

Sfide europee per l'adeguatezza delle pensioni

Photo by Darva Trifanava on Unsplash



CONFEDERATION
SYNDICAT
EUROPEAEN
TRADE UNION



Sfide europee per l'adeguatezza delle pensioni

IGOR GUARDIANCICH, FELICIANO IUDICONE, DAVID NATALI
e MICHELE RAITANO

2021



With the financial support
of the European Union

1. Introduzione

Il progetto SociAll (*Social protection for All*) mira a fornire ai sindacati, sia a livello nazionale che europeo, strumenti strategici e basati sulla conoscenza per contribuire all'attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali nel campo della politica pensionistica, e in particolare dei principi 12 e 15 sull'accesso alla protezione sociale e ad adeguate pensioni di vecchiaia e di anzianità per le persone in tutte le forme di impiego.

Il presente documento di background rappresenta il primo passo nell'implementazione di SociAll. Fa parte della fase preparatoria che raccoglie prove sulle sfide comuni a tutti i paesi, comprese quelle relative al dialogo sociale e all'impatto della governance macroeconomica dell'UE - per quanto riguarda la capacità dei sistemi pensionistici di essere altamente inclusivi, fornire prestazioni efficaci e garantire un reddito pensionistico adeguato.

Le evidenze reperite negli Stati membri dell'UE dimostrano la persistente, se non crescente, tensione tra due priorità politiche: un'adeguata protezione della (ed in) vecchiaia da una parte e la sostenibilità finanziaria delle pensioni dall'altra. Questa tensione è in qualche modo aggravata dalle tendenze politiche nell'UE. La sostenibilità finanziaria delle pensioni è stata una parte fondamentale della strategia UE per il consolidamento fiscale, mentre l'adeguatezza sociale è stata recentemente posta in cima al Pilastro europeo dei diritti sociali.

Il documento delinea i termini di questa duplice tensione - tra le dimensioni della governance dell'Unione Europea (governance economica contro governance sociale) e quella delle riforme politiche a livello di Stati membri (sostenibilità finanziaria contro adeguatezza sociale). E' questa duplice tensione che determina le sfide per il raggiungimento degli obiettivi della Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi (al centro del progetto SociAll).

La prima parte del documento fornisce una panoramica dell'interazione tra l'evoluzione della governance economica e sociale dell'UE e le pensioni, con particolare attenzione al periodo post-crisi. Essa analizza il ruolo svolto dal ciclo politico del semestre europeo e le sue componenti di base: il Patto di stabilità e crescita (PSC) e la Procedura per gli squilibri macroeconomici. Questi ultimi hanno dimostrato di svolgere un ruolo dominante nel primo anno di attuazione del semestre europeo. Questo ha portato la Commissione Juncker a lanciare il Pilastro europeo dei diritti sociali che consideriamo la pietra angolare della governance sociale dell'UE. Si tratta di una sfida importante nel tentativo di attuare efficacemente la Raccomandazione sopra menzionata, in quanto l'enfasi sulla sostenibilità finanziaria rischia di ridurre lo spazio per una protezione più equa ed efficace per i gruppi sociali e professionali più vulnerabili.

In primo luogo, deliniamo la preminenza delle Raccomandazioni specifiche per paese che si occupano della sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici nazionali rispetto a quelle raccomandazioni relative all'adeguatezza. Questo aspetto è stato in parte, anche se in modo insufficiente, bilanciato durante il mandato della Commissione Juncker: il numero di raccomandazioni che affrontano le questioni dell'adeguatezza è aumentato, ma l'approccio e i termini in cui ciò viene fatto sono ancora discutibili per le organizzazioni sindacali.

In secondo luogo, l'asimmetria tra le priorità economiche e quelle sociali dell'UE è rafforzata da tendenze più globali nella governance delle pensioni (ad esempio, l'implicazione del Fondo monetario internazionale nei programmi di aggiustamento; il ruolo dei mercati finanziari sul campo). In effetti, il Pilastro sociale mira a riequilibrare le priorità economiche e sociali nella governance dell'UE (e nel Semestre europeo): il paragrafo 11 del preambolo dell'EPSR afferma chiaramente come il progresso economico e sociale siano intrecciati. Tuttavia, sembra ben lungi dall'essere realizzato. I suoi obiettivi dovrebbero essere integrati nella governance dell'Unione

economica e monetaria (in particolare nell'area dell'euro, paragrafo 13), e il Semestre dovrebbe fornire gli input finanziari e politici coerenti per raggiungerli. Tuttavia, il Pilastro non è ancora sufficientemente preso in considerazione nei documenti nazionali e, in misura minore, in quelli europei.

In terzo luogo, gli indicatori inclusi nel quadro di valutazione della situazione sociale (*Social Scoreboard*) non affrontano adeguatamente le questioni del benessere degli anziani, della disuguaglianza e della povertà nella terza età (infatti nessuno dei 12 indicatori principali del *Social Scoreboard* si concentra direttamente sui pensionati o sulle persone anziane). Gli indicatori proposti dall'UE sembrano necessitare di un ulteriore sviluppo.

La seconda parte del documento fornisce una panoramica delle riforme attuate negli Stati membri dell'UE-28, soprattutto dopo l'inizio del Semestre europeo. Troviamo che le sfide a livello nazionale rispecchiano quelle a livello europeo. C'è una grande preminenza delle misure di contenimento dei costi rispetto all'espansione dei benefit pensionistici. Questo è il caso delle riforme approvate nel periodo 2010-2014. Dal 2015 in poi, il bilancio delle riforme degli Stati membri è più eterogeneo e alcuni Paesi hanno visto una parziale inversione di tendenza, soprattutto per quanto riguarda l'età pensionabile legale e la privatizzazione delle pensioni (vedi Ortiz et al., 2018).

Nei paesi in cui le riforme hanno presentato un legame più stretto tra contributi e prestazioni sociali e/o l'età pensionabile prevista dalla legge e l'aspettativa di vita, le riforme possono creare problemi particolari per quanto riguarda l'adeguatezza e la disuguaglianza nella vecchiaia (ad esempio, questioni di limitata copertura formale ed efficace per l'occupazione non-standard, longevità eterogenea, povertà nella vecchiaia). Si tratta di una sfida importante per l'attuazione della Raccomandazione del Consiglio.

La parte conclusiva del documento individua infine le principali questioni da indagare attraverso SociAll al fine di far luce sulle strategie più promettenti per socializzare la governance dell'UE e promuovere una più efficace protezione di tutti i lavoratori, anche quelli caratterizzati da carriere meno riuscite (in linea col Pilastro sociale e la Raccomandazione del Consiglio in particolare).

2. Il contesto della governance europea delle pensioni

Fin dalla sua nascita, il processo di integrazione europea è stato caratterizzato dall'asimmetria delle competenze tra il settore delle politiche economiche e quello delle politiche sociali. Le prime si sono rivelate molto più importanti, mentre le seconde sono state deboli e marginali (Sabato et al., 2019). Questa asimmetria è stata ampiamente replicata nel campo delle pensioni. Qui l'UE, pur non avendo competenze dirette, ha sviluppato un programma pensionistico in evoluzione, coerente con tre linee d'azione principali:

- i) l'integrazione del mercato (coerente con il completamento del mercato unico delle pensioni attraverso il coordinamento dei regimi di sicurezza sociale, il lancio di fondi pensionistici);
- ii) l'inasprimento della disciplina finanziaria e monetaria (accento sulla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici). Quest'ultimo obiettivo è stato perseguito attraverso il Patto di stabilità e crescita e il coordinamento macroeconomico e fiscale che raramente si è concentrato sulle riforme strutturali delle pensioni (ciò che qui chiamiamo Governance Economica Europea);
- iii) la modernizzazione della politica pensionistica nazionale basata in gran parte sulla *soft law*, quella che qui chiamiamo la Governance Sociale Europea, che si è concentrata sull'adeguatezza, la sostenibilità e la sicurezza delle pensioni, ma la cui

efficacia è stata messa in discussione anche dai suoi più accaniti sostenitori (Barcevičius et al., 2016; Guardiancich e Natali, 2017).

In quanto segue ci riferiamo ai cambiamenti più rilevanti della strategia dell'UE all'indomani della crisi, con riferimento alla seconda e alla terza linea d'azione sopra menzionate. Queste ultime sono al centro del progetto SociAll.

Per quanto riguarda la governance economica dell'UE, descriviamo in primo luogo il funzionamento del Semestre europeo e le sue componenti principali (PSC e procedura per gli squilibri macroeconomici). Mentre il Semestre europeo è lo strumento chiave dell'UE per il coordinamento delle politiche economiche e sociali, sottolineiamo la sua principale attenzione alla politica economica e la persistente asimmetria tra le priorità economiche e sociali. Ci concentriamo poi sul Programma di aggiustamento economico che, nella prima parte della recente crisi economica, ha permesso all'UE di spingere per l'austerità nel campo delle pensioni.

Per quanto riguarda la governance sociale dell'UE, ci concentriamo sul Pilastro europeo dei diritti sociali (Pilastro sociale) e sulle relative iniziative politiche (come la proposta di Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori e i lavoratori autonomi e l'adozione di un quadro di valutazione sociale che consenta al semestre europeo di monitorare i risultati in campo occupazionale e sociale). Il Pilastro sociale è la "bussola" per lo sviluppo della governance sociale dell'UE.

Come mostrato nella Tabella 1, gli strumenti di governance economica esercitano un'influenza più forte sulle politiche nazionali rispetto a quelle sociali. Le ragioni sono molteplici e specifiche del singolo strumento, tra cui: i) la sensibilità dei mercati finanziari agli indicatori economici; ii) strumenti giuridici più articolati che prevedono iii) sanzioni più severe in caso di mancato rispetto delle raccomandazioni economiche rispetto a quelle sociali; iv) un carico di problemi demografico-economici, che assegna maggiore urgenza alle misure economiche piuttosto che a quelle sociali.

2.1 Governance Economica Europea e Pensioni

L'Unione Europea utilizza diversi strumenti "stratificati" che influenzano i sistemi pensionistici nazionali, strumenti cioè che trasmettono raccomandazioni agli Stati membri con condizioni che prevedono sanzioni minori o più severe in caso di non conformità (la cosiddetta "condizionalità"). Questi livelli, con diversi gradi di influenza sulle riforme interne, sono stati sempre più articolati e codificati dopo la crisi del debito sovrano (Tabella 1).

Il semestre europeo è diventato il nuovo strumento chiave per il coordinamento delle politiche economiche e sociali tra gli Stati membri. Il semestre riunisce una serie di strumenti di governance dell'UE con diverse basi giuridiche: il PSC, la Procedura per gli squilibri macroeconomici, le Linee Guida integrate per l'economia e l'occupazione ed Europa 2020. In questo ciclo, la Commissione, il Consiglio dell'UE e il Consiglio Europeo stabiliscono le priorità per l'Unione, rivedono le prestazioni nazionali, i bilanci e i programmi di riforma, ed emettono raccomandazioni specifiche per paese, sostenute in alcuni casi da possibili sanzioni finanziarie (Verdun e Zeitlin, 2018).

