

«Mind the gap!»

Sfide contributive nell'era del lavoro flessibile

di Maria Cristina Degoli

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. *Gaps* contributivi e adeguatezza dei redditi pensionistici. – 3. Alla ricerca della sicurezza nel mercato del lavoro: nuove misure di politica attiva. – 4. Uno sguardo al contesto europeo: il pilastro dei diritti sociali. – 5. Segue: il *compte personnel d'activité*. – 6. Quali prospettive per il futuro?

1. Introduzione

Sin dall'avvento della globalizzazione, l'equilibrio esistente tra l'attività lavorativa e le norme tese alla protezione dell'impiego è cambiato.

Il percorso di riforma che ha lentamente condotto alla dimensione moderna del mercato del lavoro prende le sue origini dal Libro verde lanciato dalla Commissione europea nel 1997. La Comunicazione illustrava agli Stati membri quale sarebbe stata la nuova organizzazione del lavoro¹, invitandoli ad aprire un confronto sulla possibilità di riconciliare la sicurezza lavorativa con la flessibilità di cui le imprese avevano bisogno. Successivamente, la Comunicazione² sulla *flexicurity* spostava l'attenzione degli Stati membri dal tema della flessibilità a quello della sicurezza. La luce dei riflettori veniva puntata sulle politiche attive del lavoro, fulcro dei modelli di *flexicurity* poiché «*a sufficient flexibility in recruitment and dismissal must be accompanied by secure transition from job to job*»³. Nella sua comunicazione la Commissione europea richiamava la

¹ EUROPEAN COMMISSION, *Partnership for a new organisation of work*, COM(97) 128, 1997, Bruxelles; ID., *Modernising labour law to meet the challenges of the 21st century*, COM(2006) 708, 2006, Bruxelles.

² EUROPEAN COMMISSION, *Towards common principle of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, COM(2007) 359, 2007, Bruxelles.

³ EUROPEAN COMMISSION, *ult. op. cit.*

teoria dei mercati transizionali (TLM)⁴, la quale «*displays a set of analytical and political propositions aimed at understanding and reforming labour market policies, and furthermore, at improving labour market functions by increasing integration and adaptation capacities*»⁵. Tuttavia, lo scopo della TLM è più ampio rispetto al modello di *flexicurity* proposto perché esso costituisce una parte chiave di un nuovo modello sociale basato su di un processo dinamico che rende più sicure le carriere dei lavoratori.

La definizione di *flexicurity* fornita all'interno dello scenario europeo sottolineava la necessità di un'azione sincronizzata delle politiche di flessibilità e sicurezza⁶; tradotto nel linguaggio previdenziale, grazie al supporto delle politiche attive i lavoratori non avrebbero incontrato alcuna interruzione contributiva nel corso della propria carriera. Tuttavia, la portata delle riforme adottate in materia di diritto del lavoro e della previdenza sociale non si sono rivelate eque per i loro protagonisti; nel corso degli anni, il mercato del lavoro e il sistema previdenziale hanno viaggiato a velocità diverse. Oggi, le riforme di quest'ultimo si mostrano in affanno nel colmare la distanza che le separa dalle nuove dinamiche lavorative, svelando un distacco pericolosamente incolmabile.

Riportando le dinamiche europee nel contesto nazionale, negli anni il mercato del lavoro è stato riorganizzato attraverso l'incessante utilizzo di riforme legislative affinché esso diventasse più dinamico e flessibile. Nel frattempo, lo schema previdenziale è rimasto immutato. In altre parole, le stesse regole che si applicavano nei confronti dei lavoratori a tempo pieno e indeterminato, titolari di un percorso professionale senza interruzioni contributive sono utilizzate anche nei confronti dei lavoratori le cui carriere sono intervallate da prestazioni di lavoro a tempo determinato, sospensioni, ovvero caratterizzate da ritardi nell'ingresso nel mercato. La riforma delle pensioni introdotta con la l. n. 214/2011, anziché dettare misure *ad hoc* per i lavoratori con carriere discontinue ha legato a doppio filo i contributi previdenziali e le prestazioni pensioni-

stiche concorrendo ad aumentare il rischio di povertà dei pensionati di domani.

Il presente contributo si pone l'obiettivo di partecipare al vivace dibattito in corso sulle possibili nuove sfide che il sistema pensionistico si troverà ad affrontare nel prossimo futuro: la sua sostenibilità finanziaria e l'adeguatezza dei redditi pensionistici.

