

# **Studio di esperti**

## **L'accesso alla protezione sociale per tutti al tempo della pandemia Covid-19:**

### **Il ruolo del Pilastro europeo dei diritti sociali e di Next Generation EU**

*Progetto ETUC SociAll*

#### **Autori:**

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

#### **Introduzione**

La crisi del Covid-19 ha colpito la politica sociale e del mercato del lavoro sotto molti aspetti. Le conseguenze economiche e sociali della pandemia hanno avuto una ricaduta anche sulle pensioni, che sembravano apparentemente immuni dai suoi effetti. In un primo momento, le misure di emergenza sono consistite in un aumento delle prestazioni e nella riduzione del peso dei contributi sociali. In futuro, probabilmente, un numero maggiore di pensionati non sarà più adeguatamente protetto, e nel contempo la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici peggiorerà a causa dell'aumento del tasso di mortalità, di una minore speranza di vita, del calo del PIL, di una riduzione dei salari e delle tensioni sui mercati finanziari.

A fronte della sospensione temporanea del patto di stabilità e crescita e dal timido intervento da parte dell'Unione europea (UE) in questo ambito, è importante rivolgere uno sguardo più ampio ai nuovi strumenti di governance istituiti per sostenere la ripresa economica dopo la pandemia. È inoltre necessario tener presente come i diversi ambiti politici si sovrappongano, prendendo ad esame non solo le pensioni, ma anche l'assistenza sanitaria e i servizi sociali per gli anziani. Il Pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) pone infatti l'interazione tra le diverse politiche al centro del suo metodo basato sui diritti, operando un riferimento ai diversi settori della protezione sociale ed inquadrando la questione della protezione degli anziani ben oltre la politica pensionistica.



Il presente documento è un primo studio esplorativo che analizza il modo in cui nuovi strumenti, come lo strumento per la ripresa e la resilienza (che è una parte importante di Next Generation EU — NGEU), hanno inciso sulla politica pensionistica e sulla qualità di vita presente e futura delle persone anziane. Faremo riferimento a un'ampia gamma di temi politici che riguardano la vecchiaia e i rischi principali sociali che si affrontano durante questa fase della vita. All'indomani della crisi pandemica, l'UE ha infatti riesaminato la sua governance economica e sociale, aumentando la sua capacità di bilancio e sostenendo ulteriormente la crescita economica degli Stati membri.

Next Generation EU completa il Quadro finanziario pluriennale che a sua volta consiste in una serie di strumenti europei. Il più importante è il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF) in base al quale gli stati membri dovranno definire un pacchetto coerente di progetti, riforme e investimenti in sei ambiti: la transizione verde; la trasformazione digitale; la crescita intelligente, sostenibile ed inclusiva dell'occupazione; la coesione sociale e territoriale; la salute e la resilienza economica; le politiche per le prossime generazioni, comprese l'istruzione e le competenze. Gli stati europei devono presentare i propri piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), definendo i programmi di riforma ed investimento fino al 2026.

Il primo capitolo contiene una sintesi della governance economica e sociale europea basata sul Semestre europeo a partire dal 2011, sul Pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) e sull'interazione reciproca tra i due strumenti. Il secondo capitolo si arricchisce con i nuovissimi dispositivi di governance adottati, che sono coerenti con lo sviluppo parallelo del Quadro finanziario pluriennale 2021-27 e di Next Generation EU (NGEU) per il periodo 2021-26. Entrambi partecipano all'ampio Piano di ripresa europeo istituito in seguito alla crisi pandemica. Il Piano d'azione del Pilastro europeo dei diritti sociali descrive questi nuovi programmi quali elementi della strategia generale di sostegno alla protezione sociale negli Stati membri. Il terzo capitolo mette a confronto due paesi (Italia e Spagna). I due sono tra i maggiori beneficiari di NGEU e in particolare dello strumento per la ripresa e la resilienza (il Recovery and Resilience Facility - RRF). L'analisi si concentra sulle politiche che interessano gli anziani: l'assistenza sanitaria; le pensioni e gli altri programmi di assistenza alla vecchiaia. L'analisi mette in luce i piani dei due paesi per questa fase della vita. Il quarto capitolo contiene le conclusioni.

## **1. La governance europea, il Pilastro europeo dei diritti sociali e la Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per tutti**

L'UE prevede diversi "livelli" che influenzano i sistemi pensionistici nazionali, con un diverso grado di ricaduta sulle riforme. Il Semestre europeo è diventato lo strumento principale di coordinamento delle politiche economiche e sociali tra gli Stati membri. Il Semestre si basa a sua volta su vari strumenti con

basi giuridiche diverse: il Patto di stabilità e crescita; la Procedura per gli squilibri macroeconomici; le Linee guida integrate per l'economia e l'occupazione; ed Europa 2020. Durante il Semestre, la Commissione, il Consiglio dell'UE e il Consiglio europeo stabiliscono le priorità per l'Unione; esaminano i risultati, i bilanci e i programmi di riforma nazionali; e formulano raccomandazioni specifiche per paese, che in alcuni casi prevedono possibili sanzioni finanziarie (Verdun e Zeitlin, 2018).

Dal 2011 in poi, le istituzioni dell'UE dispongono di una serie di nuovi strumenti volti a fornire orientamenti economici e politici attraverso il Semestre europeo. Il braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita e della procedura per gli squilibri macroeconomici sono misure di condizionalità morbide finalizzate ad impedire che gli Stati membri violino i criteri di convergenza di Maastricht o a prevenire squilibri macroeconomici eccessivi. Raccomandazioni specifiche per paese (RSP), relative al Patto di stabilità e crescita o alla procedura per gli squilibri macroeconomici sono trasmesse ogni anno agli Stati membri. Sebbene le raccomandazioni specifiche per paese siano esplicite e formali, la loro applicazione è per lo più volontaria. Per quanto riguarda le pensioni, un esempio interessante in materia è fornito dalla prima Analisi annuale della crescita (AAC), in cui la Commissione europea ha sostenuto che il principale obiettivo di riforma è la sostenibilità di bilancio ed ha raccomandato di allineare l'età pensionabile con l'aspettativa di vita, riducendo l'uscita anticipata dal mercato del lavoro, migliorando l'occupabilità dei lavoratori anziani, ecc. Tutte queste misure sono intese ad aumentare la sostenibilità di bilancio dei sistemi pensionistici, che può essere correlata — anche se non necessariamente — ad evitare deviazioni significative rispetto agli obiettivi di bilancio a medio termine.

Il braccio correttivo correttive previste del Patto di stabilità e crescita e della Procedura per gli squilibri macroeconomici consistono in procedure di condizionalità media. Per evitare di incorrere in sanzioni, sia la procedura per il deficit eccessivo che quella per lo squilibrio eccessivo (che finora non è mai stata attivata) richiedono un'azione politica tempestiva. Tuttavia, in entrambi i casi, gli stati membri dispongono ancora di un certo margine di manovra su come dar seguito alle raccomandazioni. Le due procedure scaturiscono al manifestarsi di deviazioni gravi non corrette, come ad esempio un deficit di bilancio che supera un certo tetto concordato, alti livelli di debito che non vengono ridotti abbastanza rapidamente o altri squilibri macroeconomici. Tali deviazioni hanno un impatto sulla stabilità di bilancio di un paese e, indirettamente, della zona euro. Poiché le pensioni costituiscono una parte considerevole della spesa corrente nella maggior parte degli Stati membri, la loro riduzione spesso contribuisce (insieme ad altri interventi) a ridurre gli squilibri di cui sopra (Guardiancich e Natali, 2021).

