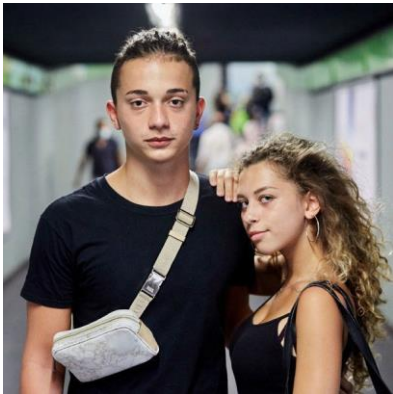
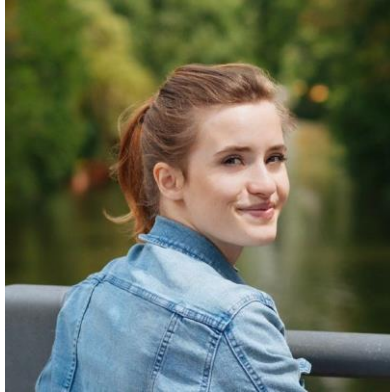


IL FUTURO DELLA PROTEZIONE SOCIALE



E DELLO
STATO
SOCIALE
NELL'UE

Note

- 1) Il presente documento è una traduzione della sintesi e della sezione relativa alle raccomandazioni della relazione del gruppo ad alto livello sul futuro della protezione sociale e dello Stato sociale nell'UE, originariamente redatta in inglese e pubblicata su questa [pagina web](#) il 6 febbraio 2023.
- 2) La relazione è stata elaborata collegialmente dal gruppo su invito della Commissione europea. I membri del gruppo ad alto livello hanno formulato il proprio contributo alla relazione a titolo personale e in piena autonomia. Le opinioni espresse non dovrebbero essere attribuite alla Commissione europea o ai suoi servizi. Alcune parti della relazione potrebbero non rispecchiare la posizione di ciascun membro del gruppo. La Commissione europea non può essere considerata responsabile per qualsiasi conseguenza derivante dal riutilizzo di questa pubblicazione.
- 3) Il gruppo ad alto livello sul futuro della protezione sociale e dello Stato sociale nell'UE si è riunito tra novembre 2021 e dicembre 2022. È stato presieduto da Anna Diamantopoulou, ex commissaria europea per l'Occupazione, gli affari sociali e le pari opportunità, ex ministra in Grecia e attuale presidente del gruppo di riflessione DIKTIO con sede ad Atene.

Il gruppo era composto da 11 membri:

- Agnieszka Chłoń-Domińczak;
- Bernhard Ebbinghaus;
- Elena Granaglia;
- Anton Hemerijck;
- Hans-Peter Klös;
- Catherine Mathieu;
- Pasi Moisio;
- Jozef Pacolet;
- Yves Stevens;
- Dorottya Szikra;
- Anu Toots.

Il gruppo era coadiuvato da un proprio segretariato (unità Protezione sociale della DG EMPL, Commissione europea).

Indice dei contenuti

Note	2
Indice dei contenuti.....	3
Prefazione.....	5
Sintesi	7
Introduzione	11
1. I mega-trend che influenzano	13
lo Stato Sociale	13
1.1 Introduzione	13
1.2 Il cambiamento demografico	14
La transizione demografica.....	14
Dipendenza economica e Stato Sociale: progresso economico e sociale per tutte le generazioni	16
Distribuzione per età della povertà e sfide per lo Stato Sociale	19
1.3 Recenti tendenze delle disuguaglianze nell'occupazione e nel reddito da lavoro.....	19
Verso un tasso di occupazione più elevato	20
Distribuzione del reddito da lavoro	21
Forme di lavoro in continua evoluzione	23
1.4 Impatto della tecnologia e della digitalizzazione	27
1.5 Tendenzia emergente: l'impatto del cambiamento climatico e la gestione delle implicazioni sociali della transizione verde	29
Impatti previsti dei cambiamenti climatici sul bisogno di protezione sociale e sui sistemi di welfare.....	30
Effetti sull'occupazione.....	30
Povertà energetica	31
Impatto distributivo e tripla ingiustizia	33
2. Opzioni politiche per adattare lo Stato Sociale nella prospettiva di un approccio che considera l'intero arco della vita	34
2.1 Introduzione: l'assistenza sociale in una prospettiva di ciclo di vita	34
2.2 Primi anni di vita e vita familiare	36
Introduzione	36
Politiche per la famiglia	36
Giovani adulti.....	40
Opzioni politiche per migliorare la protezione sociale per i primi anni di vita e la vita familiare.....	43
2.3 Vita lavorativa.....	43
Introduzione	43
Il ruolo di protezione del mercato del lavoro.....	44

Accesso alla protezione sociale	45
Misure di investimento sociale durante la vita lavorativa	47
2.4 Transizione al pensionamento e alla vecchiaia	50
Importanza del quadro del mercato del lavoro per sostenere la protezione sociale in età avanzata.....	50
Protezione sociale "classica" e assistenza a lungo termine per gli anziani	52
2.5 Conclusioni: risposte politiche ai megatrend lungo tutto l'arco della vita.....	55
3. Il finanziamento dello Stato Sociale	58
3.1 Il doppio dividendo delle misure di investimento sociale e la necessità di nuove modalità di finanziamento.....	58
3.2 Una visione d'insieme dell'attuale struttura di finanziamento nell'UE.....	59
3.3 Vincoli al finanziamento pubblico	62
3.4 Strumenti di possibili adeguamenti.....	63
La centralità dei sistemi pay-as-you-go (PAYG).....	64
Il ruolo dei contributi sociali e della fiscalità	64
Rivedere la tassazione del reddito personale.....	65
Lotta all'elusione, all'evasione e alla frode fiscale	71
3.5 Una regola d'oro per gli investimenti sociali	72
Conclusioni e raccomandazioni	74
Rafforzare il contratto sociale per un'Europa sociale più forte	74
Raccomandazioni.....	77
Allegati.....	82
Referenze.....	84

Prefazione

Il XXI secolo sta scrivendo un capitolo a sé stante nella storia dell'UE.

Riforme, nuove politiche, raggiungimento di nuovi obiettivi e consolidamento di nuovi equilibri geopolitici sono le sfide che l'Unione deve affrontare oggi.

Una sfida fondamentale è infatti il futuro dello Stato Sociale. Una conquista europea che è stata l'eroe non celebrato delle crisi e che ha confermato il suo ruolo decisivo come fattore di coesione sociale e di sviluppo.

Nel 2021, la Commissione europea ha presentato un piano d'azione per l'attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, come strategia centrale europea per il cambiamento.

Il Gruppo di Alto Livello, che ho presieduto, aveva come compito principale quello di redigere e presentare un rapporto politico concreto sul futuro dello Stato Sociale e del suo finanziamento nelle realtà del XXI secolo. Durante la preparazione, si sono svolte discussioni tra i membri del gruppo di diversa estrazione, scuola di pensiero e profilo scientifico.

Abbiamo iniziato selezionando quattro mega-tendenze che hanno influenzato le nostre economie e società: il cambiamento demografico, la crisi climatica, i nuovi ambienti di lavoro e la trasformazione digitale.

Abbiamo analizzato la situazione, utilizzando un ampio corpus di dati e studi di ricerca e consultando organizzazioni internazionali, parti sociali e società civile.

Presentiamo quindi un approccio chiaro e concreto alle politiche di protezione sociale. Ciò si riferisce a tutte le fasi del ciclo di vita umano (una prospettiva del corso di vita in diverse coorti del ciclo di vita e le interdipendenze tra di esse).

Il XX secolo è riuscito a garantire la sicurezza economica degli anziani, mentre il XXI deve garantire ulteriori opportunità di lavoro equo per tutta la vita ai giovani. Il miracolo dello Stato Sociale Europeo si basava, fondamentalmente, sul sostegno finanziario ai deboli basato sul reddito.

Oggi non è più sufficiente: è sempre più necessario dare priorità agli investimenti sociali, sulla base di criteri qualitativi e quantitativi. Sono necessari interventi imperativi e mix di politiche sotto forma di sistemi e politiche integrate, soprattutto alle due estremità del ciclo di vita umano.

Una prima serie di politiche riguarda i bambini che, in via prioritaria, dovrebbero godere di pari opportunità, data la crescente iniquità del reddito primario.

Un'altra serie riguarda i cittadini anziani che hanno urgente bisogno di politiche di assistenza a lungo termine organizzate, la cui mancanza sta diventando un enorme problema economico e sociale.

Entrambe le politiche, se attuate, dovrebbero rafforzare l'occupazione femminile e incoraggiare una migliore funzionalità all'interno delle famiglie, soprattutto quando si tratta di gruppi e minoranze che soffrono di discriminazione.

Le proiezioni demografiche e di crescita pongono infatti grandi dilemmi. Il cambiamento demografico richiede senza dubbio che i governi aumentino il budget dedicato alle pensioni e all'assistenza a lungo termine.

Le politiche necessarie relative a nuove forme di lavoro e alla dotazione di competenze sicure e moderne per i giovani (quelle che chiamiamo "capacità sicure") comportano inevitabilmente anche un aumento del bilancio per gli investimenti sociali.

La pianificazione per il futuro, almeno fino al 2030, dovrebbe basarsi sul principio che lo Stato sociale è un investimento con un ritorno a lungo termine, ma forte e redditizio. Al contrario, il suo indebolimento potrebbe provocare conflitti sociali, portare all'emarginazione di importanti gruppi all'interno delle nostre società e incidere sulla competitività e sulla crescita.

È quindi necessario un nuovo mix di tassazione e contributi sociali, un giro di vite sull'evasione fiscale e una guerra contro i paradisi fiscali, un quadro fiscale concreto che tenga conto dei problemi particolari e talvolta unici delle economie nazionali, ma anche nuove modalità di tassazione delle imprese multinazionali ed europee.

La crescita economica e uno Stato Sociale forte vanno sempre di pari passo. Sono interdipendenti. Non

possiamo parlare di riforma dello Stato sociale senza riformare e rafforzare le nostre industrie.

Le nuove politiche per l'industria e la concorrenza europea dovrebbero tenere costantemente conto dell'impatto sui mercati del lavoro e sui sistemi di protezione sociale a livello europeo.

In un anno di attività, il gruppo di lavoro del Gruppo ad Alto Livello ha assistito all'aggravarsi della crisi economica, al cambiamento di forma della pandemia COVID-19, alla presenza di una guerra sul suolo europeo, alla crisi energetica che ha assunto una dimensione senza precedenti e al galoppo del cambiamento climatico.

Ciò che è emerso chiaramente è che la crisi è diventata una normalità con cui dobbiamo imparare a convivere. E questa normalità rende imperativa la necessità di uno Stato Sociale sostenibile e resiliente.

Ci aspettiamo che questo rapporto sia una prima bussola strategica e che venga preso in considerazione dai governi, dalle parti sociali e dall'Unione per navigare in questo nuovo tipo di normalità.

Sintesi

Nella sua relazione, il gruppo ad alto livello sul futuro della protezione sociale e dello Stato sociale nell'UE analizza gli impatti previsti delle principali mega-tendenze sulla protezione sociale e sullo Stato sociale, descrivendone le implicazioni per la concezione e la portata dei sistemi di protezione sociale e il finanziamento di quest'ultima. Il gruppo elabora, inoltre, raccomandazioni strategiche fondamentali sia per gli Stati Membri che per l'UE. Oltre alle tendenze a più lungo termine, nella relazione vengono esaminati gli insegnamenti tratti dalla pandemia di COVID-19, dalla guerra di aggressione della Russia nei confronti dell'Ucraina e dalle relative ripercussioni, come la crescente problematica della povertà energetica.

Lo Stato sociale è influenzato da una serie di mega-tendenze globali che plasmano le società, le economie e i mercati del lavoro. Tra i cambiamenti demografici si rilevano una maggiore longevità e una minore fertilità, che determinano l'invecchiamento della popolazione, e cambiamenti nella struttura delle famiglie, nella mobilità all'interno dell'UE e nella migrazione. L'invecchiamento della popolazione incide sulla sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale, richiedendo un aumento dell'occupazione e una rivalutazione delle tradizionali "frontiere" della vita economicamente attiva.

Il mondo del lavoro sta cambiando. Aumentare la disponibilità di posti di lavoro di qualità è essenziale per garantire un reddito a tutte le famiglie e assicurare il finanziamento sostenibile della spesa pubblica. Sebbene negli ultimi decenni il tasso di occupazione sia aumentato, permangono problemi di sottoccupazione per quanto riguarda i giovani, le donne, i lavoratori anziani, le persone con disabilità e quelle provenienti da un contesto migratorio. I posti di lavoro di scarsa qualità, la povertà lavorativa e l'elevata percentuale di forme di occupazione atipiche, in combinazione con l'insicurezza e la contrazione delle retribuzioni, costituiscono rischi cruciali che richiedono nuove forme di protezione.

La digitalizzazione e i cambiamenti tecnologici comportano sia rischi che opportunità per i mercati del lavoro e la protezione sociale. Se da un lato possono generare alcune perdite di posti di lavoro e una certa polarizzazione, quanto nel medio termine, dall'altro possono complessivamente determinare una crescita netta dell'occupazione nel lungo periodo. L'economia delle piattaforme è caratterizzata da un'elevata quota di lavoro precario, mentre le carenze di competenze e di accesso alle tecnologie dell'informazione comportano il rischio di un aumento delle disuguaglianze. Allo stesso tempo, gli sviluppi tecnologici creano opportunità per l'organizzazione e l'efficienza della protezione sociale, ad esempio per quanto riguarda i servizi di assistenza sanitaria.

I cambiamenti climatici e la transizione verde stanno già condizionando i mercati del lavoro e la protezione sociale, ma finora non hanno dato luogo a una risposta globale in materia di politica sociale. Benché tutti siano colpiti dai cambiamenti climatici, le nuove sfide rischiano di aggravare le disuguaglianze già esistenti. Le implicazioni occupazionali e sociali della transizione verde devono essere affrontate, riducendo tra l'altro la carenza di manodopera nelle professioni cruciali, sostenendo le transizioni dei lavoratori impiegati in settori a rischio e riducendo al minimo la povertà energetica.

IL FUTURO DELLA PROTEZIONE SOCIALE E DELLO STATO SOCIALE NELL'UE

La relazione esamina l'impatto di queste mega-tendenze sulle politiche sociali e assistenziali adottando un approccio che considera l'intero arco della vita e distinguendo tre funzioni dello Stato sociale: regolamentazione del mercato del lavoro, protezione sociale e investimenti sociali.

Le politiche familiari perseguono diversi obiettivi, come la lotta contro la povertà infantile, la promozione dello sviluppo dei bambini e di condizioni adeguate nelle prime fasi della vita, la garanzia di un tenore di vita soddisfacente per le famiglie e l'aumento dell'occupazione femminile. La politica sociale deve andare oltre la protezione del reddito e porre l'accento sull'offerta di servizi volti a consentire la partecipazione alla vita sociale ed economica e a stimolare l'occupazione.

La gioventù sta diventando un periodo più lungo della vita, durante il quale gli adolescenti e i giovani adulti passano dall'istruzione all'occupazione, dalla dipendenza economica all'indipendenza e possono anche costruirsi una famiglia. Il lavoro atipico, compresi gli apprendistati e i tirocini, i salari bassi e la frammentazione della vita lavorativa spesso ostacolano l'accesso dei giovani a un'adeguata protezione sociale. Un'efficace transizione dalla scuola al mondo del lavoro rimane essenziale sia per le prospettive salariali che per la copertura previdenziale e per evitare le conseguenze a lungo termine della sottoccupazione giovanile. Le risposte strategiche possono comprendere una combinazione di prestazioni di protezione sociale universali e mirate, borse di studio e prestazioni rivolte all'inserimento nel mercato del lavoro.

Durante la vita lavorativa, la contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale per assicurare una protezione adeguata del salario minimo e garantire l'equa distribuzione degli incrementi di produttività. La sua capacità di protezione è stata tuttavia erosa. I lavoratori atipici e i lavoratori autonomi continuano inoltre a incontrare difficoltà nel beneficiare di prestazioni di protezione sociale adeguate, trasparenti e portabili. Per conciliare la flessibilità necessaria nell'economia odierna con garanzie sociali adeguate, è possibile sovvenzionare la protezione sociale mediante l'imposizione fiscale oppure favorire l'inclusione nei regimi contributivi. Per garantire a tutti un reddito dignitoso, una sfida cruciale per i responsabili politici consiste nel combinare la protezione del reddito minimo con gli incentivi al lavoro e con salari equi, dati i livelli elevati di bassa retribuzione e di povertà lavorativa. Anche le misure di riqualificazione e miglioramento del livello delle competenze lungo tutto l'arco della vita, come le politiche attive del mercato del lavoro, l'istruzione e la formazione permanente, sono essenziali per sostenere i lavoratori durante i periodi di transizione. I regimi di mantenimento dei posti di lavoro svolgono un ruolo fondamentale nel limitare la disoccupazione durante le crisi economiche. I periodi di cassa integrazione dovrebbero essere sfruttati come opportunità di formazione.

Man mano che le persone si avvicinano alla vecchiaia, il passaggio dal lavoro al pensionamento si evolve in funzione del progressivo aumento dell'età pensionabile e della maggiore disponibilità di soluzioni flessibili per conciliare lavoro e pensione. Per rispondere alle crescenti esigenze di una popolazione che invecchia potrebbero essere necessari contributi aggiuntivi e/o il prolungamento della vita lavorativa, il che richiede politiche diversificate per i lavoratori anziani, tra cui misure di prevenzione, l'adeguamento dei luoghi di lavoro ed età pensionabili differenziate. L'invecchiamento della popolazione aumenta il fabbisogno di assistenza a lungo termine, che può essere costosa per le famiglie, confermando l'importanza di una protezione sociale che si faccia carico dei relativi costi attraverso un'offerta di servizi pubblici finanziati mediante contributi e/o imposte. Anche il riconoscimento del lavoro svolto dai prestatori di assistenza è importante per garantire pensioni adeguate, in particolare alle donne.

Per rispondere alle crescenti esigenze individuate nella relazione è necessario un finanziamento adeguato, equo e sostenibile della protezione sociale. Il gruppo sostiene che le misure di investimento sociale possono generare un doppio vantaggio, riducendo la spesa futura per la protezione del reddito grazie all'aumento dell'occupazione e al miglioramento della salute e ampliando nel contempo la base imponibile. I vincoli ai tentativi di aumentare le imposte comprendono l'attuale carico fiscale e gli obiettivi in materia di debito e disavanzo, la globalizzazione e i cambiamenti tecnologici. I contributi previdenziali e l'imposizione fiscale sono le due principali fonti di finanziamento della protezione sociale, ma incidono in modo diverso sulla progressività del sistema fiscale e previdenziale, sugli incentivi all'occupazione e sulla volontà di contribuire. Negli ultimi 25 anni il prelievo fiscale complessivo è rimasto stabile e il lavoro rimane la principale fonte di finanziamento della protezione sociale, nonostante il ruolo crescente del finanziamento mediante le imposte.

Il gruppo esamina le discussioni in corso sulle politiche riguardanti il miglioramento della progressività e dell'equità del sistema fiscale e previdenziale complessivo e le fonti alternative di finanziamento, quali l'imposizione fiscale indiretta (imposte sui consumi), le imposte sulle società, le imposte sul patrimonio, il passaggio a nuove forme di imposizione nell'economia delle attività immateriali, le imposte ambientali, ecc., nonché la lotta contro l'elusione, l'evasione e la frode fiscali. Nella relazione si afferma che le norme dell'UE in materia di governance economica incidono sullo spazio di manovra degli Stati Membri per quanto riguarda il finanziamento degli investimenti sociali e della protezione sociale.

Le conclusioni della relazione sottolineano l'importanza di uno Stato sociale inclusivo ed equo per ridurre al minimo i rischi sociali e attenuare le difficoltà economiche, sostenendo nel contempo la produzione economica e il benessere individuale. Uno Stato sociale moderno dovrebbe disporre di solidi ammortizzatori contro gli shock economici e investire in "appigli" che aiutino le persone ad affrontare le transizioni critiche lungo tutto l'arco della vita. Riconoscendo che non esistono soluzioni univoche che siano valide per tutti i diversi Stati sociali europei, la relazione presenta un elenco di 21 raccomandazioni per modernizzare e rafforzare lo Stato sociale, tra cui:

proteggere e sostenere le famiglie con bambini: ad esempio, i servizi di assistenza all'infanzia per tutti i bambini di età inferiore ai tre anni dovrebbero essere gratuiti o a prezzi accessibili. Le persone dovrebbero inoltre avere accesso a un sostegno finanziario adeguato e a servizi di educazione e cura della prima infanzia per potersi costruire una famiglia più facilmente. Per le famiglie vulnerabili tali servizi dovrebbero essere gratuiti;

- garantire pari opportunità di istruzione e formazione: gli Stati sociali dovrebbero garantire pari opportunità ai giovani provenienti da famiglie a basso reddito affinché possano continuare a studiare e formarsi una volta terminata la scuola dell'obbligo, ad esempio mediante borse di studio;
- garantire l'accesso universale alla protezione sociale: a prescindere dal contratto di lavoro o dalla forma di occupazione, tutti dovrebbero avere accesso alla protezione sociale e contribuirvi. La protezione sociale dovrebbe inoltre essere adeguata e accessibile lungo tutto l'arco della vita;

SINTESI

- favorire la qualità del lavoro: gli Stati Membri e le parti sociali dovrebbero favorire la qualità del lavoro, anche per quanto riguarda un reddito dignitoso e sicuro, l'autonomia, la salute fisica e mentale, le opportunità di sviluppo professionale e l'equilibrio tra vita professionale e vita privata;
- sostenere l'apprendimento permanente: tutti dovrebbero avere opportunità per migliorare le proprie competenze o acquisirne di nuove. Ciò aumenterà le loro possibilità di trovare un impiego o di cambiare lavoro nel contesto delle transizioni verde e digitale e li aiuterà a intraprendere professioni completamente nuove, ad esempio in nuovi settori;
- proteggere il reddito e i posti di lavoro: alla luce degli insegnamenti tratti dalla grande recessione e dalla crisi della COVID-19, i regimi di mantenimento dei posti di lavoro dovrebbero essere accessibili a tutti;
- promuovere vite professionali più lunghe, pensioni adeguate e assistenza a lungo termine: le parti sociali e gli Stati Membri dovrebbero adoperarsi per promuovere vite professionali più lunghe e in buona salute, in particolare attraverso orari di lavoro flessibili, luoghi di lavoro adeguati e l'erogazione di formazione;
- migliorare il finanziamento dello Stato sociale: per rispondere alle crescenti esigenze e sfide con cui si confrontano, gli Stati Membri devono trovare nuove fonti per finanziare in modo sostenibile la protezione e l'assistenza sociale, ad esempio ampliando la base imponibile e ricalibrando i diversi tipi di entrate (ampliamento dell'imposizione fiscale progressiva sul reddito, sui consumi, sul capitale e sul patrimonio, nonché sul carbonio e sull'energia);
- seguire una regola d'oro delle finanze pubbliche: la futura governance di bilancio dell'UE deve soddisfare le esigenze di protezione sociale e in particolare di investimenti sociali e consentire l'assunzione di prestiti per investire nelle infrastrutture sociali;
- rafforzare la capacità dell'UE di garantire la protezione sociale: l'UE dovrebbe valutare la possibilità di adottare iniziative legislative per soddisfare tutti i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, garantire un'applicazione coerente in tutta l'Unione e limitare la concorrenza sleale in merito alle norme di protezione sociale.

In conclusione, la relazione prende atto del contributo decisivo dello Stato sociale al superamento della grande recessione e degli effetti economici e sociali della pandemia di COVID-19, accogliendo con favore l'orientamento dell'UE verso una maggiore flessibilità di bilancio che agevoli gli investimenti sociali.

Introduzione

I sistemi di protezione sociale e di welfare dell'UE si sono rivelati essenziali per superare l'impatto negativo della pandemia COVID-19 e le misure di contenimento attuate in risposta. Lo Stato Sociale ha, inoltre, dimostrato la capacità di reagire e adattarsi rapidamente ai grandi shock economici, anche attraverso misure di sostegno straordinarie, consentendo alle economie di riprendersi senza problemi e alle società di essere resilienti.

Tuttavia, il futuro dello Stato Sociale dell'UE è influenzato anche da una serie di "mega-tendenze" globali che avranno effetti senza precedenti sulle nostre società, economie e mercati del lavoro, che abbiamo già iniziato a percepire in vari modi. Le più significative sono:

- i cambiamenti demografici, che comportano l'invecchiamento della popolazione e la riduzione della forza lavoro;
- il cambiamento del mondo del lavoro e gli sviluppi del mercato del lavoro, compreso l'aumento delle forme di lavoro non-standard;
- la digitalizzazione e i cambiamenti tecnologici;
- il cambiamento climatico e le implicazioni sociali della transizione verde.

Nell'ambito del suo piano d'azione per il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali, la Commissione ha fornito supporto per la creazione di un Gruppo di Alto Livello sul Futuro della Protezione Sociale e dello Stato Sociale nell'UE (Commissione Europea, 2021a), con il mandato di analizzare il futuro dello Stato Sociale, il suo finanziamento e le interconnessioni con il mondo del lavoro in evoluzione, alla luce delle mega-tendenze. Di conseguenza, il Gruppo di Alto Livello ha cercato di sviluppare una visione su come rafforzare i sistemi di protezione sociale e lo Stato Sociale, alla luce delle sfide attuali e di quelle nuove, in una prospettiva di medio-lungo termine fino al 2030, al fine di informare il dibattito a livello di UE e di Stati Membri e di ispirare le riforme.

Il lavoro ha tenuto conto degli shock che hanno intensificato l'impatto delle mega-tendenze sui sistemi di protezione sociale e sulle politiche di welfare - in particolare la Grande Recessione del 2008-2009, la crisi dei rifugiati del 2015 e 2016 e la pandemia COVID-19. Inoltre, dopo la creazione del Gruppo di Alto Livello, gli effetti della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, compresa l'attuale crisi energetica, si sono aggiunti alle sfide sociali ed economiche affrontate dall'UE e dai suoi Stati Membri.

L'UE è un'unione di Stati sociali con eredità storiche e istituzioni diverse, che sono responsabili dell'organizzazione e del finanziamento dei loro sistemi di protezione sociale. Le sfide sociali che devono affrontare sono per lo più comuni a tutta l'UE e in molti casi causano anche effetti di ricaduta. Il Pilastro Europeo dei Diritti Sociali è un passo importante verso un'Unione Sociale Europea che sostenga gli Stati sociali in tutta l'UE e ne guidi il progresso sulla base dei principi chiave di mutua assicurazione, solidarietà e convergenza.

Questa prospettiva si riflette nel lavoro del Gruppo di Alto Livello, i cui risultati sono presentati nel presente Rapporto. Il punto di partenza del lavoro, come illustrato nel Capitolo 1, è stata l'analisi delle sfide e delle opportunità derivanti dalle quattro mega-tendenze identificate in precedenza. Queste mega-tendenze influenzano il funzionamento attuale e futuro degli Stati sociali europei, che sono stati creati e sviluppati in contesti demografici, di mercato del lavoro e globali diversi. Le risposte politiche agli shock attuali, la pandemia COVID-19 e la guerra in Ucraina, devono tenere conto degli effetti a lungo termine di queste mega-tendenze.

Il capitolo 2 identifica le opzioni politiche per adattare lo Stato sociale in risposta a queste sfide. Le opzioni sono presentate da una prospettiva di vita, con le tre fasi principali della prima infanzia e della vita familiare,

della vita lavorativa, della pensione e della vecchiaia. In ogni fase del ciclo di vita, lo Stato sociale deve dare risposte adeguate. È importante che queste risposte lavorino in piena armonia tra loro, in quanto hanno implicazioni sull'intero corso della vita - ad esempio, promuovendo una vita sana e sostenendo al contempo la partecipazione economica. Le risposte politiche devono anche tenere conto degli effetti a lungo termine delle mega-tendenze: ad esempio, le politiche che facilitano il pensionamento anticipato in risposta alla perdita del lavoro devono essere bilanciate con la stabilità a lungo termine dei sistemi pensionistici.

Politiche di welfare sostenibili richiedono finanziamenti sostenibili. Questo aspetto è discusso nel Capitolo 3, che tratta le questioni relative al dividendo derivante dagli investimenti sociali, la necessità di fonti di finanziamento più ampie per la protezione sociale, i vincoli del bilancio pubblico e il miglioramento dell'efficienza e dell'equità delle modalità di pagamento dello Stato Sociale.

Il capitolo finale presenta 21 raccomandazioni che esprimono la visione del Gruppo di Alto Livello per il futuro. Queste raccomandazioni si concentrano su una serie limitata di risposte politiche chiave che possono contribuire a costruire società e Stati sociali resilienti nell'UE. Le raccomandazioni non sono esaustive in termini di aree politiche e gruppi target e dovrebbero essere prese in considerazione anche le molte altre opzioni politiche indicate nel Rapporto.

Le raccomandazioni sono rivolte ai principali stakeholder politici nazionali e dell'UE. Sono state concepite per stimolare la discussione e le risposte politiche verso la costruzione di un'Unione Sociale Europea, anche attraverso il dialogo con le parti sociali a livello europeo e nazionale.

Il Rapporto ha i suoi limiti. Si basa sulle prove e sulle fonti di dati esistenti, nonché su proiezioni e scenari sviluppati prima dell'attuale crisi causata dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Il concetto di Stato Sociale è inoltre molto ampio e non tutte le sue dimensioni possono essere affrontate con lo stesso livello di dettaglio.

Per garantire un futuro resiliente e sostenibile allo Stato Sociale è necessario, quindi, un ampio consenso sulle priorità politiche che consentano a tutte le generazioni di beneficiare di un'Europa Sociale. Riteniamo che il presente Rapporto contribuisca a raggiungere tale consenso.

1. I mega-trend che influenzano lo Stato Sociale

1.1 Introduzione

I sistemi di welfare che forniscono protezione e servizi sociali sono un pilastro a sostegno delle economie e delle società europee. Negli ultimi anni, il loro funzionamento è stato influenzato da un ambiente in rapida evoluzione, guidato da mega-tendenze globali che portano con sé conseguenze senza precedenti.

In primo luogo, i cambiamenti demografici. L'aumento della longevità e delle migrazioni sono tendenze consolidate a lungo termine. Tuttavia, ulteriori cambiamenti potrebbero portare all'"invecchiamento della popolazione" e all'inversione della "piramide demografica", tra cui un calo del tasso di natalità e un ulteriore aumento dell'aspettativa di vita. I sistemi di protezione sociale devono adattarsi a cambiamenti significativi nell'età e nelle strutture familiari.

I prossimi due mega-trend sono strettamente interconnessi: l'evoluzione del mondo del lavoro e i cambiamenti tecnologici e la digitalizzazione. In passato, ogni nuova ondata di innovazione tecnologica è stata accompagnata da previsioni di perdita di posti di lavoro a causa di competenze obsolete. Negli anni Cinquanta è stata l'automazione industriale, seguita nella seconda metà del XX secolo da computer e robot. Oggi, la digitalizzazione e l'intelligenza artificiale, con il loro marcato impatto su molti servizi, pongono nuovamente la questione della "fine del lavoro". La storia ci dice che il cambiamento tecnologico crea complessivamente più posti di lavoro di quanti ne distrugga. Ciò nonostante, ci saranno grandi variazioni nel tempo, nello spazio e nei posti di lavoro. Questo pone importanti interrogativi sul modo in cui le politiche di welfare e del mercato del lavoro possono cogliere i benefici del cambiamento tecnologico, riducendo al minimo i rischi sociali. Allo stesso tempo, il cambiamento tecnologico stesso apre opportunità per migliorare l'erogazione dei servizi di welfare.

Infine, il cambiamento climatico e la transizione verde hanno effetti su vari aspetti della società, dell'economia, del lavoro e della qualità della vita. Le politiche ambientali e climatiche influenzano i posti di lavoro, i prezzi e molti servizi, compresi quelli forniti alle famiglie. Sebbene tutti siano colpiti dai cambiamenti climatici e dalla perdita di biodiversità, non tutti lo sono allo stesso modo. Il rapido cambiamento delle condizioni climatiche - inondazioni, siccità ed eventi meteorologici improvvisi e inaspettati, come i tornado - rende le società più vulnerabili e tende a colpire soprattutto le persone appartenenti alle famiglie più povere. La crisi climatica sta ampliando le disuguaglianze sociali esistenti, causate dall'inequiva distribuzione di risorse e opportunità.

Tutti questi mega-trend sono sviluppi a lungo termine che plasmeranno le economie, i mercati del lavoro e le società e avranno quindi un impatto sullo Stato Sociale in futuro. Il XXI secolo è stato anche testimone di crisi globali come la Grande Recessione, la pandemia COVID-19 e, più recentemente, la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. Queste crisi hanno indubbiamente dato origine a ulteriori sfide per i sistemi di welfare.

Tra gli esempi si possono citare gli effetti delle instabilità dei mercati finanziari sulle pensioni a capitalizzazione; la chiusura parziale di asili e scuole; le pressioni sui sistemi previdenziali, la povertà energetica, la migrazione dei rifugiati e l'elevata volatilità del mercato del lavoro. Le sfide derivanti sia dalle mega-tendenze di lungo periodo sia dalle crisi emergenti rafforzano la necessità di promuovere la resilienza sociale e la solidarietà a tutti i livelli, nazionale, europeo e forse anche globale.

Questo capitolo si concentra in dettaglio sui quattro mega-trend individuati, sui rischi che essi comportano nel lungo periodo e che possono innescare la necessità di un intervento dello Stato Sociale. Anche shock come la pandemia COVID-19 e la crisi energetica causata dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina hanno enormi conseguenze sociali ed economiche e profonde implicazioni per lo Stato Sociale.

In una prospettiva storica di lungo periodo, tuttavia, queste crisi globali non rappresentano solo una sfida per lo Stato Sociale, ma aprono anche opportunità di progresso. La storia ci dice che sono state le pandemie del XVI-XVIII secolo a creare i primi sforzi collettivi per organizzare e finanziare il miglioramento dei servizi igienici e della salute pubblica (Swaan, 1988). Di fatto, questi sforzi, insieme alle guerre, hanno contribuito alla nascita di quello che oggi conosciamo come Stato Sociale. Le pandemie non colpiscono solo i poveri, ma anche i ricchi, e di conseguenza possono rendere i più abbienti più disposti a sostenere e finanziare l'azione dello Stato.

1.2 Il cambiamento demografico

La transizione demografica

Il cambiamento demografico influenza la situazione sociale ed economica di tutti i Paesi Europei. Lo Stato Sociale in Europa si è sviluppato in un periodo in cui il numero di persone in età lavorativa aumentava più rapidamente rispetto al numero di bambini e anziani. Le economie e le società hanno beneficiato di questo "dividendo demografico" nella seconda parte del XX secolo (Mason et al., 2017). Questo periodo ha infatti visto l'espansione dei sistemi di welfare. In particolare, le pensioni di vecchiaia finanziate a ripartizione hanno portato sia ad un aumento della spesa per le pensioni sia al pensionamento di persone ad un'età sempre più bassa.

Un ulteriore calo del tasso di mortalità e di natalità ha portato all'invecchiamento della popolazione e a cambiamenti nella sua struttura per età. Gli anziani rappresentano una quota crescente della popolazione, mentre la quota di bambini, giovani e persone in età lavorativa è in calo. A partire dagli anni '90, i sistemi di welfare hanno iniziato ad adattarsi ad alcune delle conseguenze del cambiamento demografico, ad esempio eliminando gradualmente i programmi di pensionamento anticipato e aumentando l'età pensionabile legale, oltre a promuovere un invecchiamento attivo e in buona salute.

Il tasso di fertilità nell'UE è diminuito bruscamente nel periodo 1950-2000, poi è aumentato leggermente tra il 2000 e il 2010, prima di diminuire nuovamente dal 2016 in poi. Questo calo (quasi) continuo è stato determinato da una serie di fattori. Tra questi, la stabilità economica e politica, l'accesso all'alloggio, la disponibilità di servizi di assistenza all'infanzia e di politiche sociali a sostegno delle famiglie, l'assistenza sanitaria alla riproduzione, la capacità di conciliare la vita lavorativa e quella familiare e la divisione di genere del lavoro di cura all'interno della famiglia. Secondo le statistiche di Eurostat, il tasso di fertilità complessivo - il numero di figli per ogni donna in età fertile - è sceso in media nell'UE da 2,4 nel 1970 a 1,5 nel 2020. Nel 1990, la maggior parte degli Stati Membri registrava già tassi di fertilità ben al di sotto del 2,1, il livello necessario per rimpiazzare la popolazione esistente.

Un importante fattore alla base del calo dei tassi di fertilità è la mancanza di figli, che è in parte il risultato di persone che rimandano la genitorialità, in parte di decisioni consapevoli di non avere figli. La mancanza di figli è in aumento nella maggior parte dei Paesi sviluppati. Nell'UE, la percentuale più alta si registra in Austria e Spagna, dove oltre il 20% delle donne tra i 40 e i 44 anni non ha figli. Anche l'età media delle donne che partoriscono il primo figlio è aumentata, passando dai 29 anni del 2001 ai 31 del 2020. Ciò ha fatto sì che i bambini e i giovani costituiscano una percentuale minore della popolazione e, secondo le proiezioni demografiche, questa tendenza continuerà nei prossimi decenni. Ciò suggerisce che una quota decrescente della spesa per il welfare sarà destinata alle generazioni più giovani, anche se potrebbe anche consentire di investire più denaro nello sviluppo di ciascun bambino e giovane.

Anche la dimensione media dei nuclei familiari è diminuita, con i valori più bassi negli Stati Membri scandinavi e in Germania, compresi tra 1,8 e 2,0 nel 2021 (secondo il database familiare dell'OCSE). Questo fenomeno di nuclei familiari più piccoli e di un numero crescente di famiglie monoparentali richiede l'attenzione dei responsabili politici anche per la vulnerabilità economica ed emotiva delle persone che svolgono lavori di cura (come le madri single o coloro che assistono parenti con malattie o disabilità di lunga durata) o che sono esse stesse dipendenti (come una quota crescente di anziani).

Il calo dei tassi di mortalità e l'aumento dell'aspettativa di vita sono importanti conquiste sociali. Tuttavia, l'aumento del numero di anziani, e soprattutto di anziani fragili, ha anche implicazioni per lo Stato Sociale. Secondo le proiezioni di Eurostat, la popolazione dell'UE di età pari o superiore a 75 anni passerà da 43,8 milioni nel 2020 a 75,4 milioni nel 2050. Ciò comporterà un aumento della domanda non solo di pensioni più lunghe, ma anche di assistenza sanitaria e a lungo termine, con un conseguente aumento del fabbisogno di risorse finanziarie e umane (compresi gli operatori sanitari ben retribuiti).

Le sfide della migrazione in corso fanno sì che le politiche di integrazione e immigrazione assumano importanza nel dibattito sul futuro della protezione sociale e dello Stato Sociale. La pandemia COVID-19 e le sue conseguenze sul mercato del lavoro hanno evidenziato ancora una volta la posizione ambivalente dei lavoratori migranti nelle economie europee. Da un lato, sono spesso impiegati in occupazioni chiave - come autisti, addetti alla lavorazione dei prodotti alimentari e all'agricoltura, assistenti e addetti alle pulizie - che hanno mantenuto in funzione i servizi di base durante la pandemia. Dall'altro, hanno legami più fragili con il mercato del lavoro e quindi corrono un rischio maggiore di essere sfollati in caso di crisi. In società diverse con mercati del lavoro diseguali, trascurare questi rischi potrebbe portare a costi elevati a lungo termine, come sacche di povertà, esclusione e segregazione etnica.

L'UE deve attrarre immigrati qualificati da Paesi Terzi, in linea con il suo fabbisogno di manodopera, ma senza privare le economie emergenti delle loro persone più talentuose. È quindi positivo che la Commissione Europea abbia riconosciuto il ruolo economico e sociale cruciale che i migranti già svolgono nell'UE nel suo pacchetto migratorio dell'aprile 2022 e nel suo impegno a presentare proposte a livello europeo nel 2023 sul riconoscimento delle qualifiche dei cittadini non UE (Commissione Europea, 2022a). L'immigrazione extracomunitaria non è una "pallottola d'argento" in grado di compensare il declino dei tassi di fertilità o di garantire la sostenibilità del sistema pensionistico. Ciononostante, le politiche del mercato del lavoro volte a incrementare la partecipazione degli immigrati alla forza lavoro potrebbero generare un significativo gettito fiscale aggiuntivo per contribuire a pagare la spesa dello Stato Sociale (Commissione Europea, 2020a).

La mobilità del lavoro all'interno dell'Europa tende anche ad ampliare le differenze di sviluppo demografico tra gli Stati Membri. I flussi migratori in uscita dai Paesi dell'Europa centrale e orientale (in particolare verso l'Europa nord-occidentale) portano ad un più rapido invecchiamento della popolazione in questi Paesi e in alcuni casi ad una "fuga di cervelli". La sfida consiste nel raggiungere un equilibrio, in termini giuridici e politici, tra due principi essenziali dell'UE: la libera circolazione dei lavoratori da un lato e la convergenza economica e sociale tra le regioni dall'altro (Comitato europeo delle regioni, 2020).

La mobilità ha anche un aspetto regionale. I giovani spesso migrano verso le città e le regioni più sviluppate, allontanandosi dalle aree rurali e dalle regioni meno sviluppate. Ciò provoca l'invecchiamento della popolazione in queste ultime, con implicazioni per l'organizzazione e l'erogazione dei servizi sociali.

Le proiezioni e le analisi presentate in questo capitolo si basano sui dati disponibili prima dell'inizio della guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina nel febbraio 2022. Ciò ha avuto un impatto, tra l'altro, sui flussi migratori e sulle popolazioni dei Paesi che hanno ricevuto il maggior numero di migranti dall'Ucraina.

