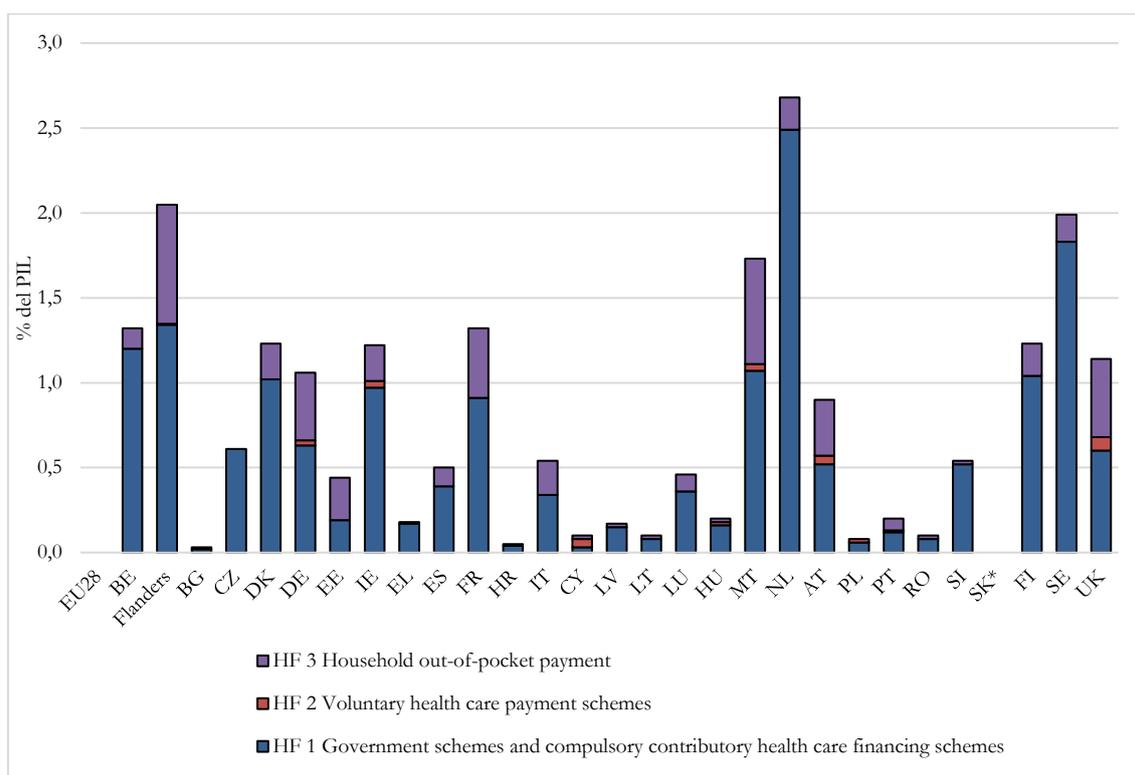
Ancora una volta, è chiaro che la spesa pubblica è il principale sistema di finanziamento, seguito dai pagamenti non rimborsabili delle famiglie. In particolare, a Malta (35,8 %), in Austria (36,7 %), in Italia (37,0 %), in Germania (37,7 %), nel Regno Unito (40,4 %) e in Estonia (55,6 %), i pagamenti non rimborsabili delle famiglie sono di grande importanza in quanto rappresentano oltre il 35 % della spesa totale per strutture di assistenza a lungo termine residenziali. Tuttavia, i regimi di pagamento volontario per l'assistenza sanitaria non sono quasi mai reperibili. Solo in Ungheria (10,5 %), Polonia (25,0 %) e Cipro (55,6 %) i regimi di pagamento volontario per l'assistenza sanitaria rappresentano oltre il 10 % della spesa totale per le strutture di assistenza sanitaria a lungo termine residenziali. Tuttavia, in questi paesi la spesa totale è così bassa che l'assicurazione privata potrebbe acquisire una certa importanza relativa. In generale, tuttavia, l'assicurazione privata per il rischio di LTC rimane molto bassa. Ciò conferma le osservazioni e le conclusioni formulate da decenni fa negli studi pionieristici dell'LTC, che all'epoca chiamavano la protezione sociale degli anziani a carico<sup>37</sup>. Da allora nulla è cambiato. L'assicurazione a lungo termine è o dovrebbe diventare la responsabilità principale della protezione sociale.

Confrontando il grafico 4.19 con il grafico 4.18, risulta inoltre evidente che l'assistenza residenziale è una parte preponderante del costo totale dell'LTC, con una componente predominante anche dei contributi "fuori borsa", il che indica una mancanza di assicurazione per questo evidente rischio sociale. Per questo motivo, nelle nostre conclusioni raccomandiamo che il "principio" relativo all'assistenza a lungo termine del Pilastro sociale non debba essere letto letteralmente o inteso come incentrato in particolare sull'assistenza domiciliare e collettiva. Sia l'assistenza a domicilio che l'assistenza residenziale necessitano di un'adeguata protezione sociale/assicurazione sociale (di sicurezza).

---

<sup>37</sup>Cfr. Nijkamp, P., Pacolet, J., Spinnewyn, H., Vollerling, A., Wilderom, C., Winters, S. (1990), e Pacolet J., Bouten R., Lanoye H. & Versieck K. (1999).

**Figura — Error! No text of specified style in document. 19 Spesa pubblica e privata per strutture residenziali di assistenza a lungo termine (HP 2), % del PIL, 2018**



\* SK:dati non disponibili

Fonte: eurostat SHA

In questo paragrafo l'obiettivo era cercare finanziamenti pubblici o privati utilizzando diverse fonti quali i dati ESSPROS e i dati del Sistema di conti sanitari. Sono stati inoltre analizzati l'evoluzione della spesa sanitaria e la portata totale dell'assistenza a lungo termine.

Si può concludere che, per quanto riguarda l'assistenza sanitaria, lo sviluppo differisce notevolmente da uno Stato membro all'altro, e ciò è ancor più vero nel caso dell'assistenza a lungo termine. Alcuni Stati membri sono in ritardo per quanto riguarda entrambi gli aspetti, per cui è necessario svilupparli ulteriormente. Inoltre, soprattutto per quanto riguarda l'assistenza a lungo termine, vi è ancora molto lavoro da svolgere, sia a casa, in un contesto residenziale, sia come assegno di assistenza.