2. Gaps contributivi e adeguatezza dei redditi pensionistici

La riforma delle pensioni introdotta nel dicembre 2011 con la legge n. 214 ha accelerato il passaggio dal regime pubblico a prestazione definita verso il sistema contributivo nozionale applicando quest'ultimo, *pro-rata*, a tutti i lavoratori⁷. L'intento del Governo era quello di affrontare il duplice problema dell'invecchiamento demografico della popolazione e della sostenibilità finanziaria del sistema previdenziale attraverso la combinazione di due elementi: l'aumento dell'età pensionabile e la contestuale perequazione tra uomini e donne; la creazione di un forte legame tra l'ammontare dei contributi versati e le prestazioni future.

Il contesto storico che fece da cornice all'introduzione della riforma del 2011 indusse a pensare che la rigidità della misura, imposta allo scopo di ridurre la generosità del sistema, fosse una soluzione di breve termine dovuta dall'urgenza finanziaria del momento. L'immutata disciplina previdenziale mostra oggi la sua inadeguatezza rispetto ad un mercato del lavoro instabile e precario.

Le numerose riforme introdotte a livello nazionale in materia di lavoro si sono preoccupate di declinare il concetto di flessibilità attraverso la definizione di nuove forme di impiego atipiche che, nel tempo, hanno fornito la possibilità di concludere contratti di lavoro al di là delle tradizionali forme di impiego a tempo pieno e indeterminato⁸ con il risultato che «la durata della vita lavorativa effettiva è generalmente più breve ri-

⁴ B. GAZIER, G. SCHMID, *The Dynamics of full Employment: Social Integration through Transition Labour Markets*, Cheltenham, 2002.

⁵ B. GAZIER, *Tous « sublimes ». Vers un nouveau plein emploi*, Flammarion, 2003.

⁶ T. WILTHAGEN, F. TROS, *The concept of flexicurity: A new approach to regulating employment and labour markets*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2004, 10, 2, pp. 166 ss.

⁷ La l. n. 335/1995 prevedeva il completamento del passaggio definitivo al sistema contributivo alla metà dell'anno 2030. Si veda EUROPEAN COMMISSION, *The 2015 pension adequacy report: current and future income adequacy in old age in the EU*, Lussemburgo, 2015, pp. 153 ss.

⁸ EUROPEAN COMMISSION, *Employment and Social Developments in Europe*, 2015, Lussemburgo, pp. 85 ss.

spetto a una carriera completa che inizi all'età di 20 anni e duri fino all'età di pensionamento ufficiale»⁹

Dal punto di vista previdenziale, alcune categorie di lavoratori sono stati colpiti da una doppia segmentazione: la prima si è compiuta con l'interruzione del percorso professionale; la seconda è stata causata dalle stesse regole che disciplinano il sistema pensionistico. La l. n. 335/1995, ad esempio, con l'introduzione della gestione separata ha acuito, anziché ridurre, il dualismo tra i titolari di posizioni lavorative a tempo indeterminato e lavoratori titolari di forme contrattuali atipiche. Le norme che disciplinano le modalità di versamento dei contributi da parte degli iscritti in gestione separata prevedono per questi ultimi la maturazione del diritto alla pensione solo all'avverarsi di una condizione: la contribuzione nel fondo pensionistico per almeno cinque anni. Inoltre, così come avviene in altre gestioni previdenziali, la copertura contributiva del periodo della prestazione lavorativa è legata al raggiungimento della soglia minima del reddito professionale stabilito annualmente. Ciò significa che se il lavoratore non raggiunge il minimo reddituale previsto per la maturazione di dodici mesi contributivi valevoli per il calcolo pensionistico, il tempo lavorato sarà tenuto in considerazione per una durata più breve corrispondente alla proporzione dei contributi versati sulla base del reddito prodotto. La frammentazione contributiva si acuisce nell'ipotesi in cui il lavoratore non riesca a completare il periodo di maturazione del diritto a causa dell'intervento di una fase di disoccupazione, o per l'interruzione del rapporto di lavoro, ovvero la modifica della tipologia contrattuale. Inoltre, l'attuale sistema previdenziale richiede ai contribuenti di corrispondere una somma di denaro¹⁰ alla gestione di appartenenza qualora essi intendano trasferire i propri periodi assicurativi dal regime speciale a quello generale e viceversa, a causa della mutazione di impiego. La legge di bilancio 2017 ha introdotto nel sistema una «terza via»¹¹ rispetto all'i-