Table 1 Levels of pension policy-making

	Global Governance	Economic	European governance	Economic	European governance	Social	Global Governance	Social
<i>Strumenti</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Mercati finanziari internazionali (agenzie di rating, investitori globali) - Programmi di aggiustamento economico (Commissione, BCE, FMI) 		<ul style="list-style-type: none"> - Semestre europeo <ul style="list-style-type: none"> * Braccio preventivo del Patto di stabilità e crescita (PSC) e della procedura per gli squilibri macroeconomici - Raccomandazioni specifiche per paese nell'ambito del semestre europeo * Braccio correttivo: Procedura per i disavanzi eccessivi (EDP) e procedura per gli squilibri eccessivi (EIP) 		<ul style="list-style-type: none"> - Semestre Europeo <ul style="list-style-type: none"> * Strategia Europa 2020 e Linee Guida integrate per l'economia e l'occupazione - Pilastro Europeo dei Diritti sociali 		<ul style="list-style-type: none"> - Obiettivi di sviluppo sostenibile (SDGs) - Standard ILO - Carta Social Europea (Consiglio d'Europa) 	
<i>Influenza</i>	<ul style="list-style-type: none"> - Forte pressione del mercato sulla sostenibilità di bilancio attraverso i premi per il rischio di insolvenza - Rigorosa condizionalità nei programmi di aggiustamento economico 		<ul style="list-style-type: none"> - Condizionalità media per quanto riguarda sia il braccio preventivo che quello correttivo in presenza di una spesa pensionistica elevata - Elevata condizionalità in caso di violazione dei criteri di Maastricht (di debito e deficit) 		<ul style="list-style-type: none"> - Bassa condizionalità attraverso le raccomandazioni specifiche per paese sull'adeguatezza - Scarsa attenzione al Pilastro Sociale nelle relazioni ufficiali nazionali e nelle strategie di riforma 		<ul style="list-style-type: none"> - Poche pressioni per adeguatezza negli SDG - Alcuni elementi di applicabilità legale per standard ILO e Carta Sociale Europea 	

Il semestre europeo innova rispetto agli strumenti precedenti in due modi (Laffan e Schlosser, 2016). In primo luogo, le raccomandazioni specifiche per paese arrivano all'inizio dell'esercizio finanziario, mettendo così sotto pressione i piani di bilancio degli Stati membri, le cui bozze devono essere presentate entro la metà di ottobre. In secondo luogo, le raccomandazioni sulle politiche fiscali sono fornite congiuntamente alle raccomandazioni sulle riforme strutturali, riconoscendo così le numerose complementarità tra di esse (ad esempio tra spesa pensionistica e futuri disavanzi di bilancio e debito). Le istituzioni europee, e la Commissione europea in particolare, vedono i loro poteri decisionali notevolmente ampliati, comprendendo così settori come la politica sociale nazionale, pensioni incluse, che tradizionalmente erano di esclusiva competenza della politica interna (cfr. Guardiancich e Natali 2017).

Supervisione Macroeconomica e di bilancio attraverso le Raccomandazioni Specifiche per Paese

Dal trattato di Maastricht, gli Stati membri dell'UE sono soggetti a vincoli di bilancio che sono stati resi espliciti con le regole del PSC alla base dell'Unione economica e monetaria (EMU). Hennessy (2014) spiega in modo convincente che negli anni '90 sono state intraprese importanti riforme pensionistiche per rispettare i criteri di convergenza per l'adesione all'EMU.

Dal 2011 in poi, le istituzioni dell'UE hanno avuto a disposizione una serie di nuovi strumenti per fornire orientamenti economici e politici, sintetizzati nel quadro del semestre europeo. L'introduzione di diversi regolamenti e direttive ha rafforzato il braccio preventivo e correttivo del PSC, ha aumentato la capacità di sorveglianza della Commissione attraverso la nuova Procedura per gli squilibri macroeconomici e ha delineato un quadro per la fornitura di assistenza finanziaria (Bauer e Becker 2014).

Il braccio preventivo del PSC e della procedura per gli squilibri macroeconomici rappresentano misure di condizionalità *soft* volte ad impedire agli Stati membri di violare i criteri di convergenza di Maastricht o di evitare il cumulo di eccessivi squilibri macroeconomici. La condizionalità viene trasmessa attraverso raccomandazioni specifiche per paese - relative al PSC o alla procedura per gli squilibri macroeconomici - che vengono trasmesse annualmente agli Stati membri dell'UE-28. Sebbene le raccomandazioni specifiche per paese siano esplicite e formali, la conformità è per lo più volontaria. Nel campo delle pensioni, un esempio interessante è rappresentato dalla prima Analisi annuale della crescita (*Annual Growth Survey - AGS*), dove la Commissione Europea ha sposato la sostenibilità di bilancio come principale obiettivo di riforma, raccomandando di collegare l'età pensionabile con l'aspettativa di vita, di ridurre l'uscita anticipata, di migliorare l'occupabilità dei lavoratori anziani, ecc. Tutte queste misure mirano ad aumentare la sostenibilità fiscale delle pensioni, che può essere collegata - ma non necessariamente - ad evitare significative deviazioni dagli obiettivi di bilancio a medio termine (MTO).

Il braccio correttivo del PSC e della procedura per gli squilibri macroeconomici consiste in procedure che rappresentano casi di condizionalità media. La Procedura per i disavanzi eccessivi e la Procedura per gli squilibri eccessivi (che finora non è stata avviata) richiedono un'azione politica immediata per evitare sanzioni. Tuttavia, in entrambi i casi, i Paesi hanno ancora un certo margine di manovra su come affrontare le raccomandazioni. Gravi scostamenti non corretti, come deficit di bilancio che superano un certo massimale concordato, livelli di debito elevati che non vengono ridotti abbastanza rapidamente o altri squilibri macroeconomici fanno scattare le due procedure. Questi hanno un impatto sulla stabilità fiscale di un paese e, indirettamente, dell'Eurozona. Poiché le pensioni costituiscono una parte considerevole della spesa corrente nella maggior parte degli Stati membri, la loro riduzione spesso aiuta (insieme ad altri interventi) a ridurre gli squilibri di cui sopra.

I bracci preventivi e correttivi del PSC e della Procedura per gli squilibri macroeconomici rappresentano strati di pressione politica sovranazionale 'formalizzata' che sono relativamente immutabili nonostante le numerose modifiche di legge. Ognuna di esse è sottolineata da una serie di indicatori economici, che hanno impatti diversi sulla sostenibilità fiscale di un paese.

Come sottolineato in precedenza, un aspetto chiave del semestre europeo è che l'UE emette un'unica serie di raccomandazioni ai suoi Stati membri. La tabella 2 qui di seguito fornisce una sintesi delle raccomandazioni specifiche per paese emesse tra il 2011 e il 2018 e focalizzate sulle pensioni. Mentre la definizione esatta delle dimensioni politiche rilevanti delle RSI è ancora oggetto di dibattito, la ripartizione mira a fornire la prova dell'asimmetria tra sostenibilità finanziaria e obiettivi di adeguatezza sociale nel Semestre.

Tabella 2 Ripartizione del totale delle Raccomandazioni specifiche per paese nel 2011-18

1) SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA TOTALE	Numero di raccomandazioni specifiche
1) a) Aspetti finanziari	351
Formula di calcolo	108
Previdenza per invalidi e superstiti	4
Migliorare i finanziamenti (attraverso tagli o aumento delle risorse)	7
Regole di indicizzazione	58
Evasione dei contributi previdenziali	9
Regimi pensionistici speciali	8
b) Misure relative all'età	22
Coefficienti legati all'aspettativa di vita	167
Età effettiva di pensionamento	55
Programmi di pensionamento anticipato	39
Armonizzazione dell'età per le donne	41
Età pensionabile legale	15
c) Occupabilità dei lavoratori anziani	17
Misure di invecchiamento attivo	76
Occupabilità dei lavoratori anziani	25
2) ADEGUATEZZA TOTALE	51
Adeguatezza delle prestazioni di vecchiaia	38

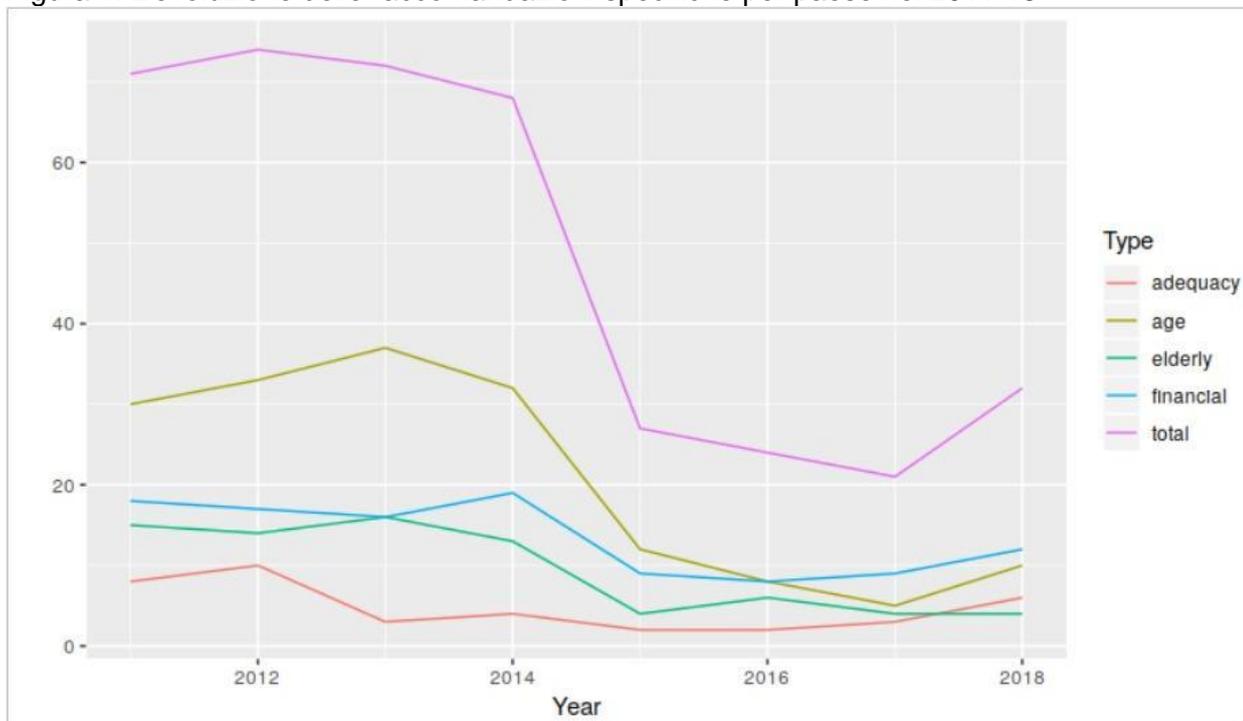
Incentivi per pilastri complementari	24
1)SOSTENIBILITÀ FINANZIARIA TOTALE	14

Fonte, Guardiancich e Guidi (2018)

Ci sono tre aspetti della formazione delle raccomandazioni specifiche per paese che meritano di essere presi in considerazione per questa analisi. In primo luogo, c'è stato un sostanziale squilibrio tra le RSI relative all'adeguatezza di un sistema pensionistico nazionale e quelle volte alla sua sostenibilità fiscale. Non solo il rapporto tra i due è stato di circa 1:10 nel periodo 2011-18, ma anche la Commissione non valuta esplicitamente se i singoli Paesi hanno rispettato le raccomandazioni di adeguatezza contenute nei Rapporti per Paese. Tale tendenza è probabilmente attribuibile alla debolezza delle basi giuridiche alla base delle raccomandazioni di adeguatezza (l'ormai quasi defunta Europa 2020) e alla necessità di consolidamento fiscale emersa a seguito della Grande Recessione. Inoltre, alcune delle raccomandazioni specifiche per paese che fanno esplicito riferimento all'adeguatezza sono in realtà propense a promuovere i fondi pensione complementari (non esclusivamente professionali). La capacità di questi ultimi di contribuire a un'equa ed efficace protezione della vecchiaia è ancora oggetto di dibattito.

In secondo luogo, come mostrato nella figura 1, si può notare un sostanziale "effetto Juncker" sul numero e sulla direzione delle RSI. Questo può essere suddiviso in due. Da un lato, c'è stata una sostanziale riduzione del numero di RSI dal 2015.

Figura 1: L'evoluzione delle raccomandazioni specifiche per paese nel 2011-18



Fonte, Guardiancich e Guidi (2018)

Infatti, quando la Commissione Juncker ha preso in mano il processo del semestre, il suo orientamento era quello di fornire poche ma più "pesanti" raccomandazioni, il che significa meno dettagli (lasciando così più spazio ai singoli Paesi) su argomenti più importanti. D'altra parte, la proporzione relativa di raccomandazioni di adeguatezza rispetto alle altre è aumentata notevolmente, e persino il suo numero assoluto è aumentato nel 2018, il che forse conferma la congettura che l'avvento dell'EPSR abbia

avuto un ruolo di riequilibrio tra gli obiettivi sociali ed economici nella governance economica dell'UE¹. Questa constatazione, tuttavia, non indica un cambiamento qualitativo nelle RSI correlate all'adeguatezza (cfr. nota 2).