Inoltre, vi sono gravi differenze nei contributi propri e, in generale, i sistemi di pagamento volontario per l'assistenza sanitaria sono quasi inesistenti.

La sezione 4 in generale ha dimostrato che è importante non solo monitorare la sostenibilità e l'adeguatezza delle pensioni, dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza di lungo periodo, ma anche monitorare la trasparenza e l'eshaustività dei dati disponibili su questi temi.

## 5 | Conclusioni

### 5.1 Sul monitoraggio degli sviluppi economici e sociali

L'UE è sempre più interessata a monitorare la dimensione sociale, in combinazione con la governance macroeconomica che è stata istituita dal trattato di Maastricht.

Ciò ci porta a formulare le seguenti osservazioni:

1. La **prima osservazione** è che in quasi 30 anni di monitoraggio delle statistiche e delle politiche sugli sviluppi economici e sociali non vi è alcuna contraddizione tra progresso economico e progresso sociale.

2. La **seconda osservazione** è che non vi deve essere alcuna contraddizione tra la preoccupazione per la sostenibilità delle finanze pubbliche e il progresso sociale. La sostenibilità delle finanze pubbliche è al centro della governance economica a partire dal trattato di Maastricht.
3. La **terza osservazione** è che il monitoraggio sociale (e l'interesse ad esso) si colloca all'altezza, su un piano di pari importanza ("a la hauteur") del monitoraggio economico.
4. La **quarta osservazione** riguarda la crescente volontà europea di fornire sostegno macroeconomico a livello europeo per assorbire la crisi, ma ciò non implica che la responsabilità principale rimanga a livello nazionale.

## 5.2 Sul monitoraggio in merito alla Raccomandazione di estendere a tutti la protezione sociale

La nuova iniziativa europea della raccomandazione sulla protezione sociale per tutti illustra la forza di attuazione dei principi del Pilastro europeo dei diritti sociali. Tali principi hanno dato origine alla raccomandazione europea, che ha portato all'elaborazione di piani nazionali di attuazione, e a un monitoraggio dettagliato di tale attuazione. Il monitoraggio e gli aspetti complementari che proponiamo evidenziano già ora, nei sistemi di protezione sociale sviluppati o in quelli meno avanzati, le lacune in materia di protezione sociale, ma anche le difficoltà di finanziamento. Il Pilastro dei diritti sociali può portare a colmare tali lacune, ma non può garantire l'evoluzione economica verso la creazione di posti di lavoro di alto livello. Essa dimostra ancora una volta che non esiste alcuna contraddizione tra sviluppo economico e protezione sociale. Al punto 3.5 sono formulate raccomandazioni dettagliate per completare e migliorare il monitoraggio proposto dalla Commissione europea e dal comitato per la protezione sociale della raccomandazione sulla protezione sociale per tutti.

## 5.3 Sulla strategia per un invecchiamento dignitoso

Per quanto riguarda il rafforzamento della strategia per l'invecchiamento dignitoso, possiamo formulare **due raccomandazioni politiche a livello nazionale e due a livello europeo, e una quinta a livello sia nazionale che europeo.**

A causa delle necessità urgenti che riflettono e dell'impatto sulla ripresa della nostra economia, non sono priorità per domani, ma per oggi. E possono confonderci con l'idea che il progresso sociale e il progresso economico possano andare di pari passo. Si tratta di una ricetta per un'autentica economia sociale di mercato.

1. Poiché (in molti paesi) talvolta le pensioni basse sono troppo basse per evitare la povertà, mentre altre pensioni sono troppo basse per garantire un tasso di sostituzione dignitoso, vi è l'urgente necessità di migliorare il regime pensionistico pubblico per gli attuali pensionati. Migliorandolo per gli attuali pensionati, lo garantirà anche ai futuri pensionati. Lo facciamo ora, poiché sembra esserci una finestra di opportunità nella mentalità e sosterrà l'attuale necessità di ripresa ed espansione. È troppo tardi per avviare un sistema del secondo pilastro, o addirittura per ampliarlo.
2. Aumentare la spesa pubblica, o dovremmo utilizzare il termine "investimenti", per l'assistenza sanitaria e l'assistenza di lunga durata: non solo rispondono ai desideri e alle esigenze dei cittadini, ma contribuiscono anche alla creazione di posti di lavoro e quindi alla crescita economica. E lo fanno soprattutto nei paesi in ritardo. Per quanto riguarda il Pilastro dei diritti sociali, ciò è importante anche per i responsabili politici dell'UE.
3. Quando stiamo discutendo il principio 12 "diritto a un'adeguata protezione sociale per tutti", come è ora una raccomandazione in fase di attuazione, garantire che si tratti anche di una protezione sociale esaustiva per tutti i rischi, compresa l'assistenza a lungo termine, in quanto

talvolta nascosta dall'assicurazione sanitaria o dalle spese per la vecchiaia. Si tratta di un rischio analogo nelle fasi successive alle pensioni, o all'assistenza sanitaria, e anche quando le esigenze non si manifestano direttamente per la popolazione attiva, nei sistemi di protezione sociale si tratta non solo di diritti alle prestazioni, ma anche di contributi. Un'adeguata protezione sociale per tutti implica contributi per tutti i pilastri della protezione sociale.