A seguito della recente crisi economica e finanziaria, molti hanno criticato la strategia dell'Unione europea per affrontare le questioni socioeconomiche determinatesi. Molti altri vi hanno ravvisato un ulteriore deterioramento della dimensione sociale dell'UE e il sempre più chiaro squilibrio tra le priorità economiche del progetto di integrazione e gli obiettivi sociali (Copeland e Daly, 2018).

## *Il Pilastro europeo dei diritti sociali*

In tale contesto, la Commissione Juncker ha esplicitamente definito il programma ambizioso di riequilibrio tra la dimensione sociale e quella economica dell'UE. Più specificatamente, la Commissione ha proposto il Pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) il 26 aprile 2017. Il Pilastro è stato presentato come un meccanismo per riequilibrare l'UEM e promuovere standard sociali più forti. Il Pilastro europeo dei diritti sociali è stato adottato con una dichiarazione solenne del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea nel novembre 2017. I principi devono essere attuati da vari strumenti, quali in particolare l'analisi comparativa (“benchmarking”) sociale e il coordinamento delle politiche, ma anche da direttive giuridicamente vincolanti (Rasnaca, 2017).

Il Pilastro si compone di 20 principi che si articolano in tre sezioni: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro; condizioni di lavoro eque; protezione e inclusione sociale. Due dei 20 principi rilevano ai fini del presente studio. Il principio n. 12 sulla protezione sociale: " Indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale", il n. 15 sul reddito e di vecchiaia e sulle pensioni: "I lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi in pensione hanno diritto a una pensione commisurata ai loro contributi e che garantisca un reddito adeguato. Donne e uomini hanno pari opportunità di maturare diritti a pensione. Ogni persona in età avanzata ha diritto a risorse che garantiscano una vita dignitosa."

Il Pilastro propone quattro diversi tipi di strumenti per progredire sulla base dei diversi principi. Il primo è la *regolamentazione sociale*. Si tratta di norme giuridiche a livello dell'UE in materia di politica sociale e del mercato del lavoro. La maggior parte della regolamentazione sociale del Pilastro è costituita da direttive che prevedono un certo margine di discrezionalità nella attuazione da parte degli Stati membri. È il caso di tre direttive — due delle quali riguardano la direttiva sull'equilibrio vita- lavoro e le condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili — riconducibili a cinque principi del Pilastro. Il Coordinamento flessibile che comprende orientamenti comuni da parte dell'UE, rapporti nazionali e di valutazione delle politiche degli Stati membri a livello UE. Una raccomandazione del Consiglio può essere considerata una variante di coordinamento flessibile. Il *benchmarking sociale* consiste nel confrontare le politiche sociali sulla base di dati comuni e parametri di riferimento europei, ma non prevede alcuna rendicontazione da parte degli Stati membri, nessuna sorveglianza da parte dell'UE e nessuna raccomandazione specifica per paese. Il benchmarking sociale è integrato nell'ambito del Pilastro dal "quadro di valutazione della situazione sociale" che è stato sviluppato nell'ambito del Semestre europeo per concentrarsi su parametri di riferimento fondamentali. Il *cofinanziamento dell'UE*, il principale strumento di finanziamento delle questioni sociali e del mercato del lavoro, è il Fondo sociale europeo (FSE), che fornisce finanziamenti per stimolare la crescita e l'occupazione e ridurre le disuguaglianze (de la Porte, 2019:5).

In materia di pensioni, entrambi i principi considerati si basano su un coordinamento non vincolante e sull'analisi comparata delle politiche sociali. Il primo è un coordinamento delle politiche facilitato dall'UE, che comprende linee guida comuni europee, relazioni nazionali e di sorveglianza delle politiche degli Stati membri da parte dell'UE, comprese le raccomandazioni specifiche per paese (che anche se non vincolanti, possono sempre avere fine di indirizzo). La Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi è, ad esempio, una variante di coordinamento flessibile. Tale raccomandazione intende sottolineare la volontà politica degli Stati membri a sostegno di un principio. Una raccomandazione del Consiglio potrebbe includere un'analisi della situazione negli Stati membri e indicare una soluzione politica pertinente.

L'analisi comparata delle politiche sociali consiste nel confrontare la politica sociale sulla base di dati comuni e di parametri di riferimento europei. L'analisi comparativa sociale è integrata nel Pilastro attraverso il "quadro di valutazione della situazione sociale". La sezione seguente illustra le sfide principali che tale strumento deve affrontare.

La letteratura sul Pilastro europeo dei diritti sociali ha sottolineato il potenziale di tale dispositivo nel riequilibrare in una certa misura la governance dell'UE (in generale e per le pensioni in particolare). Gli analisti hanno evidenziato come il Pilastro europeo dei diritti sociali riaffermi il regime attuale della politica sociale europea e aumenti la consapevolezza della sua dimensione sociale. Fornisce inoltre un impulso, attraverso varie nuove iniziative, a sostenere gli Stati membri nel rispondere alle sfide correnti in materia di politica sociale e del mercato del lavoro (de la Porte, 2019). Secondo Sabato e Corti (2018), la prima funzione potenziale del Pilastro è quella di rinnovare l'agenda sociale dell'UE rafforzando le priorità sociali, rilanciando i dibattiti e le iniziative già esistenti in ambito sociale e proponendone di nuove. È il caso del coinvolgimento delle parti interessate e dei sindacati. Il Pilastro fornisce inoltre un quadro di politica sociale dell'Unione che orienta le politiche sociali degli Stati membri in direzione delle linee guida e raccomandazioni dell'UE. In terzo luogo, il Pilastro europeo dei diritti sociali può influenzare l'orientamento delle politiche macroeconomiche e di bilancio dell'UE, riequilibrando in tal modo la dimensione sociale ed economica dell'Unione. Il Pilastro ha rappresentato una svolta verso un approccio basato sui diritti sociali in cui la maggiore enfasi in materia di protezione sociale è posta in linea con l'obiettivo cardine della promozione dei diritti sociali (cfr. risoluzione CES del 2019).

Conformemente a quanto sostenuto da una certa letteratura, il Semestre europeo ha facilitato la socializzazione della governance economica dell'UE. Tale processo è iniziato ben prima dell'avvento del Pilastro, ma quest'ultimo lo ha rafforzato ulteriormente. Secondo Hacker (2019), l'analisi annuale della crescita 2018 ha citato quindici dei venti principi del Pilastro europeo dei diritti sociali, concentrandosi sulle politiche sociali, dell'istruzione, del lavoro e dell'occupazione. La proposta della Commissione sui nuovi orientamenti in materia di occupazione (Commissione europea 2017f;2 017 g), ha nel contempo

fatto riferimento a undici dei venti principi contenuti nel Pilastro. La Relazione comune sull'occupazione (Commissione europea 2018) riprende dodici dei quattordici indicatori del quadro di valutazione sociale, sebbene dietro richiesta degli Stati Membri. Un analogo progresso non pare essersi materializzato in materia di pensioni. La stessa analisi annuale della crescita 2018 ha interpretato in modo molto restrittivo il quindicesimo principio del Pilastro europeo dei diritti sociali attenendosi solamente al mercato del lavoro: l'allungamento della vita lavorativa è considerata una misura sociale volta a garantire un reddito pensionistico adeguato.

Nel frattempo, sono stati messi in evidenza alcuni potenziali difetti. Secondo Rasnaca (2017), da un punto di vista giuridico e procedurale, il "Pilastro europeo dei diritti sociali contiene più una promessa che un impegno vincolante a utilizzare i principi e i diritti che sancisce", poiché si basa in larga misura su regole non vincolanti e secondarie. Una delle sue componenti chiave, il quadro di valutazione della situazione sociale, non è inoltre abbastanza sviluppata (cfr. sezione 2.4) (Galgóczy et al., 2017).

La proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi è particolarmente importante. Da un lato, rappresenta un'opportunità per attuare un approccio alla protezione sociale basato sui diritti e per delineare una prospettiva ad ampio raggio volta a garantire sistemi pensionistici altamente inclusivi, solidali, equi, efficaci, adeguati e sostenibili (CES, 2018). Dall'altro, il testo finale della Raccomandazione è stato giudicato come debole per una serie di ragioni: la rimozione del riferimento alla "trasferibilità", l'indebolimento della priorità di una maggiore copertura formale (a causa del riferimento all'aspetto volontario per quanto riguarda il lavoro autonomo) (ibidem). Trattandosi di norme non vincolanti, il monitoraggio efficace dei casi nazionali e la copertura effettiva dei rischi connessi alla vecchiaia costituiscono un punto critico (si veda la sezione sugli indicatori da sviluppare ulteriormente).

## **2. Il Piano d'azione e il collegamento tra il Pilastro europeo dei diritti sociali e il NGEU**

Il Pilastro europeo dei diritti sociali rappresenta pertanto un contrappeso alla governance economica dell'UE e dovrebbe contribuire al semestre europeo e alla strategia più ampia del coordinamento economico (e sociale) degli Stati membri. Trascorsi alcuni anni dalla dichiarazione ufficiale dei 20 principi al centro del Pilastro, l'attenzione dell'UE è ora posta sulla sua realizzazione. Si tratta di un impegno politico e di una responsabilità condivisa da parte delle istituzioni europee, delle autorità nazionali, regionali e locali, delle parti sociali e della società civile.

L'UE ha già compiuto progressi nel regolamentare giuridicamente alcuni dei venti principi — ad esempio adottando la Raccomandazione del 2019 sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e

autonomi — ed inoltre mira a sostenerne l'attuazione attraverso i diversi fondi europei. È il caso dei programmi volti ad investire in una ripresa giusta e nella duplice transizione verde e digitale.

A seguito della crisi pandemica, sono stati resi disponibili maggiori fondi dell'UE per sostenere le riforme e gli investimenti che sono in linea con il Pilastro europeo dei diritti sociali. Il bilancio europeo a lungo termine per il periodo 2021-2027, insieme allo strumento per la ripresa Next Generation EU (NGEU), è il più grande pacchetto di incentivi mai finanziato attraverso bilancio dell'UE: sono stati stanziati 1.8 miliardi di euro per un progresso economico più verde, più digitale e socialmente giusto. In particolare, il dispositivo per la ripresa e la resilienza (RRF), con un budget di 672.5 miliardi di EUR, costituisce una parte fondamentale del pacchetto a sostegno degli Stati membri. Questi ultimi sono tenuti a presentare un programma di riforma dettagliato nel quadro dei loro piani nazionali di ripresa e resilienza, in linea con le raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo e dei 20 principi del Pilastro europeo dei diritti sociali. Ciò dovrebbe contribuire alla coesione e alla convergenza economica, sociale e territoriale all'interno dell'Unione.

Il campo di applicazione dell'RRF è delimitato in settori strategici di rilevanza europea articolati in sei pilastri: (a) transizione verde; (b) trasformazione digitale; (c) crescita intelligente, sostenibile e inclusiva, compresa la coesione economica, l'occupazione, la produttività, la competitività, la ricerca, lo sviluppo e l'innovazione, e un mercato interno ben funzionante con PMI forti; (d) coesione sociale e territoriale; (e) salute e resilienza economica, sociale e istituzionale, con l'obiettivo, tra l'altro, di aumentare la preparazione alle crisi e la capacità di risposta alle stesse; e f) politiche per la prossima generazione, l'infanzia e i giovani, come l'istruzione e le competenze.

L'obiettivo generale del Fondo, in linea con i sei pilastri, è di promuovere la coesione economica, sociale e territoriale dell'Unione migliorando la capacità di resilienza e il potenziale di crescita degli Stati membri, attenuando l'impatto sociale ed economico della crisi, in particolare nei confronti delle donne, contribuendo all'attuazione del Pilastro europeo dei diritti sociali, sostenendo la transizione verde e contribuendo al conseguimento degli obiettivi climatici dell'Unione per il 2030. Come indicato dalla Commissione, l'obiettivo è quindi quello di contribuire alla convergenza economica e sociale verso l'alto, ristabilire e promuovere la crescita sostenibile e l'integrazione delle economie europee, favorire la creazione di posti di lavoro di alta qualità e sostenere l'autonomia strategica dell'Unione.

Conformemente alle ipotesi di base della cosiddetta "Silver economy" — la somma di tutte le attività economiche che soddisfano le esigenze delle persone di età pari o superiore a 50 anni, compresi i prodotti e i servizi che esse acquistano direttamente e l'ulteriore attività economica generata da tale spesa, i servizi sociali per la terza età non devono essere considerati un costo, ma come un investimento che fornisce una protezione (e una prevenzione) più efficace dei rischi sociali e delle opportunità per l'occupazione e l'attività economica (Technopolis e Oxford Economics, 2018). La stessa Commissione ha sottolineato in

passato la necessità di rispondere alla domanda crescente di servizi di assistenza per gli anziani. L'invecchiamento demografico e più ampi cambiamenti sociali come il ruolo delle donne e l'evoluzione dei legami familiari, nonché la domanda di servizi di qualità più elevata che rispondano meglio alle esigenze degli utenti diretti e dei loro prestatori di assistenza informale incidono sulla fornitura e finanziamento dell'assistenza a lungo termine (Anderson, 2012).

I PNRR rappresentano un'opportunità per includere programmi volti a migliorare i diritti di protezione sociale, specialmente per gli anziani. Nel prosieguo ci concentreremo su una serie di paesi ed esamineremo le (eventuali) sinergie tra i diversi strumenti politici che possono contribuire a rafforzare i diritti sociali in età avanzata. In primo luogo, le misure di politica pensionistica per valutare la direzione delle riforme incluse nel PNRR: se coerente con il miglioramento dei diritti e della protezione (accesso per tutti i lavoratori subordinati e autonomi; riferimento ai benefici minimi, ecc.) o piuttosto con tagli e misure di austerità. Tratteremo inoltre altri ambiti della protezione sociale, come la sanità e i programmi di assistenza sociale. Tutti questi sono infatti servizi dedicati agli anziani e contribuiscono a una protezione efficace dei rischi collegati alla vecchiaia.

### 3. I Piani nazionali di ripresa e resilienza: il caso dell'Italia e della Spagna

La presente sezione si concentra sull'analisi dei PNR di due paesi europei: l'Italia e la Spagna. Questi due Stati membri sono i principali beneficiari del Piano di ripresa dell'UE e tra i più colpiti dalla pandemia. Entrambi costituiscono quindi un buon banco di prova per valutare la strategia di ripresa dell'UE e l'opportunità di rivedere le strategie di riforma della politica sociale adottate in passato.

La tabella 1 e la figura 1 mettono a confronto la composizione dei due piani rispetto ai sei pilastri dell'RRF: 1) transizione verde; 2) trasformazione digitale; 3) crescita e occupazione intelligenti, sostenibili e inclusive; 4) coesione sociale e territoriale; 5) salute e resilienza; 6) politiche per la prossima generazione, istruzione e competenze.