Dipendenza economica e Stato Sociale: progresso economico e sociale per tutte le generazioni

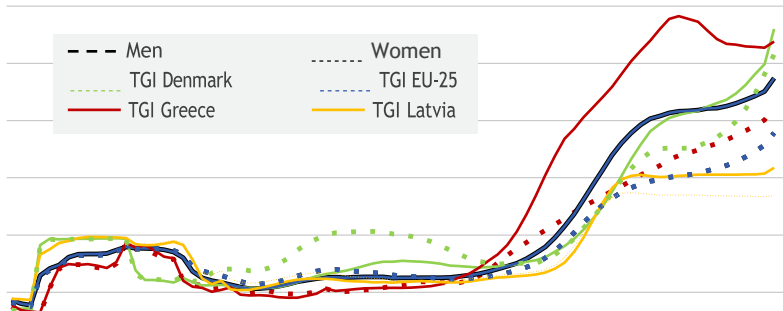
L'impatto delle tendenze demografiche sul finanziamento sostenibile dello Stato Sociale è influenzato da una serie di fattori. Non si tratta semplicemente di confrontare le dimensioni della popolazione in età lavorativa con quelle della popolazione al di sopra dell'età pensionabile. Il tasso di dipendenza demografica, utilizzando confini di età fissi, non equivale necessariamente alla dipendenza economica per quanto riguarda la capacità di generare entrate per finanziare la spesa sociale. Il tasso di attività e la produttività di coloro che lavorano e i tassi di occupazione degli anziani svolgono un ruolo fondamentale. Le opzioni politiche, come in particolare l'innalzamento dell'età pensionabile legale, gli incentivi a posticipare l'uscita dal lavoro, la modifica delle modalità di calcolo delle prestazioni e il livello dei tassi di contribuzione, hanno un impatto cruciale sul finanziamento sostenibile dello Stato Sociale.

Nel corso della vita, gli europei, in media, diventano economicamente indipendenti all'età di 25 anni, nel senso che il loro reddito da lavoro inizia a superare la spesa per i consumi (Figura 1). Perdono questa indipendenza intorno ai 60 anni, anche se con variazioni significative tra gli Stati Membri. Al di sotto e al di sopra di queste età, sono necessari ulteriori trasferimenti, sia pubblici che privati, per finanziare i loro consumi (compresa la loro quota di spesa pubblica) (Istenič et al., 2016).

I maggiori trasferimenti pubblici netti sono ricevuti dal gruppo di persone più anziane, quelle di 80 anni o più, a causa della loro dipendenza dalle pensioni e (spesso) dall'assistenza a lungo termine. Il numero crescente di europei che raggiungono questa ("quarta") età creerà crescenti pressioni finanziarie. Per finanziare i consumi degli anziani principalmente con i trasferimenti pubblici, sono necessari investimenti sociali per stimolare redditi più elevati durante la vita lavorativa. Ciò significa lavorare più a lungo e aumentare l'età effettiva di pensionamento. Ciò significa anche stimolare l'occupazione delle donne, il cui reddito da lavoro nel corso della vita è in media molto più basso di quello degli uomini. Per pagare lo Stato Sociale del futuro sarà necessaria una forza lavoro più numerosa, meglio formata e più produttiva.

Lo Stato Sociale è già orientato verso gli anziani (Gál et al., 2018). In media, la spesa per la protezione sociale ammonta a circa il 30% del PIL nell'UE, di cui le prestazioni per gli anziani, principalmente le pensioni, rappresentano quasi la metà, mentre la spesa per il sostegno alle famiglie e ai bambini rappresenta solo l'8% circa. Lo stesso schema di base è evidente in tutti gli Stati Membri (Figura 1), anche se con variazioni piuttosto ampie. In Grecia, i trasferimenti agli anziani sono relativamente elevati, mentre la spesa per i più giovani è bassa. In Grecia, inoltre, i pagamenti agli anziani aumentano prima nel profilo d'età, mentre in Danimarca questo fenomeno è ritardato (i trasferimenti raggiungono il picco solo nelle fasce d'età più avanzate). Ci sono anche Stati Membri, come la Lettonia, con trasferimenti agli anziani relativamente bassi.

Figura 1: profili d'età dei trasferimenti pubblici negli Stati Membri



Fonte: Source: Istenič et al. (2016). Based on NTA 2010 data. Note: TGI = public transfer inflows.

Nell'ultimo decennio la spesa per la protezione sociale nell'UE è aumentata in media dell'1,4% all'anno. La spesa per le pensioni è aumentata in quasi tutti gli Stati Membri. Sono aumentate anche le spese per le famiglie e i bambini in alcuni Stati Membri, in particolare in Polonia, a seguito dell'introduzione nel 2017 di un sussidio universale per i bambini (il "sussidio 500+").

La diminuzione del numero di bambini, e quindi del numero di persone in età lavorativa in futuro, rafforza la necessità di investimenti sociali. Tali investimenti hanno molteplici benefici a lungo termine: favoriscono lo sviluppo economico, aumentano i redditi da lavoro, riducono i rischi di disoccupazione e povertà grazie allo sviluppo delle competenze e contribuiscono al benessere nell'arco della vita. Consente di aumentare la spesa per persona senza aumentare la spesa complessiva. Ad esempio, la partecipazione all'educazione e all'assistenza della prima infanzia è aumentata in molti Stati Membri, mentre la povertà tra i bambini è diminuita (si veda la sezione 1.3). Questo approccio, che consiste nell'investire nelle prime fasi della vita, comporta un diverso equilibrio di spesa per le due generazioni "dipendenti" - giovani e anziani - nell'ambito del "contratto di cittadinanza sociale" tra generazioni.

L'ultimo rapporto della Commissione europea sui cambiamenti demografici prevede un'ulteriore riduzione della popolazione in età lavorativa nei prossimi decenni (a seconda delle ipotesi sui tassi di natalità, mortalità e migrazione). Ciò porterà a un peggioramento della "dipendenza demografica" (il rapporto tra le persone in età lavorativa e quelle più giovani e anziane) da 2,9 nel 2019 a 1,7 nel 2070 (Commissione europea, 2020b, pagg. 15 e 19). Un aumento della dipendenza demografica non significa però necessariamente una maggiore dipendenza economica. Questa rimarrebbe invariata se il tasso di occupazione nella fascia d'età 20-64 aumentasse all'85% entro il 2070 e se allo stesso tempo l'età media di pensionamento salisse a 70 anni (Figura 2). Un aumento del tasso di occupazione vicino all'85% potrebbe infatti portare a un numero di occupati ancora maggiore di quello attuale.

Lo scenario sopra descritto è molto ambizioso. Affinché le persone rimangano economicamente attive fino a 70 anni, in media, è necessario che la salute e l'aspettativa di vita migliorino ulteriormente. Si ipotizza anche una diminuzione della quantità di lavoro fisico da svolgere, grazie ai cambiamenti tecnologici. Saranno quindi necessarie misure di sostegno che consentano alle persone di lavorare più a lungo e di raggiungere la pensione in buona salute, come l'apprendimento permanente e condizioni di lavoro adeguate all'età. Occorreranno anche accordi più flessibili per il passaggio dalla vita lavorativa alla pensione e un sostegno per le persone con disabilità legate all'età che non sono in grado di lavorare.

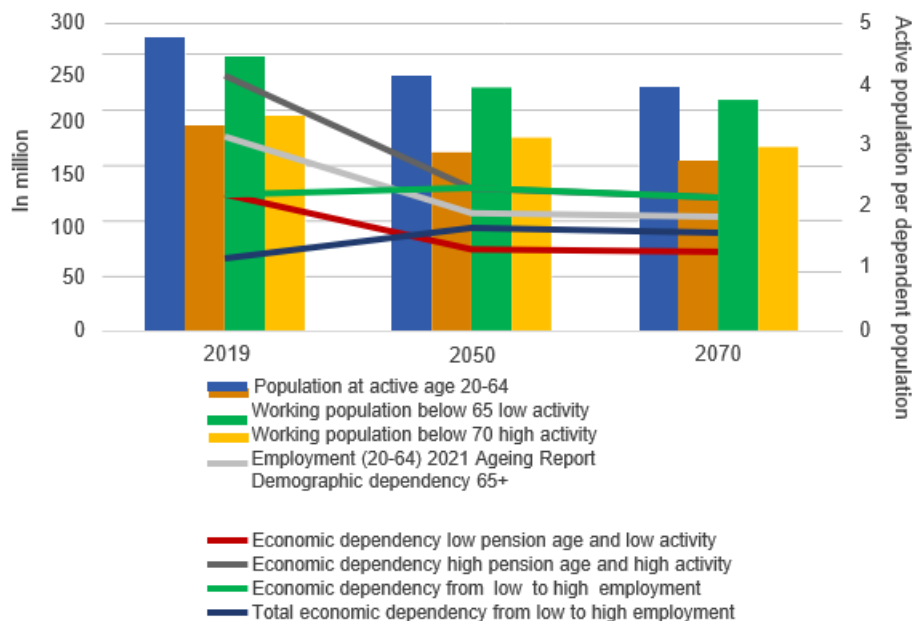
Con l'aumento del tasso di occupazione degli anziani, occorrerà prestare molta attenzione alle differenze regionali all'interno dell'UE. Le simulazioni teoriche mostrano che, semplicemente per mantenere il tasso di occupazione al livello del 2020, entro il 2040 le persone in alcune regioni dovrebbero lavorare fino a 75 anni, soprattutto in alcuni Stati Membri orientali e meridionali (Commissione Europea, 2021b). Ciò richiederebbe un forte aumento del numero di donne che svolgono un lavoro retribuito e una riduzione dell'emigrazione. Un altro fattore importante è il numero di anni di vita in buona salute che rimangono alle persone quando si avvicinano alla vecchiaia. Nel 2019 questo numero variava molto da un Paese all'altro - da 16,2 a 65 anni in Svezia a solo 4,2 in Lettonia - e differiva significativamente tra le persone a seconda del loro livello di salute, reddito e istruzione.

La futura crescita economica potrebbe consentire un aumento della spesa per la protezione sociale in termini reali, senza danneggiare le finanze pubbliche. Alcune previsioni ottimistiche vedono il PIL più che raddoppiare in termini reali nei prossimi 50 anni. La spesa sociale potrebbe trarne beneficio, senza per questo assorbire una quota maggiore del reddito nazionale.

Alcune proiezioni (che ipotizzano il mantenimento dell'attuale livello di protezione sociale) mostrano anche che, nonostante l'aumento della spesa per gli anziani, il progresso economico verrebbe mantenuto per il resto della popolazione (Pacolet et al., 2021). In effetti, si prevede che la spesa sociale per i pensionati aumenterà del 73% in termini reali nel periodo 2019-2070, il che lascerebbe ancora spazio a un aumento del PIL pro capite del 129% per il resto della popolazione (Tabella A2 in allegato). È tutt'altro che scontato, tuttavia, che

si realizzi uno scenario di crescita così ottimistico, soprattutto a causa dei vincoli ambientali. In uno scenario meno ottimistico, lo Stato Sociale dovrebbe comunque trovare un modo per finanziare i bisogni del crescente numero di anziani.

Figura 2: Dipendenza demografica ed economica nell'UE



Fonte: Calcoli stilizzati basati sulle proiezioni della Commissione Europea. Eurostat, statistiche sulla popolazione - popolazione al 1° gennaio per età, sesso e tipo di proiezione [proj_19np].

Note: Dipendenza demografica 65+ = pop. 20-64/pop. 65+; dipendenza economica bassa età pensionabile e bassa attività = popolazione attiva sotto i 65 anni, 70 % tasso di occupazione/pop. 65+; dipendenza economica alta età pensionabile e alta attività = popolazione attiva sotto i 70 anni, tasso di occupazione dell'85%/pop. 70+; dipendenza economica da bassa ad alta occupazione = bassa nel 2019; alta dal 2050 in poi; dipendenza economica totale da bassa ad alta occupazione = come la precedente, ma includendo gli inattivi al di sotto dei 65 o 70 anni.

La "spesa totale legata all'età" nell'UE (che comprende la spesa per le pensioni, l'assistenza sanitaria, l'assistenza a lungo termine e l'istruzione) dovrebbe aumentare dal 24% del PIL nel 2019 a circa il 26% entro il 2070. La percentuale di popolazione di 65 anni e oltre aumenterebbe da circa il 20% al 30% (Commissione europea, 2021c). Va notato che questo scenario, che non prevede cambiamenti di politica, implica, in particolare, un significativo deterioramento dell'adeguatezza delle pensioni. Mentre si prevede che la spesa pubblica per le pensioni rimanga vicina all'attuale livello dell'11,6% del PIL, sia il rapporto tra prestazioni (pensioni medie in relazione ai salari medi) che la copertura diminuirebbero. L'ipotesi è che l'età media effettiva di uscita dal lavoro aumenti da 63,8 a 65,6 anni. Ciò sarebbe accompagnato da un aumento della spesa per la sanità e l'assistenza a lungo termine, rispettivamente di 0,9 e 1,1 punti percentuali del PIL. 1,1 punti percentuali del PIL. I progressi tecnologici e terapeutici nell'assistenza sanitaria sono sempre più costosi e l'aumento della popolazione anziana bisognosa di cure comporterà un notevole incremento dei costi per l'assistenza a lungo termine.

Distribuzione per età della povertà e sfide per lo Stato Sociale

Il cambiamento della struttura per età della popolazione influisce anche sulle modalità tradizionali di redistribuzione delle risorse tra le generazioni (e all'interno di esse). I bambini e i giovani sono sostenuti principalmente da trasferimenti privati all'interno delle loro famiglie, con un certo sostegno pubblico attraverso gli assegni familiari e i servizi pubblici. Gli anziani sono sostenuti principalmente dalla protezione sociale pubblica e, in misura minore, dal risparmio privato.

Lo Stato Sociale nell'UE si trova ad affrontare una duplice sfida. Da un lato, sono necessarie maggiori risorse per gli anziani, a causa dell'invecchiamento della popolazione. Dall'altro lato, vi è anche una pressione per destinare maggiori risorse alle generazioni più giovani. In particolare, è necessario offrire ai giovani un migliore accesso ad un'istruzione e ad una formazione di alta qualità, in modo che possano accedere a posti di lavoro di qualità. Questo aspetto è stato sottolineato dai danni all'occupazione giovanile causati dalla Grande Recessione, con i suoi effetti "cicatrizzanti" e il rischio di una "generazione perduta". I bambini e i giovani sono anche più a rischio di povertà rispetto ad altri gruppi. Nel 2020, quasi un quinto (19,5%) di tutti i bambini sotto i 18 anni nell'UE era a rischio di povertà - in altre parole, viveva in famiglie con un reddito inferiore al 60% della media dopo i trasferimenti sociali. Questo dato si confronta con il 16,3% delle persone in età lavorativa (18-64 anni) e il 17,3% degli anziani (65 anni e oltre). Tuttavia, vi sono notevoli variazioni tra gli Stati Membri e in alcuni Paesi gli anziani sono più a rischio di povertà rispetto ai giovani.

Tra il 2015 e il 2021, il "tasso di rischio di povertà" per i bambini e i giovani sotto i 18 anni nell'UE-27 è sceso dal 21,4% al 19,5%, grazie alla ripresa delle famiglie in età lavorativa dalla Grande Recessione. Eppure la povertà rimane una sfida importante per lo Stato Sociale. Per le persone di 65 anni o più, il tasso di rischio di povertà è aumentato dal 13,7% al 16,8% nello stesso periodo. Il rischio di povertà dei bambini dipende anche dalla composizione del nucleo familiare, dall'intensità del lavoro, dal livello di istruzione e dal background migratorio dei genitori. La povertà infantile nelle famiglie monoparentali e numerose è particolarmente elevata, anche negli Stati Membri che presentano comunque bassi tassi di rischio di povertà. La povertà infantile o l'esclusione sociale sono un punto debole del modello sociale europeo, così come la disoccupazione o il fatto di avere un lavoro precario e poco retribuito tra i giovani di 18-24 anni. Il rischio di povertà tra gli anziani è un problema particolare negli Stati Membri dell'UE dell'Europa centrale e orientale, in particolare negli Stati Baltici, in Bulgaria e in Croazia.

1.3 Recenti tendenze delle disuguaglianze nell'occupazione e nel reddito da lavoro

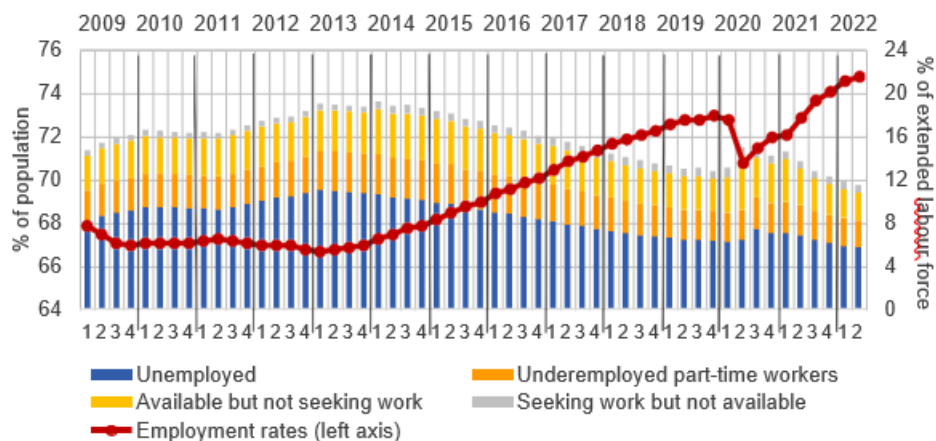
I mercati del lavoro nell'UE sono esposti alle tendenze demografiche (che influenzano l'offerta potenziale di lavoro), ai cambiamenti tecnologici, alla transizione verde e alla globalizzazione (compreso il possibile fenomeno del reshoring). In alcuni Stati Membri sono modellati inoltre dalla decentralizzazione della contrattazione collettiva e dalla deregolamentazione. Questi sviluppi creano ampi rischi sociali per alcune forme di lavoro e per alcuni gruppi - tra cui i giovani, le persone poco qualificate e i migranti - che devono essere mitigati dalla protezione sociale. Allo stesso tempo, lo Stato Sociale deve anche affrontare i problemi strutturali del mercato del lavoro e le crisi periodiche dell'occupazione.

La mega-tendenza del cambiamento del mondo del lavoro deve essere vista in una prospettiva a lungo termine, anche se la Grande Recessione, la pandemia COVID-19 e la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina hanno fornito stress test istruttivi. Questa sezione esamina le sfide su come aumentare i tassi di occupazione, garantire una quota più equa del reddito nazionale per il lavoro, promuovere posti di lavoro di alta qualità e fornire protezione sociale alle persone in forme di lavoro in evoluzione - in particolare, nel lavoro non standard e nel lavoro autonomo.

Verso un tasso di occupazione più elevato

Uno degli obiettivi principali dello Stato Sociale è la piena occupazione, al fine di fornire un reddito da lavoro a tutte le famiglie e garantire il finanziamento sostenibile della spesa pubblica. A partire dalla Strategia di Lisbona (2000-2010), l'obiettivo di aumentare l'occupazione, in particolare delle donne, dei giovani e degli anziani, nonché dei migranti, è stato inserito nell'agenda politica dell'UE. Alla luce dell'invecchiamento della popolazione, la successiva strategia "Europa 2020" ha fissato l'obiettivo di "aumentare il tasso di occupazione della popolazione di età compresa tra 20 e 64 anni ad almeno il 75%"; nel marzo 2021 è stato fissato un nuovo obiettivo del 78% per il prossimo decennio (Commissione Europea, 2021a). In effetti, nel 2019, prima dell'epidemia di COVID-19, 17 Stati Membri avevano già raggiunto l'obiettivo del 75% (secondo l'indagine sulle forze di lavoro dell'UE: EU-LFS). Dopo un calo nel 2020, il tasso di occupazione dell'UE si è ripreso nel 2021 e ha raggiunto il 74,8% nel secondo trimestre del 2022. Solo cinque Stati Membri erano ancora al di sotto del 70% (Italia, Grecia, Romania, Croazia e Spagna), mentre otto Stati Membri erano al di sopra dell'80% (Paesi Bassi, Svezia, Estonia, Cechia, Germania, Malta, Danimarca e Ungheria).

Figura 3: Tasso di occupazione trimestrale delle persone di età compresa tra i 20 e i 64 anni e carenza del mercato del lavoro, UE 2009-2022



Fonte: [Eurostat \(seasonally adjusted data\)](#).

Una sfida importante è in che modo incrementare la percentuale di donne occupate, che rimane inferiore a quella degli uomini: ciò riguarda in particolare le donne che hanno figli relativamente presto, che spesso si ritirano dal mercato del lavoro a causa della mancanza di sostegno per conciliare lavoro e vita familiare. La sottoccupazione a tempo parziale è relativamente alta in diversi Stati Membri, ma è in calo, mentre alcune persone in età lavorativa e disponibili al lavoro sono state scoraggiate dal cercarlo (Figura 3).

Allo stesso tempo, il tasso di occupazione nell'UE tra le persone di età compresa tra i 55 e i 64 anni è aumentato da meno del 40% nei primi anni 2000 a quasi il 60% nel 2020. Questo è il risultato della graduale eliminazione delle opzioni di pensionamento anticipato e dell'innalzamento dell'età pensionabile legale, ed è una tendenza destinata a continuare. (Per maggiori dettagli, consultare il sito web di Eurostat).

Un'altra sfida riguarda la disoccupazione giovanile. Sebbene ci siano stati alcuni miglioramenti negli ultimi due decenni, i giovani lavoratori sono ancora molto vulnerabili. Nell'UE-27 la disoccupazione tra i giovani di età compresa tra i 15 e i 24 anni superava il 15% della forza lavoro nel 2020 e il 6% del gruppo di età. In alcuni Stati Membri meridionali e orientali il tasso di disoccupazione era preoccupantemente doppio, con il rischio di effetti cicatrizzanti a lungo termine sulla vita lavorativa dei giovani. Molti giovani lavoratori iniziano con lavori temporanei, poco retribuiti e precari, che in alcuni casi non rappresentano una fase transitoria di "ingresso", ma una trappola della mobilità. (Inoltre, quasi il 18% delle persone di età compresa tra i 20 e i 34 anni nell'UE (quasi il 30% in Italia) non aveva né un lavoro né un'istruzione o una formazione ("NEET") nel

2020, sebbene questa cifra sia diminuita in quasi tutti gli Stati Membri dal 2011, dopo la Grande Recessione. L'inattività giovanile è una sfida strutturale, che richiede misure per fornire ai giovani opportunità di istruzione e formazione di alta qualità, opportunità di lavoro di alta qualità e l'integrazione nel mondo del lavoro - altrimenti ci saranno conseguenze a lungo termine per la spesa sociale e il suo finanziamento. Aiutare i giovani a trovare lavoro è stato a lungo sostenuto dai programmi e dalle politiche dell'UE, con l'obiettivo di ridurre le conseguenze sul mercato del lavoro e aumentare la loro attività economica per tutta la vita. (Per maggiori dettagli, consultare il sito web di Eurostat).

Esiste, inoltre, un notevole margine di manovra per aiutare un maggior numero di persone con disabilità a trovare lavoro. Solo la metà dei 42,8 milioni di persone disabili in età lavorativa nell'UE ha un lavoro. Nel 2021 il divario occupazionale dei disabili (tra persone con e senza disabilità) era di 23 punti percentuali. L'occupazione è il modo migliore per garantire l'autonomia economica e l'inclusione sociale, sfruttando al contempo il talento e il potenziale delle persone (Commissione Europea, 2022b).

La pandemia COVID-19 ha indicato una maggiore resilienza del mercato del lavoro rispetto alla Grande Recessione, in quanto i livelli di occupazione sono stati colpiti meno gravemente (il tasso di occupazione è sceso di meno di 2 punti percentuali nel 2020). Ciò è stato in parte dovuto all'uso diffuso di regimi di conservazione del posto di lavoro (o di lavoro a tempo ridotto), che hanno mantenuto i lavoratori legati ai loro datori di lavoro anche se l'orario di lavoro è stato notevolmente ridotto (di oltre il 10% in tutta l'UE nel 2020). Oltre 40 milioni di lavoratori hanno beneficiato di schemi di conservazione del posto di lavoro durante la prima ondata COVID-19 (Müller e Schulten, 2020). Durante le ondate successive, il lavoro a tempo ridotto e altre misure hanno mantenuto il tasso di disoccupazione più stabile: non ha superato l'8% (un aumento di 1 punto percentuale) in tutta l'UE nel 2021.

Sebbene la conservazione del posto di lavoro sia stata importante per "accaparrarsi" l'occupazione durante la pandemia, le misure di protezione sociale in risposta ad essa sono state inadeguate in alcuni Stati Membri. Ciò include norme inadeguate in materia di indennità di malattia, carenze nella salute e nella sicurezza sul luogo di lavoro, mancanza di protezione per alcuni tipi di lavoratori e lacune nella protezione del reddito per i gruppi vulnerabili (come i lavoratori autonomi). Molte misure hanno protetto solo alcune fasce della forza lavoro e non necessariamente tutti coloro che ne avevano più bisogno (Baptista et al., 2021). Molti lavoratori part-time o con contratti a tempo determinato si sono trovati senza sufficienti prestazioni contributive e hanno dovuto fare affidamento sui regimi di reddito minimo.

Distribuzione del reddito da lavoro

Si possono individuare alcune tendenze generali a lungo termine nella distribuzione del reddito da lavoro, nonostante le significative variazioni tra gli Stati Membri.

In primo luogo, la quota complessiva del lavoro sul reddito nazionale è diminuita dagli anni '90, ma è rimasta relativamente stabile dal 2000 circa. Il valore più basso è stato raggiunto poco prima della Grande Recessione, ma da allora è leggermente risalito. (Ciò significa che il (spesso discusso) calo a lungo termine della quota del lavoro si è verificato principalmente tra la fine degli anni '70 e il 2000 circa. La quota di lavoro nell'UE non è tornata al picco raggiunto nella seconda metà del secolo scorso e in diversi Stati Membri ha continuato a diminuire (ETUI e CES, 2021; OCSE e ILO, 2015), il che implica un disaccoppiamento generale dei salari dalla crescita della produttività.

In secondo luogo, i salari più bassi sono un problema preoccupante in termini personali, anche se le privazioni materiali e l'intensità lavorativa molto bassa sono diminuite tra il 2012 e il 2019, indicando miglioramenti negli standard di vita (Commissione Europea, 2021d, p. 39f). Nel 2018, il 15,2% dei lavoratori nell'UE aveva una retribuzione bassa, con una percentuale che variava dal 3,6% in Svezia al 23,5% in Lettonia. Anche in Svezia, con un sistema di welfare avanzato, i salari più bassi sono raddoppiati dal 2006. Nella maggior parte degli altri Stati Membri, la crescita dei salari per il 40% inferiore è rimasta al di sotto della media nazionale dall'inizio degli anni 2000. Un caso di successo è il Portogallo, in cui la percentuale di lavoratori a bassa retribuzione si è ridotta dal 20,7% del 2006 al 4,0% del 2018, almeno nelle aziende con 10 o più dipendenti

(che di solito pagano di più di quelle più piccole). I bassi salari sono diminuiti anche negli Stati Membri dell'UE centrali e orientali. I posti di lavoro a bassa retribuzione hanno alcune caratteristiche comuni: sono per lo più occupati da persone giovani, poco qualificate o provenienti da un contesto migratorio.

Questi posti di lavoro tendono inoltre ad avere contratti a tempo determinato e a concentrarsi in particolari settori economici. Si osserva quindi un aumento della disuguaglianza dei redditi da lavoro, in netto contrasto con l'obiettivo dell'UE di una crescita inclusiva.

Un'altra sfida è rappresentata dall'aumento del lavoro autonomo fittizio e, più in generale, del lavoro autonomo involontario in solitaria, che rischia di ingrossare le fila di coloro che percepiscono un reddito basso (si veda la sezione 2.3) (Spasova e Wilkens, 2018).

A causa di queste disuguaglianze, il 9% dei lavoratori dell'UE era a rischio di povertà nel 2021 (la Romania era tra i peggiori risultati, con il 15,2%, mentre la Finlandia era tra i migliori con il 2,8%). La povertà può derivare da una bassa intensità lavorativa e da famiglie senza lavoro, ma la povertà lavorativa appare anche fortemente associata a salari bassi, in particolare nelle famiglie con bambini. Gli stipendi bassi sono anche fortemente associati all'insicurezza finanziaria, ovvero all'incapacità generale delle famiglie o degli individui di far fronte a shock economici come la disoccupazione, le spese impreviste o l'inflazione elevata e i costi dei servizi (come quelli causati dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina). Sebbene il legame tra povertà patrimoniale (di liquidi) e basso reddito sia molto stretto, l'insicurezza finanziaria colpisce anche molti colletti bianchi intermedi e le loro famiglie (famiglie di medio livello), a causa delle bollette del mutuo e delle esigenze familiari (OCSE, 2021a).

La terza tendenza generale nella distribuzione del reddito è che le donne sono ancora penalizzate dalle disuguaglianze di genere. E questo nonostante le ampie variazioni tra i singoli Stati Membri e i miglioramenti complessivi che si sono verificati (almeno fino alla pandemia). Il "gender earnings gap" complessivo tiene conto dei guadagni, delle ore lavorate e del tasso di occupazione delle donne. Nel 2018 è stato più ridotto in Portogallo, Slovenia e Lussemburgo, moderato negli Stati Membri scandinavi e più ampio in Italia, Austria e Paesi Bassi. (Per maggiori dettagli si veda l'indice Eurostat, basato sull'indagine sulla struttura delle retribuzioni e sull'EU-LFS).

In quarto luogo, sebbene i lavori a bassa retribuzione possano essere un trampolino di lancio per una carriera successiva, molti di essi rappresentano invece un vicolo cieco. Questo è particolarmente vero negli Stati Membri con un alto tasso di disoccupazione e con un'alta percentuale di persone con basse competenze e altre vulnerabilità (Filomena e Picchio, 2021). Le persone con salari bassi soffrono di una mancanza di mobilità verso l'alto, mentre quelle ai vertici raramente affrontano la mobilità verso il basso (Commissione Europea, 2020c). Ci sono anche alcuni segnali che indicano che la mobilità intra-generazionale verso l'alto sta diminuendo in termini complessivi. In Italia, ad esempio, si assiste non solo ad una riduzione nel tempo della possibilità di ottenere miglioramenti stabili, ma anche a nuovi rischi di perdita di reddito per le persone in età lavorativa primaria (35-45 anni). Questi nuovi rischi penalizzano soprattutto le donne, i disoccupati di lunga durata e le fasce di età più giovani (che rischiano anche di perdere il vantaggio delle competenze). Si assiste quindi non solo a cicli di povertà e bassi salari, ma anche ad un più generale declino delle pari opportunità per tutti e della possibilità di ottenere una mobilità verso l'alto nel corso della vita (Raitano e Subioli, 2022). Inoltre, i lavoratori vulnerabili sono più esposti agli effetti della digitalizzazione e della transizione verde, in quanto hanno meno accesso alla formazione e sono meno capaci di adattarsi ai cambiamenti.

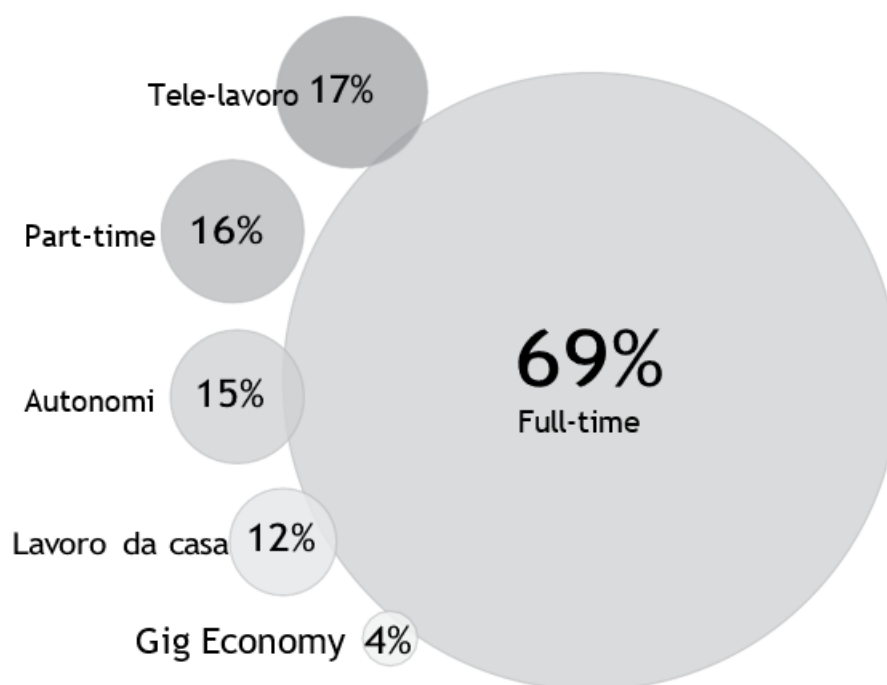
Forme di lavoro in continua evoluzione

Lo Stato Sociale è stato concepito sulla base del presupposto di un'occupazione standard stabile

- cioè un contratto di lavoro a tempo pieno e indeterminato di un lavoratore con un unico datore di lavoro, entrambi pagano i contributi sociali. Negli ultimi 20 anni, circa il 60% dei lavoratori dell'UE ha avuto questo tipo di contratto di lavoro (secondo l'IFL dell'UE per il 2021). Una percentuale significativa di persone lavora in varie forme di occupazione non standard.

- queste sono diventate più diverse e si sovrappongono sempre più, anche se la loro quota totale di occupazione non è cambiata (circa il 40%). È sempre più difficile classificare i nuovi lavori in termini legali, con il rischio di una protezione sociale e di diritti del lavoro inadeguati. L'avvento dell'economia digitale ha portato con sé tutta una serie di nuovi modelli economici, come la sharing economy, la platform economy, la gig economy, l'economia collaborativa, l'economia on-demand e l'economia peer-to-peer. Questo sviluppo pone questioni fondamentali per la regolamentazione del lavoro e l'erogazione del welfare.

Figura 4: Occupazione standard e non standard in % del totale, UE 2021



Fonte: Indagine EU-LFS e indagine ETUI sul lavoro in Internet e sulle piattaforme 2021. Note: Le cifre nelle bolle non corrispondono al 100% poiché alcune categorie si sovrappongono.

Prevalenza di forme di lavoro non standard

Il lavoro non standard (o atipico) non è una novità. Dagli anni '80, la deregolamentazione del diritto del lavoro, le pressioni competitive e il decentramento della contrattazione hanno portato a forme di occupazione più flessibili.

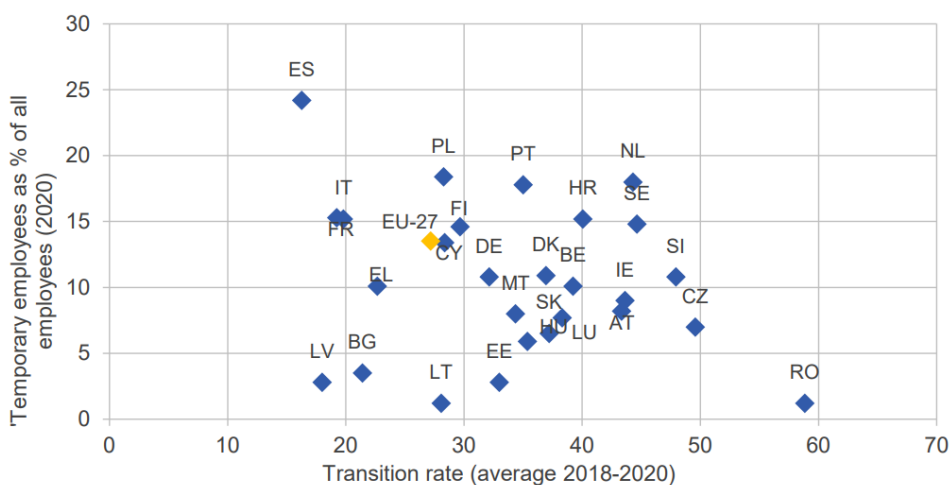
Il lavoro temporaneo e a tempo parziale non è aumentato in modo sostanziale nell'UE nel suo complesso negli ultimi anni. Nel 2019-2020 si è registrata una riduzione a breve termine del lavoro temporaneo, causata dalla pandemia. Ma c'è stato anche un leggero calo della sua quota sul totale dell'occupazione salariata negli ultimi 10 anni, dal 14,2% nel 2011 al 13,0% nel 2021. Questo fenomeno è stato particolarmente marcato in Polonia, Portogallo e Slovenia. (Ci sono le solite variazioni tra gli Stati Membri, ma le quote sono rimaste simili negli ultimi decenni.

Il lavoro non standard è associato all'insicurezza e a salari bassi, mentre il lavoro standard a tempo pieno è associato alla regolamentazione del lavoro e alla protezione sociale.

E ciò avviene malgrado i miglioramenti apportati negli ultimi anni alla regolamentazione del lavoro a tempo parziale e dei contratti temporanei. Negli Stati Membri con alti tassi di lavoro temporaneo (Spagna, Italia e Francia) è anche più difficile passare da contratti a tempo determinato a contratti a tempo indeterminato, con un "tasso di transizione" inferiore al 20% (Figura 5). Esistono differenze significative tra gli Stati Membri per quanto riguarda la percentuale di posti di lavoro temporanei e il tasso di passaggio a quelli permanenti. Il lavoro a tempo parziale è diventato comune nell'UE. Circa un quinto di tutti gli occupati sono part-time, e circa un terzo delle donne. La quota del lavoro a tempo parziale rispetto all'occupazione totale varia da oltre il 50% nei Paesi Bassi e oltre il 25% in Austria e Germania a meno del 10% in molti Stati Membri meridionali e orientali. (Per maggiori dettagli, consultare il sito web di Eurostat).

Il lavoro a tempo parziale, se volontario, consente alle persone di raggiungere un migliore equilibrio tra la vita professionale e quella privata o tra il lavoro e lo studio, nonché di gestire le transizioni nell'arco della vita - in particolare, dal lavoro alla pensione. Il lavoro part-time involontario, invece, è più problematico: le persone sono costrette a lavorare a tempo parziale per mancanza di posti di lavoro a tempo pieno. Sebbene il lavoro part-time involontario sia diminuito di importanza nell'ultimo decennio, è ancora significativo in tutta l'UE e varia da meno del 10% a oltre il 60% del lavoro part-time complessivo. (Tutti gli Stati Membri con un alto tasso di lavoro part-time involontario hanno anche alti tassi di disoccupazione, il che indica una mancanza di opportunità di lavoro).

Figura 5: Dipendenti temporanei in % di tutti i dipendenti (di età compresa tra 20 e 64 anni) nel 2020 e tasso di transizione (%) verso posti di lavoro permanenti (UE-27 e Stati Membri, età media 2018-2020)



Fonte: Eurostat, [lfsa_etpgan] EU-LFS e [ilc_lvh132] EU-SILC. Note: Interruzione della serie temporale nel 2020 per DE. Il tasso di transizione per LV si riferisce al 2017; il valore per SK è la media dei soli anni 2019 e 2020.

Un'altra forma atipica di lavoro è il lavoro multiplo, ovvero chi svolge due o più lavori part-time con un datore di lavoro diverso, oppure combina il lavoro autonomo con quello dipendente. Nell'UE, circa 7,5 milioni di persone (circa il 4% degli occupati) avevano un "secondo lavoro" nel 2021. La percentuale di secondi lavori è elevata, e in ulteriore aumento, negli Stati Membri con un elevato tenore di vita e una bassa disoccupazione. In alcuni casi può essere in parte una questione di stile di vita o di natura dei mercati del lavoro del settore dei servizi.

In altri casi, è dovuto a necessità economiche, poiché il primo lavoro è troppo poco retribuito oppure ha un orario di lavoro insufficiente. La percentuale del totale degli occupati con un secondo lavoro è ancora piuttosto bassa: ma ci possono essere importanti ripercussioni per i diritti sociali, i contributi e le prestazioni, a seconda che il "mini" o il secondo lavoro siano coperti dal sistema di protezione sociale.

Lavoro autonomo: individualizzazione dei rischi

Il lavoro autonomo può essere una scelta positiva per gli imprenditori con progetti e ambizioni ben definiti. Ma possono ricorrervi anche persone che hanno difficoltà a trovare un lavoro standard, come gli anziani prima e dopo l'età pensionabile, alcune categorie di disoccupati e gli immigrati di prima generazione. La crescente flessibilità del mercato del lavoro non ha influito sulla percentuale di lavoratori autonomi, che è rimasta stabile nell'UE negli ultimi 25 anni (circa il 14% dell'occupazione totale). Tuttavia, la composizione del lavoro autonomo è cambiata. È diminuito il numero di lavoratori autonomi con dipendenti ed è aumentato il numero di lavoratori autonomi "solitari". Nel 2021, circa il 68% dei 27 milioni di lavoratori autonomi nell'UE era costituito da lavoratori autonomi. (Rispetto ai lavoratori dipendenti, nella maggior parte degli Stati Membri i lavoratori autonomi hanno un accesso più limitato alla protezione sociale di tipo assicurativo - in alcuni casi sono addirittura esclusi dalle prestazioni di malattia, disoccupazione e infortuni sul lavoro. Anche la costituzione del diritto alle prestazioni sembra più difficile per i lavoratori autonomi rispetto ai lavoratori dipendenti. I lavoratori autonomi possono anche essere soggetti a condizioni di ammissibilità più rigide e a periodi di prestazione più brevi rispetto a quelli dei lavoratori dipendenti. In generale, i lavoratori autonomi hanno una copertura minore e ricevono prestazioni inferiori rispetto ai lavoratori dipendenti a causa delle difficoltà nel soddisfare le condizioni di ammissibilità (Spasova et al., 2017).

Nelle imprese con un basso fatturato, anche il livello minimo di contributi previdenziali può essere elevato in termini proporzionali. In alcuni casi, ciò può portare alla non conformità. In altri, alla decisione di non iscriversi ai regimi di protezione sociale (quando sono volontari) - e, infine, alla mancanza di uno status assicurativo, in particolare tra i lavoratori autonomi solitari. Alcuni schemi di protezione sociale convenzionali (come i sussidi di disoccupazione) e i servizi per l'impiego non sono accessibili ai lavoratori autonomi e ai lavoratori delle piattaforme (Commissione Europea, 2020d). Inoltre, la salute e la sicurezza sul lavoro non sono regolamentate o non vengono applicate seriamente (ad esempio per quanto riguarda l'orario di lavoro, le ferie pagate e i controlli sanitari regolari). I lavoratori con minore autonomia sono i "lavoratori autonomi dipendenti", ovvero coloro che lavorano solo per un cliente, o prevalentemente per uno, che determina le mansioni da svolgere e il loro orario di lavoro. Questi rappresentano il 2,5% di tutti i lavoratori autonomi dell'UE.