4. E quando stiamo discutendo il principio 16, per tutti i servizi di assistenza a lungo termine a prezzi accessibili di buona qualità, "in particolare i servizi a domicilio e di prossimità" nella formulazione del principio, ricordiamo, lo leggiamo in modo olistico ed esaustivo e includono anche il settore dell'assistenza residenziale, in quanto sono "in particolare" costosi per coloro che devono ricadere su di essi. Pur costituendo un rischio elevato per la persona che si trova ad affrontare, essa è economicamente accessibile a livello macro.
5. Ciò ci porta a formulare una raccomandazione finale, basata sulle osservazioni di quest'ultima crisi. Sono state accettate misure temporanee come quelle a livello europeo SURE (Supporto temporaneo per mitigare i rischi della disoccupazione durante un'emergenza) e il fondo per la ripresa e la resilienza è un altro esempio. In molti paesi la disoccupazione di breve durata è stata utilizzata per assorbire per i datori di lavoro e per i lavoratori, di fatto entrambi benefici, per assorbire le conseguenze della pandemia di COVID. In un paese come il Belgio molti lavoratori autonomi beneficiavano anch'essi di un sistema analogo di prestazione ponte, che esisteva prima, ma che era scarsamente utilizzato. Alcuni affermano che non dobbiamo certamente rendere permanenti gli strumenti temporanei. Se stanno colmando una lacuna, perché non dovremmo renderla permanente? Si tratta ovviamente di uno strumento, non in termini di volume di bilancio. A livello europeo è già in corso una discussione per rendere permanente lo strumento del fondo per la ripresa e la resilienza. Lo stesso dicasi per una riassicurazione europea per l'assicurazione contro la disoccupazione. Ora non parliamo delle iniziative europee, ma per il Belgio, ad esempio, rendere più esplicita l'assicurazione contro la disoccupazione dei lavoratori autonomi dovrebbe essere in linea con la raccomandazione sulla protezione sociale per tutti. Ma ciò comporta anche un contributo previdenziale supplementare per tale rischio. Perché "non ci sono pasti gratuiti". Ciò è del tutto in linea con l'ortodossia della governance economica europea. Ma ovviamente non con austerità.

## 6 | Riferimenti

Adranghi, A., Corti, F., Koutny, C., O'Dwyer, M., Sardo, D. e Vanheuverzwijn, P. (2019), *Stuck sul Rubicon? Socializzazione del Semestre europeo attraverso il Pilaastro europeo dei diritti sociali*, FEPS o Renner Institute.

Atkinson, T. (2002), Social Inclusion and the European Union, *JCMS 2002*, vol. 40, n. 4, pagg. 625-43.

Atkinson, T., Cantillon, B., Marlier, E. e B. Nolan, B. (2002), *Social Indicators: The EU and Social Inclusion*, Oxford University Press.

Atkinson, T., Marlier, E. e Nolan, B. (2004), Indicators and Target for Social Inclusion in the European Union, *JCMS 2004*, vol. 42, n. 1, pagg. 47-75.

Bastia, T. (2000), *Qualitative and Quantitative Indicators for the Monitoring and Evaluation of the ILO Gender Mainstreaming Strategy (Indicatori qualitativi e quantitativi per il monitoraggio e la valutazione della strategia dell'OIL per l'integrazione della dimensione di genere)*, OIL.

Briones Alonso, E., Van Ongevalle, J., Molenaers, N., & Vandembroucke, S. (2021), *SDG Compass guide: Quadri pratici e strumenti per rendere operativa Agenda 2030*, documento di lavoro, Lovanio: HIVA — KU Lovanio.

Cilento, M., SDG8 Index per monitorare i progressi di ciascun paese europeo nel tempo, presentazione CES, 4 marzo 2021

Raccomandazione del Consiglio, dell'8 novembre 2019, sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi, 2019/C 387/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H1115\(01\) & from = IT](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H1115(01)&from=IT)

Davies, B. (2021) Pensions Policy at the European level (Politica delle pensioni a livello europeo), Bruxelles, Progetto sociale-CES

Delsen, L. (2021), The demise of the participation society. Riforma dello stato sociale nei Paesi Bassi:2015-2020, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, da pubblicare

De Smedt, L., Pacolet, J., in collaborazione con Moens D., Breda, M., (2021), Financiering van de Vlaamse social profit. EEN nieuwe satellietrekening voor de social profit sector in Vlaanderen, HIVA — KU Lovven, Lovanio

CE (2020), *Accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi. Versione 0 del quadro di monitoraggio*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Elomäki, A. e Kantola, J. (2020), European Social Partners as Gender Equality Actors in EU Social and Economic Governance, *JCMS 2020*, vol. 58, n. 4, pagg. 999-1015.

CES (2019), Azione CES sull'accesso alla protezione sociale (risoluzione), adottata dal comitato esecutivo il 26-27 marzo 2019,

CES (2019), *Trade Union contributions for an Action Plan to Implementation the European Pillar of Social Rights (Contributo dei sindacati a un piano d'azione per l'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali)*, adottato nella riunione del comitato esecutivo del 22-23 ottobre 2019.

Eurostat (2014), *Verso una metodologia armonizzata per gli indicatori statistici*, Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea.

Commissione europea, DG ECFIN (2018, 2021), 2018, Relazione 2021 sull'invecchiamento, Bruxelles

Commissione europea, DG EMPL, 2018,2021, Relazione 2021 sull'adeguatezza delle pensioni, Bruxelles

Ferrera, M. (ed.) (2019), *Towards a European Social Union (Verso un'Unione sociale europea). Il Pilastro europeo dei diritti sociali e la tabella di marcia per un'Unione sociale a pieno titolo. Un dibattito in sede di forum*, Torino: Centro Einaudi.

Galgóczi, B., Hoffmann, A., Jepsen, M., Müller, T., Myant, M., Piasna, A. e Theodoropoulou, S. (2017), *The Social Scoreboard revised*, Bruxelles: ETUI.

Gregorini, F. (2020).Dati sulle pensioni nei conti nazionali europei: SEC 2010 Tavola 29, in EURONA, dicembre, pagg. 77-98.

Gregorini, F., & Amerini, G. (Eds.) (2020).(Eurostat) Guida tecnica per la compilazione dei dati sulle pensioni nei conti nazionali, edizione 2020, Eurostat, Lussemburgo.

Hacker, B. (2019), *A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice (Il pilastro europeo dei diritti sociali nella pratica)*, documento di lavoro 2019.05, Bruxelles: ETUI.

Kuc -Czarnecka, M., Lo Piano, S. e Saltelli, A. (2020), *Quantitative Storytelling in the Making of a Composite Indicator*, *Social Indicators Research*, vol. 149, pagg. 775-802.

Maccabiani, N. (2018), *The Effectiveness of Social Rights in the EU: Inclusione sociale e governance europea: Una prospettiva costituzionale e metodologica*, Franco Angeli.