stituto della totalizzazione e della ricongiunzione, modificando i requisiti per l'accesso al cumulo dei periodi contributivi. L'art. 1, c. 195, l. n. 232/2016, infatti, ha soppresso la condizione che richiedeva al soggetto interessato all'operazione di cumulo di non essere in possesso dei requisiti per il diritto al trattamento pensionistico. Il legislatore, al fine di valorizzare la contribuzione mista, ossia quella contribuzione accreditata in più casse di previdenza obbligatoria frutto di carriere lavorative discontinue, ha esteso l'istituto in oggetto anche ai periodi contributivi maturati presso le Casse previdenziali dei liberi professionisti, private e privatizzate. Inoltre, è stata prevista la possibilità di accedere al cumulo anche a quei soggetti che abbiano conseguito il requisito di anzianità contributiva per l'accesso alla pensione anticipata. Tuttavia, il risultato è che in Italia, in presenza di carriere segmentate corrisponde, più che in ogni altro Stato europeo, una frammentazione della storia contributiva del lavoratore che mette in pericolo sia il sistema di previdenza sociale, che l'adeguatezza delle future pensioni per chi, nel corso della vita lavorativa, ha avuto una carriera discontinua.

Lo studio *Pensions at a Glance* pubblicato nel dicembre 2015 dall'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE) ha evidenziato lo spostamento dell'indice di povertà dagli anziani ai giovani proprio a causa della segmentazione delle carriere professionali. I periodi di assenza dal lavoro motivati da esigenze familiari sono fortemente concentrati sulle donne; inoltre, secondo quanto riportato nella pubblicazione dell'organizzazione internazionale, «l'accesso delle giovani lavoratrici al lavoro retribuito avviene, in media, almeno due anni più tardi rispetto agli uomini».

Agli occhi di studiosi, ma non solo, si presenta una società composta da una proporzione sempre crescente di lavoratori con storie professionali intervallate da periodi di disoccupazione, lavoro *part-time* o precario. In alcuni casi, il ritardo nell'ingresso nel mondo del lavoro dei giovani è dovuto a motivi legati all'educazione, ovvero al miglioramento delle competenze professionali. Tuttavia, il tempo investito nella conquista del diploma di laurea non mette al riparo il lavoratore dal rischio della sottoscrizione di un contratto a tempo determinato o scarsamente retribuito¹².

⁹ OECD, *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Parigi, 2015, Italy, Key findings.

¹⁰ Il riferimento è all'istituto della ricongiunzione onerosa dei contributi versati in più settori di lavoro disposta dall'art. 12, d.l. 31 maggio 2010, n. 78, convertito dalla l. 30 luglio 2010, n. 122. L'alternativa gratuita è l'esercizio dell'istituto di totalizzazione dei periodi assicurativi diacronici al compimento del 65° anno di età, indistintamente per uomini e donne con un'anzianità contributiva almeno ventennale, ovvero senza limiti anagrafici per coloro che hanno maturato i quarant'anni di anzianità contributiva; o il computo contributivo.

¹¹ P. BOZZAO, *La tutela previdenziale del lavoro flessibile*, in G. Santoro Passarelli

(a cura di), *Diritto e processo del lavoro e della previdenza sociale. Privato e pubblico*, 2017, Torino, pp. 2565 ss.

¹² THE ECONOMIST, *The Italian job*, 30 gennaio, 2016.

il ruolo della previdenza complementare non è del tutto chiaro. Sembrerebbe che il Governo si stia muovendo nella direzione opposta rispetto al suo scopo originale: fornire vantaggi previdenziali per i futuri pensionati percettori di una modesta pensione pubblica attraverso la possibilità di ricevere una somma addizionale grazie agli investimenti nei fondi pensione complementari.