In terzo luogo, proponiamo alcune interpretazioni dei principali fattori che sembrano portare la Commissione ad emettere raccomandazioni specifiche per paese sulle pensioni. Sembrano essere buoni predittori del numero e della presenza di RSI. Tra i vari indici, tre indicatori della sostenibilità delle pensioni sono significativi per l'UE: la spesa pensionistica in percentuale del PIL (che misura i costi correnti), la differenza nella spesa pensionistica e l'età effettiva di pensionamento tra oggi e il futuro, che misurano lo sforzo di riforma di un paese (per ragioni di comparabilità tra i rapporti sull'invecchiamento della popolazione dal 2006, abbiamo preso l'anno base 2010 e l'anno 2060 per le proiezioni).² I coefficienti relativi alla spesa pensionistica sono positivi (una spesa pensionistica più alta, effettiva o prevista, porta a maggiori raccomandazioni) e quelli relativi all'età pensionabile sono negativi (un'età pensionabile più bassa porta a maggiori raccomandazioni). L'interpretazione è semplice: una minore spesa futura e un'età pensionabile effettiva più elevata migliorano la sostenibilità fiscale dei sistemi pensionistici nel tempo. Infatti, la maggior parte dei paesi che hanno introdotto i Meccanismi di Stabilizzazione Automatica (ASM) - secondo le parole della Commissione che collegano l'età pensionabile legale o le prestazioni pensionistiche all'aspettativa di vita - hanno assistito ad una riduzione delle proiezioni di spesa pensionistica futura³.

La valutazione della Commissione sulle riforme del passato è un ulteriore forte elemento di previsione. In particolare, se la Commissione è soddisfatta delle riforme passate (se le raccomandazioni specifiche per paese sono parzialmente o totalmente rispettate come indicato dalle valutazioni annuali contenute nei Rapporti per Paese), il numero di raccomandazioni specifiche successive diminuisce. Inoltre, la presenza di Meccanismi di Stabilizzazione Automatica ha un effetto simile. Quando un paese introduce un Meccanismo di Stabilizzazione Automatica, può aspettarsi un minor numero di raccomandazioni specifiche dalla Commissione negli anni successivi. Quindi, possiamo dedurre con una certa sicurezza che il consolidamento fiscale è stato il motore principale delle RSI relative alle pensioni nel semestre europeo.

Programmi di adeguamento economico

Un ulteriore strato, ancora più efficace, si svolge a livello "globale" (nel senso che l'UE collabora con altre organizzazioni internazionali). Esso comporta il tipo di condizionalità più difficile (l'erogazione dell'assistenza finanziaria è subordinata al rispetto di rigorose raccomandazioni) ed è rappresentato dai Programmi di aggiustamento economico (EAP) che prevedono un dettagliato Memorandum d'intesa con le istituzioni dell'UE e con il Fondo monetario internazionale (la presenza delle istituzioni di Bretton Woods qualifica l'EAP come strumento "globale"). Un EAP viene stipulato a seguito di una richiesta ufficiale del paese sottoposto a stress finanziario. I programmi si basano su diverse agevolazioni creditizie a seconda che i paesi siano o meno membri dell'area dell'euro. La conformità non è fondamentalmente negoziabile. Essere soggetti a un programma di aggiustamento significa che un paese non è in grado di far fronte al servizio del proprio debito pubblico ai tassi di mercato. Tassi di interesse eccessivamente elevati, spesso dovuti al deterioramento del rating del credito sovrano, rappresentano una minaccia immediata e diretta alla sostenibilità fiscale sia del singolo

¹ Sia la discrepanza tra sostenibilità e adeguatezza nelle precedenti raccomandazioni specifiche per paese che la recente convergenza sono deduzioni ex post. L'unico modo per provarne la causalità è chiedere direttamente alla DG Occupazione.

² Da un lato, la Commissione nei suoi rapporti sull'invecchiamento della popolazione mostra un maggiore grado di flessibilità, per cui i sistemi pensionistici con modesti aumenti di spesa previsti non sono automaticamente considerati insostenibili, lasciando così spazio di manovra per un concetto più accomodante di "sostenibilità", come sviluppato dalla CES.

³ È importante notare, tuttavia, l'avvertimento degli economisti della Banca Mondiale che le proiezioni degli Ageing Reports sono eccessivamente ottimistiche per quanto riguarda le proiezioni della spesa pensionistica.

Paese che dell'Eurozona. Finora, otto paesi sono stati soggetti ai EAP: Cipro, Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Portogallo, Romania e Spagna (solo per il salvataggio delle banche). Molti di questi sono stati costretti ad adottare riforme pensionistiche radicali.

A livello globale, i mercati finanziari esercitano una pressione estrema imponendo premi ad alto rischio sui rendimenti dei titoli di Stato quando gli indicatori di macro e micro politica sono squilibrati (ad esempio, deficit di bilancio e spesa pensionistica). Come mostrato nella sezione 3, alcuni membri dell'UE hanno subito una tale pressione di mercato e quindi dimostrano che i vincoli globali spesso rafforzano le priorità di governance economica dell'UE.

2.2 La governance sociale europea e il pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR)

Sulla scia della recente crisi finanziaria ed economica, molti hanno criticato la strategia dell'Unione Europea per affrontare le questioni socio-economiche. Molti hanno visto l'ulteriore deterioramento della dimensione sociale dell'UE e il più evidente squilibrio tra le priorità economiche del progetto di integrazione e i suoi obiettivi sociali (Copeland e Daly, 2018).

In tale contesto, la Commissione Juncker ha chiaramente definito l'ambizioso programma di riequilibrio tra il lato sociale e quello economico dell'UE. In particolare, il 26 aprile 2017 la Commissione ha proposto il pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR). Il pilastro è stato presentato come un meccanismo per riequilibrare l'UEM e per spingere per il rafforzamento degli standard sociali. L'EPSR è stato adottato in una dichiarazione solenne del Parlamento europeo, della Commissione europea e del Consiglio dell'Unione europea nel novembre 2017. I principi devono essere attuati attraverso vari strumenti, in particolare il benchmarking sociale e il coordinamento delle politiche, ma anche direttive, che sono giuridicamente vincolanti (Rasnaca, 2017).

Il pilastro è costituito da 20 principi che sono organizzati in tre capitoli: pari opportunità e accesso al mercato del lavoro, condizioni di lavoro eque, protezione sociale e inclusione. Due dei suoi 20 principi sono rilevanti per questo studio. Il n. 12 sulla protezione sociale: "Indipendentemente dal tipo e dalla durata del loro rapporto di lavoro, i lavoratori e, a condizioni comparabili, i lavoratori autonomi hanno diritto a un'adeguata protezione sociale". N. 15 sul reddito di vecchiaia e sulle rendite di vecchiaia: "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".

Come sottolineato in precedenza, il pilastro propone quattro tipi di strumenti per progredire sui diversi principi:

- Il primo strumento è la *regolamentazione sociale*. Si tratta di norme giuridiche a livello europeo in materia di politica sociale e del mercato del lavoro. La maggior parte della regolamentazione sociale del pilastro è costituita da direttive, che lasciano agli Stati membri una certa discrezionalità nell'attuazione delle norme. È il caso di tre direttive - due di queste direttive riguardano la direttiva sull'equilibrio tra lavoro e vita privata e la dichiarazione scritta - che coprono cinque principi;

- *Coordinamento morbido (soft coordination) (SC)* che comprende linee guida comuni dell'UE, relazioni nazionali e sorveglianza/valutazione delle politiche degli Stati membri da parte dell'UE. Una variante del coordinamento morbido è una raccomandazione del Consiglio;

- Il *Social benchmarking (SB)* consiste in confronti nella politica sociale basati su dati comuni europei e benchmark UE, ma senza reporting degli Stati membri, senza sorveglianza UE e senza raccomandazioni specifiche per paese. Nel pilastro, l'analisi comparativa sociale si incarna nel "quadro di valutazione sociale" che è stato sviluppato nel semestre europeo per concentrarsi sui parametri di riferimento fondamentali;

- Il cofinanziamento dell'UE, il principale strumento di finanziamento nelle questioni sociali e del mercato del lavoro è il Fondo sociale europeo (FSE), che fornisce finanziamenti per stimolare la crescita e l'occupazione e per ridurre le disuguaglianze (de la Porte, 2019: 5).

Per quanto riguarda le pensioni, entrambi i principi considerati si basano sul coordinamento morbido e sul cosiddetto "benchmarking sociale". Il primo è un coordinamento delle politiche facilitato dall'UE che comporta linee guida comuni dell'UE, relazioni nazionali e sorveglianza/valutazione delle politiche degli Stati membri da parte dell'UE, comprese le raccomandazioni specifiche per paese (anche se non sono vincolanti, possono essere di tipo "agenda-setting"). Una variante del coordinamento morbido è, ad esempio, la Raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori e i lavoratori autonomi. Tale raccomandazione intende sottolineare la volontà politica degli Stati membri a sostegno di un principio. Una raccomandazione del Consiglio potrebbe includere un'analisi della situazione negli Stati membri e indicare una soluzione politica pertinente.

Il cosiddetto "Social benchmarking" (**SB**) consiste in confronti nella politica sociale basati su dati comuni europei e sui parametri di riferimento dell'UE. Nel pilastro, il benchmarking sociale si incarna nel "Quadro di valutazione sociale". La sezione seguente delinea i principali problemi dello strumento.

La letteratura sull'EPSR ha delineato il suo potenziale per un certo riequilibrio della governance dell'UE (in generale e per le pensioni in particolare). Gli analisti hanno sottolineato che esso ribadisce l'attuale regime di politica sociale dell'UE e aumenta la consapevolezza della dimensione sociale dell'UE. Esso fornisce anche un impulso, attraverso varie nuove iniziative, per sostenere gli Stati membri nel rispondere alle attuali sfide della politica sociale e del mercato del lavoro (de la Porte, 2019). Per 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 esistenti in ambito sociale e proponendone di nuove. Ciò vale in particolare per il coinvolgimento degli stakeholder e delle organizzazioni sindacali. Inoltre, il pilastro fornisce all'UE un quadro di politica sociale per orientare le politiche sociali degli Stati membri verso gli orientamenti e le raccomandazioni dell'UE. In terzo luogo, l'EPSR può influenzare l'orientamento delle politiche macroeconomiche e fiscali dell'UE, riequilibrando così la dimensione sociale ed economica dell'Unione. Il pilastro ha rappresentato una svolta verso un approccio ai diritti sociali in cui la maggiore enfasi sulla protezione sociale è inquadrata in linea con l'obiettivo primario della promozione dei diritti sociali (cfr. la risoluzione della CES, 2019).

In linea con alcuni contributi della letteratura, il semestre europeo ha visto una forma di socializzazione della governance economica dell'UE. Tale socializzazione è iniziata ben prima dell'avvento del pilastro, ma è stata ulteriormente rafforzata dall'EPSR. Nelle parole di Hacker (2019), l'Analisi annuale della crescita 2018 ha fatto riferimento a 15 dei 20 principi dell'EPSR, concentrandosi sulle politiche dell'istruzione, sociali, del lavoro e dell'occupazione. Parallelamente, nella proposta della Commissione sulle nuove linee guida per l'occupazione (Commissione Europea 2017f; 2017g), si è fatto riferimento a 11 dei 20 principi. Nella Relazione congiunta sull'occupazione (Commissione europea 2018), tuttavia, su richiesta degli Stati membri, sono stati ripresi dodici dei quattordici indicatori del *Social Scoreboard*. Questo progresso sembra meno evidente nel campo delle pensioni. La stessa Analisi annuale della crescita 2018 ha visto un'interpretazione molto ristretta del Principio 15 dell'EPSR dal punto di vista del mercato del lavoro: una vita lavorativa più lunga è vista come una misura sociale volta a fornire un reddito pensionistico adeguato.

Allo stesso tempo sono state sottolineate alcune potenziali carenze. Da un punto di vista giuridico e procedurale, per Rasnaca (2017), "il Pilastro contiene più una promessa che un impegno vincolante ad utilizzare i principi e i diritti in esso incorporati" in quanto si

basa in gran parte su una regolamentazione non vincolante e secondaria. Inoltre, una delle sue componenti chiave, il *Social Scoreboard*, è sottosviluppata (cfr. sezione 2.4). Il *Social Scoreboard* - che è composto da 14 indicatori principali integrati da 21 indicatori secondari associati a 12 aree tematiche ordinate secondo i tre capitoli dell'EPSR - è considerato in gran parte impreciso e inadeguato per valutare i risultati degli Stati membri nel settore della politica sociale (Galgóczi et al., 2017).