Nijkamp, P., Pacolet, J., Spinnewyn, H., Vollerling, A., Wilderom, C., Winters, S. (1990). *Servizi per gli anziani in Europa.Uno studio comparativo transnazionale*. Lovanio/Amsterdam: HIVA/Vrije Universiteit Amsterdam.

Noll, H. (2002), *Towards a European system of social indicators:Quadro teorico e architettura di sistema*, *Social indicators research*, vol. 58, n. 1, pagg. 47-87.

Noll, H. (2007), "Monitoring the quality of life of the older in European societies — A social indicators approach". In B. Marin & A. Zaidi (Eds.), *M Mainstreaming Ageing: Indicatori per monitorare i progressi e le politiche sostenibili*.

Noll, H. (2018), *Social monitoring and reporting: A success story in applied research on social indicators and quality of life*, *Social Indicators Research*, Vol. 135, n. 3, pagg. 951-964.

Pacolet, J., De Smedt, L., De Wispelaere, F. (2021), The State of the welfare State in Europe anno 1992 e un quarto di secolo dopo. Dalla crisi finanziaria alla crisi Covid-crisis, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, da pubblicare

Pacolet, J., De Smedt, L., De Wispelaere, F. (2021), The State of the welfare state in Belgium anno 1992 e un quarto di secolo dopo. Dalla crisi finanziaria alla crisi Covid-crisis, *Revue Belge de Sécurité Sociale*, da pubblicare

Pacolet, J. (2020), Access for all [Accesso per tutti a pensioni adeguate in Belgio], Bruxelles, progetto social CES

Pacolet, J. (2019), *ESPN Relazione tematica sul finanziamento della protezione sociale — Belgio, Rete europea per la politica sociale (ESPN)*, Bruxelles: Commissione europea.

Pacolet, J., Op De Beeck, L., & De Wispelaere, F. (2018), *European Pillar of Social Rights — Quo Vadis? The Overwhelming Ambition for a Social Europe*, Königswinter: EZA — Europäisches Zentrum für Arbeitnehmerfragen (Centro europeo per le domande dei lavoratori).

Pacolet, J. (2017), Croissance et repartition. l'option Stt Luc, Cours d'Adieu, *Revue Belge de Sécurité Sociale*,

Pacolet, J., & De Wispelaere, F. (2015b), *De staat van de verzorgingsstaat in de EU anno 1992 en 20 jaar più tardi: Cijfers en trends*, Belgisch Tijdschrift voor Sociale Zekerheid, 2015/4, pagg. 667-712.

Pacolet, J. e De Wispelaere, F. (2012), *Collection of statistical data regarding the application of Regulation (EC) No 883/2004 and 987/2009 (Raccolta di dati statistici relativi all'applicazione dei regolamenti (CE) n. e n.). Studio statistico 2012*, trESS, per conto della CE.

Pacolet J., Bouten R., Lanoye H. & Versieck K. (1999), Social protection for independent in seniage in the 15 EU States and Norway (Protezione sociale per motivi di dipendenza in età avanzata nei Stati membri dell'UE e in Norvegia). Relazione di sintesi, Ufficio delle pubblicazioni ufficiali delle Comunità europee, Lussemburgo, 159 pagg.

Pacolet, J., Gos, E., O'Shea, E. (1993), EMU, social protection, social charter and regional social cohesion, Lovanio, HIVA

Peeters, H., & Schols, J. (2021), *Belastinguitgaven voor tweedepijlerpensioenen in België. EEN analisi van de omvang van de overheidsgrants voor werknemers en zelfstandigen*, documento di lavoro 3-21, Bruxelles: Ufficio di presidenza Federaal Planaal.

Rasnača, Z., & Theodoropoulou, S. (2020), EMU and the European Pillar of Social Rights: Fai (Shall) the Twain Ever Meet?, *Social Policies*.

Ricceri, M. (2020), Social Precarious and the European Pillar of Social Rights, In Hepp R., Kergel, D. e Riesinger, R. (eds.), *società precardata. Social Transformation of the Welfare State*, Springer, pagg. 9-40.

Rights as a game changer, in Vanhercke B., Sabato S. e Ghailani D. (a cura di), *Social Policy in the European Union: Stato dei lavori 2018*, Bruxelles: ETUI e OSE, pagg. 165-186.

Sabato S. e Vanhercke B. (2017), Towards a European Pillar of Social Rights: Da una bozza preliminare a una raccomandazione della Commissione, in Vanhercke B., Sabato S. e Bouget D. (a cura di), *Social Policy in the European Union: Stato dei lavori 2017*, Bruxelles: ETUI e OSE, pagg. 73-96.

Sciarra, S. (2020), How Social Will Social Europe Be negli anni' 2020?, *German Law Journal*, vol. 21, pagg. 85-89.

Sirgy, M. J. (2011), Theoretical perspective guiding QOL indicator indicators projects, *Social Indicators Research*, vol. 103, n. 1 pagg. 1-22.

Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo (2020), *relazione sullo sviluppo umano 2020.La frontiera successiva.Lo sviluppo umano e l'antropocene*, New York:Programma delle Nazioni Unite per lo sviluppo.Reperibile all'indirizzo <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr2020.pdf>

Vanhercke B., Sabato S. e Ghailani D. (2018), Conclusioni: Il pilastro europeo dei diritti sociali