Lavoro su piattaforma: nuova forma di occupazione

I progressi tecnologici, in particolare la digitalizzazione, hanno portato a nuove forme di lavoro, come il lavoro via internet, il telelavoro e il lavoro su piattaforma, spesso associato al lavoro autonomo. Il lavoro su piattaforma è organizzato da "piattaforme di lavoro digitali", ovvero società basate su Internet che fungono da intermediari tra lavoratori o lavoratori autonomi e clienti terzi. Il lavoro può essere fornito in un luogo fisico specifico ("sul posto", come la consegna di cibo o il ride-hailing) o online (come la codifica dei dati o i servizi di traduzione).

L'ascesa dell'economia delle piattaforme ha aspetti positivi. Espande i mercati, ottimizza l'uso della capacità inutilizzata (compreso il tempo), rende i mercati più efficienti eliminando gli attriti tra acquirenti e venditori di lavoro e altri servizi e offre opportunità di guadagno aggiuntive a un maggior numero di persone.

D'altro canto, le piattaforme hanno reso il lavoro più fluido e i mercati del lavoro più informali (e spesso più precari), ad esempio rendendo ancora più sfumata la distinzione tra lavoro dipendente e lavoro autonomo, limitando così l'accesso alla protezione sociale. Nel mercato del lavoro digitale, la contrattazione del lavoro autonomo e il lavoro non standard sono stati utilizzati per ridurre i costi del lavoro (Darvas e Midões, 2021). In base alla seconda indagine ETUI sul lavoro via internet e sulle piattaforme (2021), il 17% delle persone in età lavorativa in 14 Stati Membri dell'UE era impegnato nel lavoro via internet, mentre il 4,3% era coinvolto nel lavoro su piattaforma (Piasna et al., 2022). La diffusione del lavoro su Internet e su piattaforma è relativamente simile negli Stati Membri analizzati, mentre lo status del mercato del lavoro dei lavoratori su piattaforma varia in modo significativo. I servizi di consegna sono l'area di attività più diffusa nell'economia delle piattaforme (Organizzazione internazionale del lavoro, 2021).

L'indagine del 2021 di cui sopra ha rilevato che il lavoro su piattaforma è tipicamente (come nel caso del

lavoro precario offline) più diffuso tra i giovani e i nati all'estero. Il lavoro su piattaforma può quindi amplificare i rischi noti dei giovani lavoratori (O'Reilly et al., 2019; Unt et al., 2023). Le basse barriere all'ingresso nei lavori su piattaforma comportano il rischio di "dumping sociale" (concorrenza salariale al ribasso), che può essere aggravato da contributi sociali limitati o dalla totale assenza di protezione sociale. Quando i lavoratori delle piattaforme sono trattati come lavoratori autonomi, diventano individualmente responsabili della loro protezione sociale, invece di condividere l'obbligo tra la piattaforma (e i suoi clienti) e il lavoratore, come avviene normalmente tra datori di lavoro e dipendenti. La digitalizzazione del lavoro e l'intelligenza artificiale (AI) hanno reso la questione dell'autonomia ancora più pressante. È stata quindi proposta una direttiva dell'UE per determinare il corretto status occupazionale delle persone che lavorano attraverso le piattaforme digitali di lavoro e per dare nuovi diritti sia ai lavoratori che ai lavoratori autonomi interessati (Commissione europea, 2021m).

Le indagini hanno dimostrato che il lavoro su piattaforma è spesso un lavoro secondario oltre all'occupazione regolare (Barcevičius et al., 2021, p. 42). Si stima che 28,3 milioni di persone nell'UE lavorino attraverso le piattaforme più spesso che sporadicamente. I dati disponibili mostrano che la stragrande maggioranza di questi sono formalmente lavoratori autonomi. Un'ulteriore analisi mostra che fino a circa 5,5 milioni di questo gruppo rischiano di essere classificati in modo errato (Barcevičius et al., 2021, p. 5).

La pandemia COVID-19 ha accelerato l'abbandono delle modalità di lavoro tradizionali prima dell'era digitale, a favore di modelli di forza lavoro "on-demand". Una ricerca condotta negli Stati Uniti (Fuller et al., 2020) indica che sono in funzione diversi tipi di piattaforme tecnologiche, che vanno dalle piattaforme digitali per i talenti (come Toptal, Freelancer, InnoCentive e Upwork) progettate per accedere a lavoratori altamente qualificati (con almeno una laurea quadriennale), alle piattaforme digitali (come Uber, Amazon Mechanical Turk e TaskRabbit) che mettono in contatto i consumatori direttamente con un gran numero di fornitori di servizi.

Lavorare da casa: nuove sfide per la protezione sociale

Si è assistito a un forte spostamento verso il telelavoro, in cui i lavoratori utilizzano le tecnologie dell'informazione e della comunicazione (TIC) per lavorare in un luogo diverso dalla sede del datore di lavoro. Questa tendenza si è accelerata durante la pandemia di COVID-19. Prima della pandemia, in media il 5% dei dipendenti dell'UE lavorava da casa, ma questa cifra è salita al 12% durante il primo lockdown del 2020 e si prevede che rimarrà più alta rispetto a prima della pandemia. (È quindi probabile che emerga un modello ibrido di "lavoro misto", che include una percentuale significativamente maggiore di telelavoro (OCSE, 2021b, p. 318). Questo sviluppo pone nuove sfide in relazione all'orario e alle condizioni di lavoro.

Da un lato, il telelavoro si è rivelato importante per molti datori di lavoro per garantire la continuità aziendale e salvaguardare la salute dei propri dipendenti durante la pandemia COVID-19, e può anche aumentare la produttività (Barrero et al., 2021). D'altro canto, ha reso meno netti i confini esistenti tra lavoro, vita privata e responsabilità familiari, in particolare per chi ha figli piccoli o altre responsabilità di cura. Inoltre, sebbene il lavoro da casa non alteri i diritti di protezione sociale, possono sorgere problemi per quanto riguarda la rappresentanza sul posto di lavoro, la salute e la sicurezza sul lavoro e le tasse (ad esempio, per i lavoratori transfrontalieri). Alcuni costi legati al lavoro (per le attrezzature informatiche e l'energia) vengono trasferiti dai datori di lavoro ai dipendenti e alle loro famiglie, e in questo settore gli standard esistono solo a livello di azienda, se non addirittura a livello di famiglia. Infine, come osservato durante la pandemia, il lavoro da casa è possibile solo per una parte dei colletti bianchi (Commissione europea, 2021d). Altri gruppi devono recarsi sul posto di lavoro (in particolare i lavoratori manuali o quelli che forniscono servizi alla persona) o essere fisicamente mobili (i fattorini). Il lavoro da casa può quindi favorire un'ulteriore segmentazione del mercato del lavoro, con livelli di protezione sociale che variano significativamente tra i vari settori e le varie professioni.

Il Parlamento Europeo ha chiesto una regolamentazione legale dell'orario di lavoro per i lavoratori a domicilio, compreso il diritto alla disconnessione digitale al di fuori dell'orario di lavoro (Parlamento Europeo, 2021). Il telelavoro può essere associato ad un migliore equilibrio tra lavoro e vita privata e ad una maggiore

autonomia, ma anche ad orari di lavoro più lunghi e ad un maggiore isolamento (Vargas Llave et al., 2022). Gli standard di salute e sicurezza sul lavoro sono difficili da applicare nell'ambiente domestico (ci sono particolari preoccupazioni relative al lavoro intensivo al PC). Questo aspetto è particolarmente importante per le persone di età compresa tra i 45 e i 64 anni, che rappresentano già un terzo dei telelavoratori regolari (Piasna et al., 2022).

1.4 Impatto della tecnologia e della digitalizzazione

Effetti sull'occupazione: volume dei posti di lavoro, settori, occupazioni e dimensione delle competenze

Una nuova ondata di "crescita senza lavoro" determinata dalla digitalizzazione è stata prevista in diversi rapporti (Rifkin, 1995; Brynjolfsson e McAfee, 2014; Frey e Osborne, 2013 e 2017). Tuttavia, le previsioni sui posti di lavoro a rischio a causa delle nuove tecnologie non possono essere equiparate alle perdite di posti di lavoro effettive o previste a causa dei progressi tecnologici (Arntz et al., 2016). La storia economica degli ultimi due secoli e mezzo dimostra che i posti di lavoro creati dalle nuove tecnologie hanno più che compensato i posti di lavoro distrutti dalle stesse. La ricerca mostra che questo è stato vero anche per l'UE tra il 1999 e il 2010 (Gregory et al., 2019). Il cambiamento tecnologico ha avuto forti effetti di spiazzamento - ad esempio, la maggior parte dei lavoratori in tutte le economie avanzate è oggi impiegata nei servizi - ma allo stesso tempo ha creato molti nuovi posti di lavoro non solo nelle nuove attività create, ma anche attraverso l'aumento della domanda di prodotti, superando gli effetti di spiazzamento e determinando una crescita netta dell'occupazione complessiva. Nel caso dei robot, una ricerca della Commissione europea ha rilevato che: "l'impatto dei robot sui mercati del lavoro europei negli ultimi due decenni è stato modesto e ambiguo" (Anton et al., 2020). La forza e persino la direzione di questo impatto sono variate a seconda della natura del lavoro, nonché dei Paesi e dei periodi esaminati.

I dati relativi al periodo 1995-2015 indicano che la maggior parte degli Stati Membri ha assistito ad un certo grado di "polarizzazione dei posti di lavoro", ovvero il fenomeno per cui i posti di lavoro a metà della gamma di competenze vengono persi mentre si espandono i posti di lavoro ad alta e bassa qualifica (OCSE, 2019). Gli Stati Uniti e il Regno Unito hanno fornito prove simili (Oesch, 2013 e 2015). Un altro rapporto suggerisce che questa tendenza continuerà nell'UE (Cedefop, 2018). La polarizzazione dei posti di lavoro non comporta tuttavia una perdita netta di posti di lavoro. I posti di lavoro persi sono principalmente quelli che comportano mansioni routinarie, lasciando relativamente inalterati quelli più difficili da automatizzare - quelli che comportano livelli di competenza sia alti che bassi. In effetti, si prevede una crescita significativa nelle occupazioni ad alta qualificazione, insieme a una certa crescita dei lavori meno qualificati (relativi a vendite, sicurezza, pulizia, ristorazione e assistenza). Si prevede una perdita di posti di lavoro in occupazioni a media qualifica, come i lavori manuali qualificati (soprattutto in agricoltura). Le proiezioni del Cedefop implicano anche un calo significativo della quantità di lavoro fisico da svolgere, ma un aumento dei compiti intellettuali e sociali (in particolare l'alfabetizzazione commerciale, la vendita/la persuasione e il servizio/la presenza). Inoltre, si prevede un forte aumento dell'uso delle competenze ICT, con un certo incremento dell'autonomia e una riduzione del lavoro di routine. Altri dati empirici mostrano anche un aumento dei posti di lavoro nel settore dei servizi, in particolare nelle TIC.

Le tendenze a migliorare la struttura salariale e a orientarsi verso una maggiore autonomia, meno mansioni di routine, più TIC, meno mansioni fisiche e più mansioni sociali e intellettuali sono state più evidenti negli Stati Membri che hanno aderito all'UE dopo il 2004, suggerendo una convergenza verso l'alto della struttura occupazionale nell'UE.

È inoltre dimostrato che le nuove tecnologie, e in particolare le TIC, influenzano in modo diverso i vari segmenti del mercato del lavoro. Vi sono effetti positivi in termini di promozione dell'occupazione per le donne giovani e di prima età, mentre la riducono per le donne più anziane e gli uomini di prima età.

Gli effetti negativi sono particolarmente pronunciati per le donne più anziane che svolgono occupazioni cognitive (cioè lavori manageriali, professionali e tecnici), che tendono ad avere scarse competenze legate

alle TIC, e per i giovani uomini che svolgono occupazioni manuali di routine, che sono stati sostituiti dai robot (Albinowski e Lewandowski, 2022).

Inoltre, la pandemia ha aumentato notevolmente la domanda di competenze digitali a tutti i livelli e in molte professioni e settori. Nel complesso, il divario di competenze digitali rimane ampio. Nel 2019, il 44% delle persone di età compresa tra i 16 e i 74 anni non aveva competenze digitali di base e nel periodo 2018-2019 c'erano 13,5 milioni di posti di lavoro vacanti per persone con competenze legate alle TIC. Nel 2019, il 57% delle aziende ha segnalato difficoltà nel reclutare specialisti ICT. (Come è stato correttamente osservato: "Le competenze digitali sono richieste (al livello appropriato) in oltre il 90% dei lavori attuali e in quasi tutti i settori dell'economia" (Commissione europea, 2022c). Purtroppo, gli Stati Membri sembrano aver compiuto progressi limitati nel garantire che gli adulti possano acquisire competenze digitali di base e il modello di dotazione della forza lavoro con almeno competenze digitali di base differisce significativamente nell'UE. Sono necessari ulteriori sforzi significativi per quanto riguarda le competenze digitali avanzate e la Nuova agenda europea per le competenze del 2020 ha indicato l'importanza delle competenze digitali come motore per la creazione, l'utilizzo e i benefici delle tecnologie digitali (Commissione europea, 2021d, p. 125f). La pandemia ha evidenziato carenze nelle infrastrutture tecniche, nell'adeguatezza del software, nei curricula e nei metodi di insegnamento, nonché nelle competenze digitali degli insegnanti.

Anche in questo caso, questi modelli variano notevolmente tra gli Stati Membri, riflettendo le differenze nella composizione dei settori industriali e nella struttura dei posti di lavoro e delle mansioni al loro interno (OCSE 2019). Ciò significa che gli Stati Membri affrontano diversi livelli di rischio in termini di sostituzione e polarizzazione del lavoro. Alcuni Stati Membri si sono già spostati abbastanza rapidamente verso posti di lavoro più a prova di automazione, mentre altri si basano ancora molto sull'occupazione ad alta intensità di routine (industriale) e quindi sembrano essere più vulnerabili.

In termini generali, è evidente una forte domanda di lavoratori con livelli di istruzione più elevati e meno di lavoratori poco qualificati (Cedefop, 2018). La percentuale di persone di età compresa tra i 30 e i 34 anni con un livello di istruzione superiore è aumentata notevolmente negli ultimi anni. Tuttavia, una percentuale significativa di persone in età lavorativa non ha competenze di base in materia di alfabetizzazione e calcolo, il che li rende più vulnerabili e meno attrezzati per affrontare il cambiamento. La digitalizzazione può quindi approfondire le divisioni esistenti nella società, in particolare in termini di livello di istruzione, background migratorio, disabilità professionale e genere.

Infine, la digitalizzazione può causare crescenti disuguaglianze regionali. Nelle regioni più avanzate lo Stato Sociale sarà sempre più un fattore di crescita e produttività, mentre nelle regioni periferiche e/o svantaggiate il suo ruolo protettivo sarà più importante. Finora la digitalizzazione ha contribuito positivamente alla resilienza regionale, facilitando il lavoro a distanza. Ma la resilienza è fortemente legata al capitale umano, e i lavoratori altamente istruiti affrontano gli shock meglio di quelli meno istruiti, per cui il ritardo nella digitalizzazione può approfondire le disparità regionali. Le aree con le più alte concentrazioni di competenze digitali hanno di solito il PIL pro capite più alto e sono spesso situate nelle regioni intorno alle capitali. Opportunità offerte dalla digitalizzazione.

Nonostante i rischi sopra evidenziati, vanno sottolineate anche le potenziali opportunità portate dalla digitalizzazione, soprattutto per i sistemi di welfare e la fornitura di servizi.

Ad esempio, in un'economia digitale di piattaforma, il costo aggiuntivo per includere un utente in più è prossimo allo zero. I confini geografici non giocano un ruolo significativo. Anche i costi di transazione per gli utenti sono bassi. Tutto ciò rende molto più facile estendere la portata dei servizi.

La digitalizzazione nel settore sanitario crea opportunità per migliorare i sistemi sanitari. I supercomputer, l'analisi dei big data e l'intelligenza artificiale stanno aprendo nuove possibilità in questo settore, ad esempio consentendo simulazioni di epidemie e pandemie. Le nuove applicazioni digitali consentono anche nuovi modi di fornire assistenza, come il monitoraggio della terapia e il supporto al follow-up (Schönermark et al., 2019). Gli approcci innovativi alla fornitura di assistenza sanitaria potrebbero supportare meglio gli operatori sanitari e contribuire a migliorarne l'efficienza. Un approccio misto, che utilizzi i servizi digitali a complemento dei servizi fisici, può contribuire a garantire l'accesso a un'assistenza sanitaria di alta qualità per tutti. Va

notato, tuttavia, che i benefici sociali della condivisione dei dati possono essere realizzati solo se non vengono violate le considerazioni sulla protezione dei dati.

Un recente rapporto ha anche documentato come i servizi sociali pubblici abbiano investito nella digitalizzazione durante la crisi COVID-19, in particolare nell'immagazzinamento, nella previsione della domanda e nel monitoraggio a distanza (European Social Network, 2021). Molte autorità pubbliche stanno studiando modi per integrare i dati relativi alla sanità e all'assistenza sociale per aiutare a gestire servizi integrati in entrambi i settori.

Anche la pubblica amministrazione può trarre vantaggio dalla digitalizzazione. Ad esempio, uno dei suoi compiti principali è quello di mantenere registri a prova di manomissione e in sicurezza e di utilizzarli per emettere informazioni e documenti. La tecnologia "Blockchain", che prevede un libro contabile digitale decentralizzato in cui le transazioni vengono registrate senza che un ufficio centrale debba autorizzare ogni singola transazione, sembra essere adatta alla digitalizzazione di alcuni compiti fondamentali della pubblica amministrazione, in particolare per la gestione efficace delle politiche sociali. I registri Blockchain offrono un'eccellente opportunità per modernizzare i registri pubblici, i conti dei cittadini e altri servizi di e-government.

Nel complesso, la digitalizzazione comporta evidenti vantaggi in termini di efficienza economica. In primo luogo, l'accesso ai servizi digitali, come le app per la salute, l'e-learning, il commercio elettronico o il car sharing, può essere fornito in modo molto conveniente attraverso gli smartphone. In secondo luogo, il valore di una rete aumenta in funzione del numero di utenti. Tuttavia, queste condizioni favoriscono anche lo sviluppo di un piccolo numero di piattaforme grandi e dominanti. Ciò solleva nuove sfide per la politica della concorrenza, anche in relazione alla regolamentazione delle piattaforme e delle acquisizioni (Shapiro e Varian, 1999).

1.5 Tendenza emergente: l'impatto del cambiamento climatico e la gestione delle implicazioni sociali della transizione verde

I cambiamenti climatici, il degrado ambientale e le loro conseguenze rappresentano una crescente minaccia globale. Gli eventi estremi legati al clima, come inondazioni, siccità e ondate di calore, sono diventati più frequenti in Europa e nel resto del mondo, con perdite umane ed economiche potenzialmente enormi. La Commissione Europea ha stimato che queste perdite superano già la media di 12 miliardi di euro all'anno (Commissione Europea, 2021e). Gli eventi catastrofici legati alle condizioni meteorologiche che l'Europa ha dovuto affrontare nel 2021 non possono che aumentare questa stima.

L'UE risponde alla sfida del cambiamento climatico sostenendo la necessaria "transizione verde", sottolineando che il consumo di energia fossile e di materiali non riproducibili deve essere drasticamente ridotto (Commissione Europea, 2020e). Tuttavia, l'UE mira anche ad affrontare le implicazioni sociali del cambiamento climatico. Solo utilizzando collettivamente le opzioni meno inquinanti potremo diventare una società "neutrale dal punto di vista climatico", in cui l'attività economica non avrà alcun effetto netto sul clima, il che è fondamentale per le generazioni future. Inoltre, è necessario riconoscere che il cambiamento climatico e la perdita di biodiversità possono rafforzare le disuguaglianze, minare l'equità sociale e minacciare i gruppi vulnerabili. Se non si interviene, il riscaldamento globale rischia di rallentare gli sforzi per ridurre la povertà, quindi l'azione per contrastare il cambiamento climatico e la lotta alla disuguaglianza si completano a vicenda.

Il Green Deal Europeo pone al centro l'equità sociale. Il Consiglio dell'UE ha emanato una raccomandazione con ulteriori indicazioni agli Stati Membri su come garantire che la transizione verso la neutralità climatica avvenga in modo socialmente equo, su come affrontare al meglio gli aspetti sociali e lavorativi della transizione verde, promuovendo le giuste competenze occupazionali, mettendo in atto adeguate misure di protezione sociale e di tassazione e sfruttando appieno le opzioni di finanziamento disponibili (Consiglio dell'UE, 2022a).

La Commissione Europea ha anche proposto la creazione di un "Fondo Sociale per il Clima" per affrontare l'impatto sociale delle misure volte a promuovere la transizione climatica. Il fondo compenserà le famiglie vulnerabili, le microimprese e gli utenti dei trasporti particolarmente colpiti dalla povertà energetica e dei trasporti (Commissione Europea, 2021f). Gli Stati Membri dovranno presentare dei "piani sociali per il clima", dopo aver consultato le autorità locali e regionali, le parti economiche e sociali e le organizzazioni della società civile.

Il fondo finanzia misure temporanee e dirette di sostegno al reddito per far fronte agli aumenti dei prezzi dei trasporti stradali e dei combustibili per il riscaldamento. Inoltre, sosterrà investimenti strutturali di lunga durata, tra cui la ristrutturazione degli edifici, la decarbonizzazione del riscaldamento e del raffreddamento, l'integrazione delle energie rinnovabili, l'acquisto di veicoli a zero e basse emissioni e delle relative infrastrutture, nonché l'uso dei trasporti pubblici e dei servizi di mobilità condivisa. Nel dicembre 2022, il Consiglio dell'UE e il Parlamento hanno raggiunto un accordo provvisorio su un sistema di scambio di emissioni e sul Fondo Sociale per il Clima.

Impatti previsti dei cambiamenti climatici sul bisogno di protezione sociale e sui sistemi di welfare

I cambiamenti climatici e la transizione verde mettono a dura prova i sistemi di protezione sociale, poiché i loro effetti negativi spesso colpiscono per primi i gruppi più vulnerabili (si veda ad esempio Commissione Europea, 2019a, capitolo 5). Non esiste però un'unanimità sul loro impatto preciso sulla necessità e sul finanziamento della protezione sociale nell'UE. È anche difficile essere sicuri del loro futuro impatto sociale.

I cambiamenti climatici influenzano le società umane in molti modi. Gli eventi meteorologici estremi causano perdite di vite umane e danni materiali, oltre a danneggiare la salute delle persone. Esistono rischi per la salute e la sicurezza sul lavoro, in particolare nei lavori all'aperto, come nell'edilizia e nell'agricoltura. La produttività del lavoro può essere ridotta, in particolare nelle regioni vulnerabili degli Stati Membri meridionali (García-León et al., 2021). Le persone che lavorano nel settore agricolo devono garantire una certa transizione aziendale e/o lavorativa, mentre altre soffrono di malattie aggravate, che aumentano anche la necessità di un sostegno al reddito. Anche se tali eventi non riguardano direttamente l'UE, possono avere effetti di ricaduta, come l'insorgere di fenomeni migratori o la trasformazione delle catene di approvvigionamento.

La protezione e l'assistenza sociale, compreso il sostegno al reddito, sono sempre più necessarie quando le persone subiscono perdite economiche dirette a causa di eventi legati al clima, come incendi boschivi o inondazioni. Inoltre, le assicurazioni private spesso non sono in grado di fornire un'adeguata copertura contro tali rischi, perché i premi necessari per fornire tale copertura e soddisfare i requisiti di solvibilità delle compagnie sarebbero troppo costosi per la maggior parte delle famiglie interessate.

La transizione verso la neutralità climatica scatenerà di per sé nuovi bisogni a cui lo Stato Sociale potrà rispondere solo mobilitando un ampio sostegno politico e sociale. Come indicato di seguito, la transizione verde può avere un impatto notevole sull'occupazione, sulla povertà energetica e sulle disuguaglianze di reddito.

Effetti sull'occupazione

Le stime della Commissione Europea indicano che la transizione verde può creare posti di lavoro nel complesso, a condizione che sia accompagnata dalle giuste politiche. Ad ogni modo, gli effetti sono destinati a concentrarsi in particolari regioni e settori. La transizione verde distruggerà posti di lavoro nei settori industriali tradizionali, mentre ne creerà di nuovi in altri. Sarà quindi necessaria una significativa riallocazione della manodopera e delle competenze, con sfide importanti per le industrie ad alta intensità energetica, in

particolare nell'Europa centrale e orientale. Le industrie ad alta intensità energetica comprendono settori, come l'estrazione del carbone, che sono classificati come "in declino" nel contesto del "meccanismo della giusta transizione", che è progettato per promuovere un nuovo sviluppo economico sostenibile nei luoghi e per le comunità più colpite.

Questi includono anche settori "in trasformazione", come l'industria mineraria, chimica, mineraria, metallurgica e automobilistica. L'occupazione nei settori ad alta intensità energetica nell'UE è rimasta stabile a circa il 3% del totale nel periodo 2010-2019, ma con forti differenze tra gli Stati Membri (Commissione Europea, 2021g). Nel complesso, solo cinque settori generano quasi il 90% di tutte le emissioni di CO2 nell'UE, pur rappresentando meno del 25% dell'occupazione e del valore aggiunto lordo. Lo sviluppo dell'agricoltura biologica e le misure per preservare la diversità naturale dovrebbero creare posti di lavoro in agricoltura. L'aumento dei costi di trasporto dei prodotti alimentari, insieme a una nuova preoccupazione per la sovranità nella produzione alimentare, può anche stimolare la crescita dei posti di lavoro dopo decenni di declino strutturale. Inoltre, la transizione verde comporterà un ulteriore spostamento dai beni materiali ai servizi.

Più in generale, i "lavori verdi" offrono notevoli opportunità di creazione di posti di lavoro nel momento in cui l'economia dell'UE effettuerà la transizione verso la neutralità climatica (per una definizione di competenze verdi, si veda: Cedefop, 2022). La carenza di manodopera e di competenze rappresenta tuttavia un ostacolo. Nonostante gli sviluppi positivi del passato e le proiezioni, la quota del settore dei beni e dei servizi ambientali rimane relativamente bassa (il settore è una proxy ristretta dei posti di lavoro verdi, che esclude alcune attività che danno un contributo sostanziale agli obiettivi ambientali). In diversi Stati Membri si registra una carenza di manodopera, soprattutto nei settori della scienza, della tecnologia, dell'ingegneria e della matematica, che sono fondamentali per la transizione verde. Ciò evidenzia l'urgente necessità di dotare i lavoratori delle competenze necessarie, attraverso l'istruzione e la formazione professionale, ma anche attraverso l'apprendimento degli adulti.

Secondo Eurostat, l'occupazione nel settore ambientale è cresciuta del 43,3% nel periodo 2000-2019, in particolare del 91,6% nella produzione di energia rinnovabile. Nel 2019, ha raggiunto il 2,2% dell'occupazione totale nell'UE-27, con circa il 59% delle persone coinvolte che contribuiscono alla protezione dell'ambiente e il 41% alla gestione delle risorse. Le cinque maggiori quote di occupazione, comprese tra il 3,5% e il 5,1%, si trovano in Finlandia, Estonia, Lussemburgo, Austria e Lituania. Le più piccole, dall'1,0% all'1,7%, sono state registrate in Belgio, Germania, Paesi Bassi, Malta e Polonia.

La struttura dell'occupazione sta quindi cambiando in risposta alla transizione verde. Ciò può creare ulteriori opportunità per investire in posti di lavoro che apporteranno un maggiore valore aggiunto alla società e per rispondere alle sfide poste da altri mega-trend (come quelli demografici - ad esempio, posti di lavoro in più nel settore dell'assistenza).

Povertà energetica

La sostituzione dell'energia fossile e l'attuazione della tariffazione del carbonio aumenteranno il prezzo dell'energia, almeno nel breve periodo. Si stima che la tariffazione del carbonio colpisca le persone più povere nei Paesi a basso e medio reddito e possa entrare in conflitto con gli obiettivi di eliminazione della povertà (Dorband et al., 2019).

L'elettricità, il gas e gli altri combustibili per l'abitazione costituiscono una quota relativamente elevata dei consumi delle famiglie a basso reddito nell'UE, ma la percentuale non è molto diversa da quella delle famiglie a medio reddito (database Eurostat). Uno studio per l'OCSE ha dimostrato che la percentuale di spesa per l'energia è relativamente stabile tra i vari gruppi di reddito all'interno dei Paesi (Blake e Bulman, 2022). Esistono tuttavia notevoli differenze tra i Paesi in termini di percentuale di elettricità, gas e altri combustibili per l'abitazione nei consumi delle famiglie: in Finlandia è del 3,5%, in Francia del 4,6%, in Belgio del 5,6%, in Grecia del 6,3%, in Estonia dell'8,7% e in Ungheria del 10,4% (Blake e Bulman, 2022). Anche la struttura della spesa energetica differisce tra famiglie ricche e povere: i ricchi spendono soprattutto per l'energia per i

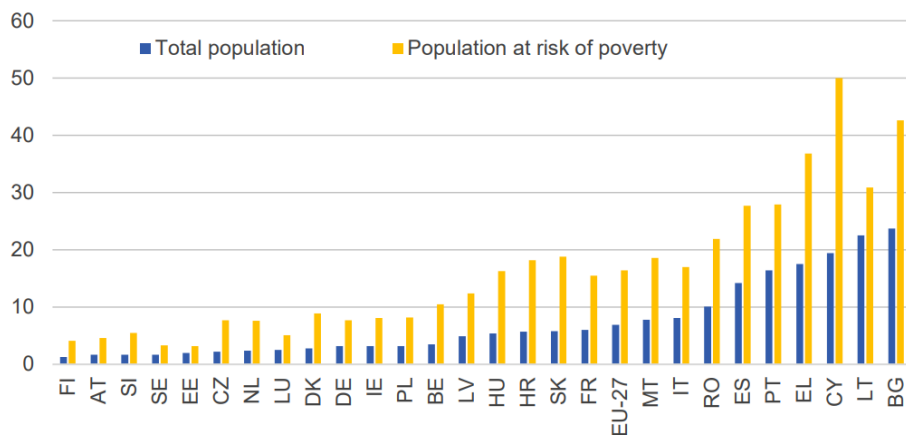
trasporti, i poveri soprattutto per l'energia per l'abitazione.

Queste differenze sono state acuite dalla crisi energetica, aggravata dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina. I prezzi dell'energia hanno raggiunto i massimi storici nel 2022. La riduzione deliberata delle forniture di gas da parte della Russia è la causa principale dell'aumento dei prezzi del gas nell'UE, che si ripercuote sul prezzo dell'elettricità prodotta negli impianti di generazione a gas e sui prezzi dell'elettricità in generale. Si prevede che il prezzo dell'energia continuerà a rimanere alto nell'UE nei prossimi mesi, poiché ci vuole tempo per sostituire le forniture di gas russo con forniture da altre fonti.

La "povertà energetica" si verifica quando le bollette energetiche rappresentano una quota elevata del reddito dei consumatori o quando le famiglie devono ridurre il consumo di energia in misura tale da danneggiare la loro salute e il loro benessere. Analogamente al concetto di povertà in generale, la povertà energetica è stata intesa e misurata in termini assoluti o relativi. Nell'UE, la povertà energetica (o dei combustibili) è intesa in termini relativi - costi energetici troppo elevati o consumi energetici troppo bassi rispetto a una certa media - o come incapacità di pagare per mantenere le abitazioni sufficientemente calde o fredde, o per evitare di essere in arretrato con le bollette (Commissione Europea, 2022d). Poiché non esiste un singolo indicatore che fornisca un quadro chiaro della situazione nell'UE, gli approcci devono essere utilizzati in modo combinato. A titolo di esempio, la Svezia e la Finlandia presentano i livelli più elevati di povertà energetica se misurati come la percentuale di famiglie la cui spesa per l'energia (in termini assoluti) è inferiore alla metà della media nazionale (mediana), o come la percentuale di famiglie la cui spesa per l'energia in rapporto al reddito è più del doppio della media. Se invece viene misurata come la percentuale di popolazione che non è in grado di mantenere la propria casa adeguatamente calda, Svezia e Finlandia hanno i tassi di povertà energetica più bassi dell'UE.

Sulla base degli ultimi dati disponibili (EU SILC 2021), si stima che quasi 30,5 milioni di persone nell'UE, ovvero il 6,9% della popolazione, non potranno permettersi di mantenere le proprie abitazioni adeguatamente riscaldate nel 2021, anche se si tratta di 3,4 punti percentuali in meno rispetto a un decennio fa. Esistono tuttavia ampie differenze tra gli Stati Membri nel tasso di povertà energetica misurato in questi termini. La povertà energetica è determinata in ogni Stato Membro e regione da questioni ed esigenze specifiche, tra cui la povertà e la deprivazione, il clima locale, il tipo di proprietà delle famiglie, la struttura del patrimonio abitativo e il tipo di servizi o applicazioni di riscaldamento. La povertà energetica è, naturalmente, strettamente legata alla povertà e alla deprivazione in generale (Figura 6), ma le politiche e le convenzioni nazionali e regionali in materia di alloggi ne determinano il livello e la distribuzione (Maxim et al., 2016).

Figura 6: Percentuale della popolazione totale e della popolazione a rischio di povertà che non è in grado di mantenere la casa adeguatamente calda (%), UE 2021



Fonte: Eurostat, EU-SILC,

Impatto distributivo e tripla ingiustizia

In termini sociali, il cambiamento climatico rappresenta già una doppia ingiustizia. I suoi effetti negativi spesso colpiscono per primi i gruppi più vulnerabili e i più colpiti dal cambiamento climatico non sono i responsabili delle eccessive emissioni di carbonio. Le emissioni derivanti dal consumo dell'1% più ricco del mondo sono maggiori di quelle del 50% più povero (Oxfam, 2021). Inevitabilmente ci sono grandi differenze tra gli Stati Membri; e la disuguaglianza di carbonio esiste anche all'interno dei Paesi, dove ancora una volta le emissioni da consumo sono fortemente correlate al reddito.

La transizione verde può a sua volta aggiungere una terza ingiustizia, poiché le misure politiche coinvolte rischiano spesso di imporre costi proporzionalmente maggiori a coloro che hanno i redditi più bassi. Ad esempio, l'aumento delle tasse sui combustibili fossili e sui fertilizzanti aumenta i prezzi dei prodotti alimentari e dell'energia nel breve periodo. Ciò danneggia maggiormente le famiglie a basso reddito, poiché cibo ed energia rappresentano una quota maggiore della loro spesa.

La duplice transizione verde e digitale deve essere sensibile ai temi dell'inclusione sociale e dell'accessibilità finanziaria. Le persone con un reddito medio-basso sono più vulnerabili al loro impatto e ai loro costi: perdita di posti di lavoro a causa dell'automazione, impossibilità di accedere ai servizi digitali (privati e pubblici), aumento dei prezzi dell'energia, dei prodotti alimentari e dei trasporti o mancanza di finanziamenti per migliorare l'efficienza energetica degli edifici. Esiste anche un divario tra le imprese "tecnologicamente esperte" e quelle che sono in ritardo tecnologico, reso più ampio dalle disparità economiche regionali.

Il raggiungimento della neutralità climatica e della sostenibilità ambientale sarà possibile solo se accompagnato da misure di sostegno ai gruppi colpiti dalla transizione verde, anche attraverso il superamento delle disparità, non da ultimo perché i soggetti per i quali la transizione sarà più difficile sono quelli con il livello più basso di emissioni. Il raggiungimento degli obiettivi del Decennio Digitale dell'UE, del Green Deal e del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali sarà fondamentale per colmare questi divari, ma potrebbero essere necessarie misure diverse e aggiuntive.

2. Opzioni politiche per adattare lo Stato Sociale nella prospettiva di un approccio che considera l'intero arco della vita

2.1 Introduzione: l'assistenza sociale in una prospettiva di ciclo di vita

Il mantenimento del contratto di cittadinanza sociale richiede la cooperazione tra le generazioni che attraversano le tre fasi del corso della vita - la prima infanzia, la vita lavorativa e la vecchiaia - e sperimentano periodi di inattività economica durante il percorso (infanzia, istruzione e formazione, disoccupazione, riqualificazione, assistenza e pensionamento). Questo obiettivo può essere raggiunto condividendo i benefici sociali e gli oneri fiscali in modo equo, efficiente e sostenibile. Nell'esplorare le opzioni politiche in questione, questo capitolo si concentra sulle risposte della protezione sociale, del mercato del lavoro e degli investimenti sociali alle sfide identificate nel Capitolo 1 per ogni fase della vita.

È importante sottolineare che alcune sfide sono importanti in tutte le fasi della vita: essere assistiti in caso di malattia, avere un ambiente di vita dignitoso e sano, avere l'opportunità di sviluppare relazioni sociali ed essere trattati con uguale considerazione e rispetto. Ma l'approccio al corso della vita è fondamentale. La maggior parte dei bisogni varia a seconda della fase della vita. Inoltre, questo approccio ci spinge a identificare e rafforzare i benefici a lungo termine e le sinergie delle politiche sociali (Hemerijck, 2013). La legittimità politica è garantita dalla fiducia che la popolazione riceverà sostegno e istruzione nei primi anni di vita; adeguate politiche di protezione sociale e di attivazione e aiuto nella ricerca di un lavoro per le persone in età lavorativa; pensioni in età avanzata, insieme a un'assistenza sanitaria di qualità e a una formazione permanente su misura per tutte le generazioni.

Le diverse fasi della vita hanno confini sfumati e sono interconnesse in molti modi. Una pensione sicura, ad esempio, dipende in modo cruciale da come le persone si sono comportate durante la loro vita lavorativa, che, a sua volta, è fortemente correlata alla qualità degli anni dell'infanzia. Lo Stato Sociale è un bacino di risorse comuni, in cui molti vantaggi del welfare sono ereditati dal passato, compresi quelli che permettono agli adulti di prendersi cura dei giovani e ai giovani di prendersi cura degli anziani.

I costi e i benefici del welfare sono distribuiti in modo ineguale nelle varie fasi della vita (cfr. sezione 1.2). L'occupazione è probabilmente il lubrificante principale del contratto sociale intergenerazionale, perché le prestazioni sociali sono in gran parte pagate dalle imposte sul reddito e dai contributi sociali (Genschel, 2004; Lindert, 2004). Tuttavia, la situazione economica delle persone è in gran parte modellata da investimenti precedenti nell'istruzione e nell'assistenza, nonché nella salute e nelle condizioni di vita. Gli interventi precoci possono quindi dare importanti frutti in termini di sostegno al contratto sociale intergenerazionale.

Alla luce dei mega-trend che fanno da sfondo a questo Rapporto, la funzione di sicurezza sociale dello Stato Sociale deve essere integrata da un approccio più proattivo, come suggerito dal modello di investimento sociale - come suggerito dal modello dell'investimento sociale, in cui le politiche rafforzano le capacità attuali e future delle persone.

Tra gli esempi vi sono: l'educazione e la cura della prima infanzia; il sostegno ai giovani; l'istruzione e la formazione lungo tutto l'arco della vita; le politiche attive del mercato del lavoro; la garanzia della qualità del lavoro e di buone condizioni di lavoro; le politiche di conciliazione vita-lavoro; l'assistenza a lungo termine. L'obiettivo è prevenire e gestire i rischi nei moderni mercati del lavoro, per garantire alti livelli di occupazione equa tra i sessi, coesione sociale, autonomia individuale e soddisfazione complessiva della vita (Hemerijck, 2017).

Dal punto di vista del corso della vita, le prestazioni e i servizi di welfare generano un effetto "moltiplicatore",

in base al quale i rendimenti cumulativi nel corso della vita generano un ciclo di benessere sempre maggiore, in termini di maggiore occupazione, parità di genere e riduzione della trasmissione della povertà da una generazione all'altra (cfr. Figura 7).

Figura 7: Il moltiplicatore del corso di vita dell'investimento sociale a livello micro e macro



Fonte: A. Hemerijck, S. Ronchi, I. Plavgo, Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states, *Socio-Economic Review*, 2022, <https://doi.org/10.1093/ser/mwac035>.

A livello "micro" - quello degli individui e delle famiglie - il moltiplicatore indica il modo in cui gli investimenti sociali, fin dalla prima infanzia, migliorano il benessere materiale (occupazione e reddito) e contribuiscono a mitigare i rischi sociali più avanti nella vita. Ciò avviene attraverso incentivi all'acquisizione di competenze e facilitando le transizioni nel mercato del lavoro (soprattutto per le donne).

A livello "macro", il moltiplicatore indica i benefici cumulativi per la società nel suo complesso. Questi includono una maggiore produttività, un'occupazione più elevata, una riduzione del divario di genere, una diminuzione della povertà e un pensionamento più tardivo: tutti elementi cruciali per la crescita economica e la sostenibilità fiscale dello Stato Sociale nelle economie basate sulla conoscenza e nelle società che invecchiano. Il ruolo di protezione del reddito dello Stato Sociale è necessario di per sé per proteggere le persone dai rischi sociali come la disoccupazione, la malattia e la povertà, garantendo un reddito alle famiglie, alle persone con disabilità o agli anziani. Ma questo ruolo deve andare di pari passo con un approccio di investimento sociale, fornendo servizi che rafforzino la capacità delle persone di affrontare tali rischi. L'esperienza della Grande Recessione, e poi della pandemia COVID-19, ha messo in luce l'importanza fondamentale della protezione del reddito a livello micro e di un'efficace stabilizzazione della domanda (cioè il contrasto alle flessioni economiche) a livello macro.

2.2 Primi anni di vita e vita familiare

Introduzione

A partire dagli anni Novanta, i rischi sociali si sono spostati verso le generazioni più giovani. Anche le megatendenze, come l'invecchiamento della popolazione, la digitalizzazione e il cambiamento delle strutture familiari, hanno modificato l'andamento dei rischi sociali (Esping-Andersen et al., 2002). In alcuni Stati Membri, la povertà infantile è ormai prevalente, soprattutto nelle strutture familiari non tradizionali. Per i giovani, il passaggio all'indipendenza adulta richiede più tempo e, una volta completato, gli adulti in età lavorativa devono affrontare una minore stabilità, sia nelle transizioni familiari che nel mercato del lavoro. Le società si sono allontanate dal modello industriale del "maschio capofamiglia" per passare a un'economia e a una società post-industriale a "doppio reddito". Le disuguaglianze tra persone della stessa generazione sono ora maggiormente influenzate dalle differenze di istruzione, strutture familiari, reddito e ricchezza. Dall'inizio del nuovo millennio sono emersi nuovi gruppi a rischio: bambini, giovani adulti, famiglie con figli - in particolare famiglie monoparentali (soprattutto madri) e famiglie numerose - e famiglie con lavoratori precari.