Il caso della proposta di raccomandazione del Consiglio sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori dipendenti e autonomi è di particolare importanza. Da un lato, essa rappresenta un'opportunità per l'attuazione dell'approccio alla protezione sociale basato sui diritti e per una prospettiva globale per "garantire sistemi pensionistici altamente inclusivi, basati sulla solidarietà, giusti, equi, efficaci, adeguati e sostenibili" (CES, 2018). Dall'altro, il testo finale della Raccomandazione è stato valutato come debole per una serie di ragioni: il ritiro della questione della "trasferibilità", l'indebolimento della priorità di una maggiore copertura formale (a causa del riferimento al volontarismo per quanto riguarda il caso del lavoro autonomo) (ibidem). Trattandosi di un caso di *soft law*, il monitoraggio efficace dei casi nazionali e l'effettiva copertura dei rischi di vecchiaia è un punto critico (si veda la sezione seguente sugli indicatori da sviluppare ulteriormente).

Oltre che per la governance economica dell'UE, la governance sociale dell'UE è accompagnata da una controparte sociale globale. Le Nazioni Unite hanno sviluppato sia gli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs-OSS) nella sua Agenda per lo Sviluppo Sostenibile del 2030 - per esempio l'SDG 1.3 sull'implementazione di sistemi e misure di protezione sociale adeguate a livello nazionale per tutti, inclusi i piani, sia il raggiungimento entro il 2030 di una sostanziale copertura dei poveri e dei vulnerabili e l'SDG 8 che incarna l'Agenda per il lavoro dignitoso - così come le norme internazionali del lavoro di lunga data attraverso la Convenzione n. 152 dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro sulla sicurezza sociale (norme minime) e la Raccomandazione n. 202 sui piani di protezione sociale. Tuttavia, nonostante le ratifiche e una certa applicabilità giuridica, si tratta di strumenti deboli, soprattutto per quanto riguarda i paesi donatori dell'ONU, che sono in parte concentrati nell'UE. Inoltre, non riguardano l'adeguatezza o l'invecchiamento in dignità, ma si riferiscono solo ai piani, che in Europa coprono già il 97,7% dei pensionati (ILO, 2017: 79). Analogamente, anche la Carta sociale del Consiglio d'Europa è uno strumento relativamente trascurato, raramente utilizzato nel campo delle pensioni (De Schutter, 2016).

In effetti, i tentativi di contestare le disposizioni in materia di diritto del lavoro e di protezione sociale attuate in base ai programmi di adeguamento economico davanti ai tribunali internazionali, come la Corte europea dei diritti dell'uomo, e anche davanti alla Corte di giustizia europea, sono stati finora per lo più inefficaci.⁴

2.3 Limiti degli indicatori economici e sociali EEG sulle pensioni

Le istituzioni dell'UE valutano la sostenibilità di lungo termine delle finanze pubbliche rispetto al tema dell'invecchiamento della popolazione stimando il cosiddetto costo dell'invecchiamento attraverso una serie di proiezioni macroeconomiche basate su ipotesi e scenari diversi (ma definendo come benchmark uno "scenario di base"), ovvero l'aumento della spesa per pensioni e altre spese legate all'invecchiamento nel periodo di simulazione (2016-2070 nell'ultimo rapporto sull'invecchiamento). Le proiezioni della spesa pensionistica sono gestite dai governi nazionali attraverso i loro modelli nazionali, secondo ipotesi condivise da tutti gli Stati membri, mentre le proiezioni della spesa legata all'invecchiamento della popolazione diversa dalle pensioni sono effettuate dalla Commissione Europea.

⁴ Si veda, ad esempio, la decisione del 7.5.2013 nella causa della Corte europea dei diritti dell'uomo n. 163 (Koufaki e Adedy c. Grecia) e ordinanza del 27 novembre 2012, causa T-541/10 (Adedy e altri c. Consiglio).

L'adeguatezza delle pensioni nell'anno in corso e in quelli futuri viene invece valutata nel Rapporto sull'adeguatezza, calcolando i tassi di sostituzione "teorici" attesi (ovvero il rapporto tra la prestazione pensionistica nel primo anno dopo il pensionamento e il salario finale) per alcuni individui rappresentativi, caratterizzati da carriere lavorative diverse. Allo stesso modo, il tenore di vita degli attuali anziani viene valutato anche guardando gli indicatori AROP e AROPE. Va notato che i calcoli inclusi nell'Adequacy Report si basano su semplici simulazioni di evoluzioni di carriera per individui rappresentativi in base ad alcune ipotesi condivise (ad esempio sulla crescita del PIL), mentre AROP e AROPE per gli attuali anziani sono calcolati utilizzando i dati EU-SILC. Nessun complesso modello di microsimulazione dinamica - che definisca nel tempo l'evoluzione di una data popolazione e la sua distribuzione del reddito, compreso l'andamento dei lavoratori caratterizzati da diverse carriere - viene invece utilizzato per confrontare le performance dei paesi, anche se i governi nazionali si avvalgono sempre più spesso di questo tipo di modelli che, secondo alcune ipotesi, permettono di calcolare, ad esempio, l'evoluzione nel tempo delle disuguaglianze e della povertà tra gli anziani.

Infine, va sottolineato che nessuno dei 12 indicatori principali del *Social Scoreboard* si concentra direttamente sui pensionati o sugli anziani.

In questo contesto, va sottolineato che l'approccio dell'UE alla politica pensionistica è stato caratterizzato dai limiti degli indicatori utilizzati - con gravi conseguenze nella capacità di confrontare correttamente le prestazioni dei paesi e di proporre misure politiche adeguate nel campo delle pensioni. In questa sottosezione ci riferiamo, da un lato, agli indicatori del *Social Scoreboard* e, dall'altro, all'approccio standard seguito nei rapporti sull'invecchiamento e l'adeguatezza.

In primo luogo, gli indicatori del *Social Scoreboard* tengono conto solo parzialmente delle questioni relative all'adeguatezza delle pensioni e, più in generale, all'invecchiamento dignitoso, e questo per molte ragioni, ad es:

- non viene fatto alcun riferimento specifico alle prestazioni pensionistiche e all'adeguatezza della protezione del tenore di vita indipendentemente dal successo della precedente carriera lavorativa (ad esempio come invece mostrerebbero gli indicatori relativi alle pensioni attese di persone rappresentative con carriere diverse);
- non viene presa in considerazione nessuna dimensione cruciale per il benessere degli anziani, a parte le prestazioni pensionistiche, ossia l'accesso adeguato a prestazioni in natura di alta qualità, come l'assistenza a lungo termine e l'alloggio. Inoltre, l'indicatore del "bisogno insoddisfatto di assistenza medica", lasciato da solo, è inadeguato a cogliere le molteplici questioni relative all'assistenza sanitaria;
- non si fa riferimento ad ulteriori dimensioni cruciali per il benessere degli anziani - e chiaramente collegate a possibili misure politiche, ad esempio, misure di invecchiamento attivo e opportunità di continuare a lavorare in età avanzata (catturate, ad esempio, dai tassi di occupazione dei lavoratori anziani in base alle competenze dei lavoratori), dai rischi di disoccupazione in età avanzata (anche oltre i 64 anni), dalla speranza di vita in buona salute e dal suo legame con la precedente carriera lavorativa (dove la differenziazione sociale della salute è chiaramente in contrasto con i sistemi pensionistici, dove le opportunità sono equamente condivise);
- non si fa alcun riferimento alla disuguaglianza di reddito tra gli anziani, a parte l'uso dell'AROP che cattura la disuguaglianza solo nella parte inferiore della distribuzione;
- il semplice riferimento all'AROP e all'AROE non permette di distinguere le cause della povertà e dell'esclusione sociale, cioè se sono legate a bisogni elevati (dovuti, ad esempio, alla composizione del nucleo familiare o allo stato di disabilità) o a un minor numero di risorse (gli indicatori relativi alle dinamiche della povertà, ad esempio, gettano ulteriore luce su questi temi). Nel caso di un minor numero di risorse, le ragioni che le determinano dovrebbero essere anch'esse districate, chiarendo se l'AROE è dovuto a lacune nell'accesso formale alle prestazioni sociali

o a un'efficacia limitata (ad esempio, a causa di carriere precedenti non riuscite, di precedenti stati di inattività, di prestazioni pensionistiche inadeguate);

- l'impatto della politica sociale sulla riduzione della povertà dovrebbe essere valutato attraverso modelli più dettagliati rispetto a un semplice confronto pre e post, anche per tener conto di possibili effetti redistributivi legati a tasse e contributi. Allo stesso modo, anche se non rientra nell'ambito di applicazione del *Social Scoreboard*, si dovrebbe prestare grande attenzione all'analisi e al confronto dell'impatto redistributivo delle pensioni, tenendo conto che tale impatto non può essere valutato confrontando le posizioni relative degli anziani con e senza pensioni, ma analizzando, lungo l'intero ciclo di vita, il legame tra i contributi pensionistici e le prestazioni ricevute;

Più in generale, la disuguaglianza, l'esclusione sociale e la distribuzione del benessere economico all'interno di una popolazione, e tra gli anziani, sono fenomeni estremamente complessi che dovrebbero essere attentamente valutati da diverse prospettive per avere un quadro più chiaro. Pertanto, concentrarsi su pochi indicatori potrebbe semplicemente fornire un quadro distorto dell'oggetto di interesse, con il rischio aggiuntivo di distorcere il confronto tra paesi e la capacità dei responsabili politici di individuare le misure più appropriate.

Per quanto riguarda l'approccio seguito dal rapporto di adeguatezza, è necessaria un'analisi di sensibilità rispetto a molti aspetti. Ad esempio, vale la pena di approfondire il successo della carriera lavorativa, anche se è necessario confrontare un numero maggiore di carriere frammentate e complesse per meglio cogliere i possibili rischi per i pensionati attuali e futuri (le carriere individuali sono spesso non lineari - ad esempio, da un accordo non standard a un contratto a tempo indeterminato, ma gli individui spesso sperimentano molte transizioni tra i vari stati). Affidarsi all'indicatore del tasso di sostituzione teorico (TRR) rischia solo di essere miope, poiché il TRR confronta solo la pensione con il salario finale senza indicare se tale pensione (o il salario che sostituisce) è sufficiente per raggiungere un adeguato tenore di vita in età avanzata. Il TRR è chiaramente un buon indicatore nei sistemi legati al reddito, dove il legame tra salari e pensioni è chiaro, ma la sua capacità di cogliere l'adeguatezza della pensione diminuisce quando questo legame non è stabilito dal metodo di calcolo del sistema pensionistico (ad esempio nei sistemi a contribuzione definita nozionale - NDC). I TRR dovrebbero essere almeno associati a indicatori che misurino, per i pensionati attuali e futuri, il rapporto tra la pensione e una soglia monetaria considerata come proxy di una condizione economica adeguata. Per esempio, potrebbe essere un'assurdità sostenere che un regime garantisce un TRR del 60% a un lavoratore non standard quando la dimensione del denominatore (l'adeguatezza del salario) non viene presa in considerazione. Allo stesso modo, anche se si tratta di una procedura estremamente complessa da realizzare, si dovrebbero utilizzare modelli di microsimulazione dinamica per valutare l'evoluzione delle tendenze del mercato del lavoro e l'influenza di queste tendenze e delle riforme politiche sull'intera distribuzione delle prestazioni pensionistiche.