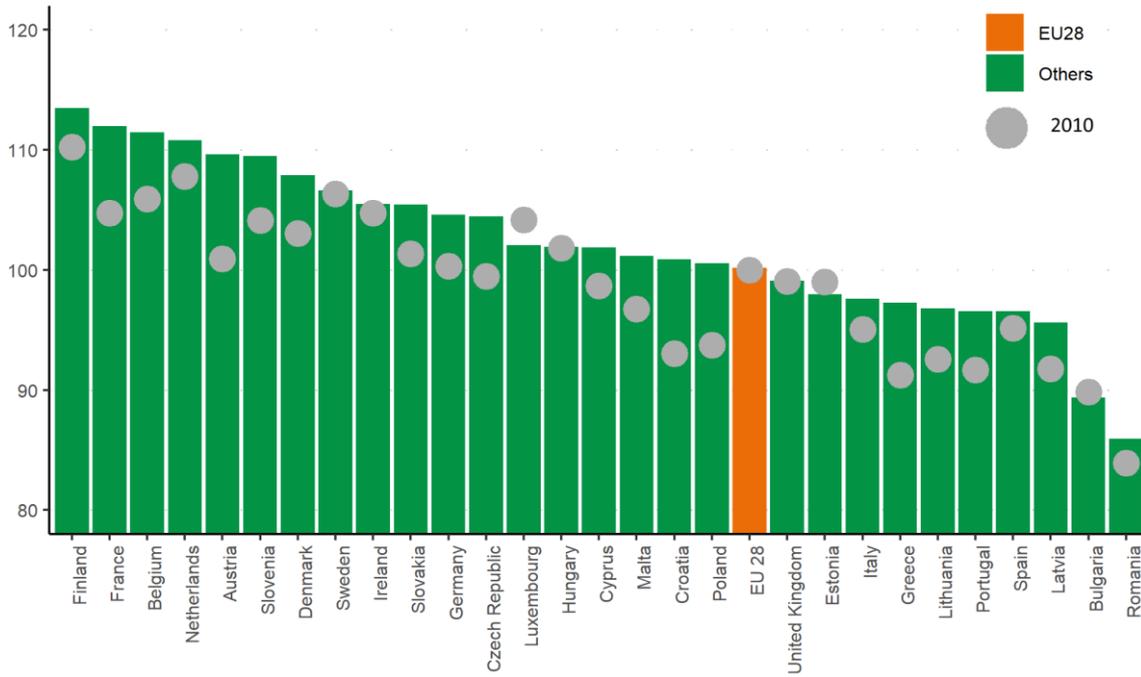
Veenhoven, R. (2002), Why Social policy needs indications soggettive, *Social indicators research*, vol. 58, n. 1, pagg. 33-46.

Vesan, P., Corti, F. e Sabato, S. (2021), The European Commission's entrepreneurship and the social dimension of the European Semester: Dal pilastro europeo dei diritti sociali alla pandemia di Covid-19, *Comparative European Politics*, pagg. 1-19.

Wöss, J., Astleithner, F., Schäfer, I., Stadler, B., Türk, E., Watt, M. (2021), The Impact of Labour Markets on Economic Dependency Ratios and on Pension Adequacy and Sustainability (L'impatto dei mercati del lavoro sui rapporti di dipendenza economica e sull'adeguatezza e sostenibilità delle pensioni), Bruxelles, Progetto sociale-CES

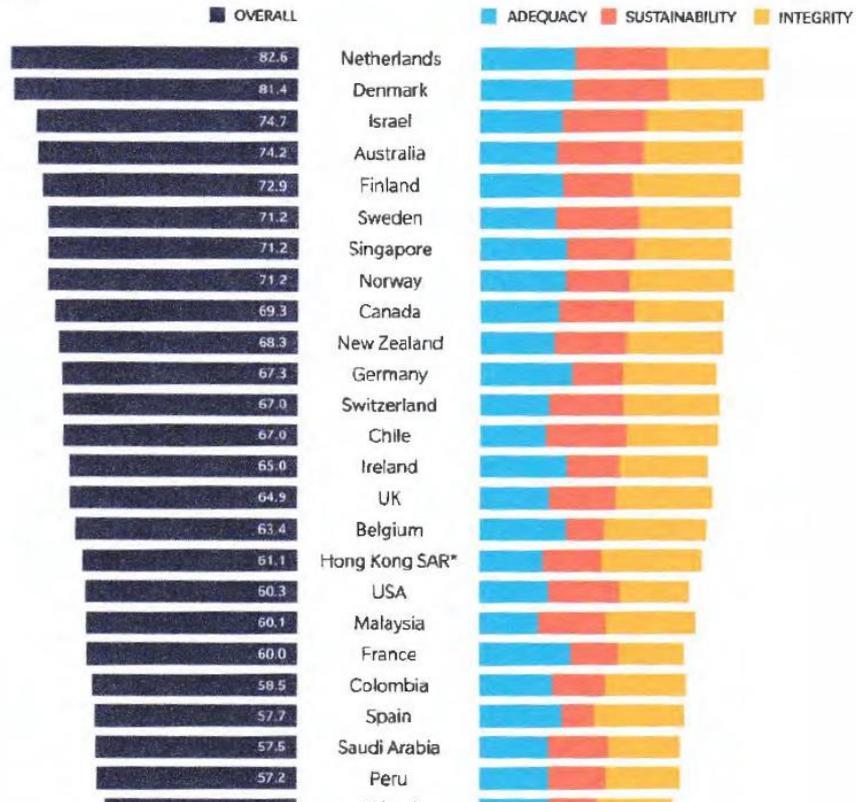
# Appendice 1: Esempi di indicatori sintetici

**Figura a** Error! No text of specified style in document.. 20 **Indicatore CES dell'indice 2010 e 2019 del lavoro dignitoso e della crescita economica dell'EUSDG8**



Fonte Marco Cilento, **indice SDG8** per monitorare i progressi di ciascun paese europeo nel tempo, presentazione CES, 4 marzo 2021