Politiche per la famiglia

Obiettivi delle politiche familiari

Le politiche familiari hanno obiettivi diversi negli Stati Membri, che possono cambiare nel tempo. La tabella 1 elenca i possibili obiettivi delle politiche familiari nell'ordine in cui si sono manifestati storicamente.

Questi obiettivi possono essere visti in termini di garantire lo stesso livello di reddito a tutte le famiglie, con o senza figli ("equità orizzontale"), o in termini di prevenire la povertà infantile, dare a tutti i bambini pari opportunità nella vita e fornire a ciascun bambino una solida istruzione per soddisfare i suoi bisogni futuri ("equità verticale"). Una terza categoria è costituita dalle politiche che promuovono l'occupazione femminile, conciliando lavoro e responsabilità di cura. Le politiche familiari più complesse dell'UE sono concepite per raggiungere tutti questi obiettivi.

Negli ultimi decenni si è verificata una chiara convergenza degli obiettivi delle politiche familiari e la maggior parte degli Stati Membri ha anche ampliato la propria gamma di politiche. Gli Stati Membri che prima si concentravano sui servizi di assistenza all'infanzia hanno recentemente adottato opzioni per l'assistenza parentale a domicilio (meglio retribuita), come gli Stati Membri scandinavi che hanno esteso i programmi di congedo parentale retribuito. Altri Stati Membri che in precedenza avevano politiche di maternità e di congedo parentale ampiamente disponibili stanno ora sviluppando e/o espandendo i servizi di assistenza all'infanzia, come la Germania e alcuni Paesi dell'Europa centrale e orientale.

Questa convergenza è stata promossa attivamente dall'UE attraverso metodi "morbidi", come gli obiettivi di Barcellona per l'educazione e la cura della prima infanzia, che fissavano un obiettivo di copertura dei servizi di assistenza all'infanzia del 33% per i bambini di età inferiore ai 3 anni e del 90% per quelli di età compresa tra i 3 e i 6 anni. Dopo che la Commissione ha proposto di aumentare questi obiettivi, il Consiglio dell'UE ne ha concordati di nuovi, rispettivamente del 45% e del 96% (Consiglio dell'Unione Europea, 2022c; Commissione Europea, 2022l). Inoltre, l'UE ha utilizzato una legislazione vincolante, come la direttiva sull'equilibrio tra lavoro e vita privata, che richiede la condivisione delle modalità di congedo parentale e fornisce finanziamenti.

Tabella 1: Vari obiettivi delle politiche familiari nel tempo

AIMS OF FAMILY POLICIES	POLICY TOOLS
Proteggere la salute delle madri e dei neonati durante la gravidanza e il parto.	Congedo di maternità (retribuito) Assicurazione sanitaria Servizi pre e post-natali, assistenza ai neonati
Prevenzione e lotta alla povertà infantile	Assegni per i figli, assegni familiari, prestazioni di assistenza sociale, pasti gratuiti presso i servizi di assistenza all'infanzia e le scuole, assistenza pomeridiana gratuita e attività extrascolastiche
Aumentare l'occupazione femminile	Asili nido, scuole materne, assistenza pomeridiana nelle scuole
Promuovere l'assistenza domiciliare ai bambini (legame madre/genitore e bambino)	Congedo parentale e per la cura dei figli (dopo il congedo di maternità)
Costi di socializzazione dei bambini	Prestazioni per le famiglie
Aumento dei tassi di natalità	Trasferimenti in denaro, in particolare assegni di natalità
Promuovere la parità di genere	Congedo non trasferibile all'altro genitore ("quota papà"), servizi di assistenza all'infanzia per tutto il giorno, promozione dell'occupazione per le madri, sussidi per i genitori single (soprattutto madri)
Promuovere lo sviluppo del bambino	Servizi di assistenza all'infanzia di buona qualità e accessibili a tutte le famiglie, sviluppo e cura della prima infanzia, programmi di screening, specialisti in strutture di assistenza all'infanzia e asili nido.
Promuovere la genitorialità	Servizi sociali, consulenza alla genitorialità, centri sure start (attività per bambini e genitori)

Fonte: Elaborazione degli autori.

Nella progettazione delle politiche familiari, si può scegliere tra varie opzioni, come un sostegno più generoso per il primo figlio, che potrebbe incoraggiare un maggior numero di giovani ad avere figli, e la scelta di famiglie numerose, nel tentativo di prevenire la povertà infantile. Una spesa più generosa per l'assistenza all'infanzia per il primo figlio aiuta principalmente le madri single a ridurre il rischio di povertà più avanti nel corso della vita, mentre le politiche di congedo di solito avvantaggiano maggiormente le madri con partner. Vi è anche una certa ambiguità nella concezione degli assegni familiari, che in molti Paesi, fino a poco tempo fa, erano destinati a consentire alle madri di bambini piccoli di ritirarsi dal mercato del lavoro, mentre in altri il congedo retribuito è specificamente mirato a incoraggiare i genitori a intraprendere un'attività lavorativa, rendendo più facile conciliarla con la vita familiare.

Un'altra scelta politica fondamentale è se i diritti di protezione sociale debbano essere individualizzati o basati sulla famiglia. Un approccio, comune ad esempio nei Paesi nordici e baltici, prevede la piena individualizzazione della tassazione e della protezione sociale, partendo dal presupposto che la società non dovrebbe interferire con le scelte private individuali. Da questo punto di vista, l'individualizzazione sostiene l'autonomia delle donne e le incoraggia ad assumere un lavoro retribuito. L'approccio opposto, come in Francia, basa i diritti sulla famiglia, sottolineando la solidarietà familiare (come l'obbligo di pagare gli alimenti) e la necessità di proteggere le famiglie monoreddito e a basso reddito aumentando gli assegni familiari.

Partecipazione delle donne al mercato del lavoro e povertà infantile

Con l'espansione dell'occupazione femminile nell'ultimo quarto di secolo, l'intero rapporto tra lavoro, reddito e famiglia è diventato più centrale nel modello di investimento sociale. Mercati del lavoro più flessibili e cambiamenti tecnologici basati sulle competenze, insieme all'aumento dei tassi di divorzio e di genitorialità singola, hanno reso l'indipendenza economica, la parità di accesso al lavoro e un soddisfacente equilibrio tra lavoro e vita privata sia per gli uomini che per le donne, prerequisiti per la futura sostenibilità del benessere.

Esiste un legame importante tra (da un lato) servizi sociali più sviluppati per le famiglie con bambini, un'elevata occupazione femminile e la crescita delle famiglie con due lavoratori e (dall'altro) una minore povertà infantile. In tutta l'UE, tuttavia, non è ancora facile conciliare il lavoro retribuito con gli obblighi di cura dei figli, e questo ha un impatto soprattutto sulle donne. In assenza di un sostegno capacitante, molte donne e giovani coppie oggi scelgono di limitare i loro obblighi di cura, di avere meno figli di quanto vorrebbero o di limitare la partecipazione al mercato del lavoro. Nel complesso, queste risposte individuali hanno un impatto negativo sull'economia (Esping-Andersen, 2015).

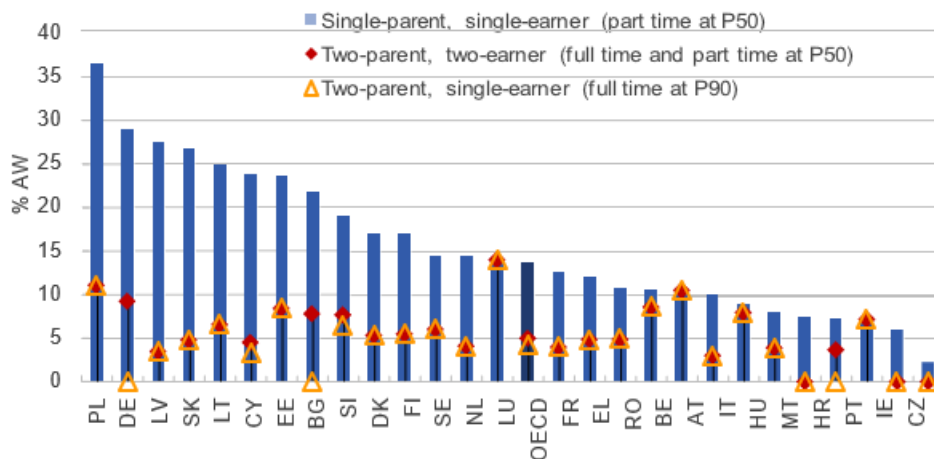
Protezione del reddito per le famiglie: prestazioni in denaro e tassazione

Le prestazioni familiari sono i pagamenti più comuni che le famiglie ricevono in tutta l'UE, come gli assegni familiari, gli assegni per i figli o il Kindergeld. Queste prestazioni di solito non sono legate alla precedente occupazione (a differenza del congedo retribuito). Sono concepiti per coprire parte dei costi legati alla nascita dei figli e per ridurre il rischio di povertà dei bambini e delle famiglie. Le prestazioni familiari sono spesso legate al numero di figli. In alcuni Stati Membri aumentano (per figlio) con il numero o l'età dei figli. In altri, il pagamento è dovuto solo per il secondo figlio e per quelli successivi, con un importo più elevato a partire dal terzo figlio (come in Francia e, in precedenza, in Polonia). Quest'ultima disposizione è pensata per affrontare il rischio di povertà più elevato tra le famiglie con tre o più figli. In alcuni Stati Membri (come l'Italia e il Portogallo) i genitori single possono beneficiare di importi elevati, anche se di solito non sono sufficienti a eliminare completamente il rischio di povertà, soprattutto per i genitori single.

Negli Stati Membri gli assegni familiari per due figli ammontano generalmente a circa il 15% del salario medio nei Paesi OCSE (Figura 8). Le differenze tra i vari Paesi sono notevoli, ma in molti casi la percentuale è ancora più bassa. Questo è il motivo principale per cui, nonostante i trasferimenti pubblici, le famiglie con figli hanno un tenore di vita peggiore rispetto a quelle senza figli.

I vantaggi di estendere i sussidi familiari alla più ampia gamma di famiglie sono che la politica è relativamente facile da amministrare e i sussidi sono facilmente disponibili per tutte le famiglie. È probabile che i sussidi legati al reddito siano meno popolari tra le persone con un reddito medio e alto. La scelta di concentrarsi sulle famiglie numerose (con tre o più figli) e sulle famiglie monoparentali sembra essere un buon modo per concentrare l'aiuto sulle famiglie a basso reddito senza cadere nella trappola della stigmatizzazione. È anche importante considerare il livello delle prestazioni di reddito minimo, che sono cruciali per evitare la povertà infantile: nella maggior parte degli Stati Membri questi livelli non sono abbastanza alti per evitare il rischio di povertà (Figura 10 nella Sezione 2.3).

Figura 8: Valore delle prestazioni familiari negli Stati Membri per le famiglie con due figli, rispetto al salario medio, 2018



Fonte: Database famiglie OCSE 2022, PF 1.3. Nota: P50 = media (mediana); P90 = il 90% sarà uguale o superiore.

Nel caso degli assegni familiari, una questione cruciale è se si basano sulla cittadinanza o sulla residenza, e sono quindi accessibili alle famiglie di migranti e rifugiati, come gli ucraini in fuga dalla guerra di aggressione russa.

Il trattamento fiscale delle famiglie con figli è fondamentale per l'equità sociale. La povertà tra i genitori che lavorano - e quindi anche la povertà infantile - può essere prevenuta con un uso adeguato dei crediti d'imposta o del "welfare fiscale", insieme agli assegni familiari per i genitori a basso reddito. Per le famiglie a medio reddito, è degno di nota il sistema di tassazione delle famiglie in Francia, che utilizza un "quoziente familiare" per garantire che le tasse siano equamente distribuite tra famiglie di dimensioni diverse con redditi simili. I crediti d'imposta "rimborsabili" possono essere applicati negli Stati Membri in cui le imposte sono basate sul reddito individuale.

Investimento sociale nelle famiglie: congedi e servizi di assistenza all'infanzia

Per quanto riguarda i congedi familiari, è importante distinguere tra congedi di maternità, paternità e parentali (Koslowski et al., 2022). Il congedo di maternità è disponibile esclusivamente per le madri, mentre il congedo di paternità è rivolto ai padri (o a chi si prende cura di loro oltre alla madre). Il congedo può essere retribuito o non retribuito. Negli Stati Membri esiste una grande varietà di accordi, ma tutti prevedono un congedo di maternità e un congedo parentale. Tutti gli Stati Membri sono tenuti a concedere almeno due settimane di congedo all'"altro genitore", di solito il padre, ai sensi della Direttiva UE sull'equilibrio tra lavoro e vita privata per i genitori e i prestatori di assistenza (Consiglio dell'UE, 2019a). L'obiettivo è migliorare l'uguaglianza di genere, promuovere una migliore condivisione delle responsabilità di cura tra donne e uomini e facilitare l'accesso delle madri a un lavoro retribuito.

Negli Stati membri continentali e orientali, i servizi di assistenza all'infanzia per i bambini più piccoli (come asili nido, scuole materne e gruppi di bambini) si distinguono nettamente da quelli per i bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni (asili nido e scuole materne). Nel primo caso, l'attenzione tende a concentrarsi sulle attività ludiche e sulla salute e il benessere dei bambini; nel secondo, su attività più strutturate per preparare i bambini alla scuola. La maggior parte degli Stati Membri nordici, invece, ha un sistema "educare", che combina l'educazione e la cura della prima infanzia con un approccio globale, basato sui bisogni e sullo sviluppo dei bambini dalla prima infanzia fino alla scuola primaria. Alcuni ricercatori hanno chiesto di ampliare la portata dei servizi di assistenza all'infanzia, sottolineando l'importanza di vari servizi sociali per le famiglie

e delle attività scolastiche extrascolastiche. In alcuni Stati Membri, come i Paesi Bassi e la Germania (regioni occidentali), prevale un modello di assistenza e scolarizzazione a mezza giornata. Ma questo rafforza le disuguaglianze di genere nel mercato del lavoro, perché le madri devono andare a prendere i figli prima di pranzo, il che significa che non possono essere impiegate a tempo pieno, ma solo a tempo parziale o in "mini-lavori" (Hagemann et al., 2011). Al contrario, le strutture per l'infanzia a tempo pieno, le scuole e le attività scolastiche extrascolastiche gratuite e di alta qualità contribuiscono a ridurre le disuguaglianze di classe e di genere.

Giovani adulti

La gioventù è stata a lungo considerata come una fase di transizione relativamente breve che va dalla casa e dalla scuola in affitto al lavoro indipendente e alla vita familiare. Tuttavia, a causa delle tendenze demografiche e sociali, questa transizione dura oggi in media circa sette anni nell'UE. La gioventù è diventata un periodo distinto del percorso di vita tra i 18 e i 24 anni, quando gli adolescenti e i giovani adulti oscillano tra l'istruzione e l'occupazione, tra la dipendenza socioeconomica e l'autonomia.

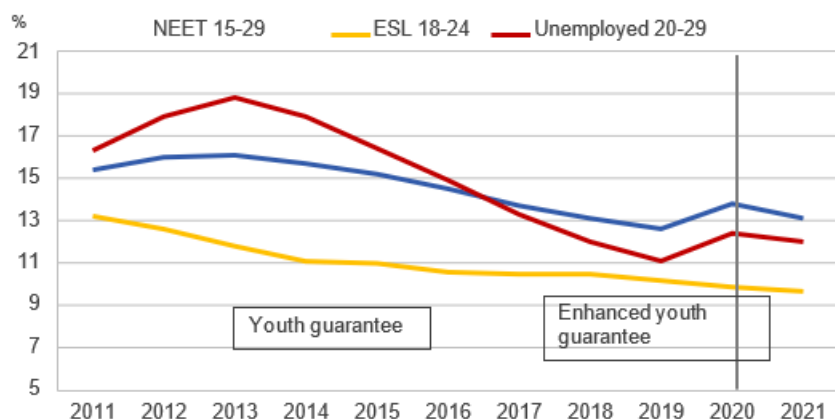
Investire nei giovani: istruzione, formazione e ingresso nel mercato del lavoro

Finora, l'attenzione principale della politica è stata rivolta alla transizione dalla scuola al lavoro, al fine di ridurre l'abbandono scolastico e il numero di giovani al di sotto dei 25 anni che non studiano né lavorano (NEET). Le iniziative politiche dell'UE mirano a sostenere l'ingresso agevole dei giovani adulti nel mondo del lavoro. Esse includono il Pacchetto di sostegno all'occupazione giovanile (Commissione Europea, 2012), che comprendeva prima la "Garanzia per i giovani" nel 2013 per i giovani sotto i 25 anni (Consiglio dell'UE, 2013), e poi la Garanzia per i giovani rafforzata nel 2020 per i giovani sotto i 30 anni (Consiglio dell'UE, 2020a). Il tasso di abbandono scolastico e di NEET sono entrambi inclusi nei parametri di riferimento della politica sociale dell'UE, come il piano d'azione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e il "quadro di valutazione sociale". Ciò consente di monitorare le tendenze che ostacolano lo sviluppo del capitale umano. Gli sforzi dell'UE e degli Stati Membri a livello sistemico hanno portato a risultati politici positivi in questo settore. Negli ultimi 10 anni, i dati sulla disoccupazione giovanile, sull'abbandono scolastico e sui NEET sono migliorati (Figura 9), o almeno non sono peggiorati, nella grande maggioranza degli Stati Membri.

Sebbene gli sforzi per aiutare i giovani più vulnerabili abbiano avuto un certo successo, le sfide rimangono. In particolare, una percentuale persistente di giovani non è né occupata né inserita in un percorso di istruzione o formazione. Un'istruzione e una formazione adeguate alle esigenze di un mondo del lavoro in evoluzione possono contribuire ad aumentare i tassi di attività dei giovani, in quanto entrambi sono positivamente collegati all'occupabilità, anche se le differenze tra gli Stati Membri a questo proposito sono significative. (Per maggiori dettagli, consultare il sito web di Eurostat).

La rottura dei confini tradizionali tra settori e occupazioni creerà una domanda di nuove forme di abilità e competenze intersettoriali. A livello dell'UE, nel 2016 è stata lanciata un'ambiziosa agenda per le competenze, che sarà rinnovata nel 2020, con iniziative specifiche riguardanti, in particolare, l'istruzione e la formazione professionale, l'aumento del numero di laureati in scienze, tecnologia, ingegneria e matematica (STEM), la promozione delle competenze imprenditoriali e trasversali, un approccio dell'UE alle "micro-credenziali" (che certificano i risultati di esperienze di apprendimento a breve termine) e un'iniziativa sui conti individuali di apprendimento. Il Consiglio dell'UE ha inoltre adottato una raccomandazione sugli approcci di "apprendimento misto" per un'istruzione primaria e secondaria inclusiva e di alta qualità, che combina l'apprendimento a scuola e in altri ambienti fisici al di fuori della scuola con strumenti di apprendimento non digitali e digitali, compreso l'apprendimento a distanza online (Consiglio dell'Unione europea, 2021).

Figura 9: Indicatori di svantaggio nell'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, UE-27 (%)



Fonte: Eurostat. Nota: ESL = abbandono scolastico.

Nel moderno Stato Sociale, i sistemi di istruzione e formazione hanno il ruolo aggiuntivo di contrastare gli stereotipi di genere nel mercato del lavoro e nella vita familiare, contribuendo così a colmare il divario retributivo di genere.

Allo stesso modo, l'educazione al clima e lo sviluppo di competenze verdi sono priorità emergenti nel XXI secolo. Invece di un insegnamento a senso unico, è possibile sfruttare il ruolo proattivo e di guida che i giovani hanno svolto nell'azione sul cambiamento climatico.

Lo sviluppo tecnologico e la digitalizzazione creano opportunità e sfide per l'istruzione e la formazione. Lo sviluppo di competenze digitali (ad esempio, nella codifica dei computer) può essere fondamentale per la competitività sul mercato del lavoro. Ma allo stesso tempo è anche importante prevenire la "dipendenza dalla tecnologia" tra i giovani ed educarli a evitare la disinformazione e il bullismo su Internet. Inoltre, poiché le tecnologie digitali e l'e-learning stanno diventando parte integrante del processo educativo (come evidenziato durante la crisi COVID-19), è fondamentale garantire che i bambini provenienti da contesti svantaggiati non rimangano indietro, come quelli provenienti da minoranze o da contesti migratori o da aree remote.

Quadro del mercato del lavoro per i giovani lavoratori

Anche le normative sul lavoro possono influenzare le opzioni occupazionali dei giovani, sia in senso negativo che positivo. I tirocini sono diventati un importante punto di ingresso nel mercato del lavoro, ma il loro valore dipende da un buon contenuto di apprendimento e da buone condizioni di lavoro, in termini di orario, retribuzione, copertura previdenziale e durata. È inoltre importante contrastare abusi come il maltrattamento dei giovani lavoratori (ad esempio, il licenziamento durante il periodo di prova) e l'elusione fiscale da parte dei datori di lavoro. D'altra parte, regole di licenziamento molto rigide possono rendere i datori di lavoro riluttanti ad assumere lavoratori al primo impiego, anche se le norme di licenziamento spesso non proteggono i lavoratori durante i primi mesi di lavoro. È quindi necessaria un'attenta valutazione delle norme in materia di lavoro e retribuzione dal punto di vista dei giovani. È importante considerare anche l'apprendistato, che può fungere da trampolino di lancio verso il mondo del lavoro se sostenuto da standard di qualità, come richiesto dalla raccomandazione del Consiglio su un quadro di riferimento europeo per apprendistati di qualità ed efficaci (Consiglio dell'UE, 2018).

Un'altra sfida è quella di offrire ai giovani posti di lavoro dignitosi. I giovani hanno maggiori probabilità di essere impiegati in lavori non standard, dove sono esposti all'insicurezza del lavoro e del reddito e dove le norme in materia di sicurezza e salute sul lavoro non si applicano o vengono ignorate. Il lavoro precario è più comune tra i giovani (O'Reilly et al., 2019); il part-time e il lavoro temporaneo sono spesso opzioni involontarie (ETUI e CES, 2021); i giovani migranti, e i giovani in generale, sono sovra rappresentati tra i lavoratori delle piattaforme di basso livello (Piasna et al., 2022). Nel 2018, i giovani sotto i 30 anni hanno guadagnato in media il 75% del salario standard complessivo (secondo l'indagine di Eurostat sulla struttura delle retribuzioni). Il divario salariale dei giovani è più ampio negli Stati Membri mediterranei e occidentali, mentre è minore in quelli centrali e orientali.

In diversi Stati Membri (tra cui Paesi Bassi, Belgio, Irlanda e Grecia), ai giovani si applicano salari minimi più bassi (si veda la Tabella 1 in Marimpi e Koning, 2018). In Germania, i lavoratori non hanno diritto al salario minimo fino ai 18 anni (CES, 2017). L'effetto dei salari minimi specifici per i giovani può essere a doppio taglio. Sono associati a un aumento dell'occupazione giovanile, rispetto ai Paesi che applicano un salario minimo uniforme a tutte le fasce d'età (Marimpi e Koning, 2018). Al contempo, però, hanno un effetto negativo sul reddito e sulla sicurezza sociale basata sui contributi.

In generale, come richiesto dagli orientamenti dell'UE in materia di occupazione, "la disoccupazione giovanile e la questione dei giovani NEET dovrebbero continuare a essere affrontate attraverso la prevenzione dell'abbandono precoce dell'istruzione e della formazione e il miglioramento strutturale della transizione scuola-lavoro, anche attraverso la piena attuazione della Garanzia per i giovani rafforzata, che dovrebbe anche sostenere opportunità di occupazione giovanile di qualità".

Accesso alla protezione sociale e all'alloggio

Il lavoro è fondamentale per la sicurezza sociale dei giovani, soprattutto in uno Stato Sociale che si basa su una protezione sociale basata sui contributi. In generale, nell'UE la maggior parte degli ostacoli che impediscono ai giovani di accedere alla protezione sociale non riguarda specificamente l'età (Ghailani et al., 2021), ma i lavori non standard e i bassi salari, che impediscono ai giovani di accedere ai sistemi di sicurezza sociale basati sui contributi. Anche se l'accesso è consentito, i requisiti di anzianità contributiva mettono i giovani in una posizione di svantaggio. L'accesso dei tirocinanti (compresi gli apprendisti) alla protezione sociale è negato o limitato in diversi Stati Membri (Commissione Europea, 2020d; Spasova et al., 2021). Ciò dimostra chiaramente che alcuni sistemi previdenziali maturi non sono attrezzati per rispondere alle sfide dell'integrazione perfetta dei sistemi di istruzione e del mercato del lavoro. È importante, inoltre, per l'adeguatezza delle pensioni future, che i giovani siano in grado di maturare diritti pensionistici legati al reddito, basati su tutti i loro guadagni da lavoro. Le riforme pensionistiche hanno reso le pensioni pubbliche meno generose per i futuri pensionati in molti Stati Membri; allo stesso tempo, i giovani di oggi hanno più difficoltà delle generazioni precedenti ad accumulare diritti pensionistici, a causa della diffusione del lavoro non standard e di altre incertezze di carriera.

Oltre ai diritti immediati di protezione sociale, la posizione dei giovani nel mercato del lavoro ha anche effetti a lungo termine su alcuni altri importanti aspetti del benessere, come l'autonomia abitativa. Oggi, il 42% delle persone di età compresa tra i 25 e i 29 anni nell'UE vive con i genitori; negli Stati Membri meridionali e sudorientali la percentuale è del 60-80% (Ghailani et al., 2021).

Nella maggior parte degli Stati Membri, gli assegni familiari terminano all'età di 18 o 20 anni. Tuttavia, molto spesso i giovani adulti (soprattutto quelli di età compresa tra i 18 e i 24 anni) continuano a studiare anche dopo questa età e possono essere tassati come parte della famiglia fino a una certa età. In alcuni casi, possono ricevere una borsa di studio in base al reddito familiare. Possono anche ricevere un'indennità di alloggio se lasciano la casa dei genitori. Alcuni possono avere un lavoro part-time e a basso salario, ma la maggior parte non è economicamente attiva e viene sostenuta finanziariamente dalla famiglia. Misure di sostegno adeguate sono particolarmente importanti per consentire ai giovani adulti provenienti da famiglie a basso reddito (o a reddito medio-basso) di proseguire gli studi superiori in buone condizioni.

Nel progettare le loro risposte politiche, gli Stati Membri possono scegliere tra borse di studio universali per tutti gli studenti, o borse di studio che sono sottoposte a verifica in base al reddito dei genitori.

Opzioni politiche per migliorare la protezione sociale per i primi anni di vita e la vita familiare

Dalla discussione precedente si possono trarre alcune conclusioni. In primo luogo, i principi di uguaglianza e solidarietà del modello sociale dell'UE giustificano le politiche familiari. In secondo luogo, i dati indicano che le politiche familiari proattive (tipicamente gli investimenti nei servizi per l'infanzia) aumentano l'occupazione totale e, di conseguenza, possono migliorare la sostenibilità finanziaria dello Stato Sociale. Questa associazione è forte in relazione all'occupazione femminile. In terzo luogo, è evidente che pensioni di vecchiaia soddisfacenti dipendono in larga misura da servizi assistenziali proattivi nella prima fase della vita familiare e nella transizione dei giovani verso l'indipendenza adulta. Sebbene in alcuni casi vi siano dei compromessi (come la scelta tra prestazioni mirate o universali), esistono soluzioni che consentono di ridurre al minimo tali compromessi. I Paesi dell'UE devono allo stesso tempo proteggere i bambini dalla povertà, garantire alle famiglie con bambini uno standard di vita soddisfacente e sviluppare servizi universali per i giovani e per tutte le famiglie.

È importante che la promozione dell'uguaglianza di genere non si limiti all'aumento della percentuale di madri con un lavoro retribuito, ma includa anche una più equa condivisione della cura tra i genitori.

Dovrebbe essere posta maggiore enfasi sul sostegno ai primi anni di vita che va oltre gli asili nido e le scuole materne, come i servizi sociali per le famiglie e le attività scolastiche extrascolastiche, anche se lo Stato Sociale sta già diventando più orientato ai servizi, soprattutto nella prima fase del ciclo di vita. Tuttavia, è fondamentale che le politiche future si concentrino sulla progettazione, sulla gestione e sulla qualità dei servizi erogati. Ad esempio, è importante fornire posti di assistenza all'infanzia di alta qualità e incoraggiare i genitori a iscrivere i propri figli ai servizi di educazione e cura della prima infanzia, soprattutto i genitori delle aree rurali e quelli provenienti da contesti svantaggiati.

2.3 Vita lavorativa

Introduzione

Promuovere l'occupazione e l'inclusione di persone potenzialmente occupabili è fondamentale sia per la protezione sociale che per lo sviluppo economico complessivo, che a sua volta influisce sulla sostenibilità finanziaria della protezione sociale. In passato, i sistemi di welfare di maggior successo sono stati quelli che sono riusciti a combinare un basso grado di disuguaglianza del mercato con una crescita sostenibile e alti livelli di protezione sociale. Il mondo del lavoro è cambiato, ma l'obiettivo di far sì che l'economia di mercato e la protezione sociale si rafforzino a vicenda rimane. I sistemi di protezione sociale, nel rispondere ai rischi derivanti dalle mega tendenze descritte nel Capitolo 1, dovrebbero garantire un adeguato cuscinetto contro il rischio sociale di inadeguatezza del reddito ("protezione") e, allo stesso tempo, includere misure per aumentare la quantità potenziale di lavoro decentemente retribuito e adeguatamente assicurato ("attivazione").

Al fine di armonizzare entrambi gli obiettivi - protezione e attivazione - si dovrebbero prendere in considerazione tre principali pilastri istituzionali: (a) il quadro del mercato del lavoro, con l'obiettivo di migliorare l'accesso all'occupazione e di garantire una determinazione dei salari che sostenga una retribuzione dignitosa e riduca le disuguaglianze di reddito; (b) la protezione sociale - che comprende sia l'appianamento/ricostituzione del reddito sia la lotta alla povertà - volta a offrire una protezione adeguata e a sostenere il lavoro; e (c) le misure di investimento sociale, per potenziare le competenze della forza lavoro e sostenere le transizioni nel corso della vita.

Il ruolo di protezione del mercato del lavoro

Contrattazione collettiva, determinazione dei salari e salari minimi

La contrattazione collettiva svolge un ruolo fondamentale nel raggiungimento di un'adeguata protezione dei salari minimi in tutta l'UE (Commissione europea, 2022c), nonché nel garantire un'equa distribuzione degli incrementi di produttività. In questo modo, può contribuire a mantenere la quota di reddito nazionale del lavoro e a ridurre le disuguaglianze salariali e la povertà dei lavoratori.

La copertura della contrattazione collettiva si è ridotta in molti Stati Membri negli ultimi due decenni, il che potrebbe essere spiegato dal decentramento e dalla riduzione della contrattazione tra più datori di lavoro a livello settoriale o nazionale, a seguito di modifiche normative e di cambiamenti in altri fattori, come la densità delle organizzazioni dei datori di lavoro e l'appartenenza ai sindacati (Commissione europea, 2022c). In molti casi, inoltre, la contrattazione collettiva ha perso la capacità di proteggere e remunerare adeguatamente il lavoro. Le opzioni politiche per aumentare il dialogo sociale possono quindi includere il coinvolgimento delle parti sociali nella definizione delle politiche, la partecipazione dei lavoratori e la proprietà dei dipendenti (pur riconoscendo il pericolo che i dipendenti si assumano rischi commerciali). Queste opzioni potrebbero essere sostenute dalla direttiva UE sui salari minimi adeguati.

Protezione dell'occupazione in tempi di crisi

Un compito centrale è quello di consentire la flessibilità necessaria nell'economia odierna, rafforzando al contempo la posizione dei lavoratori più vulnerabili. È stato sostenuto che l'indebolimento delle tutele del lavoro in alcuni Stati Membri sia un modo per aumentare l'occupazione, incrementare la produttività e impedire la migrazione delle imprese verso Paesi meno regolamentati. Tuttavia, l'evidenza empirica non è chiara e ci sono esempi che indicano la possibilità che i lavoratori siano adeguatamente protetti senza che ciò riduca l'occupazione, comprometta la produttività o indebolisca gli incentivi al lavoro (si veda la banca dati dell'OCSE sulla legislazione in materia di protezione dell'occupazione: OCSE, 2020, capitolo 3).

Come illustrato nel capitolo precedente, vi è una crescente necessità di politiche per affrontare le nuove sfide del mondo del lavoro e per sostenere le transizioni verdi e digitali. A titolo esemplificativo, i pacchetti di politiche che, secondo la raccomandazione della Commissione del marzo 2021 su un efficace sostegno attivo all'occupazione a seguito della crisi COVID-19, potrebbero essere messi in atto dagli Stati Membri includono: (a) incentivi all'assunzione e alla transizione per promuovere la creazione di posti di lavoro di alta qualità e sostenere l'occupabilità dei lavoratori; (b) la loro riqualificazione e riquilibratura; (c) un maggiore sostegno da parte dei servizi per l'impiego.

È inoltre necessario far rispettare le normative in materia di salute e sicurezza sul lavoro, oltre a rafforzare i sistemi di prevenzione aziendale. Altre politiche per attenuare l'impatto delle attuali mega tendenze includono la promozione della partecipazione dei lavoratori, l'introduzione di incentivi per l'occupazione stabile e disincentivi per i contratti non standard, e l'utilizzo della contrattazione collettiva per implementare la formazione professionale, in modo da proteggere coloro che rischiano di essere esclusi dal mondo del lavoro a causa della transizione digitale e verde (Commissione europea, 2021h).

Come per la determinazione dei salari, il dialogo sociale è fondamentale. Durante la crisi COVID-19, la maggior parte delle misure politiche adottate nel 2021 in materia di continuità aziendale, protezione e mantenimento dei posti di lavoro, adattamento dei luoghi di lavoro e protezione del reddito sono state concordate o negoziate con le parti sociali (Eurofound (2021), database COVID-19 EU PolicyWatch).

Parità di genere nel mercato del lavoro

Il divario retributivo tra i sessi rimane ampio, nonostante i lievi miglioramenti. Questo dato è particolarmente preoccupante se si considera la crescente percentuale di nuclei familiari composti da una sola persona e di famiglie con un solo genitore (per lo più donna). Anche se il numero di donne in possesso di un diploma di istruzione superiore è superiore a quello degli uomini, il divario retributivo non corretto a livello europeo è

cambiato solo leggermente nel corso degli anni (per maggiori dettagli, consultare il sito web di Eurostat). In questi casi, i divari retributivi ridotti possono essere in gran parte il risultato di "effetti di selezione".
- in cui le donne con il più alto potenziale di guadagno hanno più probabilità di altre di lavorare, alterando il calcolo (Boll e Lagemann, 2018).

Esistono diverse opzioni politiche per affrontare queste sfide e promuovere la parità di genere sul posto di lavoro. Tra queste, alcune sono già state lanciate a livello di UE e di Stati Membri. Si tratta di: (a) una serie di misure per garantire la trasparenza delle retribuzioni

- (a) una serie di misure per garantire la trasparenza delle retribuzioni, come quelle contenute nella proposta di direttiva in materia (Commissione europea, 2021i); (b) misure sull'accesso alla giustizia; (c) il coinvolgimento delle parti sociali nella valutazione delle retribuzioni; (d) incentivi economici per le imprese per facilitare il ritorno al lavoro delle madri dopo il parto - ad esempio, l'aumento dei finanziamenti per le strutture di assistenza all'infanzia incluso nel piano di ripresa e resilienza dell'Italia (Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze, 2021);

(e) programmi di borse di studio per finanziare l'istruzione, la formazione e l'aggiornamento professionale delle donne, per facilitare il loro ingresso (o ritorno) nella forza lavoro; e (f) migliori politiche di conciliazione vita-lavoro, come accordi di lavoro flessibili e congedi per motivi familiari, e periodi minimi più lunghi di congedo di paternità ai sensi della direttiva sulla conciliazione vita-lavoro (Parlamento europeo e Consiglio dell'Unione europea, 2019).

Accesso alla protezione sociale

Indennità di disoccupazione e altre misure di sostituzione del reddito

Come sottolineato nel Capitolo 1, quasi il 40% dell'occupazione nella popolazione dell'UE è costituito da lavoratori con impieghi non standard (come quelli a tempo parziale e/o con contratti temporanei) e dal lavoro autonomo. A differenza delle generazioni precedenti, inoltre, è sempre più probabile che le persone abbiano molti lavori e datori di lavoro diversi nel corso della loro vita.

Ciò comporta nuove sfide in termini di protezione contro la disoccupazione, nonché per altri programmi di sostituzione del reddito, soprattutto per quanto riguarda i programmi di assicurazione contro la malattia e l'invalidità. Questo a prescindere dai sostanziali progressi compiuti negli ultimi anni (e soprattutto durante la crisi COVID-19) nell'estendere, il più delle volte su base temporanea, la protezione ai lavoratori non standard e ai lavoratori autonomi (Commissione europea, 2022c). Pur riconoscendo ancora una volta le grandi differenze tra gli Stati Membri, i lavoratori che svolgono lavori non standard, così come i lavoratori autonomi, sperimentano ancora livelli di protezione più scarsi, in termini di copertura formale, effettiva e adeguata, trasparenza e portabilità.

Si possono individuare diversi approcci possibili per affrontare queste sfide. Uno di questi è la combinazione di un fondo comune e di una prestazione contributiva, come avviene in Svezia, Norvegia e Finlandia. I lavoratori che soddisfano una condizione occupazionale (siano essi dipendenti o autonomi) avrebbero diritto a un'indennità di disoccupazione di base non contributiva. Inoltre, potrebbero essere iscritti a un fondo di assicurazione per l'impiego. Per i Paesi in cui la copertura integrativa sarebbe limitata, l'integrazione potrebbe essere resa obbligatoria.

In alternativa, gli Stati Membri potrebbero ampliare la copertura dei regimi di assicurazione sociale esistenti, estendendo la protezione a categorie attualmente escluse o poco tutelate. Per i lavoratori con mansioni non standard, una possibilità sarebbe quella di modificare le condizioni di qualificazione per rafforzare l'accesso o l'adeguatezza delle prestazioni. Per i lavoratori autonomi, le possibilità includono l'organizzazione in un'entità legale (come in Portogallo) o l'integrazione in regimi già esistenti (come in Croazia, Cechia, Malta, Lussemburgo, Polonia e Slovenia), anche se in questo caso potrebbero essere necessarie condizioni di qualificazione diverse (come introdotto in Irlanda).

Un'altra possibilità è quella di introdurre nuovi schemi assicurativi rivolti specificamente ai lavoratori con

mansioni non standard e ai lavoratori autonomi, come in Danimarca o in Spagna. Il regime danese ha un'ulteriore caratteristica interessante, in quanto definisce l'accesso in base alle attività svolte piuttosto che al tipo di lavoratore. Inoltre, le regole di ammissibilità si basano sul reddito totale (legato al lavoro), che deve essere superiore a un determinato livello in un periodo di tre anni (Schoukens, 2022).

Per i lavoratori autonomi dipendenti, alcuni Stati Membri hanno anche introdotto speciali tipi di status "ibridi" ai fini della sicurezza sociale. Parallelamente, c'è una spinta diffusa a riconoscere alcuni lavoratori autonomi dipendenti come lavoratori dipendenti, attraverso la giurisprudenza o la legislazione a livello nazionale e dell'UE, ad esempio la direttiva sul lavoro su piattaforma (Commissione europea, 2021a). Anche se i regolamenti dell'UE possono aiutare, la scelta finale spetta principalmente agli Stati Membri. Tuttavia, è disponibile un'ampia gamma di opzioni.

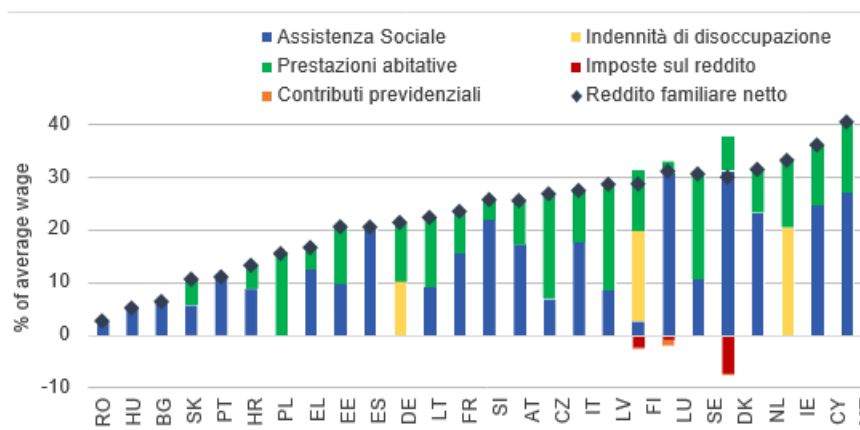
Reddito minimo e altre prestazioni di assistenza sociale

Tutti gli Stati Membri hanno una rete di sicurezza nei loro sistemi di protezione sociale più ampi. Questi sistemi variano in modo significativo in termini di adeguatezza e copertura delle prestazioni, così come nel modo in cui sono combinati con misure di attivazione e servizi sociali (Coady et al., 2021; Natili, 2020; Frazer e Marlier, 2016). In molti Stati Membri, il reddito minimo appare troppo basso per sostenere standard di vita adeguati. La Figura 10 mostra il livello di reddito netto da varie prestazioni sociali per una persona sola disoccupata di lungo periodo come percentuale del salario medio nazionale. Mostra enormi variazioni tra gli Stati Membri dell'UE, da meno del 5% a circa il 40%. Anche la struttura delle prestazioni minime varia. In Germania, Finlandia e Irlanda, il regime di reddito minimo comprende un sussidio di assistenza alla disoccupazione, che viene integrato dall'assistenza sociale. In molti Stati Membri, oltre ai regimi di reddito minimo, sono disponibili anche sussidi per l'alloggio. In alcuni Stati membri non è previsto l'accesso all'assistenza sociale per una persona sola disoccupata di lungo periodo.