**Tabella 1.** PNR in Italia e Spagna: Assegnazione dei fondi (miliardi di euro)

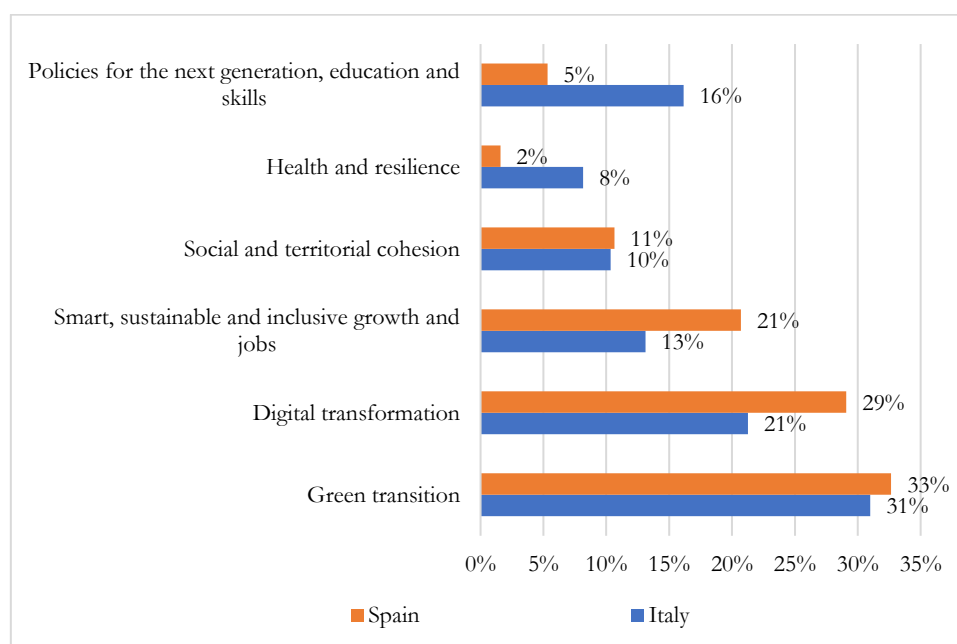
	<b>Italia</b>	<b>Spagna</b>
<i>Transizione verde</i>	59.5	22.7
<i>Trasformazione digitale</i>	40.3	20.2
<i>Crescita e occupazione intelligenti, sostenibili e inclusive</i>	25.4	14.4
<i>Coesione sociale e territoriale</i>	19.8	7.4
<i>Salute e resilienza</i>	15.6	1.1



<i>Politiche per la prossima generazione, istruzione e competenze</i>	30.9	3.7
TOTALE	191.5	69.5

Fonte: Elaborazione degli autori basata sui PNR italiani e spagnoli (Gobierno de España, 2021; Governo Italiano, 2021) e su algebris.com

**Figura 1.** PNR in Italia (...) e Spagna (■): Assegnazione dei fondi (%)



Fonte: Elaborazione degli autori basata sui PNR italiani e spagnoli (Gobierno de España, 2021; Governo Italiano, 2021) e su algebris.com

Come vedremo, la struttura dei due piani è diversa. Mentre in Italia le risorse sono allocate sulla base dei sei ambiti d'intervento individuati nell'RRF, la Spagna adotta un approccio diverso, distribuendo i fondi su quattro pilastri trasversali, a loro volta suddivisi in dieci politiche chiave. Pertanto, sono sorti problemi di comparabilità nell'analisi degli stanziamenti dei due piani.

Ci concentreremo quindi principalmente sugli stanziamenti di due pilastri dell'RRF individuati da Algebris.com: 1) la coesione sociale e territoriale; e 2) la salute e resilienza. Questi sono del resto i pilastri che interessano le aree che vogliamo analizzare, vale a dire la politica pensionistica e l'assistenza agli anziani. Data la loro natura trasversale, esamineremo anche i pilastri relativi alla trasformazione digitale e alla crescita intelligente, sostenibile e inclusiva. Come vedremo, mentre entrambi i piani sottolineano l'importanza dell'assistenza agli anziani (e dell'economia dell'assistenza agli anziani), solo il PNRR spagnolo si occupa di politica pensionistica. Entrambi i piani contengono inoltre un riferimento al Pilastro

europeo dei diritti sociali, mentre non è stato trovato alcun riferimento alla Raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori subordinati e autonomi.

### *Italia*

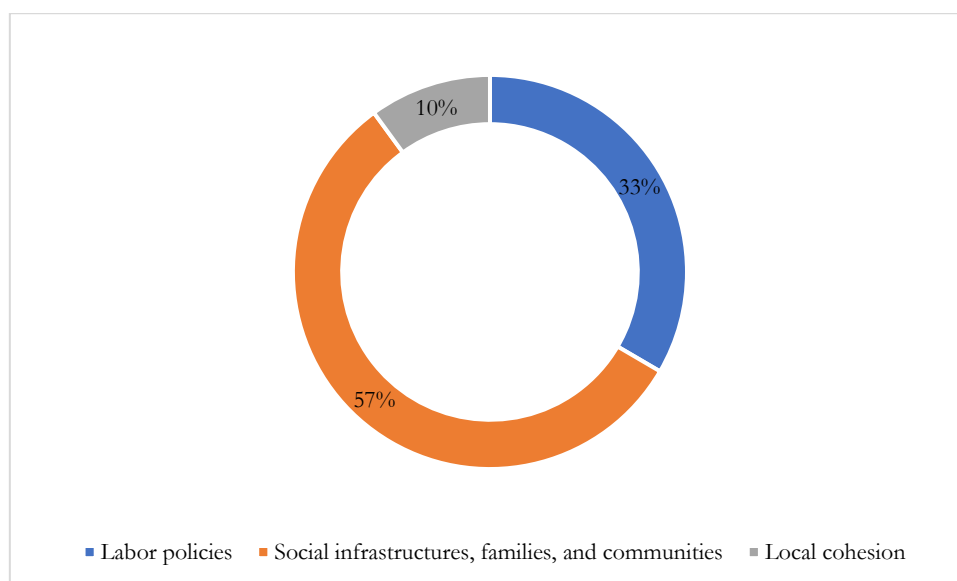
Il PNRR italiano prevede un totale di 191.5 miliardi di euro nell'ambito del RRF, di cui 68.9 miliardi di euro in sovvenzioni e 122.6 miliardi di euro in prestiti. Il Piano si articola in sei aree: 1) digitalizzazione, innovazione, competitività e cultura; 2) rivoluzione verde e transizione ecologica; 3) infrastrutture per una mobilità sostenibile; 4) istruzione e ricerca; 5) coesione e inclusione; e 6) salute.

Il tema trasversale dominante è quello della trasformazione digitale, che ripercorre tutte e sei le aree di intervento. Infatti, come indicato nel Piano, tra le cause della bassa produttività economica vi è l'incapacità del paese di cogliere le numerose opportunità legate allo sviluppo delle tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) e al loro utilizzo sia nel settore pubblico che in quello privato. Si ritiene che tale ritardo sia dovuto alla mancanza di infrastrutture digitali adeguate e alla struttura del tessuto economico. Quest'ultima è infatti caratterizzata da una prevalenza di piccole e medie imprese, che spesso tardano ad adottare nuove tecnologie e ad orientarsi verso produzioni a più alto valore aggiunto. Come si è detto, il mancato utilizzo delle tecnologie digitali è un problema che caratterizza anche il settore pubblico. A tale riguardo, il Piano stima che, prima della pandemia del Covid-19, il 98,9 % dei dipendenti pubblici non avesse mai fatto ricorso allo smart working.