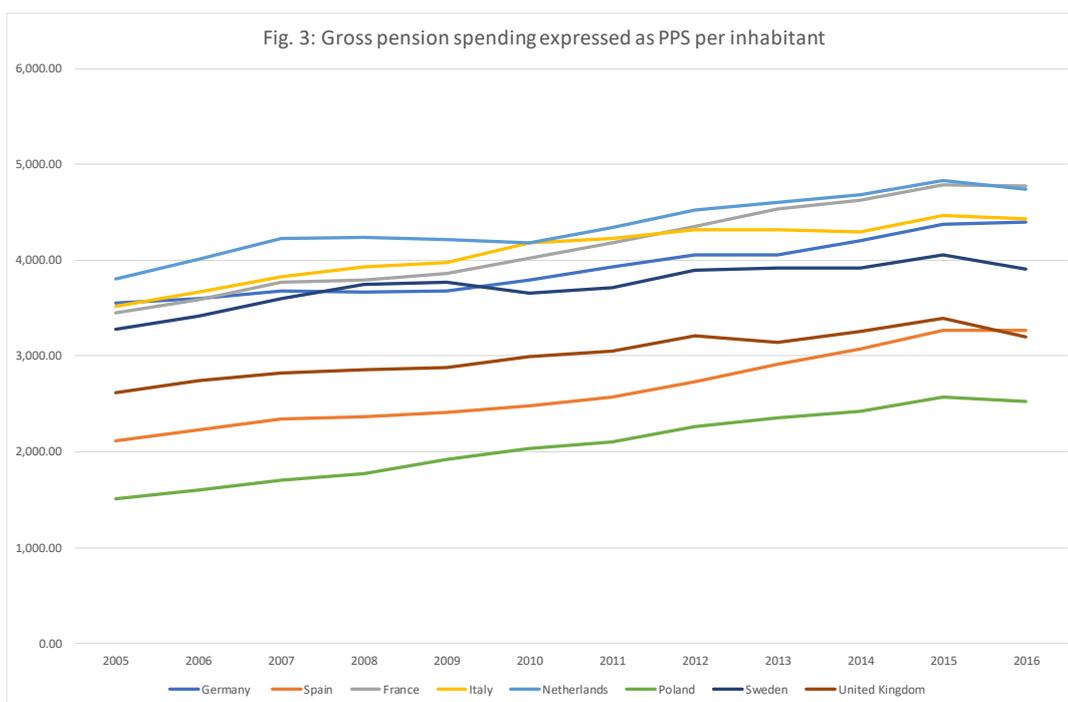
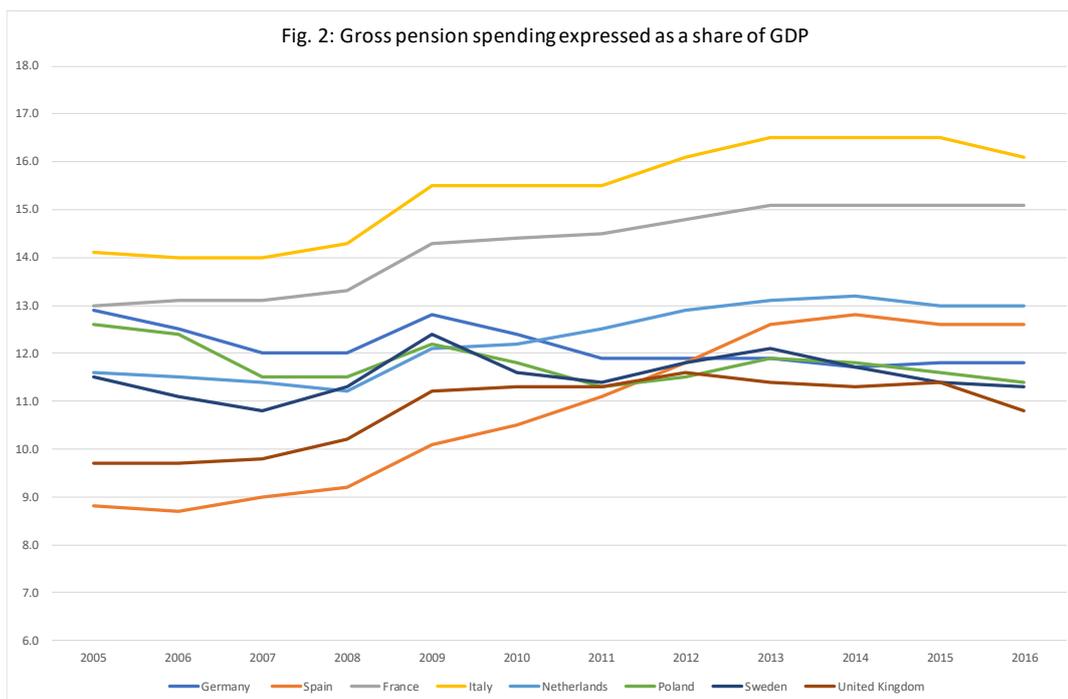
Inoltre, come già menzionato in sede di discussione dei limiti del *Social Scoreboard*, l'adeguatezza del tenore di vita degli anziani dovrebbe essere valutata esaminando indicatori multidimensionali che tengano conto congiuntamente degli aspetti monetari (ad esempio, prestazioni pensionistiche, redditi minimi), dell'accesso ad adeguate prestazioni sociali in natura (ad esempio, buona qualità e assistenza sanitaria e a lungo termine gratuita o a prezzi accessibili) e, più in generale, degli aspetti che incidono sulla qualità della vita. Per quanto riguarda quest'ultimo punto, si dovrebbe porre l'accento sulla qualità dei lavori svolti quando la vita lavorativa si allunga. Una corretta politica di invecchiamento attivo potrebbe quindi migliorare la qualità della vita con un feedback positivo sulla salute delle persone anziane anche quando smettono di lavorare.

Per quanto riguarda il tema della sostenibilità finanziaria, su cui si concentra il rapporto sull'invecchiamento, è opportuno sottolineare alcuni chiari limiti. In primo luogo, il

processo viene analizzato attraverso proiezioni e non previsioni (vengono proposti diversi scenari a lungo termine senza una chiara distribuzione di probabilità sul verificarsi dei vari scenari). Tuttavia, lo scenario di base (uno dei mille scenari possibili) assume una sorta di tirannia dello status quo e diventa nel dibattito pubblico una fonte di suggerimenti politici e di riforme, senza discutere l'affidabilità e i limiti metodologici dello scenario e dell'esercizio di simulazione. Ad esempio, le simulazioni vengono eseguite attraverso moduli indipendenti senza considerare i possibili feedback tra il denominatore (il PIL) e il numeratore (la spesa pensionistica). Di conseguenza, ad esempio, non viene considerata alcuna possibile retroazione di un taglio della spesa pensionistica nella crescita del PIL. Allo stesso modo, essendo questi modelli guidati dal lato dell'offerta, non si considerano i possibili effetti negativi dell'aumento dell'età pensionabile sulla domanda di lavoro per i lavoratori più giovani e, non tenendo conto delle questioni distributive, si considera anche la distribuzione disuguale della possibilità di posticipare il pensionamento. Inoltre, esistono alcune scatole nere su alcuni presupposti cruciali (ad esempio, tassi di immigrazione, crescita della produttività) che sostanzialmente guidano i risultati.

Infine, l'enfasi posta sulla fornitura di indicatori sulla sostenibilità delle pensioni guardando solo al rapporto tra spesa e PIL deve essere messa in discussione per almeno tre ragioni. In primo luogo, per valutare l'impatto dei sistemi pensionistici sui bilanci pubblici (e cogliere le peculiarità specifiche del paese in materia di tassazione) la spesa dovrebbe essere valutata al netto piuttosto che al lordo delle imposte. In secondo luogo, si dovrebbe anche calcolare l'onere per le finanze pubbliche dei crescenti costi delle detrazioni fiscali a favore dei regimi pensionistici privati. In terzo luogo, il rapporto spesa/PIL è ovviamente cruciale per calcolare la quota di risorse totali stanziata dagli anziani ed è un indicatore principale per i bilanci pubblici. Tuttavia, questo rapporto non informa sul benessere degli anziani e sul suo andamento nel tempo, differenziando il numero degli anziani (cioè la composizione della popolazione esposta al rischio in età avanzata) tra i vari paesi e gli straordinari. Ad esempio, se si guarda al rapporto tra spesa pensionistica pro capite anziché al rapporto tra spesa e PIL, sia le tendenze che le classifiche dei paesi cambiano chiaramente (si vedano le figure 2 e 3, dove si confrontano le tendenze di questi due indicatori in alcuni dei principali paesi dell'UE nel periodo 2005-2016 secondo i dati Eurostat).

A questo proposito, si deve tener conto del fatto che il sistema pensionistico, e lo stato sociale in generale, è un'assicurazione sociale il cui peso (e le cui caratteristiche) dipendono dal numero (e dalle caratteristiche) degli individui esposti a un certo rischio. Valutare i regimi previdenziali senza tener conto di queste peculiarità rischia di smorzare la possibilità di perseguire l'obiettivo di "invecchiare dignitosamente". Pertanto, l'enfasi su un certo fenomeno e i suggerimenti politici sono chiaramente guidati dal tipo specifico di indicatori scelti dai decisori politici.



3 Pensioni negli stati membri dell' EU

Dopo aver esaminato la governance dell'UE in materia di pensioni e le sue principali sfide, questa sezione inizia con la breve rassegna delle riforme pensionistiche nazionali degli ultimi anni in tutta l'UE. Tale breve analisi comparativa fornisce la prova delle principali tendenze in termini di risultati delle politiche (il contenuto delle riforme) e dei risultati (i loro effetti sui diritti pensionistici). Per quanto riguarda il risultato delle riforme, vediamo la prova del primato dell'obiettivo di sostenibilità finanziaria negli Stati membri. L'asimmetria tra le priorità economiche e sociali vista a livello UE è stata messa in parallelo con la grande attenzione alla sostenibilità finanziaria (riduzione della spesa pensionistica e/o aumento delle entrate) a livello nazionale. Per quanto riguarda l'esito

della riforma, le prospettive a lungo termine per la sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici non sono così fosche. Tuttavia, i dati comparativi mostrano il potenziale aumento dei problemi per l'adeguatezza futura delle pensioni (in parte conseguenza delle riforme attuate finora). Segnaliamo alcune delle principali sfide che potrebbero generare gravi conseguenze sul benessere economico degli anziani se i sistemi pensionistici non le affronteranno adeguatamente nel prossimo futuro. Infine, forniamo una breve sintesi dei principali fattori scatenanti identificati dalla letteratura comparativa più recente e forniamo la prova degli effettivi risultati economici e sociali delle riforme.

3.1 Le recenti tendenze di riforma in tutta l'UE: Una panoramica

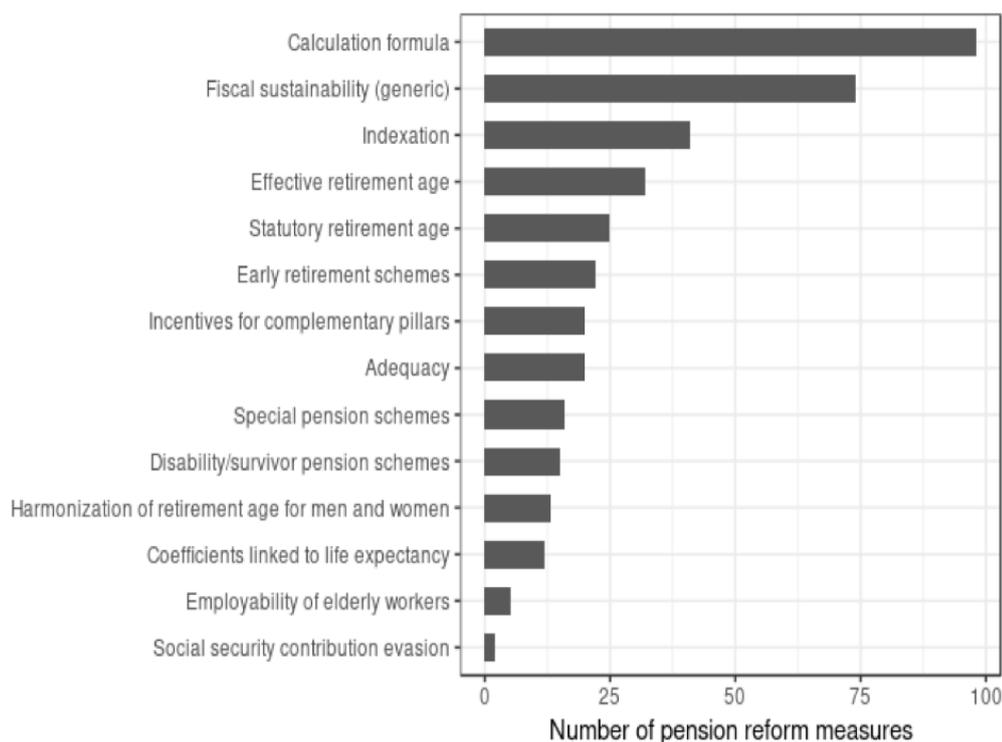
Il processo di riforma delle pensioni dell'ultimo decennio in Europa è stato intenso. Tra il 2009 e il 2010, molti Paesi hanno sperimentato misure anticicliche per migliorare l'adeguatezza delle prestazioni pensionistiche. Ma in seguito le misure di austerità hanno assunto un ruolo centrale. Esaminando le misure mirate ai regimi del primo pilastro tra il 2011 e il 2014, l'agenda condivisa da molti Paesi europei è consistita nel contenimento della spesa pensionistica (attraverso legami più stretti tra contributi e prestazioni e una più scarsa indicizzazione delle pensioni) e nel prolungamento della vita lavorativa (aumento dell'età pensionabile e rafforzamento dei requisiti di ammissibilità al pensionamento anticipato). Questi pacchetti si sono rivelati innovativi sotto molti aspetti. In primo luogo, alcune delle riforme hanno avuto un effetto immediato o un periodo di introduzione graduale molto breve. In secondo luogo, parte del contenimento dei costi è stato attuato attraverso meccanismi automatici che in futuro rivedranno la "promessa di pensione" in linea con i fattori socio-economici e demografici. È il caso dell'aumento automatico dell'età pensionabile in funzione dell'aumento previsto dell'aspettativa di vita. In terzo luogo, il prolungamento della vita lavorativa è diventato un must per i politici. L'età pensionabile legale è stata aumentata in molti paesi. Parallelamente, l'accesso al pensionamento anticipato è stato ampiamente limitato (Natali, 2017).