L'adeguatezza delle reti di sicurezza sociale varia anche tra gli Stati Membri in termini di rapporto con le soglie di povertà nazionali. Nel 2019, le prestazioni di reddito minimo ammontavano a meno della metà della soglia di rischio di povertà in un terzo degli Stati Membri. Una diversità simile è evidente nell'impatto dei trasferimenti sociali sulla riduzione della povertà, che varia tra il 16% e il 52% negli Stati Membri (Commissione europea, 2022c), anche se questo indicatore copre altre prestazioni oltre al reddito minimo.

I regimi di reddito minimo differiscono anche in termini di incentivi finanziari che forniscono alle persone per cercare lavori a bassa retribuzione o a tempo parziale. In molti Stati Membri, tutte le prestazioni di reddito minimo vengono ridotte man mano che si percepiscono i redditi da lavoro.

Figura 10: Reddito netto negli Stati Membri tra le famiglie monopersonali in disoccupazione di lunga durata (e relative componenti), in % del salario medio nazionale (per un adulto single, disoccupato da 24 mesi o più, in affitto)



Fonte: Calcolatore web OCSE dei benefici fiscali 2022. Nota: le categorie di prestazioni pari a zero non sono visualizzate nel grafico; si tratta di: Reddito lordo da lavoro, Prestazioni da lavoro, Prestazioni familiari. Nessun dato per il Belgio.

Oltre alle consuete sfide relative al reddito minimo, come la copertura, l'utilizzo del reddito da parte di chi ne ha effettivamente diritto e il legame con la partecipazione al mercato del lavoro, ve ne sono altre. Queste includono: (a) sostenere condizioni di vita dignitose e minimizzare l'impatto di rischi crescenti come la povertà energetica e le imposte ambientali regressive; (b) i costi degli alloggi; (c) affrontare la povertà tra i giovani che vivono ancora a casa; e (d) combinare un reddito extralavorativo dignitoso per chi è in povertà con un salario dignitoso per chi lavora, visti i livelli di bassa retribuzione e povertà lavorativa documentati nel Capitolo 1. Per evitare che i lavoratori vulnerabili rimangano intrappolati in cicli di povertà e bassa retribuzione, il livello dei sussidi di disoccupazione deve essere coordinato con quello del reddito minimo, per garantire un reddito dignitoso senza scoraggiare il lavoro.

La Commissione ha presentato una proposta di raccomandazione del Consiglio su un reddito minimo adeguato per modernizzare l'attuale quadro politico dell'UE sulle prestazioni di reddito minimo e garantire che esse incoraggino l'inclusione attiva (Commissione europea, 2022e). Il Consiglio dell'UE ha raggiunto un accordo politico sulle proposte alla fine del 2022 (Consiglio dell'UE, 2022b). In questo contesto, vale la pena considerare l'esperienza di Danimarca e Paesi Bassi, che hanno combinato prestazioni di reddito minimo basate sui diritti e di alto livello con il sostegno e gli incentivi al lavoro. In Francia, il reddito minimo è integrato da un supplemento di reddito (prime d'activité) per garantire che il lavoro paghi sempre.

Anche le politiche fiscali e le prestazioni in denaro per le famiglie che svolgono un lavoro retribuito ("prestazioni per i lavoratori") potrebbero meritare un nuovo esame. La maggior parte degli Stati Membri prevede già regimi di prestazioni lavorative, ma in modi diversi: trasferimenti in denaro per i lavoratori, indennità di disoccupazione adeguate e crediti d'imposta sul reddito da lavoro. Queste misure sono spesso associate all'obiettivo di ridurre la povertà lavorativa e la disoccupazione, in quanto "rendono il lavoro conveniente" integrando i redditi insufficienti.

[Esplorare nuove strade per adattare gli strumenti di protezione sociale in età lavorativa](#)

Le tendenze del mercato del lavoro (da un lato) e l'aumento dell'incertezza legata ai nuovi megatrend (dall'altro) rischiano di compromettere le misure di sostegno al reddito descritte in precedenza. In un mercato del lavoro in rapida evoluzione e con nuove competenze richieste, i lavoratori possono esaurire i loro sussidi di disoccupazione prima di riuscire a trovare un nuovo lavoro adeguato. Se ci fosse solo un sostegno al reddito minimo come rete di sicurezza di ultima istanza, le persone dovrebbero esaurire la maggior parte dei loro risparmi e altre risorse prima di ricevere aiuto. Allo stesso modo, i lavoratori potrebbero non avere i mezzi per far fronte a eventi imprevisti, anche se ricevono prestazioni lavorative. Ad esempio, durante la pandemia COVID-19 è emerso che quasi il 50% delle persone a basso reddito (quelle che si trovano nel 40% inferiore della distribuzione dei redditi) non disponeva di risparmi di emergenza, avendo meno dell'equivalente di tre settimane di reddito familiare in ricchezza liquida; e il 10% di loro era già indebitato (OCSE, 2021c). La crisi COVID-19 ha spronato tutti gli Stati Membri e l'UE a elaborare nuove misure per affrontare le lacune dei sistemi di protezione del reddito. Tuttavia, molte di queste misure sono di breve durata e sono necessarie nuove misure permanenti.

[Misure di investimento sociale durante la vita lavorativa](#) [Politiche attive del mercato del lavoro](#)

Le politiche attive del mercato del lavoro comprendono misure di attivazione per i disoccupati e altri gruppi target, quali: formazione, rotazione e condivisione del lavoro, incentivi all'occupazione, occupazione assistita e riabilitazione, creazione diretta di posti di lavoro e incentivi all'avviamento. Sebbene gli Stati Membri abbiano adattato le loro politiche di formazione cambiando i modelli di erogazione e aumentando il numero di posti disponibili, molti sistemi di apprendimento degli adulti non riescono ancora a far coincidere gli

investimenti nella formazione con le esigenze del mercato del lavoro (OCSE, 2019).

La sfida principale per le politiche attive del mercato del lavoro - in tempi di molteplici cambiamenti strutturali - è quella di riallocare i lavoratori dai settori ad alto rischio di perdita di posti di lavoro a quelli in cui la manodopera qualificata è sempre più richiesta. La persistente perdita di posti di lavoro in alcuni settori (come l'ospitalità, i viaggi e il turismo) e la creazione di posti di lavoro in altri (tecnologia, servizi di assistenza e attività verdi) possono lasciare un eccesso di persone con alcune competenze e una carenza in altri. Per ridurre gli squilibri regionali nella domanda di lavoro e di competenze possono essere necessarie politiche per migliorare la mobilità geografica del lavoro.

Un secondo obiettivo è quello di prevenire la disoccupazione di lunga durata, che tende a essere un buon indicatore dell'efficacia delle politiche attive del mercato del lavoro nel raggiungere le persone che ne hanno bisogno e nell'abbinarle efficacemente ai posti di lavoro (Commissione europea, 2022c).

Un terzo obiettivo è quello di mettere in atto misure mirate alle donne e ai gruppi svantaggiati di persone in cerca di lavoro, tra cui i NEET, le persone con disabilità e i migranti. Queste misure dovrebbero rafforzare le competenze e sostenere la loro inclusione nel mercato del lavoro.

Inoltre, sono necessarie misure normative per aiutare le persone svantaggiate a trovare lavoro. Ad esempio, si potrebbe incoraggiare l'adozione del lavoro a distanza o del telelavoro, che aiuterebbe in particolare le persone con mobilità ridotta o quelle sottoposte a cure mediche che rendono difficile lavorare sul posto di lavoro normale.

Infine, potrebbe essere utile dare un nuovo sguardo alla "flessicurezza", l'idea di una strategia integrata per superare le tensioni tra (da un lato) la flessibilità del mercato del lavoro e (dall'altro) la sicurezza dell'occupazione e del reddito. La Commissione si è ispirata alle pratiche danesi e olandesi di combinazione tra flessibilità del mercato del lavoro e sicurezza. La Commissione ha promosso la flessicurezza come politica "faro" a metà degli anni Duemila: da allora, però, il concetto si è un po' affievolito e ci sono poche informazioni sulla misura in cui le politiche di flessicurezza sono state effettivamente adottate nell'UE.

Competenze e formazione

Come ha sostenuto l'OCSE in un recente rapporto: "i Paesi dovrebbero cercare di trovare il giusto equilibrio tra una strategia "train-first" e una "work-first" (OCSE, 2021d). Gli investimenti nella formazione tendono a essere inizialmente più costosi di quelli per aiutare le persone a trovare lavoro. La creazione di programmi di formazione di alta qualità richiede tempo. L'efficacia delle misure di formazione dovrebbe quindi essere sempre valutata, compreso il loro impatto a lungo termine.

La crisi del COVID-19 ha evidenziato il fatto che l'apprendimento online è destinato a diventare una parte essenziale dei sistemi di apprendimento degli adulti in futuro. La "distanza sociale" ha accelerato lo sviluppo della digitalizzazione e ha evidenziato la necessità per gli Stati Membri di investire nella formazione digitale, cosa che molti hanno già iniziato a fare. Consentire alle persone in cerca di lavoro di formarsi online permette una maggiore partecipazione immediata. La formazione online consente anche un'erogazione più efficiente della formazione, poiché i contenuti sono più facili da regolare e da adattare ai tempi e alle esigenze degli utenti. Durante la pandemia COVID-19 si è assistito a una crescita delle piattaforme online gratuite rivolte alle persone in cerca di lavoro (OCSE, 2021d). Per garantire che queste nuove opportunità siano condivise il più possibile, le persone in cerca di lavoro devono innanzitutto essere messe in grado di partecipare alla formazione online. Sarà importante aiutarli ad acquisire le competenze digitali di base e poi garantire loro un accesso paritario agli strumenti digitali.

I lavori verdi offrono notevoli opportunità di creazione di posti di lavoro nel momento in cui l'UE si muove verso la neutralità climatica: ma la carenza di manodopera e di competenze rappresenta un ostacolo. Si prevede che la transizione verde crei nuovi posti di lavoro a tutti i livelli di qualificazione, in particolare per le professioni che di solito richiedono istruzione e formazione professionale (Cedefop, 2022). Nel settore dell'energia, si prevede che la transizione continuerà a generare una domanda di ruoli a bassa e media qualificazione, con il 75% dei dipendenti che, secondo le previsioni, nel 2050 saranno operai e tecnici (Murauskaite-Bull et al., 2021). Allo stesso tempo, c'è già una carenza di lavoratori qualificati in molte di queste occupazioni mediamente qualificate, che sono necessarie per la transizione verde oggi. È quindi importante aumentare l'attrattiva dell'istruzione e della formazione professionale in generale come parte di un percorso di carriera e investire per garantire che un maggior numero di lavoratori colga le opportunità di riqualificazione e aggiornamento.

Programmi di lavoro a tempo ridotto

I programmi di lavoro a tempo ridotto possono svolgere un ruolo utile in periodi di shock esterni, come la pandemia COVID-19 o la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, che possono colpire in modo differenziato determinati settori. In questo modo, possono facilitare e sostenere i processi di ristrutturazione. La protezione del reddito al di là del lavoro a tempo ridotto si è dimostrata uno strumento mirato, tempestivo e temporaneo per garantire l'occupazione durante la crisi (Commissione europea, 2022c, 13).

Per non lasciare indietro i disoccupati e gli sfollati è importante disporre di un pacchetto concertato di politiche che favoriscano il reinserimento lavorativo, insieme a misure di sostegno al mantenimento del posto di lavoro. Agire tempestivamente durante la crisi COVID-19 ha permesso agli Stati Membri di limitare i rischi immediati per l'occupazione, consentendo loro di concentrare il sostegno sui gruppi vulnerabili che erano stati colpiti negativamente, ma che non erano coperti dalle misure di sostegno iniziali. Man mano che le economie emergeranno dalla pandemia, sarà necessario rivedere l'equilibrio di questo sostegno finanziario in relazione alle politiche attive del mercato del lavoro che riqualificano gli individui, spostando l'attenzione sul reinserimento dei lavoratori sfollati (OCSE, 2021b).

Nel 2020, molti Stati Membri hanno utilizzato in modo più diffuso il lavoro a tempo ridotto o i programmi di mantenimento del posto di lavoro. Si possono trarre insegnamenti sul perché e sul come alcuni schemi siano stati concepiti meglio di altri, in termini di: (a) evitare effetti di "peso morto" o di spiazzamento; (b) essere più permanenti, piuttosto che una tantum; o (c) essere finanziati in modo sostenibile, piuttosto che basarsi su trasferimenti fiscali. Un'altra dimensione è la misura in cui le misure di mantenimento del posto di lavoro possono essere accessibili alle persone con qualsiasi tipo di contratto.

In ogni caso, i programmi di lavoro a tempo ridotto dovrebbero continuare a far parte degli strumenti politici una volta superata la crisi. Dovrebbero quindi essere riorientati per contribuire alla modernizzazione dell'economia (ad esempio attraverso misure associate di sviluppo delle competenze) senza ritardare gli aggiustamenti strutturali.

Proprietà dei dipendenti e quadri ESG (ambientali, sociali e di governance)

In un'economia in cui le start-up digitali svolgono un ruolo sempre più importante, aumenta la necessità di forme alternative di partecipazione dei lavoratori, come ad esempio i programmi di opzione per i dipendenti. Questi programmi, che consentono ai lavoratori di partecipare alla proprietà della loro azienda o di avere azioni della stessa, hanno attirato una crescente attenzione, con il loro potenziale di migliorare i risultati per le aziende, i lavoratori e l'economia in generale, e di contribuire a ridurre le disuguaglianze. *“Gli studi condotti in molti Paesi indicano che l'azionariato dei dipendenti è generalmente collegato a una migliore produttività, retribuzione, stabilità del posto di lavoro e sopravvivenza dell'impresa, anche se gli effetti sono dispersi e la causalità è difficile da stabilire con certezza”* (Kruse, 2016).

Il co-monitoraggio dei lavoratori e la reciprocità potrebbero aiutare a superare il problema del "free riding", in cui i singoli lavoratori ottengono i benefici della proprietà senza dare un contributo equivalente alle prestazioni. I rischi finanziari potrebbero essere generalmente ridotti al minimo grazie a una retribuzione più elevata e alla stabilità del posto di lavoro dei dipendenti proprietari. Il miglioramento delle condizioni legali e fiscali per le aziende di proprietà dei dipendenti potrebbe contribuire ad attrarre finanziamenti esterni e personale altamente qualificato e ad aumentare gli investimenti nella fase post-crisi. Tuttavia, finora la diffusione della proprietà dei dipendenti è limitata, soprattutto sotto forma di azioni dei dipendenti e certificati di partecipazione agli utili. In ultima analisi, è necessario accettare il fatto che i rischi per i posti di lavoro e i redditi sono interconnessi nell'ambito della proprietà dei dipendenti.

Il quadro di riferimento ambientale, sociale e di governance (ESG) può incoraggiare ulteriormente le aziende a perseguire politiche responsabili sotto questi aspetti e a richiedere loro di spiegare ai propri stakeholder come gestiscono i rischi e le opportunità ambientali e sociali. Tutti gli stakeholder - clienti, fornitori, dipendenti e investitori - sono sempre più consapevoli e interessati alla sostenibilità ambientale e sociale delle attività di un'organizzazione.

2.4 Transizione al pensionamento e alla vecchiaia

Questa sezione si concentra sulla transizione verso il pensionamento, sul mantenimento dell'adeguatezza delle pensioni e sulla garanzia di accesso a un'assistenza sanitaria e a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili, in particolare nella "quarta età" (dagli 80 anni in poi).

In risposta all'aumento dell'aspettativa di vita descritto nel capitolo 1, la maggior parte degli Stati Membri ha innalzato l'età pensionabile prevista dalla legge. La media attuale è di circa 65 anni, un'età in cui l'aspettativa di vita media è di 84 anni, il che implica quasi 20 anni di pensione. Allo stesso tempo, permangono grandi differenze nell'età pensionabile tra gli Stati Membri e, in alcuni casi, tra uomini e donne, che non sempre riflettono l'aspettativa di vita. Occorre inoltre prestare attenzione alle disuguaglianze socioeconomiche nell'aspettativa di vita e negli anni di vita in buona salute: chi ha redditi più bassi, carriere lunghe e impegnative o lavori pericolosi tende ad avere un'aspettativa di vita più breve e a trascorrere meno tempo in buona salute durante la pensione.

Nell'esaminare le sfide sollevate dalle tendenze demografiche e il modo in cui le politiche dovrebbero rispondere, vi sono importanti rischi sociali da considerare in una prospettiva di durata della vita:

- il rischio crescente di disoccupazione o inabilità prima che le persone raggiungano l'età pensionabile prevista dalla legge, in particolare per coloro che hanno problemi di salute o hanno avuto una carriera lavorativa lunga o faticosa;
- il rischio di insicurezza del reddito in età avanzata, che mina il diritto sociale di andare in pensione all'età prevista dalla legge, e quindi l'importanza di avere pensioni che riducano il rischio di povertà e mantengano il tenore di vita acquisito durante la vita lavorativa;
- l'aumento del rischio di aver bisogno di assistenza sanitaria e di cure a lungo termine a causa della fragilità e di malattie come la demenza.

Importanza del quadro del mercato del lavoro per sostenere la protezione sociale in età avanzata

Dal punto di vista del corso della vita, la situazione di una persona in età avanzata è in gran parte modellata dagli eventi precedenti: istruzione e formazione, occupazione, guadagno e stile di vita. Un'occupazione duratura è fondamentale per consentire alle persone di maturare il diritto alla pensione pubblica (e privata). La durata dell'attività lavorativa prima del pensionamento dipenderà in parte dalle norme pensionistiche, ma anche dalle opportunità di lavoro prima e dopo l'età pensionabile prevista dalla legge. La transizione verso il pensionamento, l'occupazione in età avanzata e il reddito da pensione dipendono quindi dall'esperienza passata e attuale del mercato del lavoro.

Valutare l'impatto di varie opzioni politiche

Le pensioni sono influenzate dalla storia lavorativa delle persone - quanto tempo hanno lavorato e quanto sono state pagate - che pesa molto nel calcolo delle pensioni. Anche i periodi di disoccupazione, magari durante le crisi economiche, e le politiche dei datori di lavoro legate all'età possono influire sulle pensioni e sulla transizione verso il pensionamento.

Si possono distinguere due diversi tipi di cambiamento che possono influenzare le pensioni e il pensionamento:

- a. quelli diretti e immediati, con effetti prolungati, che derivano dalla riforma pensionistica - ad esempio, l'innalzamento dell'età pensionabile o l'introduzione di pagamenti pensionistici parziali che hanno ripercussioni sull'occupazione e sui redditi delle persone in età avanzata, la cui portata dipende dal tempo trascorso tra l'adozione della riforma, la sua attuazione e il modo in cui la società reagisce ad essa;
- b. quelli che hanno effetti indiretti e ritardati - ad esempio, l'aumento dei contratti di lavoro flessibili che non consentono di maturare il diritto alla pensione e potenzialmente portano alla povertà in età avanzata; o la crescita del lavoro non standard che può portare a non coprire i gruppi vulnerabili.

Per combattere o prevenire i problemi successivi durante la vecchiaia, le politiche devono stimolare le opportunità di lavoro per tutti, promuovere gli investimenti nell'aggiornamento professionale attraverso l'apprendimento permanente, consentire alle persone di guadagnarsi una vita dignitosa e fornire l'accesso a una protezione sociale adeguata.

La situazione specifica del mercato del lavoro e il tipo di contratto di lavoro di una persona sono importanti per il diritto alla pensione. Le norme del diritto del lavoro o dei regimi pensionistici possono impedire l'accesso a chi non guadagna abbastanza o non lavora abbastanza ore, oppure possono escludere chi ha un contratto di lavoro non standard o è un lavoratore autonomo. Nell'attuale situazione del mercato del lavoro, è essenziale che esistano meccanismi che garantiscano un livello soddisfacente di pensioni per coloro che hanno avuto carriere difficili. Un'ampia copertura dei sistemi pensionistici è importante non solo per ragioni di adeguatezza, ma anche per evitare incentivi negativi creati dall'esclusione di alcune attività economiche dalla copertura pensionistica.

Il divario pensionistico tra i sessi in età avanzata deriva dalle differenze di genere nelle storie lavorative - le donne hanno carriere più brevi degli uomini, oltre a un maggior numero di interruzioni di carriera, e sono più propense a lavorare a tempo parziale a causa delle responsabilità di cura - oltre al divario retributivo tra i sessi stesso. Questo divario pensionistico è di solito più ampio dei divari di reddito osservati durante la vita lavorativa delle donne. Tutti i regimi pensionistici contributivi tendono a riprodurre, se non ad amplificare, i divari retributivi di genere e le differenze occupazionali. Per ridurre il divario pensionistico delle donne saranno necessarie misure di politica familiare e del mercato del lavoro (si vedano le sezioni precedenti), oltre a misure pensionistiche compensative, come i crediti per l'assistenza o i bonus per i figli.

Superare il pensionamento anticipato e mitigare i rischi di disoccupazione e invalidità

La riduzione della manodopera attraverso il prepensionamento è stata proposta come una strategia socialmente accettabile nel contesto della ristrutturazione industriale, in particolare nell'ultimo quarto del XX secolo. I percorsi di prepensionamento comprendevano pensioni ponte, programmi di disoccupazione per i lavoratori più anziani e programmi di pre-pensionamento, che consentivano di lasciare la forza lavoro prima del tempo, nonostante l'aumento dell'aspettativa di vita.

Nell'ultimo decennio, molti Stati Membri hanno adottato misure per chiudere i percorsi di prepensionamento e inasprire le condizioni di ammissibilità, innalzando al contempo l'età pensionabile. Di conseguenza, sempre più persone potrebbero avere difficoltà a continuare a lavorare fino all'età della pensione (Commissione europea, 2018 e 2021j). Invece di un prepensionamento generalizzato, è quindi necessario un approccio più sfumato quando i lavoratori si avvicinano alla vecchiaia. Ciò potrebbe comportare: accordi di lavoro migliori e più flessibili; posti di lavoro protetti; misure di (re)integrazione di supporto da parte dei datori di lavoro; età di pensionamento differenziate legate al momento in cui le persone hanno iniziato a lavorare o alla gravosità del loro lavoro; pensioni di invalidità più mirate ma adeguate per prevenire e affrontare i problemi di occupazione e salute nelle carriere successive. La riduzione dell'orario di lavoro, ad esempio, può aiutare le persone a svolgere carriere più lunghe in condizioni di salute. È necessario valutare gli effetti dei regimi ponte, dei regimi di prepensionamento e dei regimi pensionistici parziali in termini di impatto sulle strategie di "invecchiamento attivo" e sugli obiettivi della politica pensionistica, nonché di impatto sulle persone interessate. È inoltre importante monitorare il rischio che le persone acquisiscano un'incapacità lavorativa a lungo termine. Poiché il rischio tende ad aumentare con l'avvicinarsi dell'età pensionabile, è necessario mettere in atto misure preventive per evitare che le persone escano prematuramente dalla forza lavoro.

Apprendimento permanente e transizioni flessibili verso la pensione

L'istruzione e l'apprendimento permanente possono anche contribuire a promuovere l'invecchiamento attivo, stili di vita sani e la pianificazione della pensione. I datori di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori devono assicurarsi che la gestione delle risorse umane sia sensibile alle questioni legate all'età e sostenga i lavoratori più anziani, anche in considerazione della prospettiva di una vita lavorativa più lunga. In particolare, le competenze digitali stanno acquisendo importanza e devono essere promosse tra coloro che si avvicinano alla pensione.

La transizione tra lavoro e pensione si evolverà ulteriormente con l'innalzamento dell'età pensionabile prevista dalla legge e con la maggiore flessibilità delle opzioni di combinazione tra pensione e lavoro. Le transizioni flessibili, come il pensionamento graduale, potrebbero consentire alle persone di lavorare più a lungo, riducendo gradualmente il loro carico di lavoro. Sempre più spesso si assiste anche alla tendenza dei "pensionati che lavorano" con un'occupazione volontaria a tempo parziale, per aiutare coloro che hanno bisogno di un guadagno extra perché la loro pensione non è sufficiente. Lavorare oltre l'età pensionabile dovrebbe essere possibile su base volontaria: le persone non dovrebbero essere costrette a farlo da pensioni inadeguate, né incoraggiate da esenzioni di sicurezza sociale.

Protezione sociale "classica" e assistenza a lungo termine per gli anziani

Pensioni adeguate in età avanzata

La funzione principale del sistema pensionistico è quella di fornire un reddito adeguato in età avanzata dopo il pensionamento per un periodo di tempo ragionevole, riducendo al minimo il rischio di povertà e salvaguardando gli standard di vita raggiunti durante la vita lavorativa. Le sfide per i sistemi pensionistici sono molteplici. Tutte le forme di pensione - pubbliche o private, a ripartizione o a capitalizzazione - comportano la condivisione di rischi. Questi rischi includono, ma non sono limitati a, i rischi demografici, politici ed economici e la limitata consapevolezza delle persone sulla loro situazione pensionistica.

Gli Stati Membri hanno sistemi pensionistici diversi, con un "pilastro" pubblico spesso affiancato da pilastri integrativi (professionali e personali). I recenti sviluppi, sia in termini di architettura del sistema pensionistico che all'interno dei singoli pilastri, implicano uno spostamento dei rischi sui (futuri) pensionati stessi (Commissione europea, 2019b). Più i sistemi pensionistici si basano su schemi frammentati e pilastri supplementari, maggiore è la necessità di coordinare le politiche e valutarne i risultati. Inoltre, le politiche pensionistiche dovrebbero essere coordinate con le prestazioni e i servizi di assistenza a lungo termine e con le esigenze sanitarie.

Il pilastro pubblico di solito garantisce una protezione del reddito minimo. I trasferimenti per prevenire la povertà in età avanzata possono essere effettuati attraverso pensioni di base universali, pensioni minime contributive e/o schemi di reddito minimo controllati. Per consentire alle persone di soddisfare i propri bisogni in età avanzata, la progettazione di tali prestazioni dovrebbe tenere conto dei livelli di povertà, del potere d'acquisto e dell'aumento del tenore di vita.

Il ruolo delle pensioni nel mantenimento del tenore di vita durante il pensionamento (la "funzione di sostituzione del reddito") può essere svolto dalle assicurazioni sociali, ma anche da regimi professionali obbligatori (come in Danimarca e nei Paesi Bassi) o volontari, la maggior parte dei quali a capitalizzazione. Questi schemi sono solitamente legati alla condizione lavorativa e dipendono dai contributi dei datori di lavoro e/o dei lavoratori. Inoltre, i piani di risparmio volontari possono integrare il reddito pensionistico. I regimi pubblici a ripartizione rimangono di gran lunga la fonte più importante di reddito da vecchiaia negli Stati Membri (come indicato nella Sezione 4.1 e nella Figura 4.3 di Pacolet et al., 2021).

Soddisfare i crescenti bisogni pensionistici rimane una responsabilità fondamentale dello Stato Sociale nel contesto dell'invecchiamento della popolazione. Considerando i modi in cui i sistemi pensionistici si sono già adattati all'invecchiamento della popolazione (si veda il Capitolo 1), il mantenimento degli attuali standard di vita in età avanzata richiederebbe un ulteriore prolungamento della vita lavorativa, un aumento dei tassi di contribuzione, un incremento del tasso di risparmio e/o l'implementazione di misure per garantire l'accesso a servizi accessibili durante la pensione.

Aumento del bisogno di assistenza a lungo termine

L'invecchiamento della popolazione rafforza la necessità di assistenza a lungo termine per gli anziani a causa dell'aumento dell'aspettativa di vita e della crescente percentuale di persone che raggiungono l'età avanzata. Tradizionalmente, l'assistenza a lungo termine è stata fornita per lo più su base informale da badanti non retribuite (di solito membri della famiglia, soprattutto donne sopra i 50 anni). Un numero crescente di Stati Membri, anche se non tutti, prevede congedi e/o crediti pensionistici per i periodi di assistenza.

Negli ultimi decenni, in molti Stati Membri è stata sviluppata la protezione sociale per l'assistenza a lungo termine, sotto forma di assicurazione sociale (separata o integrata con l'assicurazione sanitaria) o di assistenza essenziale soggetta a condizioni economiche. Comprende un'ampia gamma di prestazioni in natura (assistenza residenziale, semiresidenziale e domiciliare) e in denaro (buoni per l'assistenza, compensazione dei costi e pagamenti ai badanti). L'assistenza può essere fornita da servizi pubblici o da organizzazioni private (non-profit o for-profit).

L'attuale stato di sviluppo dell'assistenza a lungo termine differisce in modo significativo tra gli Stati Membri. Lo stesso vale per il mix di prestazioni, la disponibilità, l'accessibilità e il finanziamento. Senza alcun cambiamento negli attuali livelli di offerta, il solo invecchiamento della popolazione implica un aumento della spesa per l'assistenza a lungo termine nell'UE dall'1,7% del PIL nel 2019 al 2,5% nel 2050 (Commissione europea, 2021c). Se si vogliono ottenere ulteriori miglioramenti nell'offerta e una convergenza verso l'alto dell'offerta in tutta l'UE, la spesa per l'assistenza a lungo termine dovrebbe aumentare ancora di più. Tale aumento potrebbe essere compensato in parte dalle imposte derivanti dai posti di lavoro creati nel settore e anche, ove possibile, dalla riduzione dei costi sanitari.

L'assistenza a lungo termine può essere molto costosa, persino inaccessibile, soprattutto se il livello di necessità è elevato. Come ha osservato la Commissione: *'Anche se le persone possono essere in grado di pagare l'assistenza, spesso non possono permettersela senza scendere al di sotto di un certo livello di reddito. Questo reddito residuo è necessario per coprire tutte le altre spese normali della vita, come l'alloggio, il cibo, i vestiti, i trasporti, ecc.* (European Commission, 2022n). Se le spese sostenute per l'assistenza comportano un maggior rischio di povertà per i beneficiari, la protezione non può essere considerata adeguata. Ciò conferma l'importanza della protezione sociale per l'assistenza a lungo termine, con l'assunzione dei costi da parte della società nel suo complesso attraverso un'offerta pubblica a carattere contributivo e/o fiscale.

I primi giorni della crisi COVID-19 sono stati un test di resistenza dei sistemi di assistenza a lungo termine, mettendo a nudo le vulnerabilità legate a problemi generali come la mancanza di personale, i finanziamenti insufficienti, la scarsa qualità dell'assistenza, la scarsa attenzione alla qualità della vita dei beneficiari dell'assistenza e la loro limitata autonomia, nonché la mancanza di coordinamento con l'assistenza sanitaria.

Nel settembre 2022, la Commissione Europea ha presentato la Strategia europea per l'assistenza. La strategia mira a garantire servizi di assistenza di alta qualità, accessibili e a costi contenuti in tutta l'UE e a migliorare la situazione sia per i beneficiari dell'assistenza che per coloro che la forniscono, a livello professionale o informale (Commissione Europea, 2022g). La strategia propone una raccomandazione del Consiglio sull'accesso a un'assistenza a lungo termine di alta qualità e a prezzi accessibili, che chiede di aumentare l'offerta e la combinazione di servizi professionali di assistenza a lungo termine, di stabilire criteri e standard di qualità per i fornitori, di sostenere i caregiver informali e di mobilitare finanziamenti adeguati e sostenibili (Commissione Europea, 2022f).

Politiche sanitarie e di salute pubblica

L'invecchiamento della popolazione sta determinando un aumento dei costi sanitari (si veda il paragrafo 1.2) e sottolinea la necessità di un'adeguata politica sanitaria. Questa comprende misure preventive incentrate, innanzitutto, sulla promozione di stili di vita sani - accesso a cibi freschi, esercizio fisico e impegno sociale - e sulla diagnosi precoce di potenziali problemi di salute (tra cui problemi cardiaci, diabete e demenza).

Con l'aumento della percentuale di persone anziane e molto anziane nella popolazione, sarà necessaria una disponibilità di personale medico adeguatamente formato. Una delle sfide consiste nel garantire un numero sufficiente di medici e infermieri qualificati con competenze specialistiche in geriatria. L'assistenza sanitaria (e l'assistenza a lungo termine) può anche avvalersi delle moderne tecnologie per sostenere stili di vita sani tra gli anziani, come l'assistenza a distanza, la teleassistenza e l'uso di tecnologie di intelligenza artificiale. La pandemia COVID-19 ha evidenziato la necessità di un migliore coordinamento dei servizi sanitari, delle strutture di riabilitazione e dei fornitori di assistenza a lungo termine per gli anziani in transito tra le istituzioni.

Investimenti sociali e strategie di welfare preventivo

L'invecchiamento della popolazione rende necessario sviluppare una nuova strategia di investimento sociale che includa: (a) misure preventive per limitare il numero di persone con redditi da pensione inadeguati; (b) politiche per l'invecchiamento attivo e per una vita sana; (c) fornitura di case e ambienti di vita sicuri che soddisfino le esigenze degli anziani; e (d) migliore pianificazione del pensionamento - ad esempio, attraverso il risparmio per la vecchiaia e l'acquisizione di competenze che consentano alle persone di continuare a partecipare alla vita economica e a mantenere il loro impegno civico.

Educazione finanziaria e pianificazione pensionistica

Sebbene vi siano stati miglioramenti nell'alfabetizzazione finanziaria in relazione alle pensioni, è importante non sopravvalutare l'impatto dell'informazione o dell'educazione finanziaria e pensionistica sul comportamento reale dei risparmiatori. Come ha osservato il Gruppo di Alto Livello sulle Pensioni, la complessità delle pensioni rappresenta una sfida intrinseca alla comunicazione (Commissione Europea, 2019b). L'ampio divario tra la consapevolezza pensionistica percepita e quella effettiva può limitare la capacità delle persone di intraprendere azioni correttive. Nella pratica, il risparmio previdenziale può divergere in modo sostanziale dai modelli teorici, che presuppongono che le persone pianifichino il proprio pensionamento in modo obiettivo, razionale e a lungo termine. Un'altra sfida intrinseca è come sensibilizzare i giovani al tema della pensione all'inizio della loro carriera.

Abitazioni, ambienti di vita e trasporti nella terza età

La vecchiaia pone sfide che richiedono anche l'adattamento degli ambienti di vita. Per esempio, se una coppia di pensionati vive in una casa di famiglia troppo grande per essere mantenuta dopo la partenza dei figli, o se una vedova o un vedovo vivono da soli, potrebbero aver bisogno di trasferirsi in un alloggio più adatto alla vecchiaia o in una casa di riposo.

Inoltre, la situazione abitativa può variare tra gli anziani e tra gli Stati Membri. Alcuni vivono in case libere da ipoteche che devono essere ristrutturare, mentre altri devono continuare a pagare un mutuo durante la pensione. Un terzo gruppo può vivere in appartamenti in affitto, nel settore dell'edilizia privata o sociale. Alcuni anziani rinunciano alla propria casa e si trasferiscono in case di riposo o comunità per comodità quando sono ancora relativamente sani, mentre altri vengono trasferiti in strutture di assistenza a lungo termine a causa di malattie o fragilità, se non possono essere assistiti a casa.

Vi sono preoccupazioni economiche relative ai costi di alloggio e di manutenzione, ma anche questioni relative a come adattare le situazioni abitative e di vita nella vecchiaia, in particolare nella quarta età. La politica pubblica dovrebbe stimolare l'ammodernamento delle abitazioni per renderle a misura di anziano, adattandole alle esigenze degli anziani, oltre agli investimenti necessari per motivi energetici e ambientali. Questi investimenti sono particolarmente necessari in questo caso, perché gli anziani spesso vivono in case vecchie e i più poveri vivono negli alloggi meno adatti.

La situazione abitativa degli anziani è importante quando si considera il loro reddito da pensione, a causa dei costi dell'energia, della manutenzione e degli adattamenti necessari. Per prevenire la povertà in età avanzata, alcuni Stati Membri includono i sussidi per l'alloggio nelle loro politiche pensionistiche, o elaborano politiche abitative che riflettono le esigenze delle persone in età avanzata. L'esempio classico è il sussidio per l'alloggio in affitto per le persone con pensioni basse. In altri sistemi pensionistici, i costi abitativi sono coperti da programmi di assistenza sociale, spesso non particolarmente adatti alla situazione degli anziani.

Nell'UE esistono già diverse forme di coabitazione (informale). Spesso sono di tipo familiare, come nel caso in cui i genitori anziani si trasferiscono a casa dei figli adulti, dando vita a nuclei familiari multigenerazionali, ma esistono anche soluzioni abitative multigenerazionali basate sulla comunità che offrono spunti per il futuro. Data la mobilità più limitata degli anziani, anche la pianificazione urbana e dei trasporti pubblici deve tenere conto delle loro esigenze.

La pianificazione urbana è un altro elemento della politica abitativa importante alla luce degli sviluppi demografici e climatici, in quanto garantisce l'accessibilità, tramite trasporti pubblici a basso costo, ai servizi più importanti nelle vicinanze, in linea con le idee alla base del progetto "città in 15 minuti".¹ La pianificazione urbana e regionale richiede anche adattamenti per soddisfare le esigenze di accesso ai servizi da parte della crescente percentuale di persone molto anziane, comprese quelle che vivono nelle aree rurali.

2.5 Conclusioni: risposte politiche ai megatrend lungo tutto l'arco della vita

I cambiamenti demografici in corso nell'UE stanno già avendo un profondo impatto sulla progettazione dello Stato Sociale. Ciò è particolarmente evidente nel caso delle politiche per la vecchiaia. Gli Stati Membri hanno già iniziato ad adeguare l'età pensionabile e i sistemi pensionistici in risposta all'invecchiamento della popolazione e all'aumento dei tassi di dipendenza, cercando di affrontare le sfide relative alla transizione verso il pensionamento e all'adeguatezza delle pensioni. Stanno anche iniziando a prepararsi per la crescente domanda di assistenza a lungo termine e di servizi sanitari. La possibilità di lavorare più a lungo dipende anche da investimenti tempestivi nell'istruzione e nelle competenze, nell'infanzia e durante la vita lavorativa.

L'evoluzione delle strutture familiari e dei ruoli di genere si riflette nel dibattito politico sulle questioni in questione, in quanto i responsabili politici si trovano a dover scegliere tra diritti individualizzati e diritti basati sulla famiglia e tra misure universali e mirate.

L'equa ripartizione delle responsabilità di cura e di lavoro rimane al centro di questi temi, così come il problema del persistente divario retributivo tra i sessi.

L'evoluzione del mondo del lavoro implica la necessità che i sistemi di protezione sociale si adattino alle diverse forme di occupazione e di lavoro autonomo lungo tutto l'arco della vita, garantendo l'accesso agli assegni familiari e ai servizi per l'infanzia e assicurando che tutti i tipi di lavoro siano effettivamente coperti da un sostegno al reddito durante la disoccupazione e continuo ai fini dei diritti pensionistici. Ciò è ancora più importante per i giovani, che si trovano ad affrontare prospettive di lavoro sfavorevoli e ostacoli all'accesso alla protezione sociale. Mantenere un ruolo forte per il dialogo sociale nell'elaborazione delle politiche per l'occupazione è una sfida. Le tendenze del mercato del lavoro, tra cui la rapida evoluzione delle competenze richieste, insieme all'aumento dell'incertezza legata ai nuovi megatrend, costringono i responsabili politici a trovare il modo di garantire che le misure di sostegno al reddito (come i sussidi di disoccupazione) siano adeguate e di combinare il sostegno al reddito minimo con misure di attivazione.

I cambiamenti tecnologici e la digitalizzazione stanno influenzando sempre più il panorama delle competenze. Questi sviluppi hanno un enorme potenziale, ma possono anche aggravare le disuguaglianze legate alle carenze di competenze, a meno che non siano efficacemente mitigate da misure di istruzione, formazione e apprendimento permanente. La digitalizzazione apre nuovi modi di amministrare e fornire servizi sociali, come l'assistenza a distanza, i chatbot, l'IA e la tecnologia blockchain. Queste possono svolgere un ruolo importante nel sostenere stili di vita sani e nel fornire l'assistenza di cui le persone hanno bisogno in età avanzata. Ma occorre prestare attenzione all'inclusione sociale; chi non ha competenze e/o attrezzature digitali non deve essere lasciato indietro.

Il cambiamento climatico e la transizione verde stanno già influenzando i mercati del lavoro, ma finora non hanno innescato una risposta globale di politica sociale. Sebbene tutti siano interessati dai cambiamenti climatici, le nuove sfide sono inestricabilmente legate alle disuguaglianze già esistenti, che rischiano di essere aggravate dalla crisi climatica. La povertà energetica era un problema sociale crescente nell'UE anche prima della crisi scatenata dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina; è un problema multidimensionale che richiede una risposta globale, che coinvolga politiche economiche, sociali ed ecologiche.

Lo Stato Sociale attualmente affronta solo in parte e in modo frammentato la sfida del clima, ad esempio attraverso l'assicurazione sanitaria, l'assicurazione contro la disoccupazione e l'assistenza sociale. Il cambiamento climatico rafforza in qualche misura questi rischi, ma costituisce sempre più un rischio collettivo separato. Secondo alcuni autori, l'approccio agli investimenti sociali può essere ampliato per includere la dimensione ecologica del benessere e del welfare (Hvinden et al., 2022). Il compito più importante è quello di identificare i gruppi e le aree sociali più vulnerabili alla transizione eco-sociale e come le misure possano essere efficacemente mirate.

L'attuale ondata di inflazione, con le sue gravi implicazioni sociali, richiede una risposta politica forte e coordinata nel breve termine. Una possibilità è rappresentata da misure di emergenza volte a compensare alcune delle conseguenze immediate degli aumenti dei prezzi, come la riduzione delle aliquote IVA o delle accise sull'energia, o i tetti di prezzo. L'azione sui prezzi dell'energia rimarrà probabilmente importante anche nel medio termine. Ma una sfida importante per la politica sociale è quella di rafforzare la capacità della politica fiscale di redistribuire le risorse e di garantire l'efficacia dei sistemi di protezione sociale. Ciò richiede innanzitutto politiche di reddito mirate che aiutino a convogliare le risorse pubbliche verso i gruppi più vulnerabili e a garantire che i beni e i servizi essenziali siano prontamente disponibili per tutti.

A tal fine, nel settembre 2022 sono state proposte alcune linee guida a livello europeo per aiutare gli Stati Membri a valutare meglio l'impatto distributivo delle loro politiche (Commissione Europea, 2022h).