Il Piano opera un esplicito (ma minimo) riferimento al Pilastro europeo dei diritti sociali. A tale proposito, si sottolinea che la ripresa dell'Italia, per essere efficace, deve offrire pari opportunità a tutti i cittadini, in particolare a coloro che oggi non esprimono pienamente le loro potenzialità. Il persistere delle disuguaglianze di genere così come l'assenza di pari opportunità indipendentemente dall'origine, dalla religione, dalla disabilità, dall'età o dall'orientamento sessuale sono considerati un ostacolo significativo alla crescita economica. Tutto ciò è legato ai 19.8 miliardi di EUR investiti nella coesione sociale e territoriale (cfr. tabella 1) e distribuiti in tre aree principali: 1) politiche del lavoro (7 miliardi di euro); 2) infrastrutture sociali, famiglie e comunità (11.2 miliardi di EUR); e 3) coesione locale (2 miliardi di euro) (figura 2).

Per quanto riguarda gli investimenti nel campo delle infrastrutture sociali, delle famiglie e delle comunità, poche disposizioni operano un riferimento all'assistenza agli anziani. Il Piano mira a rafforzare il ruolo dei servizi territoriali sociali e sanitari e a definire modelli personalizzati per l'assistenza alle famiglie, ai giovani, alle persone con disabilità e agli anziani. Le misure previste devono essere analizzate alla luce del modello del sistema sanitario italiano. L'Italia ha un servizio sanitario nazionale che si impegna a garantire l'accesso universale, finanziato dalla fiscalità generale e basato su una struttura organizzativa decentrata che conferisce alle regioni una grande autonomia gestionale.

**Figura 2.** Il PNRR in Italia: Assegnazione di fondi per la coesione sociale e territoriale (%)



*Fonte:* Elaborazione degli autori sulla base del PNRR italiano (Governo Italiano, 2021) e di algebris.com

Dall'inizio degli anni '90 le regioni si sono potute organizzare diversamente per adottare strategie organizzative molto diverse (Terlizzi, 2019). Esistono notevoli differenze tra i servizi sanitari regionali non solo in termini di organizzazione e gestione, ma anche in termini di qualità di erogazione dei servizi (Toth, 2014). In tale contesto, nonostante alcune direttive comuni fornite a livello nazionale, la ricerca ha dimostrato che le regioni hanno contrastato la diffusione della pandemia attraverso approcci organizzativi e strumenti politici diversi (Casula, Terlizzi and Toth, 2020). In particolare, mentre alcune regioni (ad esempio la Lombardia) hanno adottato una strategia di risposta al Covid-19 incentrata sull'ospedalizzazione, altre regioni (ad esempio il Veneto) hanno fatto affidamento sull'assistenza a domicilio a livello locale. I dati indicano che, almeno durante il primo mese della pandemia di Covid-19, l'assistenza di prossimità e sul supporto a domicilio è più efficace di una strategia incentrata prevalentemente sui ricoveri ospedalieri (Casula, Terlizzi and Toth, 2020; Cepiku *et al.*, 2020).

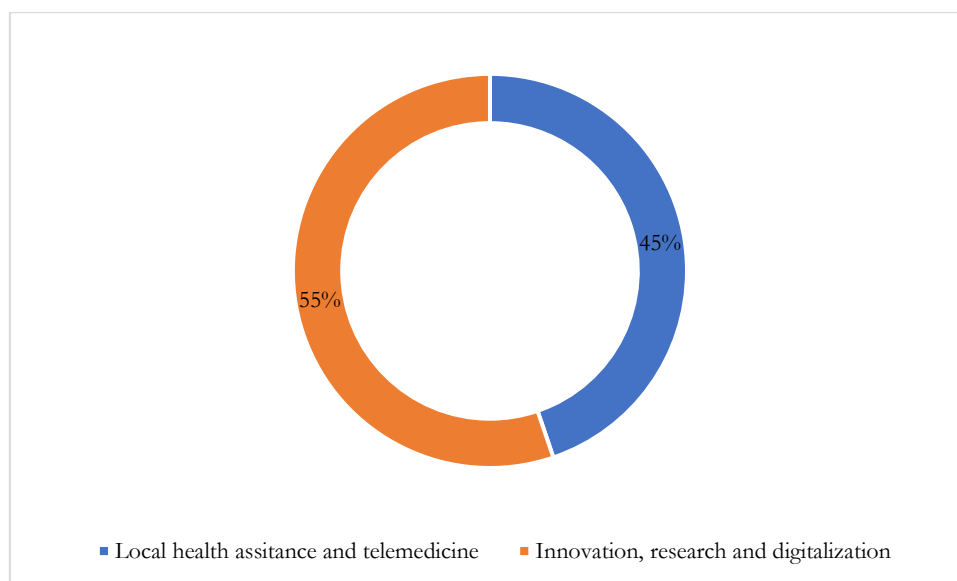
La pandemia ha pertanto messo in evidenza l'importanza di rafforzare l'assistenza di prossimità e domiciliare. Nel complesso, sono previsti quattro settori di intervento nell'ambito dei servizi socio-sanitari territoriali per le persone vulnerabili: 1) interventi volti a sostenere le competenze genitoriali e le famiglie e i bambini in condizioni di vulnerabilità; 2) interventi per la vita indipendente e la deistituzionalizzazione degli anziani, in particolare sostituendo le istituzioni con servizi basati sulla comunità per aiutare gli anziani a vivere in modo indipendente nella comunità; 3) interventi volti a rafforzare i servizi sociali a domicilio per garantire dimissioni precoci e prevenire il ricovero ospedaliero;

4) interventi volti a rafforzare i servizi sociali attraverso l'introduzione di meccanismi di condivisione e supervisione per gli operatori sociali.

In particolare, 500 milioni di euro sono destinati al sostegno delle persone vulnerabili e degli anziani al fine di rafforzare i *servizi* sanitari territoriali e *di prossimità*. Di questo importo, 300 milioni di euro sono destinati alla conversione delle case di cura per anziani (*Residenze Sanitarie assistenziali*, RSA) in gruppi di appartamenti indipendenti. L'obiettivo è di garantire l'autonomia e l'indipendenza degli anziani. I mezzi digitali legati alla domotica, alla telemedicina e al monitoraggio a distanza consentirebbero di aumentare l'efficacia di tali misure, affiancate da servizi per il rafforzamento dell'assistenza domiciliare, con particolare riferimento all'integrazione socio-sanitaria e all'attenzione ai bisogni dell'individuo.

Gli investimenti per gli anziani nell'ambito delle infrastrutture sociali, delle famiglie e delle comunità sono strettamente collegati a quelli previsti per il settore sanitario, che ammontano complessivamente a 15,6 miliardi di EUR (cfr. tabella 1) e sono distribuiti in due aree: 1) assistenza sanitaria locale (territoriale) e telemedicina (7 miliardi di EUR) e 2) innovazione, ricerca e digitalizzazione (8,6 miliardi di EUR) (figura 3).

**Figura 3.** Il PNRR in Italia: Assegnazione di fondi per la salute e la resilienza (%)



*Fonte:* Elaborazione degli autori sulla base del PNRR italiano (Governo Italiano, 2021) e di algebris.com

Si tratta di una linea di intervento con fondi volti a rafforzare l'assistenza sanitaria e la rete sanitaria territoriale. Più nello specifico, 2 miliardi di EUR saranno investiti nell'attivazione di 1,288 "residenze comunitarie/case della comunità", cioè punti di assistenza continua per la popolazione, in particolare per le persone vulnerabili e gli anziani. Altre risorse verranno destinate al rafforzamento dei servizi domestici e della telemedicina. Tali investimenti intendono rafforzare i servizi di "prossimità" e di assistenza domiciliare al fine di fornire servizi sanitari più vicini ai soggetti più fragili, come gli anziani non

autosufficienti, riducendo in tal modo la necessità di "istituzionalizzarli", ma garantendo loro tutte le cure necessarie in un contesto autonomo e socialmente adeguato.