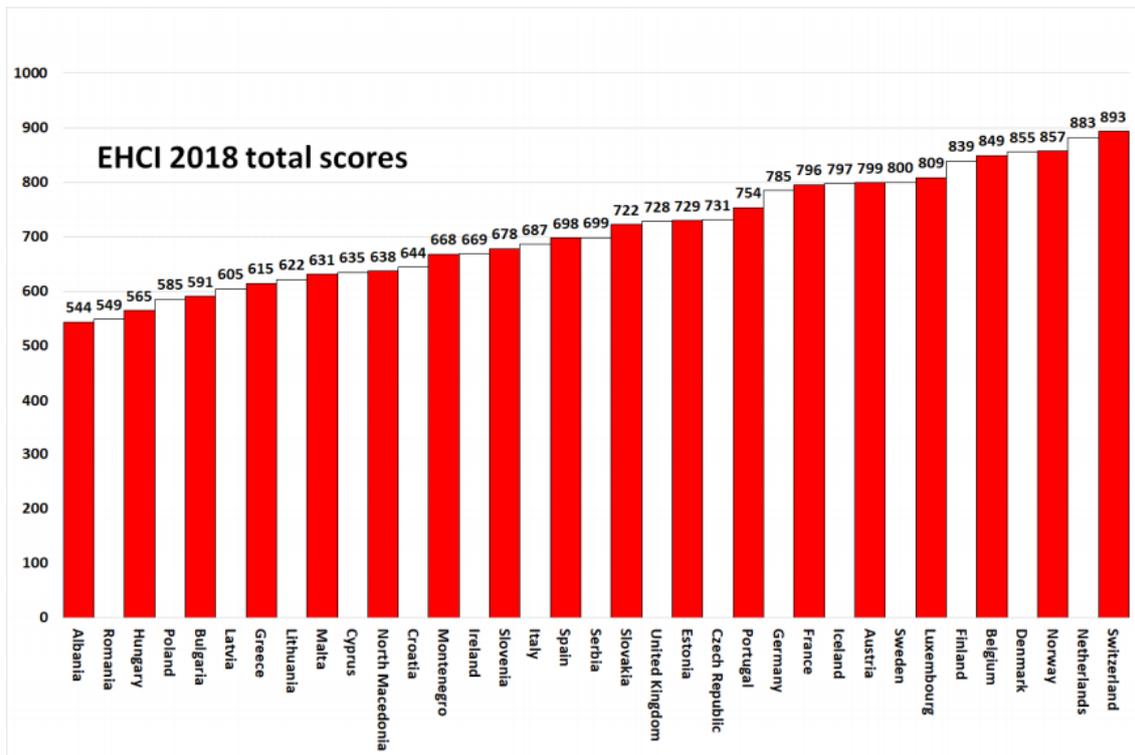
## 2020 Results



Fonte: <https://www.mercer.com.au/our-thinking/global-pension-index.html>

Figura aError! No text of specified style in document.. 22

**Euro Health Consumer Index 2018 (Health Consumer Powerhouse): un quadro di la convergenza verso l'alto**

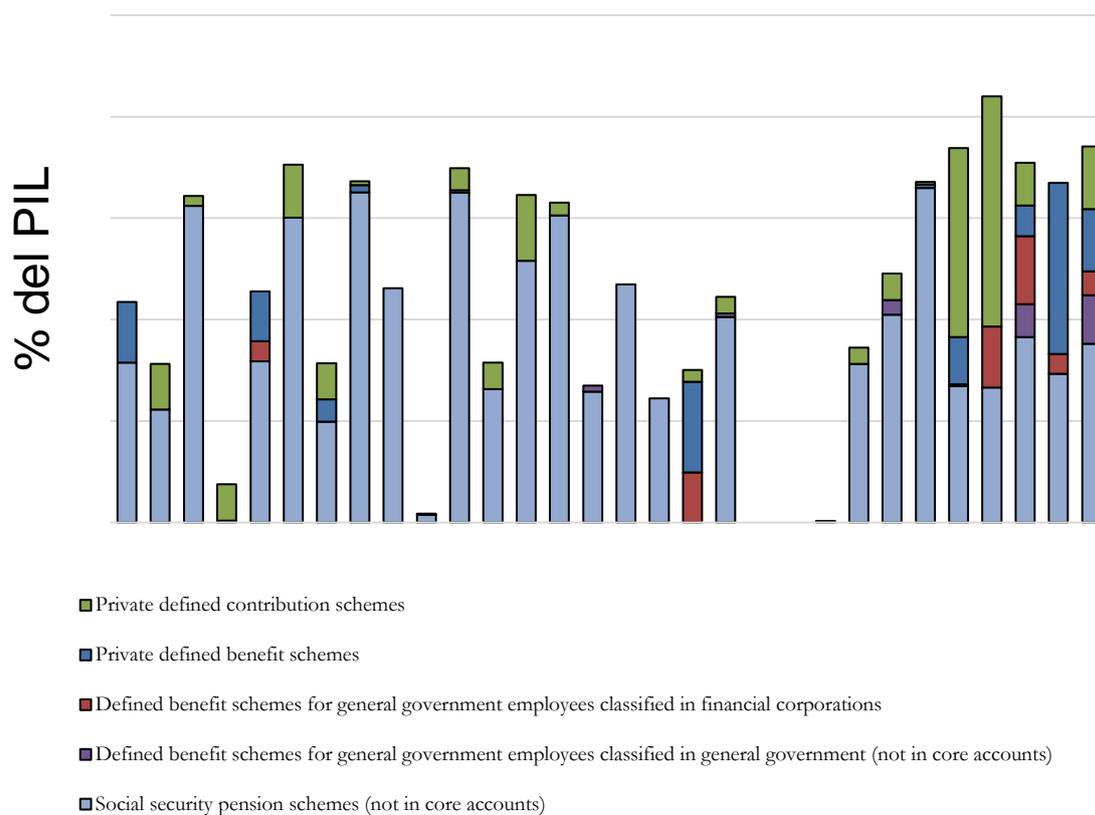


Fonte: <https://www.mercer.com.au/our-thinking/global-pension-index.html>

## Appendice 2 Ruolo del primo e del secondo pilastro pensionistico nei contributi

Figura aError! No text of specified style in document.. 23  
datore di lavoro, % del PIL, 2018