Di seguito abbiamo integrato la banca dati della Commissione ricodificando le riforme pensionistiche in linea con la loro area di intervento, seguendo la categorizzazione proposta da Guidi e Guardiancich (2018). Ciò ci ha portato a individuare le 14 categorie indicate nella figura 4 qui di seguito⁵. Analogamente al contenuto delle Raccomandazioni specifiche per Paese, anche la maggior parte degli elementi delle riforme riguardano questioni di sostenibilità fiscale (dal rendere meno generosa la formula di calcolo, all'innalzamento dell'età pensionabile e così via) piuttosto che l'adeguatezza o gli incentivi per il risparmio privato.⁶

Figura 4: Numero di riforme delle pensioni per tipo (2006-2015).

⁵ Ci basiamo sui risultati di Guardiancich e Guidi (2019), che si basano sulla banca dati delle riforme pensionistiche di Carone et al. (2016). Il database traccia le principali riforme delle pensioni private e pubbliche avvenute tra gli anni '90 e il 2015 negli attuali 28 Stati membri dell'UE, assegnate a cinque grandi categorie (ammissibilità, indicizzazione, formula pensionistica, risorse e regimi). I due autori studiano il periodo 2006-15.

⁶ Anche in questo caso, il concetto di adeguatezza non coincide con quello della CES. In questo caso, le riforme sono considerate come un miglioramento dell'adeguatezza se ampliano in qualsiasi periodo le prestazioni maturate dai pensionati (in termini di importo, di tempo, di copertura, ecc.).



Nota: La "Sostenibilità economica (generica)" comprende le risorse aggiuntive stanziare, ad esempio contributi e/o imposte più elevate.

Al di là di una tale tendenza comune di riforma, i paesi europei hanno anche mantenuto alcune peculiarità. Alcuni paesi hanno visto l'attuazione di tagli particolarmente intensi sul primo pilastro, con un evidente effetto sui diritti pensionistici. Questi sono i paesi più colpiti dalla crisi e con più esplicite tensioni di bilancio: I Paesi dell'Europa meridionale, l'Irlanda, i Paesi Baltici e alcuni Paesi dell'Europa orientale. Altri paesi hanno sperimentato un insieme più eterogeneo di riforme, con riduzioni a lungo termine ma anche con alcuni miglioramenti delle prestazioni. È il caso dei paesi meno colpiti dalle tensioni economiche, finanziarie e fiscali, come l'Austria, la Germania e i Paesi Bassi. Altri ancora (ad esempio la Finlandia) hanno sperimentato un misto di riduzioni e miglioramenti delle prestazioni pensionistiche minime. In alcuni paesi dell'Europa orientale (ad esempio Bulgaria, Croazia) il clima politico nazionale si è rivelato in contrasto con l'idea di tagliare le pensioni nell'ambito del consolidamento fiscale.

Nel complesso, molte delle riforme del periodo 2011-14 confermano in larga misura la tendenza a lungo termine verso il contenimento dei costi. Si prevede che ciò migliorerà la futura sostenibilità finanziaria dei regimi pensionistici pubblici in tutta l'UE. Come conseguenza delle misure di austerità adottate negli ultimi decenni, le prospettive di sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico non sono così preoccupanti. Per la prima volta la proiezione complessiva per l'UE è una riduzione della spesa pensionistica media tra il 2013 e il 2060. Il picco viene raggiunto intorno al 2037, quando le spese iniziano a diminuire gradualmente (Natali, 2017). Per molti aspetti la "bomba a orologeria delle pensioni" evocata negli anni '80 è stata smantellata. Per contro, la futura sostenibilità sociale delle pensioni sembra a rischio. Le future prestazioni pensionistiche del primo pilastro dovrebbero diminuire in molti Paesi (cfr. sezione seguente), mentre le disuguaglianze nella vecchiaia potrebbero aumentare (cfr. Spasova et al, 2018).

Nel periodo più recente, tra il 2015 e il 2017, il ritmo delle riforme in Europa è rallentato, mentre le misure per affrontare i problemi di adeguatezza sono diventate più evidenti (OCSE, 2017). Alcuni Paesi hanno confermato le priorità fissate nelle fasi precedenti del processo di riforma (si veda la Danimarca che ha previsto di

aumentare ulteriormente l'età pensionabile legale fino a 68 anni nel 2030). Altri Paesi hanno mostrato **una strategia più eterogenea e hanno in parte invertito il percorso di austerità seguito in passato**. In Germania, la legge sulle pensioni flessibili (Flexirentengesetz), del dicembre 2016, ha ampliato la gamma di opzioni di pensionamento prima e dopo la normale età pensionabile. Questa legislazione può consentire ai lavoratori anziani di rimanere occupati più a lungo, ma l'OCSE (2017) suggerisce che può rappresentare l'equivalente dei programmi di pensionamento anticipato con la conseguente riduzione dell'offerta di manodopera. Dal gennaio 2017, i pensionati a tempo pieno continuano ad essere soggetti ai contributi del regime pensionistico legale fino al raggiungimento dell'età pensionabile legale. Di conseguenza, essi aumenteranno generalmente il loro diritto alla pensione. Nel 2016 l'Italia ha istituito una pensione anticipata finanziaria e la "pensione anticipata sociale" (*social advance pension*), un regime separato di prepensionamento per alcuni gruppi vulnerabili (ad esempio, i disoccupati di lungo periodo e alcune categorie di dipendenti che svolgono lavori "pesanti"). Questo primo passo, coerente con l'aumento complessivo della spesa pensionistica, è stato poi seguito dalla più ampia riforma del governo populista giallo-verde del 2018, che ha introdotto, in via sperimentale, le pensioni anticipate consentendo a tutti i lavoratori di andare in pensione quando maturano o 41 anni di contribuzione, o 100 anni come somma degli anni di età e degli anni di contribuzione (la cosiddetta "quota 100") ad un'età non inferiore a 62 anni. Questa misura dovrebbe aumentare la spesa pubblica di circa 22 miliardi di euro nei prossimi tre anni. In secondo luogo, il Governo ha stabilito una "pensione di cittadinanza" per integrare le prestazioni dei pensionati più poveri (ma a causa delle severe condizioni di verifica dei mezzi solo poche migliaia di pensionati poveri dovrebbero ricevere questo tipo di prestazioni).

Parallelamente, **gli Stati membri non hanno visto un aumento generale del ruolo dei fondi pensione integrativi** (in termini di aliquote contributive e di copertura). Per quanto riguarda i paesi dell'Europa meridionale e continentale, non hanno approvato importanti misure di riforma dei regimi prefinanziati. Tuttavia, alcuni di questi paesi hanno introdotto per legge un taglio dei sussidi fiscali per i contributi ai fondi pensione volontari (ad esempio, Austria, Belgio, Grecia, Spagna). Parallelamente, la copertura dei fondi pensione volontari è leggermente aumentata (ad esempio, Italia e Spagna), ma a un ritmo molto più lento rispetto al passato. Nell'Europa centrale e orientale, alcuni Paesi hanno deciso per la prima volta di sospendere i contributi. A ciò ha fatto seguito un intervento più radicale. Nel 2010 l'Ungheria ha ritirato i fondi pensione obbligatori. In Polonia, i membri dei fondi pensione hanno dovuto scegliere se versare i contributi ai regimi prefinanziati o se versare l'intero contributo nel sistema pubblico PAYG. Attualmente i risparmi rimangono nei fondi pensione, ma saranno trasferiti gradualmente a un sistema a ripartizione. L'adesione ai sistemi a capitalizzazione potrebbe continuare su base volontaria.

3.2 Tendenze passate e attese: una valutazione generale

A parte l'orientamento di queste riforme e il loro impatto generale sulla sostenibilità e sull'adeguatezza, va sottolineato che l'effetto delle riforme potrebbe essere molto eterogeneo tra le varie tipologie di lavoratori.

Ad esempio, se, da un lato, l'aumento dell'età pensionabile e il rafforzamento dei requisiti per il pensionamento anticipato potrebbero ridurre il benessere degli individui costretti a continuare a lavorare, ma potrebbero anche aumentare il loro tasso di sostituzione, a causa dell'allungamento della vita lavorativa (soprattutto laddove esiste uno stretto legame tra contributi e prestazioni), dall'altro le stesse misure potrebbero seriamente compromettere il benessere psicologico e fisico degli individui più anziani che hanno difficoltà a continuare a lavorare per molte - spesso interagenti - ragioni (ad es, la pesantezza del lavoro, una bassa domanda di lavoro che espone soprattutto le persone poco qualificate ad alti rischi di disoccupazione in età avanzata, problemi di salute che possono peggiorare essendo costretti a continuare a lavorare, necessità di conciliare lavoro e attività familiari). Pertanto, i possibili effetti eterogenei delle misure di riforma

dovrebbero essere attentamente presi in considerazione nella valutazione delle conseguenze sociali di una riforma.

Allo stesso modo, il legame automatico tra l'aumento della speranza di vita media e l'età pensionabile è chiaramente in contrasto con l'evidenza che nulla è forse più disuguale della speranza di vita individuale (e delle condizioni di salute) in età avanzata, come confermato da tutti gli studi economici ed epidemiologici che mostrano l'esistenza di un chiaro gradiente tra la salute individuale e le caratteristiche socio-economiche (Marmot, 2015).

Inoltre, nell'analizzare i possibili effetti delle riforme sulla sostenibilità, non si possono trascurare i possibili effetti negativi delle riforme di riduzione del PIL e della crescita dell'occupazione. Infatti, sebbene la letteratura economica abbia evidenziato la cosiddetta "fallacia del lavoro", sottolineando che i lavoratori più anziani non spostano l'occupazione giovanile (ad esempio, Brugiavini e Peracchi 2010), un aumento non graduale e brusco dell'età pensionabile, soprattutto in una fase di recessione, potrebbe limitare le opportunità di lavoro dei più giovani, oltre ad aumentare il costo del lavoro e ridurre la produttività dei lavoratori.

Inoltre, i pro e i contro dei regimi in cui il legame tra contributi e prestazioni è reso più stretto devono essere attentamente analizzati insieme alle caratteristiche del mercato del lavoro. Se, da un lato, un legame più stretto incentiva l'offerta di lavoro e il pagamento dei contributi, dall'altro, l'equità di questo tipo di regime deve essere valutata considerando l'accettabilità dei risultati del mercato del lavoro. Se i regimi pensionistici diventano, ad esempio, un puro specchio dei risultati individuali sul mercato del lavoro (come avviene nei regimi a contribuzione definita fittizia (NDC)), le differenze individuali nelle prestazioni pensionistiche dovute a circostanze esogene alle scelte individuali - ad esempio la fortuna di essere assunti con un accordo contrattuale migliore o di non subire mai interruzioni del lavoro - dovrebbero essere compensate da ulteriori tipi di trasferimenti (ad esempio contributi fittizi, accrediti di pensione, prestazioni minime garantite).

Anche l'aumento del ruolo dei regimi privati deve essere valutato sia per motivi di efficienza che di equità. Da un lato, come già detto, il costo di bilancio degli incentivi fiscali per i regimi privati deve essere attentamente calcolato e confrontato con la spesa per il regime pubblico e anche la presunta maggiore efficienza dei regimi privati in termini di maggiori (e più sicuri) rendimenti deve essere analizzata, soprattutto se si tiene conto dei costi amministrativi. D'altra parte, i regimi privati (e le relative esenzioni fiscali) sono di solito regressivi, poiché il tipo di detrazioni fiscali e la probabilità di partecipazione (favorendo i lavoratori più forti e svantaggiando soprattutto quelli con accordi non standard) tendono a favorire i lavoratori più avvantaggiati.