I tempi attuali pongono nuove sfide alla governance delle politiche di welfare. Le politiche stanno diventando più complesse e dipendenti l'una dall'altra e la governance deve rispondere in modo più agile e tempestivo alle diverse crisi e ai problemi che stanno emergendo.

3. Il finanziamento dello Stato Sociale

Risolvere i problemi di finanziamento a lungo termine è fondamentale per il futuro dello Stato Sociale. Affrontare le mega-tendenze (descritte nel Capitolo 1) e garantire la protezione sociale costruendo al contempo le capacità delle persone (Capitolo 2) richiede un finanziamento adeguato, equo e sostenibile. L'entità esatta del fabbisogno di finanziamento della protezione sociale nei prossimi decenni varierà da uno Stato membro all'altro, ma sarà certamente maggiore a causa dell'invecchiamento della popolazione, delle sfide della transizione verde e della digitalizzazione, nonché di future crisi economiche e di altro tipo ancora sconosciute. I sistemi di welfare di alcuni Stati Membri devono ancora espandere la protezione sociale per raggiungere gli standard dell'UE, mentre altri hanno già raggiunto un livello completo che richiede solo un adeguamento. Allo stesso modo, le strutture di finanziamento variano. Non esiste una misura specifica che vada bene per tutti. Tuttavia, è possibile individuare molte considerazioni comuni.

Questo capitolo esamina l'attuale struttura di finanziamento degli Stati Sociali nell'UE, i principali vincoli che devono affrontare e le possibili ulteriori fonti di entrate. Inoltre, prende in considerazione l'impatto sociale ed economico delle diverse combinazioni di imposte, come ad esempio l'elevato ricorso ai contributi sociali, che fanno aumentare i costi non salariali del lavoro. Il sistema fiscale può avere un importante effetto redistributivo, raggiungendo così almeno in parte gli obiettivi di protezione sociale attraverso sistemi fiscali intelligenti, pur essendo più o meno progressivi. Prima di affrontare questi temi, è importante esaminare il doppio dividendo delle opzioni politiche suggerite nel Capitolo 2.

3.1 Il doppio dividendo delle misure di investimento sociale e la necessità di nuove modalità di finanziamento

Una premessa fondamentale per garantire il finanziamento del futuro Stato Sociale è una crescita economica continua e sostenibile, insieme all'aumento del tasso di occupazione, non da ultimo assicurando che i mercati del lavoro siano inclusivi, che il valore complessivo e la qualità del lavoro migliorino e che l'età pensionabile sia adattata come necessario. Le misure raccomandate in questo Rapporto vanno in questa direzione: garantire l'offerta di servizi di assistenza all'infanzia di alta qualità; promuovere la parità di genere nel mercato del lavoro; assicurarsi che le istituzioni del mercato del lavoro e i meccanismi di determinazione dei salari portino a salari dignitosi e incoraggino la partecipazione dei lavoratori; utilizzare misure attive del mercato del lavoro per aumentare i livelli di occupazione e di formazione; gestire la tendenza all'uscita tardiva dal lavoro; investire in stili di vita attivi e sani.

La prospettiva è che queste misure di investimento sociale portino a un doppio dividendo nel medio termine. Esse, infatti, dovrebbero ridurre la spesa pubblica per la protezione del reddito, grazie all'aumento dell'occupazione in posti di lavoro migliori e a stili di vita più attivi e sani, ampliando al contempo la base imponibile per finanziare la protezione sociale.

L'idea generale, in breve, è che una "politica di investimento sociale" in una prospettiva di durata della vita sia centrale per affrontare le mega-tendenze e i loro effetti sul mercato del lavoro, dando origine a "effetti moltiplicatori della spesa sociale nel corso della vita". "Partire in forze" nella vita adulta tende a prevenire l'insorgere di rischi e a ridurre le richieste di risposta da parte della società, oltre a contribuire all'allargamento della base imponibile.

Sebbene questo doppio dividendo sia chiaramente realizzabile, la sua esatta entità è oggetto di dibattito. Da un lato, c'è chi vede un potenziale guadagno sostanziale nell'aumento della popolazione economicamente attiva. Un'ipotesi di crescita favorevole a medio termine è prevista, in particolare, dagli scenari presentati nel Rapporto sull'invecchiamento della Commissione Europea (Commissione Europea, 2021c), ed è anche in linea

con le previsioni utilizzate nella preparazione del Green Deal europeo. Infatti, il "Percorso dell'UE verso una prosperità economica sostenuta", anche con una riduzione del 55% delle emissioni di gas serra entro il 2030, utilizza lo stesso scenario di crescita del PIL dell'UE, ipotizzando una crescita in termini reali del 12,5% tra il 2019 e il 2030 e del 50% tra il 2019 e il 2050, anche se quest'ultimo potrebbe essere ottimistico. (Per maggiori dettagli sugli scenari utilizzati, consultare il sito web della Commissione Europea).

Le prospettive economiche sono state danneggiate da una serie di eventi recenti: l'impennata dell'inflazione, la crisi energetica e i flussi di rifugiati causati dalla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina; gli ulteriori sviluppi di questa guerra e le sue conseguenze, in gran parte sconosciute; gli effetti duraturi della COVID-19 sull'istruzione, in particolare quella dei più svantaggiati. Tuttavia, l'ipotesi generale è che gli investimenti sociali, insieme a politiche economiche coerenti, garantiranno comunque tassi di crescita economica soddisfacenti. Il principio guida dovrebbe essere quello di prepararsi al peggio con uno Stato Sociale ben progettato e resiliente, sperando al contempo di ottenere il risultato migliore rispetto alle sfide attuali.

D'altro canto, c'è chi critica le ipotesi di crescita utilizzate nel Rapporto sull'invecchiamento e nel Green Deal, alla luce del riscaldamento globale e dei vincoli ambientali. Essi ritengono che, sebbene la crescita economica possa continuare, il tasso potrebbe non essere così elevato come previsto, date le sfide recenti e quelle più strutturali prodotte dalla transizione verde, dal cambiamento tecnologico e dalla globalizzazione.

A prescindere dalle differenze tra queste due posizioni, è comunque necessario decidere come pagare la protezione sociale. Gli investimenti sociali, come tutti gli investimenti, danno i loro frutti nel medio termine, ma hanno bisogno di risorse immediate per essere finanziati. Inoltre, le misure di attivazione non eliminano la necessità di protezione sociale, sia nei settori tradizionali (come i regimi di reddito minimo, l'assistenza sanitaria e l'alloggio) sia in quelli più recenti (come la protezione delle persone che svolgono lavori non standard, che necessitano di assistenza a lungo termine o che devono affrontare rischi ambientali). Ciò significa che potrebbe essere necessario trovare nuove fonti di entrate, anche se la spesa per la protezione sociale dovesse crescere allo stesso ritmo degli ultimi 25 anni (tra il 1995 e il 2020, la spesa delle amministrazioni pubbliche per la "protezione sociale" nell'UE è passata dal 19,4% del PIL al 22,0%).

Un ultimo punto è la necessità di affrontare le carenze nel modo in cui alcuni Stati Membri finanziano attualmente la spesa per la protezione sociale. La tassazione influisce su due fattori cruciali per la protezione sociale: la distribuzione del reddito e gli incentivi al lavoro. Negli ultimi decenni si è assistito a un costante aumento della pressione fiscale sul lavoro rispetto ad altre fonti di reddito (Commissione Europea, 2022i). Le aliquote dell'imposta sulle società sono diminuite e le imposte sul patrimonio e sul capitale svolgono un ruolo limitato, nonostante le crescenti concentrazioni di ricchezza. La tassazione ha anche un importante ruolo potenziale nel contrastare i nuovi rischi associati al cambiamento climatico e al degrado ambientale.

La necessità di ridisegnare le modalità di finanziamento per ottenere un finanziamento adeguato, equo e sostenibile della protezione sociale è, quindi, probabilmente non controversa.

3.2 Una visione d'insieme dell'attuale struttura di finanziamento nell'UE

Nel 2021 le entrate pubbliche totali degli Stati Membri ammontavano a circa 6,1 trilioni di euro, pari al 41,7% del PIL dell'UE (14,5 trilioni di euro) (Tabella 2). Questa percentuale è rimasta sostanzialmente stabile negli ultimi 25 anni (dal 1995, il primo anno per cui sono disponibili dati aggregati dell'UE), contraddicendo l'idea che la pressione fiscale sia in costante aumento. (Per maggiori dettagli, consultare il sito web di Eurostat).

Tabella 2: Entrate pubbliche nell'UE, 2021

Categoria di ricavi	% PIL	miliardi EUR	% totale
D.2 Imposte su produzione e importazioni	13.8	2,009	33.2
D.21 Imposte sui prodotti	11.3	1,645	27.1
D.211 Imposte sul valore aggiunto	7.4	1,078	17.8
D.212 Imposte e dazi sulle importazioni, esclusa l'IVA	0.5	79	1.3
D.214 Imposte sui prodotti, ad eccezione dell'IVA e delle imposte sull'importazione	3.4	487	8.0
D.29 Altre imposte sulla produzione	2.5	364	6.0
D.5 Imposte correnti sul reddito, sul patrimonio, ecc.	13.3	1,937	32.0
D.51 Imposte sul reddito	12.8	1,863	30.8
D.51 a+c1 di cui imposte sul reddito individuale o familiare, compresi i guadagni in conto capitale	9.8	1,423	23.5
D.51 b+c2 di cui imposte sul reddito o sugli utili delle società, compresi gli utili da partecipazione	2.9	422	7.0
D.59 Altre imposte correnti	0.5	74	1.2
D.61 Contributi sociali netti	14.3	2,076	34.3
D.611 Contributi sociali effettivi dei datori di lavoro	7.3	1,065	17.6
D.613 Contributi sociali effettivi delle famiglie	5.9	861	14.2
D.612 Contributi sociali figurativi	0.9	137	2.3
D.91 Imposte sul capitale	0.3	46	0.8
D.995 Trasferimenti in conto capitale dall'amministrazione pubblica ai settori affini che rappresentano imposte accertate ma che probabilmente non saranno riscosse.	0.1	11	0.2
Totale	41.7	6,058	100.0

Fonte: Calcoli propri basati su Eurostat [Aggregati fiscali principali di contabilità nazionale [GOV_10A_TAXAG]. Ultimo aggiornamento 24 ottobre 2022.

La spesa totale per la protezione sociale nell'UE nel 2020 è stata di 4,3 trilioni di euro (31,8% del PIL), contro i 3,9 trilioni di euro (28,1% del PIL) del 2019 (Tabella 3). Il 2020, tuttavia, è stato un anno eccezionale, a causa delle misure straordinarie adottate per mitigare gli effetti economici e sociali della pandemia COVID-19. Le prime stime per il 2021 indicano un calo della spesa per la protezione sociale al 30,2% del PIL, dovuto in particolare a una riduzione di circa 50 miliardi di euro della spesa per i sussidi di disoccupazione, che riflette il ruolo "anticiclico" della spesa sociale.

Se si escludono gli anni eccezionali, circa il 70% di tutte le entrate statali nell'UE è destinato alla spesa per lo Stato Sociale, anche a prescindere dalla spesa per l'istruzione, che è un elemento importante dell'investimento sociale.

La struttura del finanziamento dello Stato Sociale nell'UE è rimasta relativamente stabile nel periodo 1995-2021, ma con un graduale aumento del ruolo delle tasse e una leggera riduzione di quello dei contributi sociali. Rimane la distinzione tra i sistemi di protezione sociale "Bismarck", incentrati sull'assicurazione sociale per i lavoratori dipendenti e finanziati dai contributi sociali (di solito versati da entrambi i lavoratori), e i sistemi "Beveridge", incentrati sulla copertura universale finanziata dalla tassazione e, di conseguenza, con un legame minore tra contributi e prestazioni (cfr. Figura 11). L'esempio più importante di quest'ultimo è la Danimarca.

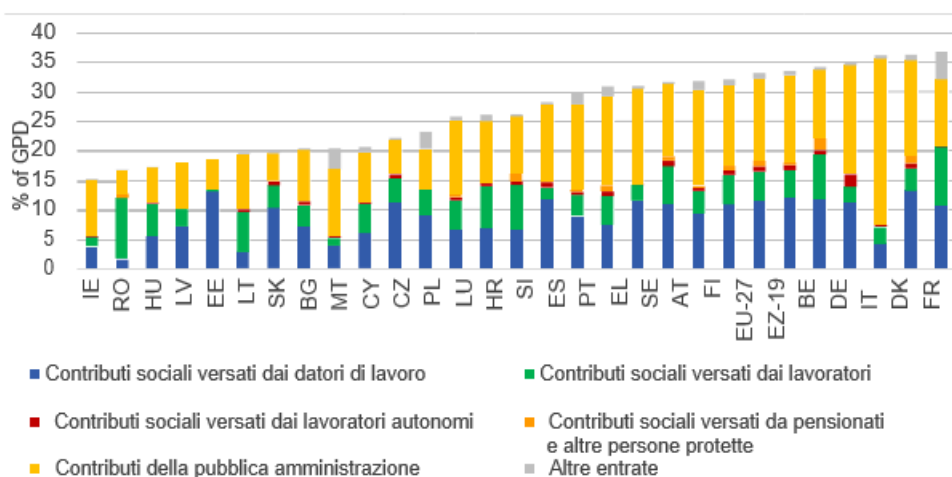
Tabella 3: Spesa per la protezione sociale dell'UE, totale e per funzione, 2020

	% PIL	miliardi EUR	% totale
Spesa sociale complessiva	31.8	4,267	100.0
Prestazioni di protezione sociale	30.4	4,074	95.5
Costi di gestione	1.0	131	3.1
Altre spese	0.5	62	1.4
Malattia/assistenza sanitaria	8.8	1,185	27.8
Disabilità	2.2	299	7.0
Vecchiaia	11.7	1,571	36.8
Sopravvissuti	1.7	231	5.4
Famiglie/bambini	2.5	337	7.9
Disoccupazione	2.2	299	7.0
Alloggi	0.4	53	1.2
Esclusione sociale n.c.a.	0.7	100	2.3

Fonte: Calcoli propri basati su Eurostat, ESSPROS, [SPR_EXP_SUM]. Ultimo aggiornamento 31 ottobre 2022.

Note: La tabella mostra la spesa lorda. In misura maggiore o minore, queste prestazioni sono tuttavia soggette a imposte o contributi sociali, che nel 2015 ammontavano a circa l'8% della spesa per prestazioni, con variazioni sostanziali tra i Paesi. Mentre in alcuni Paesi non c'è quasi nessun "recupero" su questa spesa, in altri varia tra il 3% e il 5-6% del PIL (Spasova, Ward, 2019). Allo stesso tempo, esistono "spese fiscali" (cioè prestazioni erogate attraverso sgravi o agevolazioni fiscali) che dovrebbero essere aggiunte alla spesa per le prestazioni per calcolare l'effetto complessivo della protezione sociale sulle finanze pubbliche (cfr. Adema e Ladaïque, 2009); queste ultime, tuttavia, sono stimate al massimo all'1% del PIL. n.c.a. = non classificato altrove.

Figura 11: Struttura di finanziamento della spesa per il welfare negli Stati Membri dell'UE, 2020



Fonte: Eurostat, ESSPROS: Eurostat, ESSPROS. Ultimo aggiornamento 31 ottobre 2022.

La pressione esercitata sullo Stato Sociale per riadattare la sua struttura di finanziamento ha comunque portato a qualche cambiamento graduale (Spasova e Ward, 2019). Ad esempio, nei sistemi di tipo Bismarck, soprattutto dopo la Grande Recessione del 2008, si è assistito a un passaggio dai contributi sociali alle imposte e a un calo della quota dei contributi sociali a carico dei datori di lavoro.

Inoltre, sebbene i lavoratori autonomi rappresentino circa il 14% dell'occupazione totale, i contributi dei lavoratori autonomi rappresentano meno del 3% del finanziamento complessivo della protezione sociale, a testimonianza del loro accesso limitato alla copertura. Il 16,5% del finanziamento totale proviene dai contributi sociali versati dai lavoratori e dai contributi versati dai datori di lavoro, che ammontano al 35,5%, mentre le amministrazioni pubbliche (cioè il finanziamento fiscale) e altre entrate rappresentano poco più del 40% del totale.

La tendenza delle imposte a rappresentare una quota crescente del finanziamento della protezione sociale e la diminuzione della quota dei contributi sociali sembrano essere dovute al contenimento delle aliquote contributive (in parte per evitare che facciano salire il costo del lavoro), piuttosto che alla diminuzione della quota del lavoro sul reddito nazionale. Sebbene vi sia una certa controversia su cosa sia accaduto alla quota del lavoro sul reddito nazionale, che varia a seconda della definizione utilizzata, del periodo di tempo preso in considerazione e del Paese considerato, nell'UE nel suo complesso la quota di salari e stipendi sul PIL sembra essere rimasta sostanzialmente invariata, intorno al 65%, negli ultimi 25 anni (fonte: database AMECO). È interessante notare che ciò ha fatto seguito a un periodo, dalla fine degli anni '70 al 2000 circa, in cui la quota del reddito da lavoro era in calo (Archanskaia et al., 2019).

3.3 Vincoli al finanziamento pubblico

Esistono diversi vincoli ai tentativi di aumentare le tasse nei Paesi in cui è necessario finanziare le esigenze del welfare o rimediare a carenze nella progettazione del sistema fiscale.

Come già osservato in precedenza, la pressione fiscale complessiva nell'UE è già relativamente elevata, anche se il 2020 è stato un anno eccezionale a causa della pandemia COVID-19. La crisi energetica, tuttavia, sta mettendo a dura prova il sistema fiscale dell'UE. La crisi energetica, tuttavia, sta mettendo - e metterà sempre più - sotto pressione i bilanci pubblici, così come l'aumento dei tassi di interesse e le spese militari. Inoltre, anche prima del 2020, non tutti gli Stati Membri si sono ripresi completamente dalla crisi finanziaria globale iniziata nel 2007 (Figura A1 in allegato). Si prevede che il debito pubblico nell'UE supererà il 90% in media nel 2022.

Allo stesso tempo, le mega-tendenze descritte nel Capitolo 1 influenzano anche la tassazione. La globalizzazione ha permesso alle imprese e agli individui di uscire dai Paesi che aumentano le tasse o minacciano di farlo. Questo rende più difficile aumentare le tasse sulle società o sui ricchi e stimola la competizione tra i Paesi per offrire il regime fiscale più attraente alle imprese e ai percettori di reddito più elevato. L'evoluzione tecnologica, da parte sua, ha aggiunto nuove sfide, anche se offre nuove opportunità per migliorare la compliance fiscale (si veda la sezione 3.4.4). I beni immateriali al centro dell'economia digitale rendono sempre più difficile sia determinare la giurisdizione fiscale in cui viene creato il valore, facilitando lo spostamento dei profitti verso i paradisi fiscali, sia identificare il contributo dei diversi fattori di produzione al valore aggiunto. Le piattaforme digitali aggiungono ulteriori sfide a causa della loro relativa instabilità organizzativa, creando problemi per la riscossione non solo delle imposte sulle società, ma anche delle imposte sul reddito e sui consumi. Il telelavoro pone problemi specifici, in quanto disaccoppia il luogo di lavoro da quello di residenza, mentre il commercio elettronico consente di acquistare da fornitori in qualsiasi parte del mondo, sollevando la questione di chi debba avere il diritto di tassare in queste situazioni. La risposta può avere effetti redistributivi molto diversi.

Inoltre, nell'UE, i massimali del debito pubblico e del deficit annuale stabiliti dal Trattato di Maastricht rimangono dei vincoli importanti: secondo i Trattati dell'UE, gli Stati Membri dell'Eurozona devono ridurre i loro deficit pubblici strutturali allo 0,5% del PIL se il debito pubblico è superiore al 60% del PIL e all'1% del PIL

se il debito è inferiore. Anche per gli Stati Membri che non fanno parte dell'Eurozona, il livello di debito pubblico è importante per la valutazione del mercato finanziario internazionale. Più specificamente, due aspetti di questi vincoli fiscali devono essere considerati per quanto riguarda la resilienza dello Stato Sociale: (a) i problemi strutturali a lungo termine della necessità di avere una strategia a medio termine per ridurre il debito pubblico quando questo supera la soglia imposta; e (b) il sostanziale aumento a breve termine del debito pubblico rispetto al PIL come conseguenza di un calo di quest'ultimo e delle misure di spesa di emergenza necessarie durante una crisi, come la Grande Recessione o la pandemia COVID-19.

Sebbene vi siano sfide particolari per alcuni Stati Membri, il quadro generale è più equilibrato. Secondo le previsioni dell'autunno 2022 della Commissione europea, l'inflazione (misurata dal "deflatore del PIL") sarà del 5,3% nell'Eurozona nel 2023, dopo il 4,6% del 2022 (Commissione europea, 2022m). Si stima che il saldo pubblico strutturale, corretto per i fattori ciclici, mostrerà (nel 2023) un avanzo dell'1,4% del PIL (tabella A1 in allegato). Nota: Questa proiezione si basa sulle stime della Commissione del divario tra il prodotto potenziale e il prodotto effettivo, anche se si sostiene che i metodi di stima del prodotto potenziale della Commissione portino a sottostimare questo dato e quindi l'entità del divario tra prodotto e prodotto e l'entità dell'avanzo corretto del settore pubblico. I saldi pubblici strutturali sono corretti per gli investimenti pubblici netti e il deprezzamento del debito pubblico indotto dall'inflazione (cfr. anche Mathieu e Sterdyniak, 2013). Per l'Eurozona, quindi, la situazione prevista appare decisamente soddisfacente. Nel 2023, il debito pubblico supererà il 100% del PIL in sei Stati Membri dell'Eurozona (Grecia, Italia, Portogallo, Spagna, Francia e Belgio), tra il 60 e il 100% in altri sei e al di sotto del 6% nei restanti otto.

La Commissione ha proposto una riforma della governance economica dell'UE, che prevede piani nazionali individuali per l'aggiustamento fiscale e l'eliminazione del massimale di deficit strutturale (0,5% o 1% del PIL) (Commissione Europea, 2022j). L'adozione di una prospettiva di ortodossia fiscale (non di austerità), che viene soddisfatta quando i governi contraggono prestiti per finanziare gli investimenti pubblici o quando un deficit fiscale è necessario per stabilizzare l'attività economica, eviterebbe di fissare un livello di debito arbitrario e di attuare misure di politica fiscale troppo rigide per raggiungere tale obiettivo. La strategia di investimento sociale presentata in questo Rapporto fornisce un quadro di riferimento per la valutazione dei bisogni a lungo termine di investimenti capacitanti (o abilitanti).

3.4 Strumenti di possibili adeguamenti

Prima di dare suggerimenti specifici sul finanziamento dello Stato Sociale, è opportuno fare quattro considerazioni generali.

In primo luogo, la tassazione può contribuire sia alla giustizia sociale che alla crescita sostenibile, oltre a finanziare le prestazioni che sono alla base del contratto di cittadinanza sociale proposto in questo Rapporto. Contrariamente alla retorica sull'inevitabilità di un compromesso tra giustizia sociale e crescita economica e su una crisi fiscale dello Stato, i problemi di finanziamento dello Stato Sociale sono tutt'altro che inevitabili. Ci sono diverse strade percorribili, che possono essere perseguite immediatamente.

In secondo luogo, tutti dovrebbero essere disposti a pagare la loro parte di costi, sia i singoli che le aziende. Non ci possono essere benefici senza contributi, non ci possono essere spese senza tasse, a patto che ci sia la capacità di pagare. Il dovere di contribuire è l'esatta controparte dei benefici del contratto di cittadinanza sociale. Il free riding, cioè l'abitudine di trarre benefici lasciando che siano gli altri a pagarne i costi, deve essere affrontato. Ognuno dovrebbe fare la sua parte per mantenere un sistema di cui tutti beneficiano.

In terzo luogo, la distribuzione dei costi deve ovviamente essere equa e progettata in modo da non compromettere la crescita sostenibile. Ad esempio, il modo in cui viene finanziata la protezione sociale - tramite tasse o contributi sociali, prestazioni definite o contratti definiti, sistemi a ripartizione o a capitalizzazione - ha un impatto significativo sulla domanda di lavoro. Allo stesso tempo, dovrebbero esserci chiari legami tra il finanziamento e gli obiettivi comuni del welfare; questo è fondamentale per incoraggiare le persone a sostenere e collaborare con il sistema. Più lo Stato Sociale è percepito come equo e come

promotore di benessere, più è probabile che gli individui siano disposti a sostenerlo. Questa convinzione è alla base dei suggerimenti qui presentati.

In quarto luogo, anche se la responsabilità per la tassazione e i contributi sociali, come per la spesa sociale, spetta in gran parte agli Stati Membri, l'UE ha un ruolo essenziale da svolgere nel garantire condizioni di parità - come nei recenti sforzi per limitare la possibilità per le multinazionali, in particolare i giganti dell'alta tecnologia, di sfruttare le differenze nei regimi fiscali tra gli Stati Membri - e nel promuovere lo scambio di informazioni e di buone pratiche. Anche questo contribuisce all'equità e all'efficienza e alla concorrenza leale tra gli Stati Membri.

La centralità dei sistemi pay-as-you-go (PAYG)

Il primo suggerimento specifico è che un approccio PAYG è il modo migliore per collegare i diritti e i doveri delle generazioni nel tempo, in linea con il contratto di cittadinanza sociale alla base dello Stato Sociale. Alcuni autori hanno sostenuto che: "La generazione di lavoratori di oggi si assume la responsabilità di sostenere i pensionati di oggi, nella convinzione che a sua volta sarà sostenuta dalla successiva generazione di lavoratori. [...] Considerando questo accordo [a ripartizione] come un processo continuo che non cessa mai, possiamo dimostrare che il tasso di rendimento per i partecipanti sarà più alto con il sistema pubblico, a condizione che i tassi combinati di crescita della popolazione e della produttività (cioè la crescita della base imponibile) superino il tasso di interesse reale". (Musgrave e Musgrave, 1989). Questo è vero in particolare per le pensioni, ma è altrettanto vero per tutte le spese destinate ad affrontare i rischi lungo l'intero arco della vita.

Sebbene sia i sistemi a ripartizione che quelli a capitalizzazione debbano far fronte a rischi macroeconomici, demografici e politici, i sistemi a capitalizzazione (più spesso privati) sono soggetti a diversi rischi aggiuntivi. Nel caso delle pensioni, ad esempio, i sistemi privati a capitalizzazione sono esposti anche ai rischi di investimento e di mercato delle rendite (Barr, 2001). I rischi di investimento hanno a che fare con le fluttuazioni del mercato azionario, in particolare all'età del pensionamento. Il mercato delle rendite può fornire un reddito stabile durante il pensionamento, ma comporta rischi legati alle previsioni attuariali sull'aspettativa di vita. Entrambi i rischi sono stati molto evidenti negli ultimi tempi. I regimi a capitalizzazione, con l'importante eccezione di quelli dei Paesi Bassi, hanno spesso costi o oneri amministrativi più elevati e dipendono dalla capacità contributiva dei datori di lavoro e/o dei lavoratori. I sussidi che sostengono i regimi a capitalizzazione hanno l'ulteriore rischio di avere effetti regressivi, tendendo a favorire maggiormente i risparmiatori con redditi elevati rispetto a quelli con redditi bassi. Inoltre, il finanziamento è per lo più associato alla fornitura privata, che comporta il rischio di fallimento del mercato, come nel caso, ad esempio, dell'assistenza sanitaria e dell'assistenza a lungo termine (Barr, 2001). Questi avvertimenti non significano che il finanziamento privato non abbia un ruolo da svolgere, soprattutto se si considera l'attuale importanza dei regimi privati nei sistemi pensionistici in Europa e la misura in cui sono regolamentati negli Stati Membri. Esse evidenziano semplicemente il ruolo della PAYG come asse centrale anche in un sistema a più pilastri.

Il ruolo dei contributi sociali e della fiscalità

Nell'UE, la fonte dominante di finanziamento della protezione sociale varia tra i diversi settori. Le prestazioni di vecchiaia sono finanziate principalmente dai contributi sociali; questo è il caso di quasi tutti i tipi di sistemi di assistenza sociale, anche quelli finanziati principalmente dalle tasse. Anche le indennità di disoccupazione sono finanziate principalmente dai contributi sociali nella maggior parte dei Paesi dell'UE. Per quanto riguarda l'assistenza sanitaria e le prestazioni di malattia, vi è una netta divisione tra Stati Membri con servizi sanitari nazionali finanziati principalmente dalle imposte e sistemi basati sulle assicurazioni. Gli assegni familiari e per l'infanzia sono finanziati prevalentemente dalle tasse, mentre il reddito minimo garantito o l'assistenza sociale sono finanziati interamente dalla fiscalità generale in quasi tutti gli Stati Membri (Spasova e Ward, 2019).

In un sistema a ripartizione per il finanziamento della protezione sociale, sia i contributi sociali che la fiscalità generale hanno un ruolo fondamentale. Per le persone avverse al rischio, è importante che il reddito venga livellato nel corso della vita e i contributi sociali svolgono questo ruolo. Inoltre, i contributi sociali (come tutte

le forme di contribuzione obbligatoria) danno alle persone un forte senso di diritto; il legame tra pagamenti e benefici è molto più diretto che nel caso della tassazione. I contributi sociali possono essere concepiti in modo da redistribuire il reddito da chi sta meglio a chi sta peggio. Mentre alcuni regimi di assicurazione sociale per gruppi professionali ristretti possono fornire solo una redistribuzione limitata, i regimi nazionali obbligatori consentono di mettere in comune i rischi, in modo che chi ha rischi più bassi finanzia efficacemente chi ha rischi più elevati, ad esempio chi svolge professioni con un rischio maggiore di disabilità legata all'età.

Spesso, tuttavia, i contributi sociali possono essere regressivi in termini di effetto sui redditi complessivi, ad esempio se i massimali di reddito e le prestazioni non sono allineati. In ogni caso, il loro potere redistributivo rimane limitato. Si può obiettare che la messa in comune dei rischi comporta di per sé una redistribuzione, non solo da chi non è interessato dal rischio a chi lo è, ma anche da chi sta meglio a chi sta peggio, nella misura in cui quest'ultimo ha una maggiore esposizione al rischio (come la disoccupazione, la malattia o una minore aspettativa di vita). Inoltre, il calcolo attuariale può essere integrato da meccanismi redistributivi. Il potenziale redistributivo dei contributi sociali, tuttavia, rimane limitato dall'ammontare dei contributi versati, che rappresenta una grave penalizzazione per coloro che, come i lavoratori con mansioni non standard, anche quando possono accedere alla protezione sociale, spesso non sono in grado di versare contributi sufficienti per ricevere un livello adeguato di prestazioni. Poiché i contributi sociali vengono prelevati dai salari e si aggiungono al costo del lavoro, possono anche scoraggiare l'occupazione.

La tassazione potrebbe ovviare a queste carenze. Come ha sostenuto un autore: 'finanziare l'assicurazione sociale attraverso la fiscalità generale ... potrebbe aumentare la partecipazione al mercato del lavoro, ridurre il dualismo del mercato del lavoro e stimolare la crescita, estendendo allo stesso tempo il sostegno del welfare a una frazione più ampia della società' (O'Reilly, 2018, p. 33). Un sistema basato sulle tasse potrebbe, più specificamente, fornire un reddito ai lavoratori che hanno versato contributi sociali insufficienti, ad esempio perché lavorano meno ore di quanto vorrebbero. È importante, tuttavia, evitare di creare un sistema inferiore per le persone che svolgono lavori non standard, con i relativi rischi di dumping sociale. Allo stesso tempo, si dovrebbe impedire alle aziende di erogare bonus per i quali non vengono versati i contributi previdenziali. Un equilibrio ragionevole potrebbe essere raggiunto con un sistema di protezione sociale in cui tutti i lavoratori sono coperti da un sistema unitario (contributivo), mentre la fiscalità generale (non sui redditi da lavoro) colma le lacune causate dalla bassa intensità di lavoro. Di conseguenza, la fiscalità generale finanzierebbe anche la protezione sociale che va oltre la fornitura di prestazioni legate al reddito, come il reddito minimo, le prestazioni universali forfettarie o i servizi sociali più generali (diversi dagli investimenti sociali in quanto tali). In ogni caso, la tassazione progressiva soddisfa anche un obiettivo assicurativo, aumentando il gettito raccolto quando le cose vanno bene e riducendolo quando le cose vanno male (Varian, 1980). Da questo punto di vista, sia l'assicurazione sociale che la tassazione possono contribuire all'assicurazione contro i rischi sociali.

Rivedere la tassazione del reddito personale

Esistono due opzioni principali per riformare la tassazione del reddito personale.

La prima consiste nell'ampliare la base imponibile limitando o riducendo le numerose agevolazioni fiscali attualmente presenti, dai crediti d'imposta e dalle detrazioni d'imposta alle esenzioni fiscali e al trattamento preferenziale di diverse fonti di reddito, come i redditi da capitale rispetto ai redditi da lavoro dipendente (o i redditi da lavoro autonomo rispetto ai salari e agli stipendi). Una possibilità a questo proposito sarebbe quella di riportare il reddito da capitale nell'ambito della tassazione personale, passando a una base di reddito completa (OCSE, 2018a). È interessante notare che un autore mostra come le riforme degli Stati Membri nordici negli anni '90 abbiano combinato misure ambiziose per ampliare la base imponibile con l'introduzione di un "doppio sistema di tassazione del reddito", che copriva i redditi da lavoro e da capitale ma li trattava in modo diverso (Sorensen, 2010).

Oltre a restringere la base imponibile, le agevolazioni fiscali possono generare iniquità orizzontali e verticali - in cui le imposte non sono correlate alla capacità contributiva delle persone - nonché distorsioni e inefficienze. Inoltre, le agevolazioni fiscali, se legate al consumo di servizi, come la sanità o l'assistenza a lungo termine,

presuppongono l'opportunità che questi siano forniti privatamente, anche se tali servizi comportano il rischio di un fallimento del mercato, come già osservato. Se le agevolazioni fiscali vengono mantenute, i crediti d'imposta sono preferibili alle detrazioni fiscali, in quanto lasciano invariata l'aliquota fiscale marginale, mentre queste ultime possono ridurla a vantaggio dei più abbienti. I crediti d'imposta rimborsabili sono preferibili a quelli non rimborsabili, in modo che le persone che non pagano abbastanza tasse per beneficiarne ricevano invece un pagamento, anche se il loro uso dovrebbe essere limitato a settori in cui il rischio di fallimento del mercato è relativamente basso.

La seconda opzione di riforma consiste nel rendere più progressiva la tassazione del reddito. In diversi Stati Membri, il tasso di progressività è in realtà più alto nella parte inferiore della distribuzione del reddito, a causa dell'effetto combinato dell'aumento dell'aliquota fiscale e della revoca dei benefici all'aumentare del reddito (che si tratti di crediti d'imposta o di sussidi di cui si chiede il pagamento), nonché a causa del modo in cui sono state ridotte le aliquote fiscali massime (legali) (Bénassy-Quéré, 2019). Questa tendenza dovrebbe essere invertita. Va contro il principio della capacità contributiva (equità) e scoraggia le persone a basso reddito dall'intraprendere un'attività lavorativa. Inoltre, aumenta il "cuneo fiscale" (la differenza tra i salari al lordo e al netto delle imposte) e provoca le "trappole" della povertà e dell'occupazione (in cui le persone finiscono per stare peggio se entrano nel mondo del lavoro o guadagnano di più). Un suggerimento sarebbe quello di considerare contemporaneamente le imposte e i sussidi, stabilendo una progressione monotona dei tassi di prelievo marginale (il tasso combinato di aumento delle imposte e di prelievo dei sussidi all'aumentare del reddito). Questo punto è di estrema importanza, dato che un numero sempre maggiore di Stati Membri si sta muovendo verso la verifica dei mezzi di sussistenza. Un approccio simile potrebbe essere adottato per la tassazione del reddito derivante dalle ore di lavoro aggiuntive, che potrebbe aumentare gli incentivi al lavoro.

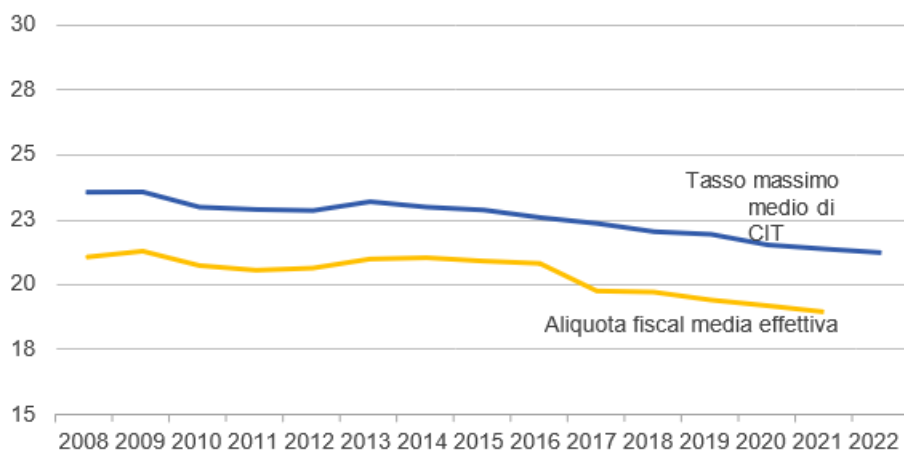
L'abolizione dei regimi fiscali preferenziali per i contribuenti ad alto reddito che si sono sviluppati nell'UE amplierebbe anche la base imponibile, rendendo al contempo il sistema più progressivo. Ci sono (anche) motivi di efficienza per farlo, poiché i regimi fiscali preferenziali impongono un costo sociale (un'esternalità negativa) ai Paesi che finanziano la protezione sociale. Secondo una stima: "più di 200.000 contribuenti stanno attualmente beneficiando di questi regimi. Complessivamente, i regimi preferenziali generano una perdita di entrate di oltre 4,5 miliardi di euro all'anno per l'UE nel suo complesso". (Flamant et al., 2021, pag. 18). Un'opzione potrebbe essere quella di estendere le competenze del gruppo del Codice di condotta dell'UE (che si occupa di garantire una concorrenza leale in relazione alle imposte sulle imprese) per includere la tassazione del reddito personale. (Un'altra opzione sarebbe quella di tassare gli espatriati per un determinato numero di anni dopo la loro uscita dall'UE.

Aumento dell'imposta sulle società. Negli ultimi decenni, le aliquote nominali ed effettive dell'imposta sulle società sono tendenzialmente diminuite (Figura 12). I Paesi piccoli sono più inclini a sostenere una pianificazione fiscale aggressiva, subendo di conseguenza una (relativamente) piccola perdita di entrate. Nel 2022, le aliquote fiscali nominali sugli utili societari nell'UE variavano dal 9% dell'Ungheria al 31,5% del Portogallo. (Inoltre, un intero edificio di sussidi alle imprese riduce la base imponibile effettiva e il rendimento fiscale. I sussidi individuali possono essere giustificati da ragioni di efficienza o di equità, ad esempio per favorire la transizione ecologica, incrementare l'occupazione locale o sostenere gli investimenti. Ma non sempre vengono concessi per tali motivi. Ad esempio, i regimi che consentono di dedurre fiscalmente gli interessi agiscono come un disincentivo agli investimenti azionari. Alcuni sussidi sono dannosi per l'ambiente, mentre altri sono destinati a imprese che operano in paradisi fiscali - Danimarca, Polonia e Francia hanno fatto eccezione vietando i sussidi legati alla COVID-19 per le imprese con sede in paradisi fiscali. Le multinazionali beneficiano ancora dello spostamento dei profitti verso Stati Membri con basse aliquote d'imposta sulle società (spesso manipolando i prezzi delle transazioni all'interno del gruppo per spostare i costi in Paesi ad alta tassazione e ridurre le tasse che vi pagano), godendo così di un trattamento favorevole rispetto alle imprese nazionali.

Come nel caso dei regimi fiscali preferenziali sul reddito delle persone fisiche, l'UE ha un ruolo importante da svolgere nel livellare le condizioni di gioco, eliminando così le esternalità negative della concorrenza fiscale e ponendo fine alla "corsa al ribasso", oltre a far sì che le multinazionali paghino la loro giusta quota di tasse. I

passi in questa direzione includono l'avanzamento delle misure previste dal Gruppo del Codice di condotta e dalla Direttiva del 2016 sull'elusione fiscale (Consiglio dell'UE, 2016), l'adozione del BEPS 2 (Base Erosion and Profit Shifting³), dei Pilastri 1 e 2 - dove le multinazionali pagano le tasse e su un'aliquota fiscale minima globale - seguito dal rafforzamento delle disposizioni attuali. Un'altra opzione è quella di combattere la pianificazione fiscale aggressiva e gli abusi delle "società di comodo" attraverso la Direttiva sulla cooperazione amministrativa e implementare il BEFIT (Business in Europe: Framework for Income Taxation), una nuova soluzione globale per la tassazione delle imprese nell'UE (Commissione Europea, 2021k).

Figura 12: aliquota massima dell'imposta sul reddito delle società e aliquota media effettiva (%), UE-27, 2008-2022



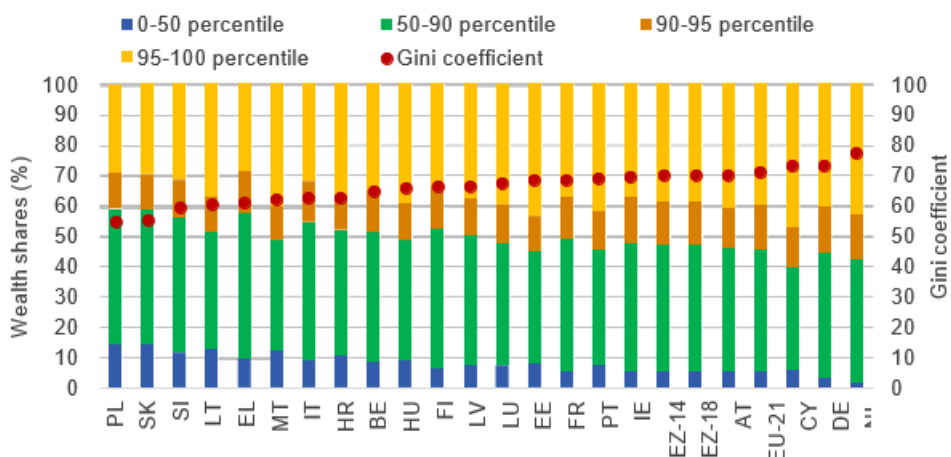
Fonte: Commissione Europea (2022).