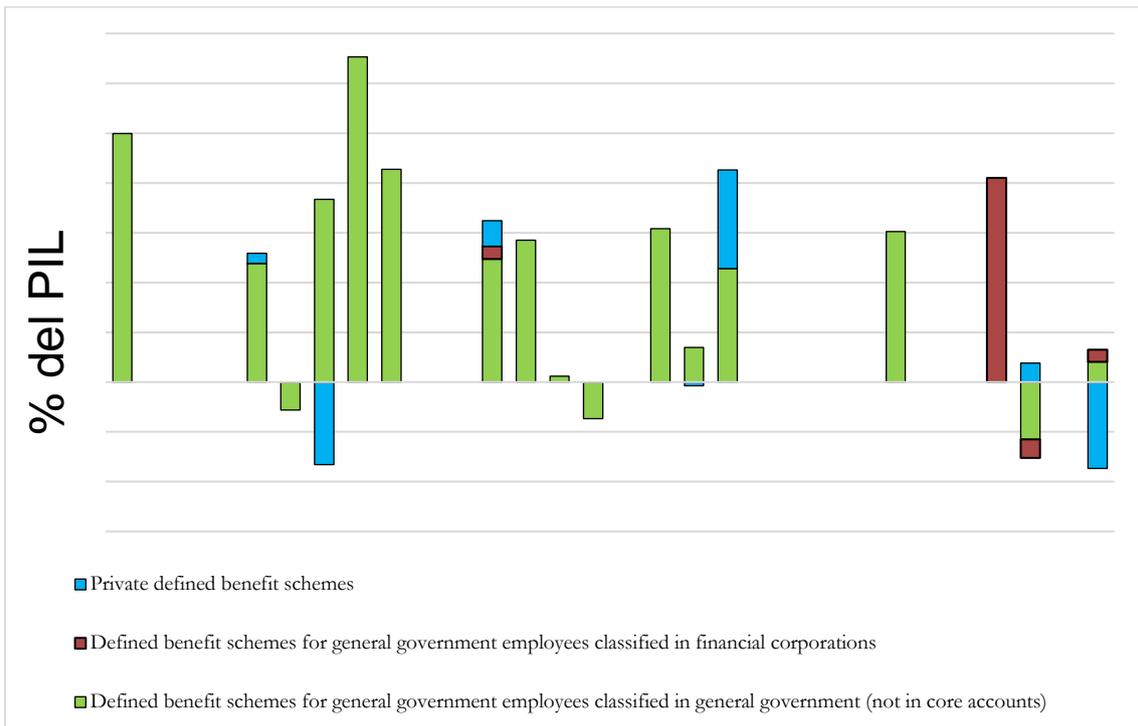
Contributi pensionistici effettivi a carico del



Fonte Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Figura aError! No text of specified style in document.. 24  
 datore di lavoro, % del PIL, 2018

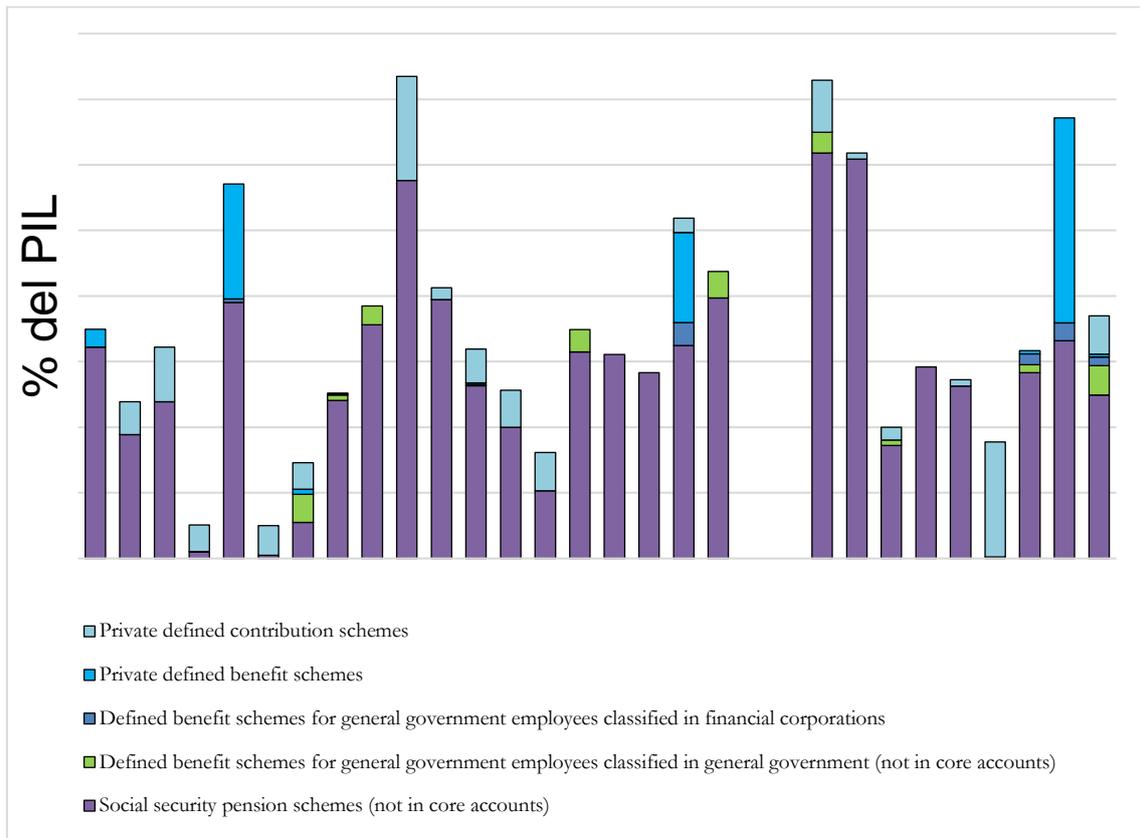
Contributi pensionistici figurativi a carico del



Fonte Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Figura aError! No text of specified style in document.. 25  
 % del PIL, 2018