Infine, i possibili risultati sociali delle riforme pensionistiche devono essere valutati congiuntamente considerando la tendenza del mercato del lavoro. Infatti, come già detto, mercati del lavoro più flessibili e individualizzati - dove l'incertezza sulla vita lavorativa aumenta per molti individui - potrebbero compromettere l'accettabilità di regimi in cui i benefici dipendono solo dal successo dell'intera attività lavorativa.

Le tendenze previste del progresso tecnologico (digitalizzazione e robotizzazione), unite a un potere contrattuale più debole dei lavoratori e a una più forte concorrenza derivante dai mercati globalizzati, potrebbero aumentare ulteriormente i rischi di inadeguatezza delle pensioni negli anni a venire. Queste tendenze mettono in discussione sia il finanziamento del sistema che i benefici che esso fornirà. Per quanto riguarda il primo aspetto, le innovazioni tecnologiche possono portare a una riduzione della forza lavoro, a una diminuzione della quota di prodotto totale dedicata ai lavoratori (cioè la quota di lavoro) e quindi al progressivo calo delle imposte sui salari. Per quanto riguarda il secondo aspetto, il rischio di una maggiore frammentazione delle carriere lavorative - che impedisce a molti lavoratori di pagare contributi adeguati durante la vita lavorativa - e di un drammatico aumento delle disuguaglianze retributive può rendere più evidente

la necessità di una rete di sicurezza (meno legata allo status professionale) per gli anziani.

Il calo della quota di lavoro può causare cambiamenti nel metodo di finanziamento delle pensioni del primo pilastro. Il ruolo delle imposte su tutte le possibili basi imponibili (ad es. lavoro, profitti, ricchezza, consumi) può aumentare mentre i contributi sociali possono diminuire. Si noti, tuttavia, che fino a quando le risorse totali (PIL) disponibili in un paese non si riducono, ma solo la disuguaglianza funzionale tra salari e profitti aumenta, non c'è bisogno di lasciare la retribuzione man mano che si va a finanziare, ma le fonti di finanziamento della retribuzione man mano che si va a finanziare dovrebbero essere cambiate.

Si potrebbero prevedere cambiamenti anche per la struttura dei benefici, se la disuguaglianza tra i lavoratori aumentasse ulteriormente. Si potrebbero sviluppare ulteriormente i mezzi sperimentati e/o i sussidi forfettari, mentre il ruolo dei sussidi legati al reddito (soprattutto quando i guadagni non sono legati solo ai periodi di lavoro di maggior successo) e dei sussidi basati sui contributi potrebbe diminuire. L'innovazione tecnologica può anche comportare una modifica del posto di lavoro e un aumento delle disuguaglianze. La diffusione di contratti atipici e a bassa retribuzione può produrre lo stesso effetto discusso per il caso di distruzione del posto di lavoro: la riduzione della quota salariale e la conseguente copertura più limitata dei regimi legati al guadagno e basati sul lavoro (sia le pensioni del primo pilastro che quelle del secondo pilastro). Pertanto, un aumento delle disuguaglianze potrebbe indebolire l'adeguatezza dei regimi contributivi e dovrebbero essere attuate misure più redistributive per garantire le categorie più svantaggiate, ovvero i perdenti delle sfide della globalizzazione e dell'innovazione.

Infine, per quanto riguarda l'onere dell'invecchiamento per le finanze pubbliche - ossia l'aumento della spesa legata all'età se non vengono introdotte riforme adeguate - occorre chiarire che, naturalmente, una società con un numero maggiore di anziani è anche, quasi inevitabilmente, una società in cui una quota maggiore delle risorse totali è dedicata agli anziani. La riforma delle pensioni e del mercato del lavoro può ridurre lo spostamento della quota di risorse dedicate agli anziani, ma è probabile che ne riduca il benessere attraverso, ad esempio, una vita lavorativa molto più lunga e/o prestazioni pensionistiche più basse. Tuttavia, un'implicazione dell'invecchiamento dovrebbe essere chiaramente evidenziata, analogamente a quanto discusso in precedenza in merito al progresso tecnologico. Infatti, se l'invecchiamento non riduce le risorse totali disponibili in una società, la questione principale dell'invecchiamento diventa una questione distributiva - cioè come dividere le risorse tra gli individui attivi e quelli inattivi. Tuttavia, problemi molto più gravi emergerebbero se l'invecchiamento si accompagnasse ad un calo delle risorse totali, poiché le pressioni distributive del maggior numero di inattivi dovrebbero essere abbinata ad una minore quantità di risorse totali, rafforzando così un possibile conflitto tra gli individui nelle varie fasi della loro vita. Tuttavia, rassicurante, nella letteratura economica non emergono prove solide di un legame definito tra l'invecchiamento della popolazione e il rallentamento della crescita economica, poiché esiste una serie di possibili legami compensativi tra l'invecchiamento e la crescita.

3.3 Cosa fa scattare queste riforme?

Che cosa ha caratterizzato l'ultimo decennio di riforme pensionistiche in tutta l'UE? Ci riferiamo a due importanti fattori "esterni": i) le pressioni dei mercati finanziari e i programmi di aggiustamento economico a livello globale; ii) le braccia preventive e correttive del patto di stabilità e crescita e della procedura per gli squilibri macroeconomici. Forniamo anche una breve discussione sull'attuale, seppur ancora

limitato, impatto dell'EPSR, nonché sul ruolo mutevole svolto dai sindacati a livello interno nel processo decisionale.⁷

La prima constatazione è che le pressioni di mercato esercitate dalla finanza internazionale attraverso i rendimenti obbligazionari sono il fattore più forte che guida le riforme (quindi, a livello globale, al di là dell'influenza europea). Qui, una miriade di attori, come le organizzazioni internazionali, le agenzie di rating, gli investitori globali, segnalano la necessità di una riforma prima che un salvataggio diventi inevitabile, influenzando così i decisori politici nazionali prima ancora che chiedano aiuto finanziario alla troika.

A questo proposito, emblematica è la lettera di Trichet-Draghi (il presidente uscente e quello entrante della BCE) inviata al premier italiano Silvio Berlusconi nell'agosto 2011. La missiva raccomandava di aumentare e uniformare l'età pensionabile legale delle donne nel settore privato e pubblico e di limitare le pensioni di anzianità. L'inazione ha fatto aumentare i rendimenti dei titoli di Stato in modo critico e ha fatto precipitare una drammatica crisi di governo. I costi del servizio del debito che sarebbero diventati insopportabili hanno aperto la porta alle riforme radicali sotto il governo tecnocratico di Mario Monti.

Gli eventi più recenti evidenziano la continua importanza delle pressioni del mercato. Il governo italiano di destra populista, formatosi dopo le elezioni politiche del 2018, si è posto l'obiettivo di ripristinare le pensioni di anzianità e di intraprendere altri generosi programmi di spesa. I piani hanno provocato una reazione burrascosa. I rendimenti dei titoli italiani sono saliti alle stelle, numerosi attori (FMI, investitori internazionali, agenzie di rating) hanno disapprovato la mossa e la Commissione ha minacciato di avviare una Procedura per i disavanzi eccessivi, per la prima volta basata sul criterio del debito (piuttosto che sul deficit). Queste reazioni hanno portato il governo a restringere le possibilità di uscita anticipata e a ridurre significativamente il deficit di bilancio complessivo previsto.

Tuttavia, le raccomandazioni politiche non dovrebbero essere completamente ignorate. Una condizionalità rigida e formale sembra fornire chiare linee guida di riforma ai Paesi sotto stress finanziario e che presentano enormi carichi di problemi. Uno sguardo alle principali riforme rivela che la maggior parte degli Stati membri dell'area dell'euro che ricevono assistenza finanziaria (Cipro, Grecia e Portogallo) ha introdotto un meccanismo automatico di stabilità - ad esempio, collegando l'età pensionabile legale o le prestazioni pensionistiche alla speranza di vita - durante il periodo di osservazione.

Guardando a forme meno estreme di pressione di mercato e politica, troviamo che sia il peggioramento dei fondamentali della macropolitica (deficit di bilancio) sia gli indicatori di micropolitica (spesa pensionistica) innescano riforme, a condizione che siano abbinati a procedure formali di condizionalità. La forza delle due interazioni dà credito alla maggiore conformità dei Paesi al braccio correttivo del Patto di Stabilità e Crescita rispetto a quello preventivo (cfr. De Nederlandsche Bank 2016), nonché ai tassi di attuazione mediamente medio-bassi di RSI (cfr. Darvas e Leandro 2015), soprattutto in un settore spinoso come quello delle pensioni (Al-Kadi e Clauwaert, 2019).

A partire dal braccio correttivo del PSC, notiamo che anche prima che i rendimenti obbligazionari iniziassero a fluttuare ampiamente, i disavanzi di bilancio annuali superiori al 6% del PIL e le relative procedure per i disavanzi eccessivi hanno portato alla prevista revisione del sistema pensionistico sloveno. La riforma radicale è stata ribaltata in un referendum a metà del 2011, che ha precipitato la caduta del governo di centro-sinistra di Borut Pahor. Il suo successore di centro-destra Janez Janša, ha approvato la riforma, incapace di resistere alla pressione derivante dal rapido accumulo del debito pubblico,

⁷ La nostra analisi si basa in gran parte su Guardiancich e Guidi (2019) che hanno valutato i principali fattori scatenanti delle riforme pensionistiche nell'UE-28 tra il 2006 e il 2015.

che è raddoppiato in tre anni, e dallo spread tra le obbligazioni slovene e tedesche che è salito da zero a oltre 500 punti base.

Per quanto riguarda la più morbida condizionalità relativa al braccio preventivo del PSC, non vi sono prove che gli indicatori pensionistici su cui si basano le Raccomandazioni specifiche per Paese (Guidi e Guardiancich, 2018) esercitino una pressione autonoma. Finché il deficit è sotto controllo, non ci sono speculazioni sul debito di un Paese, e la Commissione Europea non agisce, la presenza di squilibri strutturali nelle pensioni nazionali non produce un sostanziale sforzo di riforma.

Infine, il semestre europeo sembra aver ridotto il margine di manovra dei politici nazionali, riducendo sostanzialmente i cicli di bilancio politico delle pensioni. Esempi degni di nota sono la Croazia e l'Ungheria che hanno introdotto importanti aumenti dei benefici durante gli anni elettorali prima del 2011, ma non dopo l'inizio del semestre.

Per quanto riguarda l'impatto dell'EPSR sulle riforme nazionali, è troppo presto per fornire una valutazione sistematica. Tuttavia, alcune ricerche comparative preliminari (cfr. Hacker, 2019) hanno sottolineato un effetto limitato sui documenti ufficiali nazionali, almeno per quanto riguarda la più ampia dimensione sociale. Se consideriamo i Programmi nazionali di riforma del 2018, ad esempio, l'EPSR è stato citato come punto di riferimento in soli 11 dei 27 PNR. Pur non menzionando l'EPSR, i 16 Stati membri rimanenti hanno tutti rilasciato dichiarazioni riguardanti il mercato del lavoro, l'occupazione, le politiche sociali ed educative in linea con la Strategia Europa 2020, e in alcuni casi in reazione alle RSI dell'anno precedente (ibidem, 28).

Per quanto riguarda il ruolo dei sindacati, gli ultimi anni hanno visto una svolta nella loro capacità di plasmare le riforme pensionistiche (cfr. Natali, 2017). Mentre la fine del XX secolo è stata segnata dal ruolo persistente dei sindacati sul campo, l'ultimo decennio ha fornito la prova di un certo declino. Nonostante la persistenza di alcune risorse chiave del potere (ad esempio la copertura sindacale e il loro ruolo costante nella contrattazione collettiva; l'invecchiamento dell'appartenenza ai sindacati; il potenziale di mobilitazione sociale; e il loro coinvolgimento nella governance delle pensioni), l'ultima ondata di riforme ci racconta una storia più complessa. Mentre i sindacati hanno mantenuto molto potere nel processo di elaborazione delle politiche pensionistiche, il loro ruolo è ampiamente cambiato. La concertazione ha lasciato il posto a forme più sottili di consultazione, in cui il governo è ancora il responsabile ultimo della definizione del pacchetto di riforme. L'apprendimento strategico ha permesso ai responsabili politici di isolare l'opposizione sindacale o comunque di ridurre il suo potenziale impatto. Inoltre, soprattutto nei paesi dell'Europa continentale e meridionale, nuovi attori (come l'industria finanziaria) sono stati inclusi nel processo di definizione delle politiche. Tutto ciò ha rispecchiato il declino dei sindacati, le perdite di iscritti e la destabilizzazione della contrattazione collettiva centralizzata (ibidem, 100-01). Come sottolineato da Duchemin e Weber (2013), i sindacati hanno in gran parte perso il loro potere di veto de facto nella definizione delle politiche pensionistiche. In molti Paesi sono stati emarginati e la loro capacità di avere voce in capitolo nel processo di riforma è chiaramente diminuita.