Le proposte BEPS, di cui sopra, prevedono che le multinazionali con un fatturato globale superiore a 20 miliardi di euro e un tasso di profitto superiore al 10% debbano assegnare il 25% dei loro profitti netti agli Stati Membri sulla base dei ricavi complessivi generati in essi, anche se non hanno un'organizzazione fisica in loco. Ciò consentirebbe di riscuotere le imposte soprattutto dalle società piattaforma. Il piano prevede anche un'aliquota fiscale globale minima del 15% per le multinazionali con ricavi annui pari o superiori a 750 milioni di euro, con l'obiettivo di raggiungere una convergenza delle aliquote fiscali minime a un livello superiore. Il BEFIT sostiene inoltre l'estensione della base imponibile, stabilendo regole comuni per la determinazione della base imponibile delle società e per la ripartizione degli utili tra gli Stati Membri.

Ripensare il mix fiscale: il ruolo della tassazione del patrimonio. Per sfruttare le possibili complementarità tra le imposte e gli effetti di composizione in un mondo inevitabilmente second-best, i sistemi fiscali devono essere considerati nel loro insieme. In questa prospettiva, ci sono diversi argomenti a favore di un aumento delle imposte sul patrimonio. La maggior parte degli Stati Membri tassano il patrimonio molto meno del lavoro (Tabella 2), nonostante l'attuale alta concentrazione di ricchezza (Figura 13). Un aumento delle imposte sul patrimonio potrebbe contribuire a raggiungere una maggiore equità, sia nel sistema fiscale che nella distribuzione delle risorse, soprattutto in considerazione della tendenza dell'accumulo di ricchezza ad auto-rinforzarsi in assenza di tassazione. Le imposte sul patrimonio potrebbero anche contribuire a ridurre il carico fiscale sui redditi da lavoro.

Un'imposta sulla ricchezza netta potrebbe integrare le imposte sui redditi da capitale, nel caso in cui l'idea di un sistema di tassazione globale del reddito (vedi sopra) venisse respinta a favore di un sistema fiscale duale, in cui l'imposta sui redditi da capitale sia ad aliquota proporzionale e l'imposta sui redditi da lavoro sia progressiva.

Figura 13: Quote di ricchezza (%) e disuguaglianza di ricchezza netta (coefficiente Gini), 21 Stati Membri dell'UE HFCS, 2017



Fonte: Darvas e Midões (2021). Note: Il coefficiente Gini è un modo per misurare la disuguaglianza, dove 0 equivale a perfetta uguaglianza e 1 a perfetta disuguaglianza. HFCS = Indagine sulle finanze e sui consumi delle famiglie. EZ = Paesi dell'Eurozona.

Alcune imposte sul patrimonio potrebbero rimanere giustificate anche se ci fosse un'imposta su base ampia sui redditi personali da capitale, come le imposte sulle successioni e sulle donazioni, che limitano gli vantaggi della lotteria sociale e contribuiscono all'uguaglianza delle opportunità (OCSE, 2018b).

Come sostenuto in un rapporto: 'un'imposta ricorrente ben concepita sugli immobili residenziali può essere un elemento importante del mix fiscale in grado di promuovere la crescita, affrontare le questioni politiche legate alla disuguaglianza e contribuire alla transizione verde'. Tuttavia, il gettito fiscale derivante dalle imposte ricorrenti sugli immobili è basso negli Stati Membri dell'UE" (Leodolter et al., 2022, p. 1). Invece, molti Stati Membri concedono vantaggi fiscali ai proprietari di beni immobili. In ogni caso, la tassazione del patrimonio dovrebbe essere neutrale tra le diverse forme di ricchezza, contrariamente alla situazione attuale in cui i conti bancari (tipicamente detenuti dalle persone relativamente meno ricche) sono tassati più pesantemente dei fondi di investimento, dei fondi pensione e delle azioni (OCSE, 2018a).

È inoltre necessario affrontare l'elusione e l'evasione fiscale, soprattutto per quanto riguarda la ricchezza finanziaria. Nel 2018, ad esempio, la ricchezza offshore detenuta da individui in tutta l'UE ammontava al 12% del PIL, rispetto a meno del 10% nel 2016 (Ecorys, 2021). Di seguito vengono proposte alcune misure specifiche a questo proposito (sezione 3.4.4).

Ripensare il mix fiscale: il ruolo dell'imposizione indiretta. Le imposte indirette presentano diversi vantaggi rispetto alle imposte dirette. Sono meno esposte ai rischi di competizione fiscale rispetto alle imposte sul reddito e sui profitti. Possono facilitare il raggiungimento degli obiettivi sociali, come nel caso delle imposte "sul peccato", ovvero le imposte su prodotti dannosi o costosi per la società, come il tabacco, l'alcol, le bevande zuccherate e il gioco d'azzardo. Lo stesso vale per le tasse ecologiche. Misure come il meccanismo di aggiustamento alle frontiere della carbon tax dell'UE, che promuove l'importazione di beni che rispettano gli standard climatici, possono prevenire la concorrenza sleale dei Paesi che non tengono conto dei costi sociali e ambientali.

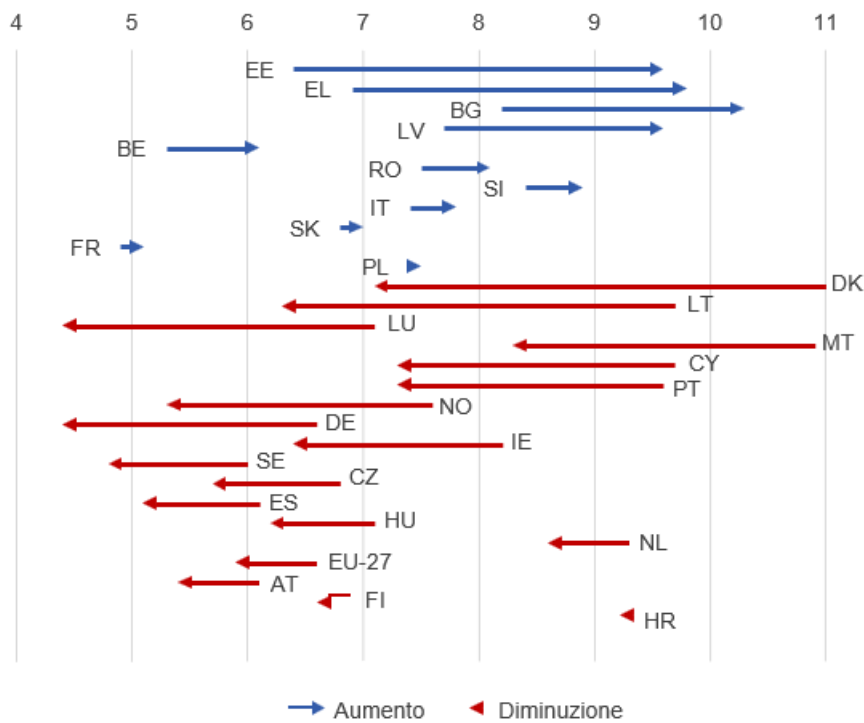
Le imposte indirette, tuttavia, presentano anche degli svantaggi. Possono essere regressive e possono far aumentare l'inflazione. I loro effetti sull'occupazione non dovrebbero essere sopravvalutati, poiché sono pagati dai lavoratori e l'offerta di lavoro dipende in ultima analisi dall'onere fiscale complessivo, che rimane invariato se una riduzione dell'imposta sul reddito è compensata da un aumento delle imposte indirette.

Inoltre, il contributo delle imposte indirette al rendimento fiscale può essere messo in discussione. Le imposte sul peccato e le imposte ecologiche possono ridurre i consumi, e quindi gli effetti sociali negativi, ma riducono anche la produzione, e quindi la base imponibile. La Figura 14 mostra il declino delle tasse ambientali come quota del gettito fiscale totale negli Stati Membri - come Svezia, Danimarca e Norvegia - che sono stati pionieri in questo campo. Si spera che il raggiungimento degli obiettivi del Green Deal dell'UE e del pacchetto "Fit for 55" dell'UE - progettato per ridurre le emissioni di gas serra del 55% entro il 2030 - porti a una tendenza generale in questa direzione. In altre parole, più le tasse verdi sono efficienti, meno gettito genereranno nel lungo periodo.

Pur riconoscendo questi limiti, le imposte indirette potrebbero fornire nuove entrate, anche dalla tassazione ambientale, almeno nel medio termine (Agenzia europea dell'ambiente, 2022). Il rischio che esse aumentino la natura regressiva del sistema fiscale potrebbe essere in parte compensato se il gettito ottenuto venisse utilizzato per finanziare i programmi di welfare delineati in questo Rapporto. Inoltre, come sostiene la Commissione Europea: "se c'è un'elevata 1) evasione fiscale sui redditi da capitale e 2) una parte significativa dei consumi è finanziata in ultima analisi dai profitti, allora c'è la possibilità che l'onere effettivo dell'aumento dell'IVA sia spostato dal lavoro, stimolando senza dubbio l'occupazione" (Commissione Europea, 2006, p. 7).

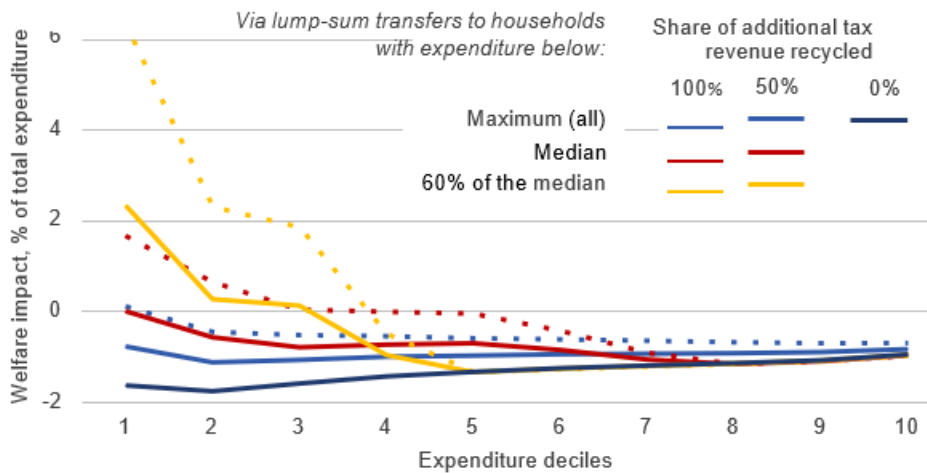
Un'efficace azione per il clima e il miglioramento del benessere, e persino la riduzione delle disuguaglianze socio-economiche, possono andare di pari passo, a patto che le politiche siano progettate con attenzione, compresa un'adeguata pianificazione dell'uso delle entrate. Recenti simulazioni per la Commissione europea lo confermano (Commissione europea, 2021). La Figura 15 illustra le possibili politiche di accompagnamento alla tariffazione del carbonio (in questo caso, la proposta di estendere il sistema di scambio di emissioni dell'UE agli edifici e al trasporto stradale). Sebbene i prezzi del carbonio possano avere effetti socialmente regressivi (linea nera) sulle famiglie, se le entrate che generano vengono utilizzate e ridistribuite in modo adeguato, possono essere evitati. Infatti, indirizzare il sostegno a coloro che hanno i livelli di consumo più bassi non solo può compensare qualsiasi effetto regressivo, ma può anche contribuire ad affrontare le disuguaglianze preesistenti (in alcuni scenari). Ad esempio, utilizzando il 50% del gettito della nuova carbon tax e indirizzando trasferimenti forfettari alle famiglie con redditi equivalenti inferiori al 60% della mediana (linea gialla continua), il benessere dei tre decili più bassi migliora rispetto allo scenario di base (senza riallocazione del gettito). Più in generale, questo dimostra la necessità di analizzare l'impatto distributivo di qualsiasi modifica delle entrate in futuro, in linea con le recenti indicazioni della Commissione Europea (Commissione Europea, 2022h).

Figura 14: Andamento del gettito fiscale ambientale nell'UE-27, negli Stati Membri e in Norvegia (2002-2019) (% del gettito fiscale totale, compresi i contributi sociali)



Fonte: Agenzia europea dell'ambiente, sulla base della Commissione europea (2022i).

Figura 15: Impatto distributivo tra i gruppi di reddito delle famiglie dei proventi del riciclaggio dei prezzi del carbonio nell'UE



Fonte: Commissione Europea (2021i), sulla base dell'analisi GEM-E3 del CCR.

Note: Ipotesi: MIX; azione frammentata; mercato del lavoro perfetto; massimizzazione dei profitti; valore ombra nei settori non ETS; quote gratuite nel sistema ETS (eccetto la generazione di elettricità). Decile di spesa 1 = livello di spesa più basso.

Esplorare nuove vie di tassazione. In precedenza sono state indicate diverse strade relativamente nuove per la tassazione. Queste includono: il passaggio parziale alla tassazione delle multinazionali, comprese le piattaforme web, sulla base dei loro ricavi piuttosto che dei loro profitti; la tariffazione del carbonio e le tasse ambientali. Il denaro raccolto potrebbe essere utilizzato per affrontare le conseguenze indesiderate delle politiche e le sfide già esistenti, ad esempio riducendo il cuneo fiscale e sostenendo la riqualificazione e l'aggiornamento professionale.

Ma queste non sono le uniche strade percorribili. Un'altra opzione è la tassazione dei profitti in eccesso, che di recente è stata rimessa all'ordine del giorno dell'opinione pubblica, sia per i profitti in eccesso realizzati dalle società energetiche in seguito alla guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina sia, prima ancora, per quelli realizzati dalle grandi società di vendita al dettaglio online durante la crisi del COVID-19 (Commissione Europea, 2022k). La tassazione dei profitti in eccesso ha però anche una giustificazione più antica: quella di limitare il potere oligopolistico, quando un numero molto ristretto di aziende domina determinati mercati. Questa è stata proprio la ragione originaria dell'introduzione della tassazione corporativa negli Stati Uniti. Questa giustificazione acquista nuova forza nei mercati odierni, dove chi vince prende tutto (o quasi). Una "web tax" che colpisca i profitti in eccesso delle società di servizi digitali, in base al loro fatturato, potrebbe essere una fase transitoria, in attesa dell'accettazione e dell'attuazione del principio secondo cui i profitti dovrebbero essere tassati laddove avviene l'interazione tra imprese e utenti o clienti.

Un'imposta sulle transazioni finanziarie può essere giustificata anche per motivi di equità ed efficienza. Una tassa sul settore finanziario è stata discussa a livello europeo per molti anni senza risultati, anche nel quadro di una cooperazione rafforzata tra 11 Stati Membri (Consiglio dell'UE, 2019b). Ciononostante, rimane un'opportunità per un'imposta di questo tipo, che scoraggerebbe il trading speculativo e contribuirebbe alla progressività del sistema fiscale. È inoltre importante notare che, in seguito all'accordo interistituzionale del dicembre 2020 sulle nuove risorse per il bilancio dell'UE (Consiglio dell'UE, 2020b; Commissione europea, 2020f), la Commissione intende proporre al Consiglio entro giugno 2024 una nuova risorsa che: 'potrebbe assumere la forma di una tassa sulle transazioni finanziarie e di un contributo finanziario legato al settore delle imprese o di una nuova base imponibile comune per le imprese'.

Un'altra opzione per gli Stati Membri è quella di introdurre una nuova tassa, ispirata al contributo sociale generale (Contribution sociale généralisée) in Francia. Si tratta di una sovrattassa prelevata alla fonte su tutti i redditi, anziché solo su quelli da lavoro, legata al finanziamento della protezione sociale (Carpentieri e Ceriani, eds, 2021). Con una base così ampia, una tassa di questo tipo potrebbe comportare aliquote relativamente basse e potrebbe anche consentire di ridurre le imposte sul lavoro.

Lotta all'elusione, all'evasione e alla frode fiscale

L'elusione, l'evasione e la frode fiscale rimangono un problema serio nell'UE, anche se con differenze significative tra gli Stati Membri. Il risultato è una distribuzione iniqua dell'onere fiscale, ma anche, ancora una volta, inefficienza (causata dalla distorsione della concorrenza) e perdite di entrate. Ad esempio, sebbene il "divario fiscale" (la differenza tra ciò che dovrebbe essere raccolto, in teoria, e ciò che viene effettivamente raccolto) si stia riducendo, gli Stati Membri dell'UE hanno perso, secondo le stime, 134 miliardi di euro di entrate IVA nel 2019 (Poniatowski et al., 2021). Recenti dati a livello globale suggeriscono inoltre un enorme aumento della percentuale di profitti delle multinazionali realizzati al di fuori del Paese in cui hanno sede, che viene spostata nei paradisi fiscali: da meno del 2% negli anni '70 al 37% nel 2019, con una perdita fiscale di circa 250 miliardi di euro (Zucman e Wier, 2022).

Sono disponibili diverse contromisure sia a livello nazionale che internazionale. A livello nazionale, la riduzione delle scappatoie fiscali e la massima semplificazione delle norme riducono le opportunità di evasione fiscale. A questo proposito, gli sviluppi tecnologici potrebbero offrire alle autorità fiscali modalità efficaci dal punto di vista dei costi per prevenire e individuare l'evasione e la frode fiscale (OCSE, 2017).

A livello europeo e globale, il piano dell'OCSE descritto sopra potrebbe contribuire a ridurre l'evasione fiscale. Altre misure potrebbero includere l'obbligo per le aziende di fornire una ripartizione dei costi, dei ricavi e dei profitti per ogni Paese in cui operano, invece di pubblicare le informazioni raggruppate in un unico insieme di conti.

Anche i paradisi fiscali dovrebbero essere regolamentati in modo molto più rigoroso, insieme a una migliore cooperazione e scambio di informazioni tra i Paesi attraverso il Forum globale dell'OCSE sulla trasparenza e lo scambio di informazioni a fini fiscali. Questo dovrebbe includere informazioni sul riciclaggio di denaro e sui conti bancari esteri, ponendo fine al segreto bancario nell'UE. Dovrebbe essere creato un registro globale dei beni, che registri chi possiede i beni finanziari e reali del mondo. Tale registro consentirebbe non solo di ridurre l'evasione fiscale, ma anche di frenare il riciclaggio di denaro, monitorare i flussi di capitale internazionali, combattere la cleptocrazia e migliorare il modo in cui viene misurata la disuguaglianza. (Si veda l'elenco delle pubblicazioni di Zucman su questo tema). Anche in questo caso, gli sviluppi tecnologici potrebbero essere d'aiuto. Sarebbe utile anche un accordo su un'aliquota minima dell'imposta sulle società nell'UE.

Regolamenti e divieti, tuttavia, sono solo una parte di ciò che è necessario. Anche la creazione di un clima di fiducia è fondamentale. A livello europeo, la strada da seguire è quella di ridurre gli oneri amministrativi (Commissione europea, 2021k). A livello di Stati Membri, la "co-operative compliance", con le autorità fiscali e i contribuenti che collaborano più strettamente, ha un ruolo importante da svolgere. Questo dovrebbe essere combinato con la piena trasparenza, sia per quanto riguarda la distribuzione dell'onere fiscale sia per quanto riguarda l'utilizzo delle entrate pubbliche. Lo stesso vale per l'educazione civica e il dialogo sociale.

In sintesi, esistono molte opzioni per ottenere un finanziamento adeguato, equo e sostenibile della protezione sociale sia a livello di UE che di Stati Membri.

3.5 Una regola d'oro per gli investimenti sociali

Come già osservato, esiste un ampio consenso sul valore degli investimenti sociali per sostenere lo Stato Sociale inclusivo nell'UE, in termini di occupazione e produttività, prevenzione dei rischi sociali, attivazione, inclusione ed emancipazione. Ma c'è un'importante avvertenza, soprattutto in relazione agli Stati Membri che si trovano ad affrontare gravi difficoltà finanziarie. Gli sforzi per ottenere i benefici a lungo termine degli investimenti sociali si scontrano costantemente con le pressioni a breve termine per il consolidamento fiscale. E sebbene i ritorni dell'investimento sociale siano sostanziali, sia in termini economici che sociali, possono esserlo anche i costi immediati.

Una delle lezioni della Grande Recessione, col senno di poi, è che il consolidamento fiscale guidato dalle regole di bilancio dell'UE ha aggravato le recessioni in Grecia, Italia, Spagna e Portogallo, innescando una spirale negativa di bassa crescita, maggiore disoccupazione, deficit più ampi e aumento del debito del settore pubblico (House et al., 2017; Heimberger, 2016). Negli Stati Membri interessati, il consolidamento fiscale ha di fatto impedito le riforme degli investimenti sociali che avrebbero potuto aumentare la produttività, la partecipazione alla forza lavoro e l'occupabilità e rendere più facile l'assunzione di responsabilità familiari (Darvas e Tschekassin, 2015; Leschke et al., 2012).

Molti economisti ritengono che un'unione valutaria richieda anche un'unione fiscale, e questa idea ha guadagnato terreno dopo la crisi del debito sovrano dell'Eurozona (si veda in particolare: Berger et al., 2018). Il Patto di stabilità e crescita del 1997, che fissa limiti rigorosi ai livelli di debito pubblico e di deficit di bilancio

(rispettivamente del 60% e del 3% del PIL), è attualmente in fase di revisione. La sfida politica principale, all'indomani della Grande Recessione e della pandemia COVID-19, è quella di sviluppare un approccio più flessibile all'Unione economica e monetaria e alla governance dell'UE in generale, in grado di tenere conto delle importanti differenze tra gli Stati Membri in termini di potenziale di crescita e competitività e di affrontare le loro specifiche vulnerabilità. Uno dei principali punti deboli del Patto del 1997 è che non distingueva tra investimenti pubblici, comprese le stime dei rendimenti reali, e spesa per i consumi. Nelle società che invecchiano, le chiavi della stabilità economica e della crescita a lungo termine sono probabilmente il capitale umano, l'occupazione a vita e la produttività. Le politiche pubbliche dovrebbero essere concepite per aumentare la partecipazione all'occupazione e i livelli di competenza. Non dovrebbero essere trattati come uno spreco per le finanze pubbliche, ma come un elemento cruciale per il progresso economico e la coesione sociale. Finché il bilancio destinato alla politica sociale sarà trattato solo come un costo, la gestione finanziaria ed economica continuerà a ignorare i benefici cumulativi degli investimenti nella salute, nell'istruzione, nell'occupazione e nella sicurezza sociale lungo l'arco della vita.

È necessario un nuovo sistema di monitoraggio delle finanze pubbliche nell'UE che consenta ai responsabili delle politiche di identificare gli investimenti sociali produttivi e di esaminare congiuntamente le tendenze di spesa, sia nei mercati che nei governi. Allo stesso tempo, non è necessariamente semplice, dal punto di vista tecnico, classificare gli investimenti sociali, quantificarne l'impatto sul bilancio e includere tutte le spese per il capitale umano nel loro ambito (Corti et al., 2022). Inoltre, l'identificazione di aree di spesa per la protezione sociale con un alto tasso di rendimento non dovrebbe essere un incentivo per i decisori a tagliare la spesa su quelle meno "produttive". Si dovrebbe invece applicare una regola d'oro che consenta il prestito per gli investimenti sociali, almeno in una fase iniziale, per gli investimenti in infrastrutture sociali.

La Task Force di Alto Livello sugli investimenti nelle infrastrutture sociali in Europa ha stimato che il deficit di investimenti per la sanità, l'istruzione e l'edilizia sociale è di 142 miliardi di euro all'anno (Fransen et al., 2018). Un punto di partenza dovrebbe essere l'esenzione degli investimenti sociali dalle regole del nuovo Patto di stabilità e crescita, che consentirebbe e stimolerebbe gli Stati Membri a perseguire ambiziose strategie di investimento sociale e ad accelerare le riforme produttive. Inoltre, stimolerebbe l'innovazione sociale aiutando le economie vulnerabili a raggiungere una crescita più inclusiva. Questo sarebbe un modo più convincente di stabilizzare i mercati finanziari rispetto alla politica unica di consolidamento fiscale, prescritta dal Trattato di Maastricht, che, come abbiamo visto, può peggiorare le pressioni recessive con la conseguenza di approfondire la divergenza economica all'interno dell'UE (Gechert et al., 2017).

La buona notizia è che la risposta della politica fiscale dell'UE alla pandemia COVID-19 segna già un decisivo cambio di direzione verso una (ri)valutazione del modo in cui gli investimenti pubblici nelle infrastrutture possono contribuire a rilanciare la crescita, promuovere la coesione sociale e sostenere la transizione verde. Il pacchetto NextGenerationEU fornisce un significativo sostegno finanziario alle riforme e agli investimenti in tutta l'UE in risposta alla pandemia. Il cuore del pacchetto è lo Strumento per la ripresa e la resilienza, che apre una chiara finestra di opportunità per la riforma degli investimenti sociali negli Stati Membri più colpiti dalla Grande Recessione e dalla pandemia. Tuttavia, è importante riconoscere che lo strumento è solo temporaneo. Dato che una strategia di investimento sociale a tutti gli effetti può portare vantaggi economici e sociali a lungo termine, il sostegno fiscale dell'UE per la riforma degli investimenti sociali dovrebbe essere reso più permanente e non limitarsi a mitigare i postumi socioeconomici della crisi COVID-19.

Conclusioni e raccomandazioni

Rafforzare il contratto sociale per un'Europa sociale più forte

Il moderno Stato Sociale si basa su un contratto di cittadinanza sociale con politiche che riducono al minimo i rischi sociali e attenuano le difficoltà economiche per tutti, come una questione di diritto sociale. La Grande Recessione e la pandemia COVID-19 hanno sottolineato l'importanza centrale di uno Stato Sociale inclusivo ed equo. Oltre a segnare un forte ritorno dello Stato Sociale, la pandemia ha anche portato con sé un balzo senza precedenti nella solidarietà fiscale dell'UE, sotto forma di "Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza" (SURE) e del pacchetto NextGenerationEU con il suo strumento di ripresa e resilienza (RRF).

Sia gli shock esterni che i cambiamenti economici e sociali interni richiedono un continuo aggiornamento delle prestazioni sociali, dotandole degli strumenti per sostenere il contratto sociale. Un nuovo concetto di giustizia sociale, che vada oltre l'equo compenso, è richiesto alla luce delle mega tendenze globali. La società si trova ad affrontare contemporaneamente: il passaggio a economie della conoscenza postindustriali con nuove forme di lavoro; rapporti di lavoro più diversificati, più flessibili e spesso più precari con l'espansione dell'attività nei servizi; l'innovazione tecnologica che privilegia le competenze; un numero maggiore, e a volte meno stabile, di famiglie a doppio reddito; un numero maggiore di famiglie monoparentali; tassi di migrazione più elevati; un invecchiamento accelerato della popolazione. È evidente che vite lavorative e familiari più diverse richiedono una concezione dell'equità più sensibile alle condizioni personali e alle circostanze familiari. Poiché le donne sono entrate in numero maggiore nel mercato del lavoro, un obiettivo politico fondamentale è quello di aiutare le famiglie e le persone in età lavorativa attraverso un maggior numero di servizi di assistenza e di sostegno alla conciliazione vita-lavoro. Allo stesso tempo, ci sono le nuove sfide portate dal cambiamento climatico e dalla transizione verde, a loro volta aggravate dalla crisi energetica. Di fronte a tutto questo, ricalibrare la protezione sociale e lo Stato Sociale, basandosi sui successi e imparando dai fallimenti, sarà un compito difficile.

L'offerta di welfare non dovrebbe essere valutata solo in termini di impatto sulle condizioni materiali delle persone, ma ancor più in termini di promozione della capacità di realizzare le aspirazioni personali. All'inizio, lentamente, i valori della cittadinanza sociale si sono gradualmente spostati. È meno probabile che l'equità sia vista come una questione di compensazione "qui e ora" e più come un modo per garantire in modo proattivo la "prosperità umana" e il benessere. Ciò comporta la necessità di coltivare le capacità che ne sono alla base. Ma occorre fare di più.

Un welfare moderno è fondamentale per sostenere la produzione economica, fornire forti ammortizzatori contro gli shock economici e investire in "pietre miliari" che aiutino le persone nelle transizioni critiche del corso della vita. In questo modo, tutti i membri della società devono essere sostenuti, senza discriminare nessuno e con sforzi aggiuntivi mirati a coloro che sono più vulnerabili. Tuttavia, lo Stato Sociale di oggi non si limita a redistribuire le risorse e a mitigare la povertà. Uno Stato Sociale ben concepito può assorbire gli shock economici asimmetrici, fornire un'assicurazione contro i nuovi rischi sociali e garantire alle persone servizi sociali di alta qualità in tutte le fasi della loro vita.

In tutta l'UE si registra un crescente consenso sul fatto che uno Stato Sociale ben concepito e solido, che prenda sul serio la redistribuzione, sia un bene economicamente produttivo in un'economia basata sulla conoscenza e in una società che invecchia. L'ampliamento della base occupazionale, rafforzando l'occupabilità e aumentando la partecipazione della popolazione europea, sempre più eterogenea, è di estrema importanza. Il tempo è fondamentale: aspettare semplicemente che l'economia si riprenda dopo le crisi e gli shock esterni può facilmente rafforzare l'inattività del mercato del lavoro, nonostante l'attuale e incombente carenza di manodopera con il pensionamento della generazione del "baby boom". Per sostenere le persone in tutte le fasi della vita, assicurandosi che nessuno rimanga escluso, è essenziale adottare una

prospettiva di vita. Sappiamo che l'infanzia, la vita lavorativa e la vecchiaia sono intimamente legate. Il pensionamento in buona salute è correlato a una buona infanzia e a una buona transizione dall'istruzione e dalla formazione al mercato del lavoro, e viceversa. Nel corso della vita ci saranno sempre momenti di transizione che, se non gestiti correttamente, possono causare privazioni e svantaggi cumulativi. La solidarietà sociale in questi momenti richiede la messa a disposizione di pietre miliari che permettano alle persone di progredire, agendo come una barriera contro lo svantaggio, ma anche come un trampolino di lancio per la prosperità umana e la resilienza.

La sostenibilità finanziaria dello Stato Sociale dipende in modo critico dal numero di persone occupate e dalla loro produttività, oltre che da un'equa raccolta di entrate da tutte le potenziali fonti di finanziamento. Tuttavia, è vero anche il contrario: le politiche di welfare possono contribuire a massimizzare l'occupabilità e la produttività. In altre parole, nella misura in cui le politiche di welfare contribuiscono a massimizzare l'occupabilità e ad aumentare la produttività, esse sostengono, tra l'altro, la sostenibilità fiscale e favoriscono l'inclusione sociale nelle società che invecchiano. Un contratto sociale stabile ed equo tra le generazioni garantisce il benessere degli anziani con l'invecchiamento della società, ma senza escludere le risorse produttive per i giovani che possono prosperare nell'economia dinamica della conoscenza. Di conseguenza, ci sono più entrate fiscali e contributive per garantire la sostenibilità finanziaria di un welfare inclusivo. In altre parole, il contratto sociale deve essere equo non solo tra generazioni, ma anche tra persone della stessa generazione.

Non esistono pallottole d'argento per le molteplici sfide poste dai megatrend descritti in questo Rapporto. Il cambiamento demografico continuerà, con più anziani, meno bambini e meno persone in età lavorativa. I bassi livelli di occupazione non sono quindi sostenibili. In un'epoca in cui il capitale umano sta rapidamente diventando una risorsa scarsa, c'è un notevole potenziale di crescita dell'occupazione e della produttività garantendo che i lavoratori siano ben qualificati e che le famiglie siano sostenute attraverso misure che le aiutino a conciliare lavoro e vita familiare. È essenziale che la società sfrutti il potenziale di tutti e permetta alle persone di prosperare in mercati del lavoro inclusivi, promuovendo posti di lavoro di alta qualità e la parità di genere e integrando i migranti e i gruppi svantaggiati. Le pressioni del mercato del lavoro richiedono: migliori condizioni di lavoro; disponibilità di posti di lavoro di alta qualità fin dal primo punto di ingresso nel mercato del lavoro; sostegno alla mobilità regionale e occupazionale; rendere più possibile e attraente per le persone lavorare più a lungo ed essere più flessibili rispetto al momento del pensionamento. La diffusione della tecnologia digitale è destinata a intensificarsi.

Pur incidendo sul mercato del lavoro, non necessariamente porterà ad una crescita senza occupazione. In effetti, l'innovazione digitale può rivelarsi essenziale per affrontare le carenze del mercato del lavoro e aumentare la produttività, anche se deve essere accompagnata da misure per affrontare il divario digitale.

I costi per mitigare gli effetti del cambiamento climatico aumenteranno notevolmente, ma anche il PIL. Anche a seguito delle profonde crisi economiche degli ultimi due decenni, la prospettiva è che il PIL aumenti tra il 20% e il 50% nei prossimi 30 anni. Questa crescita economica deve essere sostenibile ed è necessaria per finanziare ulteriori progressi materiali e guadagni di benessere.

Per quanto riguarda le entrate necessarie a finanziare lo Stato Sociale, la buona notizia è che - dato l'andamento stabile osservato in passato, possiamo tranquillamente contare sul fatto che un buon terzo del PIL futuro continuerà a essere destinato al sostegno del welfare, in gran parte pagato con le imposte sul reddito e i contributi per le assicurazioni sociali. Il rovescio della medaglia è che la stabilità della spesa sociale in un'epoca di aumento dei bisogni suggerisce la necessità di nuove fonti di finanziamento. A nostro avviso, i finanziamenti per le future prestazioni sociali dovrebbero dipendere meno dalla tassazione del reddito da lavoro e più dalle imposte sul capitale, sul patrimonio, sull'eredità, sul consumo e sulle emissioni di anidride carbonica, in base al principio che le spalle più larghe dovrebbero sopportare l'onere più pesante e in linea con il contesto nazionale. Ciò richiede una maggiore progressività delle imposte e un ampliamento della base imponibile e contributiva. Occorre inoltre un forte impulso politico per contenere l'evasione e l'elusione fiscale, eliminare la concorrenza fiscale dannosa e il dumping sociale.

Raccomandazioni

La prospettiva del corso della vita rappresenta un quadro di riferimento appropriato per formulare raccomandazioni su come modernizzare e riformare lo Stato Sociale. Ci permette di distinguere gruppi di popolazione diversi: bambini, giovani adulti, persone in età lavorativa, pensionati e persone che dipendono dall'assistenza. Allo stesso tempo, ci permette di considerare quale combinazione di servizi sociali, sostegno al reddito, regolamentazioni e modelli di governance necessari per raggiungere una protezione sociale efficace e il benessere nell'arco della vita. Di seguito sono elencati i suggerimenti, in una prospettiva di corso della vita, delle le priorità più rilevanti e le raccomandazioni che derivano dal nostro Rapporto. Queste dovrebbero essere perseguite in parallelo con gli sforzi per implementare le numerose e diverse iniziative sociali e occupazionali previste dal Pilastro europeo dei diritti sociali e dai suoi 20 principi. La spesa finanziata dall'UE, compreso il Fondo sociale per il clima recentemente approvato, dovrebbe riflettere le priorità identificate nel presente Rapporto.

Le indicazioni che seguono non devono essere intese come raccomandazioni univoche. Alcuni Stati Membri devono ancora recuperare terreno in termini di riduzione della povertà e redistribuzione del reddito.

Tutti gli Stati Membri dovranno investire sia nella "capacitazione " (cioè in misure che aiutino le persone a realizzare le proprie capacità) che nell'assicurazione contro i rischi e nella lotta alla trasmissione intergenerazionale degli svantaggi. In altre parole, il successo delle nostre raccomandazioni dipende da un'attenta analisi delle differenze di vulnerabilità sociale e delle dinamiche istituzionali nei vari Stati Membri dell'UE, nonché del ruolo delle istituzioni dell'UE nel coordinare e facilitare queste politiche in collaborazione con i governi nazionali, le parti sociali e la società civile.

L'attuazione delle raccomandazioni richiede inoltre un ampio consenso all'interno della società sui valori e i principi dello Stato Sociale. A questo proposito, un forte dialogo tra sindacati e datori di lavoro potrebbe svolgere un ruolo decisivo nel perseguire un'agenda politica progressista sullo Stato Sociale sia a livello nazionale che di UE. I datori di lavoro dovrebbero inoltre svolgere un ruolo più incisivo nell'adempimento delle responsabilità ambientali, sociali e di governance aziendale.

Raccomandazioni

A. Iniziare al meglio: favorire lo sviluppo di tutti i bambini

1. A tutti i bambini di età inferiore ai tre anni dovrebbe essere garantito l'accesso a servizi di educazione e cura della prima infanzia di alta qualità e a tempo pieno, promuovendo in tal modo lo sviluppo nella prima infanzia e favorendo nel contempo la conciliazione tra vita professionale e vita familiare e l'occupazione femminile. Tali servizi dovrebbero avere prezzi accessibili a tutte le famiglie ed essere gratuiti per quelle con bambini in stato di bisogno.
2. Gli Stati membri dovrebbero offrire alle famiglie vulnerabili con bambini una protezione mirata del reddito minimo e servizi abilitanti, al fine di prevenire la povertà infantile (che è più diffusa tra le famiglie monoparentali e le famiglie numerose).

B. Creare un trampolino di lancio per le giovani generazioni

3. Gli Stati membri dovrebbero disporre di un sostegno finanziario, servizi e prestazioni in natura adeguati per consentire alle persone, se lo desiderano, di costruirsi una famiglia e avere figli.
4. Gli Stati membri dovrebbero provvedere ad attuare la garanzia per i giovani rafforzata, consolidare l'offerta di istruzione e formazione di alta qualità e promuovere un ambiente che favorisca la creazione di posti di lavoro di alta qualità e di opportunità imprenditoriali per i giovani. Gli Stati membri dovrebbero erogare ai giovani provenienti da famiglie a basso reddito un'indennità adeguata a consentire loro di ricevere un'istruzione e una formazione di qualità una volta terminata la scuola dell'obbligo.

C. Garantire una protezione sociale e un apprendimento permanente inclusivi

5. Tutte le persone occupate, a prescindere dalla loro situazione lavorativa, dovrebbero poter accedere a un'adeguata protezione sociale e contribuirvi, tenuto conto di tutte le fonti di reddito. Tale protezione sociale dovrebbe essere accessibile lungo tutto l'arco della vita, garantire un tenore di vita dignitoso, fornire un reddito sostitutivo adeguato e ridurre la necessità di erogare prestazioni di reddito minimo soggette all'accertamento dello stato di bisogno, nonché evitare la concorrenza sleale in materia di contributi previdenziali.
6. Gli Stati membri dovrebbero sviluppare, in collaborazione con le parti sociali a tutti i livelli, un approccio alla qualità del lavoro che sia sensibile alle sfide che si presentano nell'intero arco della vita e che contempli un reddito dignitoso e sicuro, l'autonomia nello svolgimento delle mansioni lavorative, il mantenimento di una buona salute fisica e mentale, opportunità di sviluppo professionale e un adeguato equilibrio tra vita professionale e vita privata.
7. Gli Stati membri dovrebbero predisporre, in collaborazione con le parti sociali, sistemi di apprendimento permanente efficaci che offrano opportunità di miglioramento del livello delle competenze e di riqualificazione, aumentando l'occupabilità di tutte le persone in età lavorativa e migliorando la base di competenze per le professioni nel settore dell'assistenza, la digitalizzazione del lavoro e la transizione verde. Tali

sistemi dovrebbero inoltre incentivare la ristrutturazione economica a favore di nuovi settori e occupazioni, promuovendo nel contempo l'equilibrio di genere. L'accesso al miglioramento del livello delle competenze e alla riqualificazione può essere rafforzato attraverso la contrattazione collettiva, i contributi per la formazione prelevati sulle retribuzioni pagate dai datori di lavoro e lo sviluppo di conti individuali di apprendimento.

8. Con le loro politiche sociali e del mercato del lavoro, gli Stati membri dovrebbero adoperarsi a favore dell'inclusione dei migranti, garantendo un accesso tempestivo e paritario al mercato del lavoro, con il sostegno della formazione, del riconoscimento delle competenze e delle qualifiche, dell'apprendimento delle lingue e dell'educazione civica. La lotta contro la discriminazione e lo sfruttamento è essenziale per promuovere l'inclusione dei migranti nella società e consentire loro di contribuire pienamente all'economia.
9. Alla luce degli insegnamenti tratti dalla grande recessione e dalla crisi della COVID-19, gli Stati membri dovrebbero disporre di regimi di mantenimento dei posti di lavoro (come la disoccupazione parziale) che siano accessibili alle persone in tutte le situazioni lavorative, così da consentire il mantenimento del reddito ed evitare la perdita di competenze durante le crisi future. Tali regimi riducono infatti al minimo i licenziamenti di lavoratori subordinati, preservando nel contempo i legami tra datori di lavoro e dipendenti. I periodi di cassa integrazione potrebbero essere utilizzati per erogare ulteriore formazione.

D. Favorire vite professionali più lunghe e in buona salute per garantire redditi da pensione adeguati

10. Le parti sociali e/o gli Stati membri dovrebbero favorire l'allungamento della vita lavorativa promuovendo orari di lavoro flessibili, adeguando opportunamente i luoghi di lavoro ed erogando formazione continua per soddisfare le esigenze dei lavoratori anziani e sfruttarne le potenzialità. Gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di introdurre incentivi mirati che facilitino una transizione graduale verso il pensionamento a un'età più avanzata.
11. A fronte dell'invecchiamento della popolazione, gli Stati membri dovrebbero combattere in modo proattivo la povertà e garantire il mantenimento di un reddito adeguato in età avanzata. Le considerazioni in materia di sostenibilità finanziaria dovrebbero tenere conto sia dei versanti delle entrate e delle spese nei conti pubblici sia degli effetti di un'occupazione maggiore e di più lunga durata. Le prestazioni minime in età avanzata dovrebbero essere sufficientemente elevate da contribuire efficacemente alla prevenzione della povertà. Gli Stati membri (e le parti sociali, laddove i regimi sono oggetto di contrattazione collettiva) dovrebbero garantire che tutte le persone in età lavorativa siano incluse in regimi pensionistici contributivi che sostituiscano adeguatamente il reddito da lavoro.
12. I periodi in cui le persone si dedicano alla prestazione di assistenza, ad esempio alla cura dei figli e degli anziani, e devono per questo abbandonare il lavoro o lavorare a tempo parziale dovrebbero essere riconosciuti a fini pensionistici, anche attraverso la concessione di sovvenzioni nel caso dei regimi non pubblici.