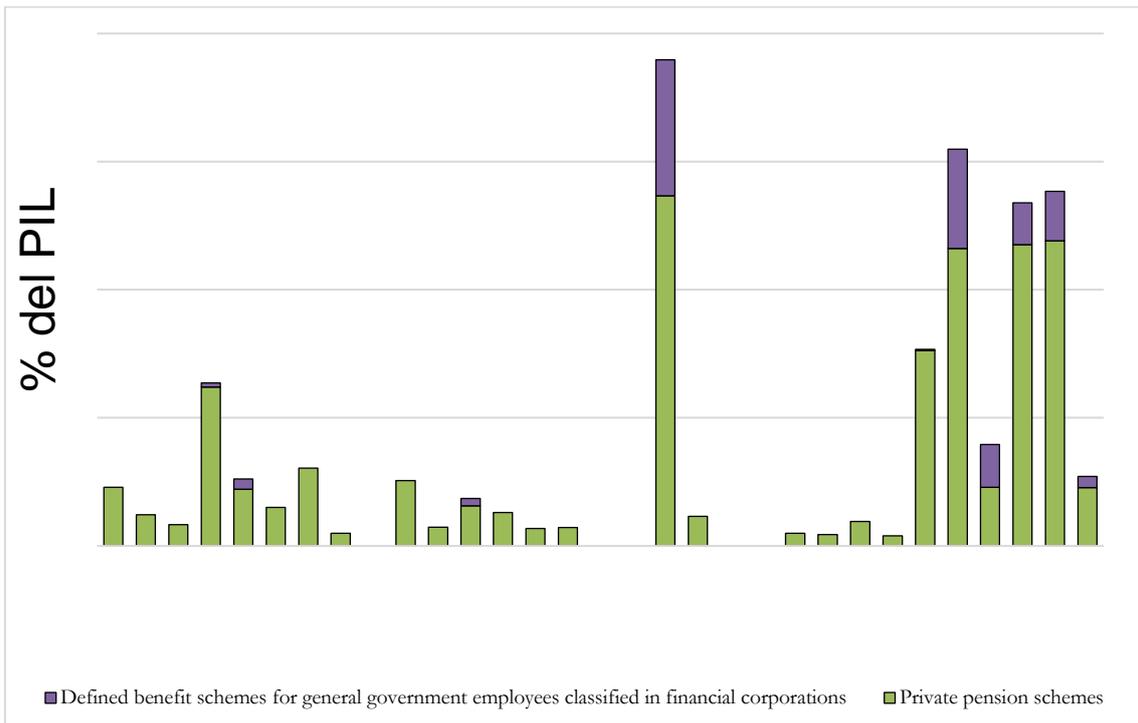
Contributi pensionistici effettivi delle famiglie,



Fonte Eurostat [nasa\_10\_pens1]

Figura aError! No text of specified style in document.. 26  
Diritti pensionistici finanziati nel bilancio di  
chiusura, in % del PIL, 2018

Diritti pensionistici finanziati nel bilancio di  
chiusura, in % del PIL, 2018



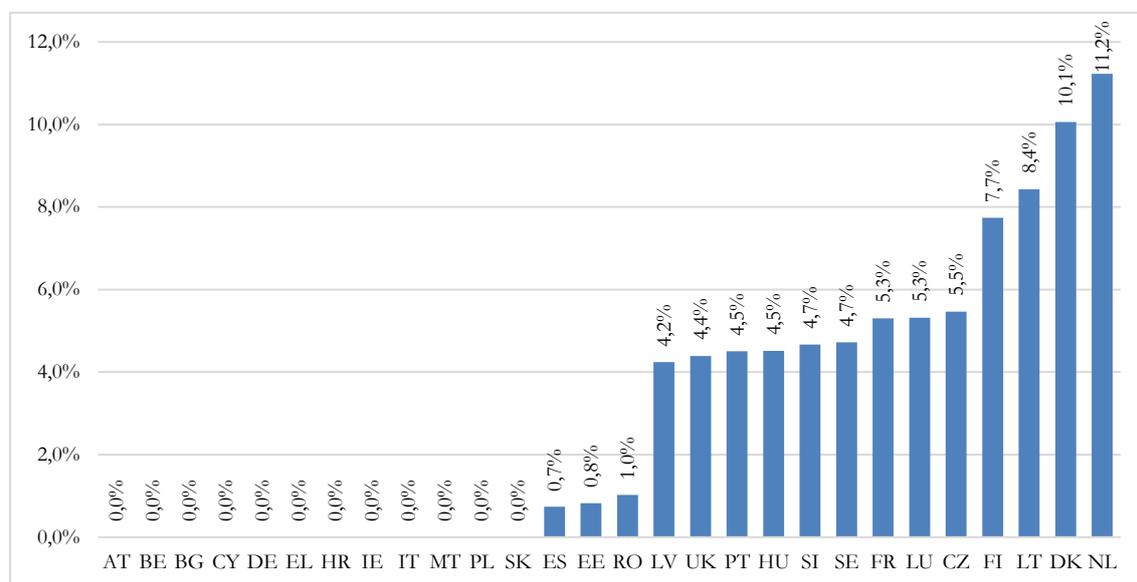
Fonte Eurostat [nasa\_10\_pens1]

## Appendice 3 Importanza della funzione connessa all'assistenza sanitaria (Assistenza sociale a lungo termine) nel Sistema di conti sanitari

Come indicato nella sezione 4.2, gli Stati membri non sono tenuti a pubblicare dati sulle funzioni connesse all'assistenza sanitaria (HC R). Tuttavia, alcuni Stati membri pubblicano tali dati. Tuttavia, poiché la funzione HC R non è inclusa nella spesa totale pubblicata da Eurostat, il confronto tra Stati membri diventa complicato. In particolare, per gli Stati membri che hanno una spesa elevata nella categoria "memoria". Ad esempio, la figura a3.1 mostra che in Danimarca il 10,1 % del totale, compreso l'HC R 1, è costituito da spese in HC R 1 (LTC social), lo stesso vale per i Paesi Bassi, con il 11,2 % di HC R 1 nella spesa totale.

Tuttavia, il fatto che alcuni Stati membri non presentino alcuna spesa nello HC R 1 (cfr. Stati membri con il 0,0 % nella figura a3.1) può significare cose diverse. Da un lato, potrebbero non avere alcuna spesa in questa categoria, mentre dall'altro potrebbero semplicemente non comunicare i dati o sono inclusi nella tabella principale dell'assistenza sanitaria. Inoltre, il fatto che alcuni Stati membri segnalino una spesa elevata nell'HC R 1 non indica automaticamente che i dati per tali Stati membri sono esaustivi.

**Figura a**Error! No text of specified style in document.. 27 **Percentuale di assistenza sociale a lungo termine (HC R 1) sul totale della spesa sanitaria includendo HC R 1, in%, 2018**



Per questo grafico la spesa sanitaria totale è stata calcolata come segue: spesa sanitaria corrente pubblicata da Eurostat + spesa per l'assistenza a lungo termine (sociale) = TOT\_HC + HC R 1  
Fonte: eurostat SHA