Per quanto riguarda il sistema pensionistico, il Piano non contiene disposizioni specifiche. La Commissione europea ha tuttavia stabilito che i PNR dovrebbero affrontare le sfide individuate nel semestre europeo. Di conseguenza, il Piano italiano menziona le raccomandazioni specifiche per paese (RSP) del semestre europeo, in particolare quelle formulate nel 2019, in cui si richiede di attuare pienamente le riforme pensionistiche passate per ridurre la quota delle pensioni di vecchiaia in percentuale alla spesa pubblica e creare spazio per altre spese sociali e a favore della crescita.

Sebbene il PNRR italiano non menzioni la politica pensionistica, il tema è ancora una volta in cima all'agenda delle riforme italiane e alcuni sviluppi recenti confermano che sia il governo che le parti sociali stanno trattando la questione. Come sottolineato altrove (Natali e Terlizzi 2021), il processo di riforma delle pensioni è ripartito a seguito della prevista conclusione delle iniziative pilota intraprese dal governo Conte (la già citata *Pensione quota 100*) e della necessità di affrontare alcune sfide a lungo termine. La fase transitoria di applicazione della cosiddetta *Quota 100* terminerà alla fine del 2021 e sarà sostituita da misure destinate a categorie con mansioni usuranti. I dettagli, tuttavia, sono tutti da essere definire.

Un'altra questione all'ordine del giorno è la necessità di accompagnare il turn-over nella pubblica amministrazione con possibili conseguenze per la politica pensionistica. La riforma della pubblica amministrazione è una questione chiave e trasversale dei PNR italiani. La necessità di investire nella burocrazia pubblica a livello nazionale, regionale e locale (dopo decenni di contenimento dei costi) figura al centro del documento. La riforma è intesa come prerequisito per l'attuazione effettiva dei PNR e per la capacità di spendere tutte le risorse finanziarie fornite dall'Unione. Oltre a ciò, anche se non è menzionato nel Piano, nel marzo 2021 il governo Draghi e i sindacati (CGIL, CISL e UIL) hanno firmato il "Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale". Si tratta di un accordo composto da sei articoli: i rinnovi contrattuali per il triennio 2019-2021; lavoro online; revisione dei sistemi di classificazione professionale; formazione del personale; sistemi di partecipazione sindacale; e il welfare contrattuale. Il patto segna la prima collaborazione tra il governo Draghi e i sindacati per dare impulso alla riforma della Pubblica Amministrazione chiamata a svolgere un ruolo da protagonista nei PNR. Il governo ha dichiarato l'intenzione di investire nel ricambio generazionale della pubblica amministrazione: consentire un pensionamento anticipato nel settore pubblico, accelerando nel contempo il processo di assunzione di nuove generazioni di dipendenti in possesso di competenze adeguate ad affrontare la transizione tecnologica e le nuove sfide che il paese dovrà affrontare nel prossimo futuro. Il governo Draghi, vale a dire il ministro della pubblica amministrazione Brunetta, sta lavorando a diverse ipotesi di riforma delle pensioni con il tentativo di contribuire al ricambio tra i lavoratori più anziani e le fasce più giovani che porterebbero maggiori competenze nel pubblico impiego e nella PA in generale. La stampa

ha menzionato l'ipotesi di abbassamento dell'età pensionabile per il settore pubblico (con la possibilità di andare in pensione a 62 anziché a 67 anni). La presente proposta è in linea con quella dei sindacati del settore privato: almeno per alcune categorie.

Riassumendo, anche se il settore pensionistico non è menzionato nei PNR, esso è ampiamente discusso dal governo e dalle parti sociali con l'intento comune di aiutare i lavoratori ad andare in pensione prima. Quest'ultima è considerata una misura decisiva per contribuire a migliorare le competenze medie della popolazione attiva e per attenuare gli effetti a breve termine della pandemia sul mercato del lavoro.

### *Spagna*

Il PNRR spagnolo ha previsto sovvenzioni per un totale di 69.5 miliardi di EUR nell'ambito dell'RRF. Il Piano si articola su quattro pilastri: 1) trasformazione verde; 2) trasformazione digitale; 3) coesione sociale e territoriale; e 4) la parità di genere. Comprende misure riguardanti la mobilità sostenibile, l'efficienza energetica, l'energia pulita, le competenze digitali, la connettività digitale e l'edilizia popolare/sociale.

Come per l'Italia, il tema trasversale dominante è la trasformazione digitale, che occupa un posto di rilievo in diversi settori, dall'agenda urbana all'istruzione, dall'agricoltura al turismo, dall'industria alla mobilità, dalla modernizzazione della pubblica amministrazione alla nuova economia di cura.

Il Piano fa riferimento al Pilastro europeo dei diritti sociali. A tal riguardo, la dimensione sociale del Piano mira a rafforzare le capacità del sistema sanitario nazionale, ad aumentare l'accessibilità ai servizi pubblici, a migliorare il sistema di istruzione, a rafforzare e modernizzare l'economia dell'assistenza e ad attuare politiche pubbliche per un mercato del lavoro inclusivo. In particolare, vengono ripresi il secondo e il terzo principio — rispettivamente la parità di genere e le pari opportunità — del Pilastro europeo dei diritti sociali. Il Piano mira, inoltre, a rispondere alle raccomandazioni specifiche per paese del semestre europeo formulate nel 2019 e nel 2020. Più specificatamente, affronta la questione della sostenibilità a lungo termine del sistema pensionistico pubblico nel quadro del patto di Toledo.

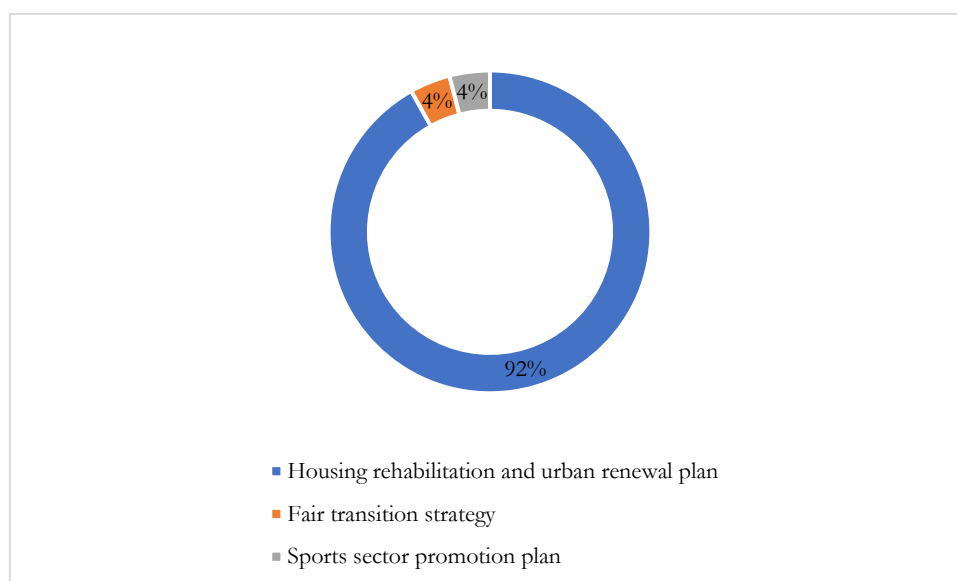
Diversamente dall'Italia, il Piano contiene disposizioni specifiche relative al sistema pensionistico e mira a sostenere il potere d'acquisto delle pensioni e la loro adeguatezza. Sono previste misure per avvicinare l'età pensionabile effettiva a quella legale. Sono inoltre menzionate disposizioni volte a riformare il sistema contributivo per i lavoratori autonomi e a promuovere lo sviluppo di sistemi pensionistici complementari. In particolare, la riforma del sistema pensionistico mira a garantire la sostenibilità finanziaria del sistema a breve, medio e lungo termine, preservando il suo ruolo di protezione dalla povertà e garantendo l'equità intergenerazionale. Vengono proposte una serie di misure sulla base dell'ampio consenso parlamentare che ha portato all'approvazione delle raccomandazioni per la riforma del patto di Toledo, tra cui: 1) la