3. Alla ricerca della sicurezza nel mercato del lavoro: nuove misure di politica attiva

Il tema della flessibilità e della sicurezza del lavoro è da decenni sul tavolo di politici, esperti e studiosi del diritto. Nel tempo, lo sviluppo della maggiore libertà dell'imprenditore di licenziare e assumere attraverso l'utilizzo di contratti c.d. flessibili, ha avuto il sopravvento sulla dimensione della sicurezza del percorso professionale apprestata ai lavoratori. Per riequilibrare la situazione, la politica europea suggeriva riforme legislative volte all'elaborazione di nuovi meccanismi sociali istituzionalizzati in grado di accompagnare e sostenere il lavoratore durante il corso della vita lavorativa evitando che quest'ultimo, nel passaggio da una transizione all'altra, cadesse in uno stato di povertà, svalutasse le proprie competenze professionali, e si autoescludesse progressivamente dalla partecipazione attiva nella società.

In questa dimensione, i servizi pubblici per l'impiego diventano i protagonisti del supporto ai lavoratori affinché ogni cittadino riesca a raggiungere il proprio sviluppo personale e professionale, assicurandogli tutte le opportunità di investimento e formazione necessarie ad elevarne le competenze¹⁹. Queste attività ruotano attorno al fulcro della «*employment security*, i.e. *the possibility to easily find a job at every stage of active life*»²⁰ garantendo buone prospettive di sviluppo della carriera professionale.

In Italia, il contratto di ricollocazione introdotto dall'art. 17, d.lgs. n. 22/2015 avrebbe dovuto realizzare il definitivo anello di congiunzione

tra le politiche passive e le politiche attive del mercato del lavoro. Con la sua sottoscrizione il disoccupato avrebbe ottenuto il diritto di ricevere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca del lavoro da parte dei soggetti privati accreditati²¹. L'utilizzo del condizionale è imposto dall'entrata in vigore dell'art. 34, c. 1, lett. i), d.lgs. n. 150/2015 in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive che ha disposto l'abrogazione delle regole e condizioni di utilizzo del contratto di ricollocazione. Dal punto di vista formale il citato strumento non scompare dall'ordinamento giuridico, tuttavia, scompaiono le norme destinate alla sua regolamentazione. L'art. 17, d.lgs. n. 22/2015, infatti, conserva il suo primo comma nel quale si prevede che «le Regioni, nell'ambito della programmazione delle politiche attive del lavoro [...] possono attuare e finanziare il contratto di ricollocazione».

«Al suo posto»²² o, secondo l'interpretazione di altra parte della dottrina, «come atto di esecuzione del contratto di ricollocazione»²³, l'art. 23, d.lgs. n. 150/2015 ha introdotto l'assegno di ricollocazione. Quest'ultimo si concretizza in una somma di denaro di cui il disoccupato può disporre per acquistare servizi di intervento professionale finalizzati al suo reinserimento nel mercato del lavoro. Contratto ed assegno di ricollocazione²⁴, seppur non sia più chiaro in quale rapporto essi si pongano l'uno

²¹ Cfr. art. 17, c. 2, d.lgs. n. 22/2015, comma abrogato dall'art. 34, c. 1, lett. i), d.lgs. n. 150/2015.

²² M. TIRABOSCHI, *Jobs Act e ricollocazione dei lavoratori*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, pp. 119 ss.

²³ Tra tutti: P. ICHINO, *Il giallo del contratto di ricollocazione «scomparso» nel d.lgs. n. 150*, in *www.pietroichino.it*; S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità: il contratto di ricollocazione tra Europa, Stato e Regioni*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, pp. 63 ss. Per un approfondimento sul tema dei servizi per l'impiego si veda: M. RICCI, *I servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre*, in *Arg. dir. lav.*, 2017, pp. 326 ss.; S. NAPPI, *Servizi per il lavoro e misure di sostegno al reddito nel «Jobs act». La riforma e i suoi obiettivi*, in *Dir. merc. lav.*, 2016, pp. 251 ss.; A. LASSANDARI, *La tutela immaginaria nel mercato del lavoro: i servizi per l'impiego e le politiche attive*, in *Lav. e dir.*, 2016, pp. 237 ss.; R. SALOMONE, *Le prestazioni di politica attiva del lavoro al tempo del «Jobs Act»*, *ivi*, pp. 281 ss.; A. OLIVIERO, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, in *Arg. dir. lav.*, 2016, pp. 272 ss.; M. TIRABOSCHI, *«Jobs act» e ricollocazione dei lavoratori*, in *Dir. rel. ind.*, 2016, pp. 119 ss.; A. SARTORI, *«Jobs Act» e la riforma dei servizi per l'impiego in Italia: finalmente la svolta nel solco dell'Europa?*, in *Riv. it. dir. lav.*, 2016, III, pp. 19 ss.; V. FILI, *Servizi per il lavoro e misure di «workfare» nel d.lgs. 150/2015*, in *Dir. merc. lav.*, 2015, pp. 511 ss.