Eppure, Ebbinghaus (2017), sostenendo il caso delle pensioni, e Guardiancich e Molina (2017) per le pratiche di dialogo sociale in generale, mostrano che il ruolo dei sindacati è il risultato di una serie di fattori: le loro risorse organizzative e l'adesione, il decentramento della contrattazione collettiva, il loro ruolo amministrativo nei regimi di welfare, la loro unità, il contesto politico e il loro legame con i partiti politici. La debolezza e/o la forza dei sindacati nelle riforme pensionistiche è determinata dalla complessa interazione di tutti questi fattori piuttosto che da un unico determinante. Questo è il motivo per cui vediamo una differenza così grande tra i vari Paesi. Mentre alcuni paesi (ad esempio la Polonia) vedono l'emarginazione dei sindacati, in altri (ad esempio la Finlandia) essi hanno un ruolo centrale nella definizione delle politiche pensionistiche. Inoltre, il ruolo dei sindacati sembra essere influenzato da fattori sia strutturali che contingenti. Mentre i primi (ad esempio, il declino dei membri) possono portare ad un

declino generale, i secondi (ad esempio, le divisioni interne) possono essere la causa di una debolezza temporanea. E se i sindacati si stanno indebolendo, anche i partiti politici e i governi si stanno indebolendo (Pochet, 2015). La recente evoluzione dopo la Grande Recessione dimostra che alcuni Paesi stanno vivendo una rinascita del dialogo sociale piuttosto che la sua scomparsa (vedi Guardiancich e Molina, 2017).

4 Note conclusive

Il documento di base ha messo in luce la doppia tensione in atto tra una governance economica più avanzata (in particolare il semestre europeo e la sua attenzione alle riforme delle pensioni) e una governance sociale più debole (con il pilastro europeo dei diritti sociali che è emerso come lo strumento più importante per "socializzare" l'UE) da un lato; e la sostenibilità finanziaria e le priorità dell'adeguatezza sociale nelle riforme degli Stati membri dall'altro.

Il documento ha fornito una sintesi della più recente evoluzione della governance UE con l'evidenza delle priorità stabilite dal Semestre europeo (attraverso le sue Raccomandazioni specifiche per paese) e il ruolo ancora limitato dell'EPSR.

Abbiamo indicato una serie di sfide che devono essere affrontate, in particolare: il persistente squilibrio tra la governance economica e sociale dell'UE; le potenziali contraddizioni tra le politiche macroeconomiche, occupazionali e sociali proposte nel semestre europeo e l'EPSR; e il debole sviluppo degli indicatori relativi all'adeguatezza. Abbiamo inoltre sottolineato l'importanza dei fattori globali (sia le organizzazioni internazionali che i mercati finanziari) che possono rafforzare l'asimmetria tra le priorità economiche e sociali nell'UE. L'asimmetria tra governance economica e sociale rischia di limitare lo spazio per l'attuazione della Raccomandazione del Consiglio UE sull'accesso alla protezione sociale per i lavoratori dipendenti e autonomi, in quanto tende a limitare le risorse finanziarie necessarie per migliorare le prestazioni.

Per quanto riguarda le riforme pensionistiche negli Stati membri, il documento di base ha proposto una panoramica delle tendenze di riforma nell'ultimo decennio. Qui le sfide principali sono rappresentate dalla persistente preminenza delle misure di riforma del contenimento dei costi rispetto al miglioramento delle prestazioni, anche se negli anni più recenti alcuni Paesi hanno iniziato a mettere in discussione le riforme del passato. Si prevede che le riforme in alcuni Stati membri contribuiranno a risolvere i futuri problemi di adeguatezza. Ciò è la conseguenza del crescente disallineamento tra i sistemi pensionistici e i mercati del lavoro. Il limitato sviluppo dei fondi pensione integrativi (e dei loro costi) è un'ulteriore fonte di tensioni.

La combinazione della governance economica dell'UE e di ulteriori vincoli globali ha avuto un effetto sulle riforme nazionali. Per contro, le riforme (come indicato nei programmi nazionali di riforma e in altri documenti ufficiali) non mostrano (almeno per il momento) un riferimento esplicito all'EPSR.

Sulla base di questa evidenza proponiamo alcune linee di ricerca che mettiamo al centro dello sviluppo futuro del progetto:

- Per quanto riguarda la governance europea delle pensioni,
 - o è estremamente importante valutare ulteriormente l'attuazione dell'EPSR. È importante monitorare la sua integrazione nel semestre europeo e le conseguenze sul previsto riequilibrio della governance economica e sociale. Anche la futura attuazione della raccomandazione del Consiglio deve essere monitorata.
 - o Il monitoraggio sistematico delle RSI (compreso il round del 2019) consentirà di valutare qualsiasi modifica del loro contenuto sostanziale e della loro applicazione.
 - o Si valuterà la futura evoluzione del quadro di valutazione sociale, mentre si rifletterà ulteriormente su indicatori più appropriati per un'attuazione più efficace del principio "invecchiare con dignità".

- Per quanto riguarda l'analisi comparativa delle riforme pensionistiche,
 - o Proponiamo di focalizzare l'attenzione sull'incidenza dell'occupazione non standard nei diversi Stati membri (con un focus specifico sui 12 paesi in esame) e di valutare i propri diritti pensionistici;
 - o Faremo poi luce sull'impatto delle recenti riforme e sulla loro capacità di affrontare le principali carenze nella copertura formale ed efficace (così come nella trasparenza) dei diritti pensionistici e nella protezione.

Bibliografia

Baerg, N. R., & Hallerberg, M. (2016), Explaining Instability in the Stability and Growth Pact: The Contribution of Member State Power and Euroskepticism to the Euro Crisis. *Comparative Political Studies*, 49(7), 968–1009.

Barcevičius, E., Weishaupt, T. J., & Zeitlin, J. (2014). *Assessing the Open Method of Coordination: Institutional Design and National Influence of EU Social Policy Coordination*. Palgrave Macmillan, Basingstoke.

Bauer, M. W., & Becker, S. (2014). The Unexpected Winner of the Crisis: The European Commission's Strengthened Role in Economic Governance. *Journal of European Integration*, 36(3), 213–229.

Blyth, M. (2013). *Austerity: The History of a Dangerous Idea*. Oxford, New York: Oxford University Press.

Brugiavini A. & Peracchi F. (2010), "Youth Unemployment and Retirement of the Elderly: the Case of Italy", in Gruber J. & Wise D. A., eds., *Social Security Programs and Retirement around the World: the Relationship to Youth Employment*", The University of Chicago Press.

Carone, G., Giamboni, L., Laine, V., & Pamies, S. (2016), Pension Reforms in the EU since the Early 2000's: Achievements and Challenges Ahead. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.2964933>

Copeland P and Daly M (2018) The European Semester and EU Social Policy. *Journal of Common Market Studies* 58(5): 1001-18.

Darvas, Z., & Leandro, Á. (2015), *The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester*. *Bruegel Policy Contribution 2015/19*. http://bruegel.org/wp-content/uploads/2015/11/pc_2015_194.pdf

De la Porte, C. 2019. The European Pillar of Social Rights Meets the Nordic Model. Swedish Institute for European Policy Studies.

De Nederlandsche Bank (2016), Stability and Growth Pact compliance mainly good when economy is in bad shape. *DNBulletin*, 22 December 2016. <https://www.dnb.nl/en/news/news-and-archive/dnbulletin-2016/dnb350743.jsp>

De Schutter, O. (2016). *The European Social Charter in the context of implementation of the EU Charter of Fundamental Rights*. Brussels: AFCO Committee, European Parliament. Drahekoupil, J., & Domonkos, S. (2012). Averting the funding-gap crisis: East European pension reforms since 2008. *Global Social Policy*, 12(3), 283–299.

Duchemin, C., & Weber, T. (2013). Social Partners' Involvement in Pension Reform in the EU. European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.

Ebbinghaus, B. (2017). The role of trade unions in pension policymaking and private pension governance in Europe. *The New Pension Mix in Europe: Recent Reforms, Their Distributional Effects and Political Dynamics*. Brussels: PIE Peter Lang, 206, 38.

Ebbinghaus, B., & Whiteside, N. (2012). Shifting responsibilities in Western European pension systems: What future for social models? *Global Social Policy*, 12(3), 266–282.

European Commission (2012) White Paper for Adequate, Safe and Sustainable Pensions, COM (2012) 55 final of 6 Feb. 2012.

European Commission (2018), *The 2018 Ageing Report: Economic & Budgetary Projections for the 28 EU Member States (2016-2070)*. *Institutional Paper 079*. https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ip065_en.pdf

ETUC (2018) *ETUC for Growth and Social Progress: ETUC Package for Early Stage Consultation on Semester 2019 (Resolution)*. Brussels: European Trade Union Confederation.

Galgóczi, B., Hoffmann, A., Jepsen, M., Müller, T., Myant, M., Piasna, A., & Theodoropoulou, S. (2017). *The Social Scoreboard Revisited*. ETUI Background Analysis.

Guardiancich, I., & Molina, O. (Eds.). (2017). *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*. Geneva: ILO.

Guardiancich, I., & Natali, D. (2017). The Changing EU 'Pension Programme': Policy Tools and Ideas in the Shadow of the Crisis. In D. Natali (Ed.), *The New Pension Mix in Europe* (pp. 239–265).

Guardiancich, I. & Guidi, M. (2019) *The Political Economy of Pensions in Europe under Financial Stress*. Florence: *mimeo*.

Guidi, M., & Guardiancich, I. (2018), Intergovernmental or supranational integration? A quantitative analysis of pension recommendations in the European Semester. *European Union Politics*, 19(4), 684–706.

Hacker, B. (2019). A European Social Semester? The European Pillar of Social Rights in practice. The European Pillar of Social Rights in practice (June 12, 2019). ETUI Research Paper-Working Paper.

Hennessy, A. (2014), *The Europeanization of Workplace Pensions: Economic Interests, Social Protection, and Credible Signaling*. Cambridge University Press, Cambridge.

ILO. (2017). *World Social Protection Report 2017-19: Universal social protection to achieve the Sustainable Development Goals* [Report]. Geneva: International Labour Organization.

Laffan, B., & Schlosser, P. (2016). Public finances in Europe: fortifying EU economic governance in the shadow of the crisis. *Journal of European Integration*, 38(3), 237–249.

Marmot M. (2015), *The health gap. The challenge of an unequal world*. London: Bloomsbury Publishing.

Natali, D. (ed.) (2017), *The New Pension Mix in Europe*, PIE-Peter Lang, Brussels.OECD. (2017). *Pensions at a Glance 2017*. Paris: OECD.

Ortiz, I., Durán-Valverde, F., Urban, S., & Wodsak, V. (eds) (2018). *Reversing Pension Privatization: Rebuilding Public Pension Systems in Eastern European and Latin American Countries (2000-18)*. Geneva: International Labour Organization.

Pochet, P. (2015). Are Trade Unions in Crisis. *Social Europe*, 5.

Rasnaca, Z. (2017), *Bridging the gaps of falling short? The European Pillar of social rights and what it can bring to the EU-level policymaking*. ETUI working paper 2017/05, Brussels.

Sabato, S., & Corti, F. (2018). 'The times they are a-changin''? The European pillar of social rights from debates to reality check. *Social policy in the European Union: state of play 2018*, 51.

Sabato, S., Corti, F., Vanhercke, B., and Spasova, S. (2019) *Integrating the European Pillar of Social Rights into the roadmap for deepening Europe's Economic and Monetary Union*. Brussels: European Economic and Social Committee.

Spasova S., Bouget D., Ghailani, D. and Vanhercke B. (2017). *Access to social protection for people working on non-standard contracts and as self-employed in Europe*.

A study of national policies. European Social Policy Network (ESPN), Brussels: European Commission.

Windwehr, J. (2017), Europeanization in Pension Policy: the Crisis as a Game-Changer? *Journal of Contemporary European Research*, 13(3),1301-1318.