separazione delle fonti di finanziamento della protezione contributiva e non contributiva al fine di ristabilire l'equilibrio finanziario a breve termine; 2) l'abrogazione dell'indice di rivalutazione delle pensioni introdotto dalla riforma del 2013 al fine di garantire il mantenimento del potere d'acquisto delle pensioni; 3) l'allineamento dell'età pensionabile effettiva con l'età pensionabile prevista dalla legge mediante incentivi volti a ritardare il pensionamento; 4) l'adeguamento del periodo di calcolo della pensione di vecchiaia alle nuove carriere professionali, che mira a rafforzare il carattere progressivo e contributivo del sistema, rendendo la pensione di vecchiaia più consona alla realtà di un mercato del lavoro in cui le interruzioni e i divari stanno diventando sempre meno l'eccezione; 5) la sostituzione del fattore di sostenibilità con un meccanismo di equità intergenerazionale, il che implica l'integrazione, unitamente all'evoluzione della speranza di vita, di altri indicatori complementari che insieme forniscono un quadro più affidabile della sfida che l'invecchiamento della popolazione pone al sistema; 6) un nuovo sistema contributivo di sicurezza sociale per i lavoratori autonomi basato sul loro reddito reale, che mira ad attuare gradualmente un nuovo sistema di contribuzione nel Regime Speciale dei Lavoratori Autonomi (RETA); 7) una riforma del sussidio di maternità al fine di compensare il costo del parto e della cura dei figli per i genitori, al fine di contribuire in modo decisivo alla riduzione del divario di genere nelle pensioni; riforma e promozione dei regimi pensionistici complementari, che prevede l'approvazione di un nuovo quadro normativo volto a promuovere i piani pensionistici professionali; 8) l'adeguamento della base contributiva massima del sistema.

Durante i mesi precedenti la presentazione del PNRR in Spagna, il dibattito sulla riforma è stato caratterizzato da tensioni all'interno della includevano parlamentare. Tra la fine del 2020 e la prima settimana del 2021, le proposte comprendevano il rafforzamento del pensionamento anticipato e parziale, la promozione dell'occupazione oltre l'età pensionabile ufficiale ("pensionamento ritardato" per le persone di età superiore a 65 o 67 anni) e il divieto di clausole di pensionamento forzato al raggiungimento dell'età legale, che ora possono essere incluse negli accordi. La proposta più controversa di riforma delle pensioni ha riguardato l'estensione del periodo di calcolo della pensione dall'attuale 25 ai 35 anni proposti. La stampa ha riportato il pressing da parte della Commissione per includere la riforma delle pensioni nel pacchetto di riforme strutturali su cui il Piano spagnolo dovrebbe concentrarsi (Heller, 2021).

Si tratta di misure tutte "a costo zero" che si ritiene contribuiscano all'attuazione dei pilastri dell'RRF riguardanti: 1) crescita e occupazione intelligenti, sostenibili e inclusive; 2) politiche per la prossima generazione, istruzione e competenze; e 3) coesione sociale e territoriale. Gli investimenti nella coesione sociale e territoriale ammontano complessivamente a 7,4 miliardi di EUR, destinati per lo più al risanamento degli alloggi e al rinnovamento urbano (6,8 miliardi di EUR) (figura 3).

**Figura 3.** Il PNRR in Spagna: Assegnazione di fondi per la coesione sociale e territoriale (%)



*Fonte:* Elaborazione degli autori sulla base del PNRR spagnolo (Gobierno de España, 2021) e dell'algebris.com

Il PNRR mira inoltre a rafforzare la capacità del sistema sanitario nazionale. Il sistema sanitario nazionale spagnolo si basa sui principi di universalità ed è finanziato principalmente dalla fiscalità generale. Come per l'Italia, il sistema è caratterizzato da un notevole grado di decentramento con competenze in capo alle 17 comunità autonome. Il Piano stanziava circa 1 miliardo di euro per realizzare riforme in cinque aree chiave: (i) rafforzamento dell'assistenza sanitaria di base e di prossimità, (ii) riforma del sistema sanitario pubblico, (iii) consolidamento della coesione, (iv) equità e universalità, (v) rafforzamento delle capacità professionali e riforma della regolamentazione dei medicinali e dei prodotti sanitari.

Inoltre, è previsto un Piano di investimenti di 3.5 miliardi di euro per il rafforzamento delle politiche di inclusione, dei servizi sociali e dell'economia dell'assistenza (agli anziani). Come per l'Italia, il Piano promuove un cambiamento del modello di assistenza a lungo termine verso un'assistenza maggiormente incentrata sulla persona, ponendo l'accento sulla deistituzionalizzazione. In particolare, saranno finanziati centri diurni innovativi e integrati nella comunità per consentire "servizi sociali di prossimità" e favorirne lo sviluppo nelle zone rurali. Saranno inoltre introdotte strutture a domicilio per incoraggiare la promozione dell'autonomia personale.

#### **4. Conclusioni preliminari**

La protezione degli anziani è un elemento chiave della rinnovata attenzione dell'UE alla protezione sociale e ai diritti sociali in generale. Ciò è confermato all'indomani della crisi pandemica: sebbene il Patto di stabilità e crescita sia stato sospeso e il Semestre europeo sia in qualche misura in fase di revisione, con



una minore enfasi sulla riforma delle pensioni negli ultimi due anni, i PNR rappresentano la prova di una nuova attenzione alle strategie a favore della crescita. Il riequilibrio delle politiche sociali e della protezione sociale è spesso al centro delle strategie nazionali adottate per affrontare le principali sfide poste dal Covid-19.

L'analisi dei PNR in Italia e Spagna rappresenta uno studio comparativo esplorativo per fare luce sulle strategie per la ripresa economica. L'analisi si è rivelata difficile a causa delle diverse strategie seguite dai due paesi e della limitata comparabilità dei dati e delle informazioni raccolti finora. Quest'ultimo aspetto riguarda anche la complessità dei PNR, una certa ambiguità e vaghezza dei concetti e delle misure politiche a cui si fa riferimento nei testi e l'organizzazione molto diversa delle strategie di ripresa e dei documenti nazionali che le sintetizzano.

A prescindere da questi problemi di comparabilità, l'analisi mostra alcuni interessanti spunti di riflessione. In primo luogo, i due piani sono alquanto diversi in termini di strategie di finanziamento (l'Italia prevede di spendere circa 195 miliardi di euro (con una mix di sovvenzioni e prestiti), mentre la Spagna prevede di investire oltre 60 miliardi di euro solo attraverso sovvenzioni. Nel caso del Piano italiano, la parte relativa all'attuazione è rudimentale; mentre l'attuazione del Piano spagnolo è più dettagliata. In Italia le pensioni non sono menzionate nel Piano, a prescindere dalle recenti raccomandazioni specifiche per paese formulate dal semestre europeo su questo punto. Al contrario, la Spagna fa riferimento alla riforma delle pensioni con un programma di revisione del vecchio patto di Toledo. Il Piano spagnolo è leggermente ambiguo riguardo agli obiettivi del programma di riforma: il Piano prevede un'agenda mista in cui la sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza sociale sono migliorate in parallelo. Le recenti tensioni all'interno della maggioranza di orientamento di sinistra/populista e tra la coalizione di governo e l'UE sulla questione portano a ritenere che il contenimento dei costi sarà al centro della futura proposta di riforma, lasciando spazio a ulteriori conflitti tra la Commissione e i responsabili politici spagnoli.