²⁴ Per un'analisi approfondita: F.V. PONTE, *Il contratto di ricollocazione nel Jobs act: brevi note critiche*, in *Dir. merc. lav.*, 2015, pp. 349 ss.; M. RICCI, *Le politiche del lavoro del*

¹⁹ EUROPEAN COMMISSION, *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*, COM(2010)682, 2010, Bruxelles.

²⁰ EUROPEAN COMMISSION, *Towards common principles of flexicurity: more and better jobs through flexibility and security*, Communication, op. cit., p. 4.

con l'altro, rispondono al medesimo scopo: lo spostamento delle azioni di tutela a favore del lavoratore dal contratto al mercato di lavoro. Per la prima volta si tenta di combinare, non solo nelle intenzioni ma anche sul piano legislativo, il tema della flessibilità in uscita, e della perdita del lavoro, al diritto a ottenere forme di accompagnamento verso un nuovo traguardo occupazionale.

L'introduzione dell'assegno di ricollocazione tra le misure tese a favorire la reintegrazione degli inoccupati nel mercato del lavoro è stata interpretata in modo molto diverso da parte della dottrina. Da un lato, c'è chi ha letto nella manovra legislativa la sostituzione di uno strumento «più generico»²⁵, al contratto di ricollocazione, o una riscrittura completa del neonato strumento sulla base degli spunti forniti dalle sperimentazioni regionali²⁶. Dall'altro lato, vi è chi ritiene che il contratto di ricollocazione sia tuttora in vigore e che nell'art. 23, d.lgs. n. 150/2015 «ben può oggettivamente leggersi anche un riferimento al tipo negoziale del contratto di ricollocazione»²⁷. In base a quest'ultima interpretazione, l'assegno di ricollocazione incarnerebbe sia una misura alternativa a quella del contratto, sia un suo elemento costitutivo.

Ad un primo sguardo, le due figure appaiono molto simili per soggetti coinvolti, finalità perseguita e partecipazione attiva dell'utente nel percorso di reinserimento nel mercato del lavoro. Infatti, l'analisi normativa presenta l'assegno di ricollocazione come uno strumento di politica attiva che combina l'azione di promozione svolta dai centri per l'impiego con quella dei soggetti privati accreditati. La misura disciplina la predisposizione di assistenza specifica a favore del beneficiario e regola la responsabilizzazione di quest'ultimo attraverso meccanismi di condizionalità. La partecipazione alle iniziative di formazione e riqualificazione è obbligatoria, così come l'accettazione di offerte di lavoro congrue.

governo Renzi, in *Arg. dir. lav.*, 2016, pp. 234 ss.; A. OLIVIERI, *L'assegno di ricollocazione: una nuova condivisione di diritti e doveri*, *ivi*, 2016, pp. 273 ss.; D. GAROFALO, *Le politiche del lavoro nel Jobs act*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs act: un primo bilancio*, Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015, *Adapt, Labour Studies*, 2016, n. 54, pp. 89 ss.; F. BASENGHI, *L'assegno di ricollocazione*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs act: un primo bilancio*, cit., pp. 355 ss.

²⁵ M. TIRABOSCHI, «Jobs act» e ricollocazione dei lavoratori, cit., p. 120.

²⁶ S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità*, cit.

²⁷ P. ICHINO, *Il giallo del contratto di ricollocazione «scomparso» nel d.lgs. n. 150*, cit.