E. Garantire un'offerta di assistenza a lungo termine equa e di alta qualità

13. Dato che nelle società che invecchiano aumenta il fabbisogno di assistenza a lungo termine, gli Stati membri dovrebbero aumentare la disponibilità di servizi di assistenza di alta qualità, compresa l'assistenza ambulatoriale, domiciliare e residenziale, e garantire la libertà di scelta. Gli Stati membri dovrebbero garantire che i servizi siano accessibili a tutti e siano coperti dalla protezione sociale (contributiva o finanziata mediante le imposte), con un massimale ragionevole per i ticket sanitari che le famiglie devono pagare.

F. Promuovere alloggi e trasporti inclusivi e rispettosi dell'ambiente

14. Gli Stati membri dovrebbero promuovere alloggi a prezzi accessibili, efficienti sotto il profilo energetico e basati sui principi della "progettazione universale", provvedendo affinché siano accessibili a tutti. Le famiglie a basso reddito o con pochi risparmi (in particolare i giovani e le famiglie con bambini), le persone con disabilità o gli anziani con esigenze particolari dovrebbero ricevere un sostegno. Gli Stati membri dovrebbero assistere le autorità locali, le associazioni nel settore degli alloggi popolari e le organizzazioni dell'economia sociale in tale processo, e i fondi dell'UE dovrebbero sostenere progetti pilota di innovazione sociale.
15. Per promuovere la coesione sociale e una transizione verde equa, gli Stati membri dovrebbero garantire trasporti pubblici a prezzi accessibili ed efficienti sotto il profilo energetico, predisponendo reti affidabili e alternative ecosostenibili. L'inclusione sociale e la parità di accesso ai trasporti pubblici dovrebbero essere parte integrante della pianificazione urbana e rurale ed essere sostenute da sovvenzioni pubbliche, prestando particolare attenzione alle zone svantaggiate.

G. Garantire un'offerta di servizi inclusiva che aumenti il benessere e le capacità

16. Per fornire servizi sociali efficaci, di alta qualità e completi, gli Stati membri devono migliorare l'offerta di servizi a livello locale, promuovere la coproduzione e la professionalizzazione e sfruttare al meglio le opportunità offerte dalla digitalizzazione. Gli Stati membri dovrebbero dotarsi di norme di qualità e meccanismi di garanzia della qualità dei servizi sociali e applicarli sia ai prestatori pubblici che a quelli privati. Gli Stati membri dovrebbero aumentare il coinvolgimento delle organizzazioni senza scopo di lucro e dell'economia sociale nella progettazione e nella fornitura di servizi sociali. L'UE dovrebbe promuovere maggiori attività di ricerca e scambio di informazioni sulle buone pratiche a sostegno dell'innovazione nella governance e nella fornitura dei servizi sociali.

H. Garantire finanziamenti sostenibili per uno Stato sociale resiliente

17. Per far fronte al crescente fabbisogno finanziario dello Stato sociale, gli Stati membri dovrebbero prendere in considerazione la possibilità di ampliare la base imponibile e di ricalibrare i diversi tipi di entrate oltre ai contributi sociali che si aggiungono al costo del lavoro, nonché di aumentare le entrate derivanti dalle imposte progressive sul reddito, sui consumi, sui capitali e sul patrimonio, come pure dalle imposte sul carbonio e sull'energia. Per prevenire la concorrenza fiscale dannosa e il dumping sociale, l'UE dovrebbe coordinare gli sforzi degli Stati membri per perseguire una politica comune in materia di imposizione fiscale sui capitali e per contrastare l'evasione e l'elusione fiscali.

18. L'UE e gli Stati membri dovrebbero valutare la possibilità di adottare un accordo europeo sulle aliquote minime d'imposta sui capitali e norme armonizzate dell'Unione in materia di imposizione fiscale sui capitali, nell'ottica di rafforzare la potenziale base per il finanziamento della protezione sociale e contribuire a evitare la concorrenza sulle norme di protezione sociale.
19. Nel contesto della futura governance di bilancio dell'UE, occorre garantire la protezione sociale e in particolare gli investimenti sociali. Una "regola d'oro delle finanze pubbliche" dovrebbe consentire l'assunzione di prestiti per gli investimenti nelle infrastrutture sociali, quantomeno in una fase iniziale.

I. Rafforzare la capacità dell'UE di garantire la protezione sociale in futuro

20. L'UE dovrebbe valutare la possibilità di adottare ulteriori iniziative legislative in materia di occupazione e politica sociale per soddisfare tutti i principi del pilastro europeo dei diritti sociali, garantire un'applicazione coerente in tutta l'Unione e limitare qualsiasi concorrenza sleale in merito alle norme di protezione sociale.
21. Gli Stati membri dovrebbero garantire a tutta la popolazione un insieme minimo di diritti sociali, basato sui principi del pilastro europeo dei diritti sociali, che devono essere rispettati in qualsiasi momento, anche in seguito a shock esterni.

Nota conclusiva: due applausi per lo Stato Sociale e uno per l'UE

Il Gruppo di alto livello sul futuro della protezione sociale e dello Stato Sociale nell'UE ha iniziato i suoi lavori in un momento in cui l'Unione europea stava vivendo un'effimera impennata di crescita dopo la pandemia COVID-19. Da quando, nel febbraio 2022, è iniziata la guerra di aggressione della Russia contro l'Ucraina, le nubi sull'Europa si sono oscurate, ponendo molti interrogativi sulla capacità degli Stati sociali europei di resistere ai tempi duri causati dalla guerra, dall'aumento dei prezzi dell'energia e dei generi alimentari e dall'inflazione incontrollata. Sarebbe facile pensare che in questo nuovo contesto ci sia meno spazio sia per l'espansione fiscale che per l'allentamento quantitativo della politica monetaria. Ma vorremmo concludere con tre benedizioni e lezioni che non dovrebbero essere trascurate nei tempi duri che ci attendono.

In primo luogo, gli eroi non celebrati della Grande Recessione sono stati - col senno di poi - gli Stati sociali europei più inclusivi ed efficaci. Sono stati loro a riprendersi rapidamente dagli shock economici e occupazionali e, dalla metà degli anni 2010, a vedere i tassi di occupazione rimbalzare a livelli più alti rispetto a prima del 2008.

In secondo luogo, nella fase iniziale della pandemia COVID-19 lo Stato Sociale ha svolto un ruolo fondamentale, con la rapida introduzione e l'espansione di regimi di sospensione dell'attività lavorativa e l'uso della digitalizzazione per consentire il lavoro a domicilio e l'istruzione scolastica.

In terzo luogo, nell'estate del 2021, la forte ripresa economica dalla pandemia è stata suggellata quando l'UE ha saggiamente sospeso le sue regole fiscali, rafforzando così la solidarietà fiscale e l'assicurazione contro la disoccupazione, un passo che sarebbe stato impensabile durante la crisi del debito sovrano dell'Eurozona solo un decennio prima.

Perché è così importante sottolineare questi risultati come conclusione? Perché l'opinione prevalente nei primi anni della Grande Recessione era che uno Stato Sociale inclusivo fosse inaccessibile di fronte all'intensificarsi della concorrenza globale. Oggi, la maggior parte dei politici e dei responsabili politici ammette che non possiamo permetterci di rinunciare a uno Stato Sociale inclusivo e abilitante.

Nell'ultimo decennio, imparando da queste esperienze, l'UE si è gradualmente allontanata da una governance incentrata sul mercato che disciplina i responsabili politici nazionali per tenere sotto controllo l'elevata spesa dello Stato Sociale. L'UE mira ora a fornire un ambiente in cui possa prosperare uno Stato Sociale attivo, sostenuto da risorse fiscali discrezionali per gli investimenti sociali. Nel 2017 l'UE ha adottato il Pilastro europeo dei diritti sociali, che definisce 20 principi chiave con un equilibrio tra politiche di protezione e di attivazione per sostenere mercati del lavoro e sistemi di welfare ben funzionanti. Dopo la pandemia, questi principi sono stati sostenuti da nuovi strumenti - SURE e RFF (Sostegno per attenuare i rischi di disoccupazione in caso di emergenza e Strumento di ripresa e resilienza) - e da numerose iniziative legislative e politiche. Un'istruzione e delle competenze di alta qualità, un'assistenza accessibile e lo sviluppo della prima infanzia, nonché una sicurezza sociale e una sanità pubblica inclusive, che conferiscono potere e protezione a tutti i residenti e alle loro famiglie, si riveleranno ingredienti importanti per il futuro progresso e la resilienza economica, sociale e politica dell'Europa. Un'Europa sociale dovrebbe sostenere l'unione politica degli Stati nazionali del benessere che si pongono sulla strada dell'offerta di welfare equo e capace e della protezione sociale per tutti.

Allegati

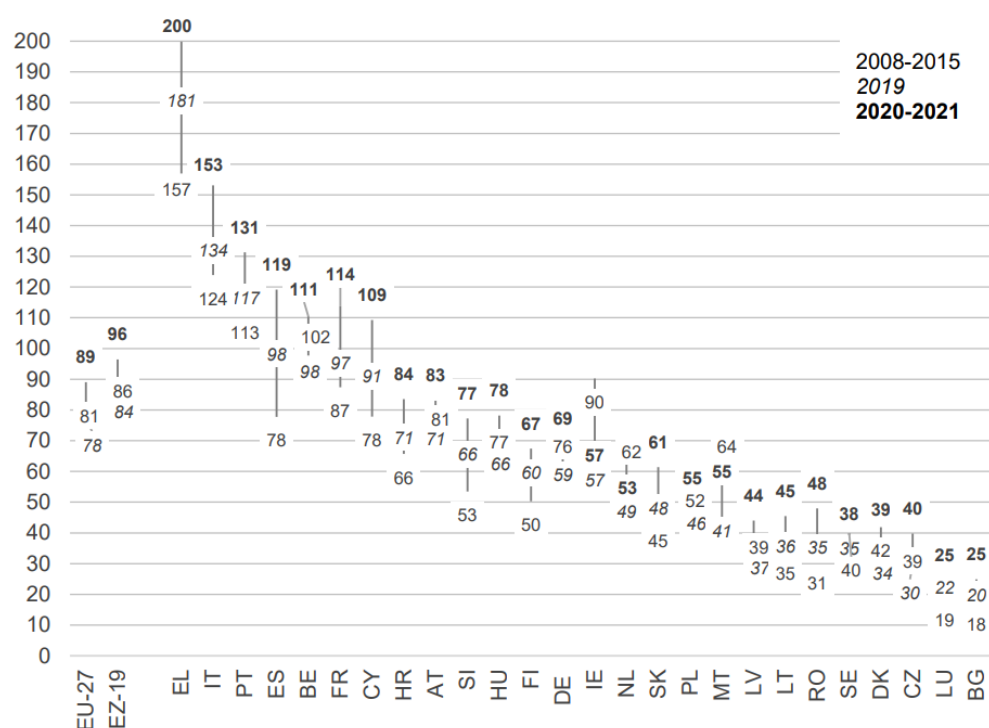
Tabella A1: Saldi pubblici strutturali corretti, previsioni per il 2023 (in % del PIL, tranne che per l'inflazione¹)

	Bilancio Pubblico	Bilancio ciclico	Investimento pubblico netto	Svalutazione del debito 2% inflazione ²	PIL deflatore	Divario, inflazione al 2%	Gap, inflazione effettiva
Eurozona	-3.7	0.0	0.7	1.8	5.3	-1.2	1.4
Germania	-3.1	-0.7	0.5	1.3	6.8	-0.6	2.6
Francia	-5.3	0.0	0.6	2.2	5.0	-3.5	0.8
Italia	-3.7	0.3	0.6	2.0	3.4	-0.8	1.5
Spagna	-4.3	-0.1	0.6	2.3	4.2	-1.5	1.3
Paesi Bassi	-4.0	0.8	0.9	1.0	3.4	-2.9	-2.1
Belgio	-5.8	0.1	1.2	2.1	4.9	-2.6	0.6
Austria	-2.8	0.3	1.0	1.5	6.1	-0.6	2.6

Fonte: Calcoli propri, sulla base del database AMECO della Commissione Europea (autunno 2022).

Nota1: L'inflazione è qui misurata come crescita del deflatore del PIL. Nota2: Previsioni per il deflatore del PIL nelle previsioni dell'autunno 2022 della Commissione.

Figura A1: Debito pubblico in percentuale del PIL, Stati Membri dell'UE-27



Fonte: Eurostat, debito pubblico (% PIL), indicatore dei conti nazionali (SEC 2010) [GOV_10DD]. Medie per i periodi indicati, eccetto il 2019. Nota: EZ19 = 19 Paesi dell'Eurozona.

Tabella A2: Indicatori della spesa sociale per gli anziani, 2019 e stime per il 2030 e il 2070 (a prezzi 2019), UE-27

	2019	2030	2070	Variazione % o variazione in punti %2019- 2070
PIL (in miliardi di euro)	14,049	15,839	27,877	98
Popolazione (milioni)	447.2	449.1	424.0	-5
Popolazione 65+ (milioni)	91.2	109.6	128.5	41
Popolazione 65+ (% della popolazione totale)	20.4	24.4	30.3	9.9
Spesa pensionistica totale (% PIL)	10.7	11.5	10.8	0.1
Pensioni di vecchiaia e anticipate (% PIL)	9.3	10.2	9.9	0.6
Pensioni di reversibilità (% PIL)	1.4	1.3	0.9	-0.5
Spesa totale per la salute e l'assistenza a lungo termine (LTC) (% PIL)	8.3	8.9	10.3	2.0
Assistenza sanitaria (% PIL)	6.6	7.0	7.5	0.9
LTC (% PIL)	1.7	1.9	2.8	1.1
Spesa totale per pensioni + sanità + LTC (% PIL)	19.0	20.4	21.1	2.1
PIL pro capite (€ pro capite)	31,416	35,268	65,747	109
Spesa sanitaria e LTC (€ pro capite)	2,608	3,139	6,772	160
Assistenza sanitaria (€ pro capite)	2,073	2,469	4,931	138
LTC (€ pro capite)	534	670	1,841	245
Spesa per le pensioni (€ pro capite)	3,362	4,056	7,101	111
Spesa per pensioni + assistenza sanitaria + LTC (€ pro capite)	5,969	7,195	13,873	132
Spesa sociale per la popolazione 65+ (€ pro capite)	4,932	5,960	12,640	156
Spesa sociale per la popolazione 65+ (% PIL)	15.7	16.9	19.2	3.5
Spesa sociale per pensionato (€ pro capite)	24,178	24,427	41,716	73
Resto del PIL della popolazione sotto i 65 anni (€ pro capite) ¹	33,271	38,766	76,194	129
Spesa per l'istruzione (% PIL)	4.1	4.0	4.0	-0.1
Spesa per l'istruzione (€ pro capite)	1,288	1,411	2,630	104

Fonte: Pacolet et al. (2021). sulla base di informazioni tratte dal rapporto sull'invecchiamento 2021 e dalle previsioni di primavera 2021 della Commissione europea per il PIL. I dati sull'istruzione provengono direttamente dal Rapporto sull'invecchiamento 2021.

Nota 1: PIL al netto della spesa sociale per la popolazione con più di 65 anni rispetto alla popolazione con meno di 65 anni.

Referenze e bibliografia

- Adema, W. and Ladaique, W. (2009), '[How expensive is the welfare state? Gross and net indicators in the OECD social expenditure database \(SOCX\)](#)', *OECD Social, Employment, and Migration Working Papers*, No 92, OECD Publishing, Paris.
- Albinowski, M. and Lewandowski, P. (2022), '[The impact of ICT and robots on labour market outcomes of demographic groups in Europe](#)', *IBS Working Papers*, WP 04/2022, Institute for Structural Research.
- Anton, J.-I., Klenert D., Fernandez-Macias E., Cesire Urzi Brancati, M. and Alaveras, G. (2020), '[The labour market impact of robotisation in Europe](#)', *JRC Working Papers on Labour, Education and Technology 2020-06*, Joint Research Centre (Seville site), European Commission, Brussels.
- Archanskaia, E., Meyermans, E. and Vandeplass, A. (2019), *Ageing Report: Quarterly Report on the Euro Area*, Volume 17, No 4. Chapter III: '[The labour income share in the euro area](#)', Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Brussels.
- Arntz, M., Gregory, T. and Zierahn, U. (2016), '[The risk of automation for jobs in OECD countries: a comparative analysis](#)', *OECD Social, Employment and Migration Working Papers*, No 189, OECD Publishing, Paris.
- Baptista, I., Marlier, E., Spasova, S., Peña-Casas, R., Fronteddu, B., Ghailani, D., Sabato, S. and Regazzoni, R. (2021), '[Social Protection and Inclusion Policy Responses to the COVID-19 Crisis: An analysis of policies in 35 countries](#)', European Social Policy Network, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Barcevičius, E., Gineikytė-Kanclerė, V., Klimavičiūtė, L. and Ramos Martin, N. (2021), '[Study to Support the Impact Assessment of an EU initiative to Improve the Working Conditions in Platform Work: Final report](#)', Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Barr, N. (2001), '[The Welfare State as Piggy Bank: Information, risk, uncertainty, and the role of the welfare state](#)', Oxford University Press, Oxford.
- Barrero, J.M., Bloom, N. and Davis, S.J. (2021), '[Why working from home will stick](#)', Centre for Economic Performance, *Discussion Papers*, No 1790.
- Bénassy-Quéré, A. (2019), '[Memo to the Commissioner responsible for taxation and customs union](#)', in M. Demertzis and G.B. Wolff (eds), *Braver, Greener, Fairer: Memos to the EU leadership 2019-2024*, Bruegel.
- Berger, H., Giovanni Dell'Ariccia, G. and Obstfeld, M. (2018), '[Revisiting the economic case for fiscal union in the euro area](#)', IMF Departmental Papers, No 2018/003.*
- Blake, H. and Bulman, T. (2022), '[Surging energy prices are hitting everyone, but which households are more exposed?](#)', Blog post, 10 May 2022, OECD Publishing, Paris.
- Boll, C. and Lagemann, A. (2018), '[Gender Pay Gap in EU Countries Based on SES \(2014\)](#)', *Directorate-General for Justice*, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Brynjolfsson, E. and McAfee, A. (2014), '[The Second Machine Age: Work, progress, and prosperity in a time of brilliant technologies](#)', Norton & Company, New York.

Carpentieri, L. and Ceriani, V. (eds) (2021), [Proposte per Una Riforma Fiscale Sostenibile](#) [Proposals for a Sustainable Tax Reform], Astrid, Roma.

Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training) (2022), ['An ally in the green transition'](#), Briefing Note.

Cedefop (European Centre for the Development of Vocational Training) and Eurofound (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions) (2018), ['Skills forecast: trends and challenges to 2030'](#), *Cedefop reference series*, No 108, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Coady, D., Jahan, S., Matsumoto, R. and Shang, B. (2021), ['Guaranteed minimum income schemes in Europe: landscape and design'](#), *IMF Working Papers*, No 2021/179.

Corti, F., Alcidi, C., Gros, D., Liscai, A. and Shamsfakhr, F. (2022), ['A qualified treatment for green and social investments within a revised EU fiscal framework'](#), *CEPS Research Reports*, 2022-02.

Council of the European Union (2022a), [Council Recommendation of 16 June 2022 on ensuring a fair transition towards climate neutrality 2022/C 243/04](#), OJ C 243, 27 June 2022, pp. 35-51.

Council of the European Union (2022b), [Proposal for a Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion – Political agreement](#), 25 November 2022.

Council of the European Union (2022c), [Council Recommendation on early childhood education and care: the Barcelona targets for 2030](#), 29 November 2022.

Council of the European Union (2021), [Council Recommendation of 29 November 2021 on blended learning approaches for high-quality and inclusive primary and secondary education 2021/C 504/03](#), OJ C 504, 14 December 2021, pp. 21-29.

Council of the European Union (2020a), [Council Recommendation of 30 October 2020 on A Bridge to Jobs – Reinforcing the Youth Guarantee and replacing the Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee 2020/C 372/01](#), OJ C 372, 4 November 2020, pp. 1-19.

Council of the European Union (2020b), [Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources Interinstitutional Agreement of 16 December 2020 between the European Parliament, the Council of the European Union and the European Commission on budgetary discipline, on cooperation in budgetary matters and on sound financial management, as well as on new own resources, including a roadmap towards the introduction of new own resources](#), OJ L 433I, 22 December 2020, pp. 28-46.

Council of the European Union (2019a), [Directive \(EU\) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU](#), OJ L 188, 12.7.2019, pp. 79-93.

Council of the European Union (2019b), [Council Directive implementing enhanced cooperation in the area of financial transaction tax – Policy debate/progress report](#) (submitted by the German delegation in connection with the Ecofin meeting on 14 June 2019).

Council of the European Union (2018), [Council Recommendation of 15 March 2018 on a European Framework for Quality and Effective Apprenticeships](#), OJ C 153, 2 May 2018, pp. 1-6.

Council of the European Union (2016), [Council Directive \(EU\) 2016/1164 of 12 July 2016 laying down rules against tax avoidance practices that directly affect the functioning of the internal market](#), OJ L 193, 19 July 2016, pp. 1-14.

Council of the European Union (2013), [Council Recommendation of 22 April 2013 on establishing a Youth Guarantee](#), OJ C 120, 26.4.2013, pp. 1-6.

Darvas, Z. and Midões, C. (2021), [Wealth Distribution and Social Mobility](#), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Darvas, Z. and Tschekassin, O. (2015), '[Poor and under pressure: the social impact of Europe's fiscal consolidation](#)', Issue 2015/04, Bruegel.

Dorband, I.I., Jakob, M., Kalkuhl, M. and Steckel, J.C. (2019), '[Poverty and distributional effects of carbon pricing in low- and middle-income countries – A global comparative analysis](#)', *World Development*, Vol. 115.

Ecorys (2021), [Monitoring the Amount of Wealth Hidden by Individuals in International Financial Centres and Impact of Recent Internationally Agreed Standards on Tax Transparency on the Fight Against Tax Evasion: Final report](#), Directorate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Esping-Andersen, G. (2015), '[Welfare regimes and social stratification](#)', *Journal of European Social Policy*, Vol. 25(1), pp. 124-134.

Esping-Andersen, G., Gallie, D., Hemerijck, A. and Myles, J. (2002), [Why We Need a New Welfare State](#), Oxford University Press, Oxford.

ETUC (European Trade Union Confederation) (2017), [Young People and the Youth Pay Gap](#).

ETUI (European Trade Union Institute) and ETUC (European Trade Union Confederation) (2021), [Benchmarking Working Europe 2021: Unequal Europe](#), European Trade Union Institute.

European Commission (2022a), [Press release 18 October 2022](#).

European Commission (2022b), [Disability Employment Package](#), Brussels.

European Commission (2022c), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, [Joint Employment Report 2022](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2022d), Social Protection Committee Indicators Sub-group, [Fiche on Available Energy](#)

[Poverty Indicators at EU Level](#), Brussels.

European Commission (2022e), [Proposal for a Council Recommendation on adequate minimum income ensuring active inclusion](#), COM(2022) 490 final, 28 September 2022.

European Commission (2022f), [Proposal for a Council Recommendation on access to affordable high-quality long-term care](#), COM(2022) 441 final, 7 September 2022.

European Commission (2022g), [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on the European care strategy](#), COM(2022) 440 final, 7 September 2022.

European Commission (2022h), [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Better Assessing the Distributional Impact of Member States' Policies](#), COM (2022) 494 Final, 28 September 2022.

European Commission (2022i), Directorate-General for Taxation and Customs Union, [Taxation Trends in the European Union: Data for the EU Member States, Iceland, Norway: 2022 edition](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2022j), [Communication on Orientations for a Reform of the EU Economic Governance Framework](#), COM(2022) 583 final, 9 November 2022.

European Commission (2022k), [Proposal for a Council Regulation on an emergency intervention to address high energy prices](#), COM(2022) 473 final, 14 September 2022.

European Commission (2022l), [Proposal for a Council Recommendation on the Revision of the Barcelona Targets on early childhood education and care](#), COM/2022/442 final, 7 September 2022.

European Commission (2022m), [Autumn Economic Forecasts](#), *European Economy Institutional Papers*, No 187, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2022n), [Commission Staff Working Document Accompanying the document: Commission proposal for a Council Recommendation on access to affordable high-quality long-term care](#), SWD(2022) 441 final, 7 September 2022.

European Commission (2021a), [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: The European Pillar of Social Rights Action Plan](#), COM/2021/102 final, 4 March 2021.

European Commission (2021b), *Green Paper on Ageing*, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2021c), Directorate General for Economic and Financial Affairs, [The 2021 Ageing Report: Economic and Budgetary Projections for the EU Member States \(2019-2070\)](#), *European Economy Institutional Papers*, No 148, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2021d), Directorate General for Economic and Financial Affairs, [Employment and Social Developments in Europe: Towards a strong social Europe in the aftermath of the COVID-19 crisis – Reducing disparities and addressing distributional impacts](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2021e), [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Forging a Climate-resilient Europe – The new EU strategy on adaptation to climate change](#), COM(2021) 82 final, 24 February 2021.

European Commission (2021f), [Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council Establishing a Social Climate Fund](#), COM/2021/568 final.

European Commission (2021g), [Commission Staff Working Document on the Territorial Just Transition Plans](#), SWD(2021) 275 final, 23 September 2021.

European Commission (2021h), [Commission Recommendation \(EU\) 2021/402 of 4 March 2021 on an effective active support to employment following the COVID-19 crisis \(EASE\)](#), OJ L 80, 8.3.2021, pp. 1-8.

European Commission (2021i), [Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council to strengthen the application of the principle of equal pay for equal work between men and women through pay transparency and enforcement mechanisms](#), COM(2021)93, 4 March 2021.

European Commission (2021j), Social Protection Committee and Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, [2021 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2021k), [Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Business Taxation for the 21st Century](#), COM(2021) 251 final, 18 May 2021.

European Commission (2021l), [Staff Working Document accompanying the Proposal for a Council Recommendation on ensuring a fair transition towards climate neutrality](#), SWD(2021) 452 final.

European Commission (2021m), [Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council on improving working conditions in platform work](#), COM(2021) 762 final, 9 December 2021.

European Commission (2020a), Joint Research Centre, [Projecting the Net Fiscal Impact of Immigration in the EU](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2020b), [European Commission Report on the Impact of Demographic Change](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2020c), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, [Employment and Social Developments in Europe: Leaving no one behind and striving for more – Fairness and solidarity in the European social market economy](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2020d), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, [Access to Social Protection for Workers and the Self-Employed: Version O of the monitoring framework](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2020e), [Communication to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Stepping up Europe's 2030 climate ambition – Investing in a climate-neutral future for the benefit of our people](#), COM/2020/562 final, 17 September 2020.

European Commission (2020f), *Summary of Interinstitutional Agreement between the European Parliament, the Council and the European Commission on budgetary discipline, cooperation in budgetary matters and sound financial management*, Brussels.

European Commission (2019a), [Employment and Social Developments in Europe 2019: Sustainable growth for all – Choices for the future of Social Europe](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2019b), [Final Report of the High-Level Group of Experts on Pensions](#), Brussels.

European Commission (2018), Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, [2018 Pension Adequacy Report: Current and future income adequacy in old age in the EU](#), Publications Office of the European Union, Luxembourg.

European Commission (2012), [Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: Moving Youth into Employment](#), COM/2012/0727 final.

European Commission (2006), Directorate-General for Taxation and Customs Union, [Macroeconomic Effects](#)

[of a Shift from Direct to Indirect Taxation: A simulation for 15 EU Member States.](#)

European Committee of the Regions (2020), [Brain Drain in the EU: Addressing the challenge at all levels.](#)

European Environmental Agency (2022), *The Role of (Environmental) Taxation in Supporting Sustainability Transitions.*

European Parliament (2021), [Press release 21 January 2021.](#)

European Parliament and Council of the European Union (2019), [Directive \(EU\) 2019/1158 of the European Parliament and of the Council of 20 June 2019 on work-life balance for parents and carers and repealing Council Directive 2010/18/EU.](#)

European Social Network (2021), [Transforming Social Services Through Digitalisation.](#)

Filomena, M. and Picchio, M. (2021), ['Are temporary jobs stepping stones or dead ends? A meta-analytical review of the literature'](#), *GLO Discussion Papers*, No 841, Global Labor Organization, Essen.

Flamant, A., Godar, S. and Richard, G. (2021), ['New forms of tax competition in the European Union: an empirical investigation'](#), *EU Tax Observatory*, Report 3.

Fransen, L., Bufalo, G. and Reviglio, E. (2018), ['Boosting investment in social infrastructure in Europe: Report of the High-Level Task Force on Investing in Social Infrastructure in Europe'](#), *European Economy Discussion Papers*, No 074, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Frazer, H. and Marlier, E.E. (2016), [Minimum Income Schemes in Europe: A study of national policies 2015,](#)

European Social Policy Network, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Frey, C.B. and Osborne, M. (2017), ['The future of employment: how susceptible are jobs to computerisation?'](#), *Technological Forecasting and Social Change*, Vol. (114), 254-280.

Frey, C.B. and Osborne, M. (2013), ['The future of employment: how susceptible are jobs to computerization?'](#), *Working Papers*, Oxford Martin Programme on the Impacts of Future Technology, University of Oxford.

Fuller, J., Raman, M., Palano, J., Bailey, A., Vaduganathan, N., Kaufman, E., Laverdière, R. and Lovett, S. (2020), [Building the On-demand-Workforce,](#) Harvard Business School and BCG.

Gál, R.I., Vanhuyse, P. and Vargha, L. (2018), ['Pro-elderly welfare states within child-oriented societies'](#), *Journal of European Public Policy*, Vol. 25(6), 944-958.

García-León, D., Casanueva, A., Standardi, G., Burgstall, A., Flouris, A.D. and Nybo, L. (2021), ['Current and projected regional economic impacts of heatwaves in Europe'](#), *Nature Communications*, 12, 5807.

Genschel, P. (2004), ['Globalization and the welfare state: a retrospective'](#), *Journal of European Public Policy*, Vol. 11(4), 613-636.

Gechert, S., Horn, G. and Paetz, C. (2017), ['Long-term effects of fiscal stimulus and austerity in Europe'](#), *Working Papers*, No 179, Macroeconomic Policy Institute, Hans-Böckler-Stiftung.

Ghailani, D., Peña-Casas, R., Coster, S. and Regazzoni, R. (2021), [Access to Social Protection for Young People: An analysis of policies in 35 countries,](#) European Social Policy Network, European Commission,

Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Gregory, T., Salomons, A. and Zierahn, U. (2019), '[Racing with or against the machine? Evidence from Europe](#)',

Discussion Papers, No 12063, IZA Institute of Labour Economics.

Hagemann, K., Jarausch, K.H. and Allemann-Ghionda, C. (eds) (2011), '[Children, Families, and States: Time policies of childcare, preschool, and primary education in Europe](#)', Berghahn Books, New York.

Heimberger, P. (2016), '[Did Fiscal Consolidation Cause the Double-Dip Recession in the Euro Area?](#)', Vienna Institute for International Economic Studies.

Hemerijck, A. (2013), '[Changing Welfare States](#)'. Oxford: Oxford University Press, Oxford. Hemerijck, A. (2017), '[The Uses of Social Investment](#)'. Oxford: Oxford University Press, Oxford.

Hemerijck, A., Ronchi, S. and Plavgo, I. (2022), '[Social investment as a conceptual framework for analysing well-being returns and reforms in 21st century welfare states](#)', *Socio-Economic Review*, advanced publication 11 August 2022.

House, C., Proebsting, C. and Tesar, L. (2017), '[Austerity in the aftermath of the Great Recession](#)', *NBER Working Papers*, No 23147.

Hvinden, B., Leiren, M.D. and Schoyen, M.A. (2022), 'Sustainable European Welfare States: The way forward', in M.A. Schoyen and B. Hvinden (eds), '[Towards Sustainable Welfare States in Europe](#)' (pp. 241-267), Edward Elgar Publishing.

International Labour Organization (2021), '[World Employment and Social Outlook: The role of digital labour platforms in transforming the world of work](#)', International Labour Office, Geneva.

Istenič, T., Hammer, B., Šeme, A., Lotrič Dolinar, A. and Sambt, J. (2016), '[European National Transfer Accounts](#)', AGENTA project.

Italian Ministry of Economy and Finance (2021), '[Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza](#)' [National Recovery and Resilience Plan].

Koslowski, A., Blum, S., Dobrotić, I., Kaufman, G. and Moss, P. (2022), '[18th International Review of Leave Policies and Related Research 2022](#)', International Network on Leave Policies & Research.

Kruse, D. (2016), '[Does employee ownership improve performance? Employee ownership generally increases firm performance and worker outcomes](#)', *IZA World of Labour*, 311.

Leodolter, A., Princen, S. and Rutkowski, A. (2022), '[Immovable property taxation for sustainable & inclusive growth](#)', *European Economy Discussion Papers*, No 156, Directorate-General for Economic and Financial Affairs, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Leschke, J., Theodoropoulou, S. and Watt, A. (2012), '[How do economic governance reforms and austerity measures affect inclusive growth as formulated in the Europe 2020 Strategy?](#)', in: *A Triumph of Failed Ideas: European models of capitalism in the crisis*, European Trade Union Institute.

Lindert, P.H. (2004), '[Growing Public: Volume 1, The Story – Social Spending and Economic Growth since the Eighteenth Century](#)', Cambridge University Press, Cambridge.

Marimpi, M. and Koning, P. (2018), '[Youth minimum wages and youth employment](#)', *IZA Journal of Labor Policy*, No 7, (1), 1-18.

- Mason, A., Lee, R., Abrigo, M. and Lee, S.-H. (2017), [‘Support ratios and demographic dividends: estimates for the world, 2017’](#), *Technical Papers*, No 2017/1, United Nations Department of Economic and Social Affairs. Mathieu, C. and Sterdyniak, H. (2013), [‘Do we need fiscal rules?’](#), *Revue de l’OFCE*, No 127.
- Maxim, A., Mihai, C., Apostoae, C.-M., Popescu, C., Istrate, C. and Bostan, I. (2016), [‘Implications and measurement of energy poverty across the European Union’](#), *Sustainability*, Vol. 8(5).
- Müller, T. and Schulten, T. (2020), [‘Ensuring fair short-time work – a European overview’](#), *ETUI Policy Briefs (European Economic, Employment and Social Policy)*, No 7/2020, European Trade Union Institute.
- Murauskaite-Bull, I., Scapolo, F., Muench, S., Bol, E., Asikainen, T., Stoermer, E., Marmier, A., Czako, V. and Bitat, A. (2021), [‘The Future of Jobs is Green’](#), Joint Research Centre, European Commission.
- Musgrave, R.A. and Musgrave, P.B. (1989), *Public Finance in Theory and Practice*, 5th ed., McGraw-Hill Book Company, New York (out of print).
- Natili, M. (2020), [‘Worlds of last-resort safety nets? A proposed typology of minimum income schemes in Europe’](#), *Journal of International and Comparative Social Policy*, 36(1), 57-75.
- OECD (2021a), [‘Main Findings from the 2020 Risks that Matter Survey’](#), OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021b), [‘OECD Employment Outlook 2021: Navigating the COVID-19 Crisis and Recovery’](#), OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021c), [‘Inequalities in household wealth and financial insecurity of households’](#), *OECD Policy Insights*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2021d), [‘Designing active labour market policies for the recovery’](#), *OECD Policy Responses to Coronavirus (COVID-19)*, OECD Publishing, Paris.
- OECD (2020), [‘OECD Employment Outlook 2020: Worker Security and the COVID-19 Crisis’](#), OECD Publishing, Paris. OECD, [‘What is BEPS?’](#)
- OECD (2019), [‘The future of work’](#), in *OECD Employment Outlook 2019*, OECD Publishing, Paris. OECD (2018a), [‘Taxation of Household Savings’](#), OECD Publishing, Paris.
- OECD (2018b), [‘The Role and Design of Net Wealth Taxes in the OECD’](#), OECD Publishing, Paris. OECD (2017), [‘Technology Tools to Tackle Tax Evasion and Tax Fraud’](#), OECD Publishing, Paris.
- OECD and ILO (International Labour Organization) (2015), [‘The Labour Share in G20 Countries’](#), OECD Publishing, Paris.
- Oesch D. (2015), [‘Welfare regimes and change in the employment structure: Britain, Denmark and Germany since 1990’](#), *Journal of European Social Policy*, Vol. 25(1), 94-110.
- Oesch D. (2013), [‘Occupational Change in Europe: How Technology and Education Transform the Job Structure’](#), Oxford University Press, Oxford.
- O’Reilly, J., Leschke, J., Ortlieb, R., Seeleib-Kaiser, M. and Villa, P. (2019), [‘Youth Labor in Transition: Inequalities, mobility, and policies in Europe’](#), Oxford University Press, Oxford.
- O’Reilly, P. (2018), [‘Tax policies for inclusive growth in a changing world’](#), *OECD Taxation Working Papers*, No 40. Oxfam (2021), [‘Press release 5 November 2021’](#).

- Pacolet, J., Wöss, J., De Smedt, L. and De Wispelaere, F. (2021), [Revisiting EU Social Monitoring: A needs-driven approach from a workers' perspective](#), European Trade Union Confederation.
- Piasna, A., Zwysen, W. and Drahoukoupil, J. (2022), [The platform economy in Europe: results from the second ETUI internet and platform work survey](#), Working Papers, 2022.05, European Trade Union Institute.
- Poniatowski, G., Bonch-Osmolovskiy, M. and Śmietanka, A. (2021), [VAT Gap in the EU: Report 2021](#), Director-ate-General for Taxation and Customs Union, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Raitano, M. and Subioli, F. (2022), 'Differences set in stone: evidence on the inequality-mobility trade off in Italy', *ECINEQ Working Papers* (forthcoming).
- Rifkin, J. (1995), *The End of Work: The decline of the global labor force and the dawn of the post-market era*, G.P. Putnam's Sons, New York (out of print).
- Schönermark, M.P., Kielhorn-Schönermark, H. and Florian, M.C. (2019), [Digital Patient Journey Oncology](#), SKC Beratungsgesellschaft mbH, Hanover (in German).
- Schoukens, P. (2022), [Improving access to social protection for the self-employed in the EU State of play and possible policy reforms](#), paper prepared for the high-level meeting on 'Improving access to social protection for the self-employed in the EU' organised by the European Commission on 1 June 2022.
- Shapiro, C. and Varian, H.R. (1999), [Information Rules: A strategic guide to the network economy](#), Harvard Business Press, Boston.
- Sorensen, P.B. (2010), [Dual Income Taxes: A Nordic tax system](#), Paper published as Chapter 5 in I. Claus, N. Gemmell, M. Harding and D. White (eds), *Tax Reform in Open Economies*, Edward Elgar.
- 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, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Spasova, S., Bouget, D., Ghailani, D. and Vanhercke, B. (2021), [Access to social protection for workers and the self-employed: \(Partial\) Update of the monitoring framework – 2021](#), European Social Policy Network, Social Protection Committee and Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, European Commission, Brussels.
- Spasova, S. and Ward, T. (2019), [Social Protection Expenditure and its Financing in Europe: A study of national policies 2019](#), European Social Policy Network, European Commission, Publications Office of the European Union, Luxembourg.
- Spasova, S. and Wilkens, M. (2018), [The social situation of the self-employed in Europe: labour market issues and social protection](#), in B. Vanhercke, S. Sabato and D. Bouget (eds), *Social Policy in the European Union: State of play 2017*, European Trade Union Institute.
- Swaan, A. de. (1988), *In Care of the State: Health care, education, and welfare in Europe and the USA in the modern era*, Oxford University Press, Oxford (out of print).
- Unt, M., Gebel, M., Bertolini, S., Deliyanni-Kouimtzi, V. and Hofäcker, D. (2023), [Social Exclusion of Youth in Europe: The multifaceted consequences of labour market insecurity](#), Policy Press.
- Vargas Llave, O., Hurley, J., Peruffo, E., Rodriguez Contreras, R., Adăscăliței, D., Botey Gaude, L., Staffa, E.

and Vacas Soriano, C. (2022), [*The Rise in Telework: Impact on working conditions and regulations*](#), European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Publications Office of the European Union, Luxembourg.

Varian, H. (1980), '[*Redistributive taxation as social insurance*](#)', *Journal of Public Economics*, 14, 1, pp. 49-68.

Zucman, G. and Wier, L. (2022), '[*New global estimates on profits in tax havens suggest the tax loss continues to rise*](#)', Centre for Economic Policy Research.

ENTRARE IN CONTATTO CON L'UE

Di persona

In tutta l'Unione europea ci sono centinaia di centri di informazione Europe Direct. L'indirizzo del centro più vicino a voi è disponibile all'indirizzo: https://europa.eu/europe-an-union/contact_en

Al telefono o per e-mail

Europe Direct è un servizio che risponde alle vostre domande sull'Unione europea. È possibile contattare questo servizio

- al numero verde: 00 800 6 7 8 9 10 11 (alcuni operatori potrebbero far pagare queste chiamate),
- al seguente numero standard: +32 22999696 oppure
- via e-mail: https://europa.eu/european-union/contact_en

TROVARE INFORMAZIONI SULL'UE

Online

Le informazioni sull'Unione europea in tutte le lingue ufficiali dell'UE sono disponibili sul sito web Europa: https://europa.eu/european-union/index_en.

Pubblicazioni dell'UE

È possibile scaricare o ordinare pubblicazioni gratuite e a pagamento dell'UE all'indirizzo: <https://op.europa.eu/en/publications>. È possibile ottenere più copie delle pubblicazioni gratuite contattando Europe Direct o il centro informazioni locale (cfr. https://europa.eu/european-union/contact_en).

Diritto dell'UE e documenti correlati

Per accedere alle informazioni giuridiche dell'UE, compresa tutta la legislazione dell'UE dal 1952 in tutte le versioni linguistiche ufficiali, consultare EUR-Lex all'indirizzo: <http://eur-lex.europa.eu>.

Dati aperti dell'UE

Il portale dei dati aperti dell'UE (<http://data.europa.eu/euodp/en>) consente di accedere alle serie di dati dell'UE. I dati possono essere scaricati e riutilizzati gratuitamente, sia per scopi commerciali che non commerciali.