Oltre alla politica pensionistica, la sanità e l'assistenza sociale per gli anziani sono al centro dei due Piani. Nel caso dell'Italia si fa riferimento a circa 15 miliardi di euro di investimenti nella digitalizzazione del sistema sanitario e nell'assistenza territoriale. Le misure consistono in 2 miliardi di euro di investimenti in case-famiglia e in meno di 1 miliardo di euro in case di riposo e servizi di prossimità (nel contesto di oltre 11 miliardi di euro di investimenti in infrastrutture sociali). La Spagna dimostra un aumento più limitato della spesa per la politica sociale e l'assistenza agli anziani: circa 3.5 miliardi di euro.

Allo stesso tempo, i due piani presentano molti aspetti in comune. I riferimenti al Pilastro europeo dei diritti sociali non sono sistematici così come non lo sono i riferimenti al Semestre europeo e alle raccomandazioni specifiche per paese. Sempre in termini di analogie, i due piani mostrano cambiamenti nelle priorità in cima all'agenda nazionale. I due paesi convergono verso un approccio incentrato sulla

persona e sulla progressiva deistituzionalizzazione dell'assistenza agli anziani. Puntano anche a migliorare la protezione sociale e l'assistenza agli anziani, dopo anni di austerità. Le riforme sono accompagnate da un aumento della spesa pubblica. Eppure non vediamo segni di una "svolta" in termini di politiche sociali per gli anziani: le diverse misure politiche che interessano gli anziani non sono chiaramente collegate, né attraverso il quadro dell'economia d'argento, né attraverso un valido mix di servizi sociali e trasferimenti. Sebbene il Patto di stabilità e crescita sia temporaneamente sospeso, i problemi legati alla sostenibilità a lungo termine delle pensioni e alla politica sociale in generale rischiano di aumentare vertiginosamente quando sarà ripristinato. Sono perciò necessarie ulteriori indagini sotto tutti questi aspetti, per fornire una ricostruzione più dettagliata dei pacchetti nazionali di riforma e per valutare lo spazio per una strategia vera ed efficace per affrontare la recessione economica e i rischi sociali connessi.

## Riferimenti

Anderson, R. (2012), White jobs? Potenziale occupazionale del settore dell'assistenza, <https://www.eurofound.europa.eu/areas/labourmarket/jobcreation/article1>

Casula, M., Terlizzi, A. and Toth, F. (2020) 'I servizi sanitari regionali alla prova del COVID-19', *Italian Journal of Public Policy/Rivista Italiana di Politiche Pubbliche*, 15(3), pp. 307–336

Cepiku, D. *et al.* (2020) 'New development: Managing the Covid-19 pandemic — from a hospital-centred model of care to a community co-production approach', *Public Money & Management*. Taylor & Francis, 0(0), pp. 1–4. doi: 10.1080/09540962.2020.1821445.

Copeland, P. and Daly, M. (2020), The European Semester and EU Social Policy, *JCMS* 2018 Volume 56. Number 5. pp. 1001–1018

Gobierno de España (2021) Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia.

---

Governo Italiano (2021) *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*.

Copeland P e Daly M (2018) Il semestre europeo e la politica sociale dell'UE. *Journal of Common Market Studies* 58 (5):1001-18.

Darvas, Z., & Leandro, Á. (2015), *i limiti del coordinamento delle politiche nella zona euro nell'ambito del semestre europeo*. *Contributo strategico Bruegel 2015/19*. [http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc\\_2015\\_194.pdf](http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf)

de la Porte, C. 2019. Il Pilastro europeo dei diritti sociali è il modello nordico. Istituto svedese per gli studi politici europei.

CES (2018) *CES per la crescita e il progresso sociale: Pacchetto CES per la prima fase della consultazione sul semestre 2019 (risoluzione)*. Bruxelles: Confederazione europea dei sindacati.

Heller, F. (2021), *Spagna pianificando riforme per accedere più rapidamente ai finanziamenti dell'UE*, <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/spanish-government-to-submit-ambitious-reform-plan-to-soon-access-eu-funding/>

Graziano, P. e Polverari, L. (2019) *The Social Impact of EU Cohesion Policy/L'impact social de la politique de cohésion de l'UE*, in Vanhercke, Bart, Ghailani, Dalila e Spasova Slavina (a cura di) *La politica sociale nell'Unione europea: Stato dei lavori 2019*.

Guardiancich, I. e Natali, D. (2021) "Pensioni tedesche e italiane: Simili Roots, Different Reform Paths, Comparable Trajectories? ", *German Politics*, pagg. 1-19. doi:10.1080/09644008.2021.1902506.

Guidi, M., & Guardiancich, I. (2018), *Integrazione intergovernativa o sovranazionale? Un'analisi quantitativa delle raccomandazioni in materia di pensioni nel semestre europeo*. *European Union Politics*, 19(4), 684-706.

Hacker, B. (2019). *Un semestre sociale europeo? Il Pilastro europeo dei diritti sociali nella pratica*. Il Pilastro europeo dei diritti sociali nella pratica (2019 giugno 12). ETUI Research Paper-Working Paper.

Natali, D. (2020), *Pensions at the time of Covid-19: Recenti cambiamenti e sfide future*, *documento strategico dell'ETUI*, n. 13/20, pagg. 1-5.

Natali, D. e Terlizzi, A. (2021), *The Impact of COVID-19 on the future of pensions in the EU*, *Expert study for the project sociall*, Bruxelles, CES.

Rasnaca, Z. (2017), *Bridging the gap of fail? Il Pilastro europeo dei diritti sociali e ciò che può apportare all'elaborazione delle politiche a livello dell'UE*. *Documento di lavoro dell'ETUI*2017/05, Bruxelles.

Sabato, S., & Corti, F. (2018). "I tempi sono un cambiamento?" *Il Pilastro europeo dei diritti sociali, dai dibattiti alla verifica della realtà*. *La politica sociale nell'Unione europea: situazione 2018*, 51.

Sabato, S., Corti, F., Vanhercke, B., e Spasova, S. (2019) *Integrare il Pilastro europeo dei diritti sociali nella tabella di marcia per approfondire l'Unione economica e monetaria dell'Europa*. Bruxelles: Comitato economico e sociale europeo.

Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. e Vanhercke B. (2017). *Accesso alla protezione sociale per le persone che lavorano con contratti atipici e come lavoratori autonomi in Europa. Uno studio delle politiche nazionali*. Rete europea per la politica sociale (ESPN), Bruxelles: Commissione europea.

Technopolis e Oxford Economics (2018), *Silver Economy. Sintesi*, Bruxelles, Commissione europea, ISBN 978-92-79-76905-4 doi: 10.2759/640936

Terlizzi, A. (2019), *Health System Decentralisation and recentralisation: Dinamica ideazionale e istituzionale in Italia e Danimarca*. Cham: Palgrave Macmillan.

Toth, F. (2014) "How Health Care Regionalisation in Italy is Widening the North South Gap", *Health Economics, Policy and Law*, 9 (3), pagg. 231-249. doi:10.1017/S1744133114000012.

Verdun, A.; Zeitlin, J. (2018), Introduzione: The European Semester as a new architecture of EU socio-economic governance in theory and practice (Il semestre europeo come nuova architettura della governance socioeconomica dell'UE in teoria e nella pratica), *Journal of European Public Policy*, 25: 2.