L'assegno di ricollocazione presenta un elemento maggiore di responsabilità personale dell'utente rispetto a quelli contemplati nel contratto, ad esempio il diritto-dovere di scegliere in piena libertà il centro per l'impiego o l'operatore privato accreditato. Il disoccupato ha il dovere di promuovere la richiesta di attivazione del servizio di formazione e riqualificazione nel termine di due mesi dalla data di rilascio dell'assegno. In caso contrario, egli perde sia lo stato di disoccupazione, sia il diritto alla prestazione delle attività a suo favore. Lo strumento di politica attiva è destinato «ai disoccupati percettori della Nuova prestazione di assicurazione sociale per l'impiego (NASpI) [...] la cui durata di disoccupazione eccede i quattro mesi»²⁸. Contratto ed assegno di ricollocazione coincidono circa la natura dei destinatari, tuttavia l'assegno presenta un raggio di azione più limitato. Tra i disoccupati, solo coloro che percepiscono la NASpI da più di quattro mesi potranno fare richiesta per ottenere l'assegnazione della misura di accompagnamento per il reinserimento lavorativo.

Nel d.lgs. n. 150/2015 è visibile l'alternanza dei ruoli e delle azioni attribuite ai centri per l'impiego e alle agenzie private accreditate. I primi sono incaricati di svolgere tutte le azioni preliminari all'instaurazione del rapporto tra l'ufficio pubblico ed il beneficiario del percorso di reinserimento professionale. I lavoratori privi di impiego che hanno dichiarato «la propria immediata disponibilità allo svolgimento di attività lavorativa ed alla partecipazione alle misure di politica attiva del lavoro concordate con il centro per l'impiego»²⁹ dovranno recarsi presso quest'ultimo per confermare lo stato di disoccupazione e svolgere le attività di *job profiling*³⁰. In quella stessa occasione, il beneficiario potrà concludere il patto di servizio personalizzato, atto che riporta il dettaglio delle attività di ri-

²⁸ Cfr. art. 23, c. 1, d.lgs. n. 150/2015. L'assegno di ricollocazione (AdR) muove i primi passi attraverso la sperimentazione avviata in accordo con le Regioni con il duplice obiettivo di verificare le modalità gestionali e valutarne l'efficacia. La sperimentazione interessa un campione di circa 29.000 destinatari e il rilascio di almeno 10.000 assegni nel corso della prima fase. I soggetti interessati potranno richiedere l'AdR rivolgendosi ai centri per l'impiego dove hanno sottoscritto il patto di servizio personalizzato, ovvero registrandosi al sito dell'Agenzia nazionale politiche attive del lavoro (www.anpal.gov.it). La sede operativa del soggetto preposto all'erogazione del «servizio di assistenza alla ricollocazione» potrà essere individuato direttamente dal destinatario del servizio.

²⁹ Cfr. art. 19, c. 1, d.lgs. n. 150/2015.

³⁰ In ipotesi di inerzia dei CpI, i soggetti in stato di disoccupazione potrebbero accedere alla procedura di profilazione online.

cerca da compiere. Nello stesso documento sono indicate le tempistiche, la frequenza dei contatti con il proprio responsabile, e le modalità con cui l'utente dovrà dimostrare il suo atteggiamento proattivo. Il beneficiario della misura di ricollocazione deve attenersi ai comportamenti descritti nel patto di servizio personalizzato e al rispetto delle tempistiche indicate. In assenza di un comportamento responsabile egli perde lo stato di disoccupazione, ossia il diritto a ricevere un trattamento economico e ad essere assistito nella ricerca di un nuovo impiego.

Nel d.lgs. n. 150/2015, il tema della condizionalità e della responsabilità personale del disoccupato è coniugato diversamente a seconda dello strumento di politica attiva utilizzato. Seppure differenti «entrambi i registri [di condizionalità] accolgono la visione, di stampo europeo, che prevede a carico dell'utente l'onere di conquistarsi la tutela all'interno del mercato del lavoro»³¹.

4. Uno sguardo al contesto europeo: il pilastro dei diritti sociali

In occasione del suo discorso sullo stato dell'Unione, il presidente Juncker affermava che era giunto tempo di intensificare le attività politiche e di consultazione per un mercato del lavoro equo e veramente paneuropeo. È in questo quadro che si inserisce lo sviluppo di un pilastro europeo dei diritti sociali³² in grado di tener conto delle mutevoli realtà delle società europee e del mondo del lavoro. Consapevole del fatto che la portata e la natura delle sfide cui devono fare fronte il mondo del lavoro e la società in generale sono cambiate, la politica europea si pone l'obiettivo di migliorare le condizioni di lavoro, la sicurezza e la protezione sociale, la salute e la sicurezza dei lavoratori.

Nel corso del 2016, la Commissione ha presentato una prima stesura del pilastro dei diritti sociali e varato un'ampia consultazione³³ con

³¹ S.B. CARUSO, M. CUTTONE, *Verso il diritto del lavoro della responsabilità*, cit., p. 99.

³² EUROPEAN COMMISSION, *The EU Social acquis, Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, Strasburgo, SWD(2016), 50, 2016; ID., *Key economic, employment and social trends behind a European Pillar of Social Rights, Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, Strasburgo, SWD(2016), 51, 2016; ID., *Memo: Towards a European Pillar of Social Rights*, Strasburgo, 8 marzo 2016.

³³ EUROPEAN COMMISSION, *Launching a consultation on a European Pillar of Social Rights*, Strasburgo, COM(2016), 127, 2016.

le altre istituzioni dell'UE, con le autorità, e i parlamenti nazionali di tutti gli Stati membri, con i sindacati e le associazioni di categoria, i prestatori di servizi sociali, gli esperti del mondo accademico e i cittadini al triplice scopo di: valutare l'attualità e la pertinenza dell'*acquis* sociale, ossia l'insieme dei diritti, degli obblighi, dei principi e dei valori condivisi dai Paesi membri; definire le nuove sfide e opportunità del lavoro e dei sistemi di protezione; precisare il ruolo stesso del pilastro europeo dei diritti sociali all'interno di un'Unione economica e monetaria.

I risultati della fase di consultazione sono stati riferiti nel corso della conferenza, tenutasi lo scorso gennaio³⁴ a Bruxelles, nel corso della quale il Parlamento europeo ha invitato la Commissione a partire proprio dagli esiti della consultazione pubblica per presentare proposte su un pilastro europeo dei diritti sociali (EPSR) in grado di rafforzare i diritti dei cittadini mediante strumenti concreti e specifici. Inoltre, l'organo legislativo europeo ha presentato le proprie osservazioni affinché il pilastro contribuisca a garantire la corretta applicazione delle norme internazionali del lavoro e ad aggiornare l'*acquis sociale*.

Il 26 aprile 2017, fedele all'impegno assunto, la Commissione ha adottato la proposta di un pilastro europeo dei diritti sociali³⁵. Nel rispetto del principio di sussidiarietà, il pilastro orienterà gli Stati membri nelle riforme in materia di politica sociale e del lavoro, che comprende il diritto del lavoro e l'organizzazione dei sistemi previdenziali. I settori di intervento sono raggruppati in tre rubriche principali. Il primo, avente ad oggetto le pari opportunità e l'accesso al mercato del lavoro, prevede azioni volte allo sviluppo delle competenze, all'apprendimento permanente, al sostegno attivo all'occupazione per aumentarne le opportunità e agevolare la transizione tra i diversi *status* che la persona attiva incontra nella sua vita professionale. Il secondo, si riferisce alla realizzazione di eque condizioni di lavoro e di uno stabile equilibrio tra diritti ed obblighi del lavoratore e dei datori di lavoro, come pure tra flessibilità e sicurezza per la creazione di posti di lavoro. Infine, il terzo settore ricomprende lo sviluppo di una protezione sociale adeguata e di un sostenibile accesso a

³⁴ COMMISSIONE EUROPEA, *La Commissione si prepara a compiere nuovi passi verso il pilastro dei diritti sociali*, in Comunicato stampa, 23 gennaio 2017, IP/17/114.

³⁵ COMMISSIONE EUROPEA, *Il pilastro europeo dei diritti sociali è realtà: la Commissione adotta le prime iniziative concrete*, in Comunicato stampa, Bruxelles, 26 aprile 2017, IP/17/1006.

servizi essenziali di elevata qualità al fine di garantire ai cittadini una vita dignitosa e la protezione contro i rischi.

Entrando più nel dettaglio, il pilastro europeo dei diritti sociali si articola in 20 principi chiave che sosterranno il buon funzionamento e l'equità dei mercati del lavoro e dei sistemi di protezione sociale. Tra questi principi, sotto il profilo che interessa la presente indagine, l'articolo 1 si riferisce all'istruzione, la formazione e l'apprendimento permanente; viene sancito il diritto di ogni persona all'accesso a servizi inclusivi e di qualità affinché sia possibile mantenere, o acquisire nuove competenze per partecipare pienamente nella società e gestire con successo le transizioni nel mercato del lavoro. Il quarto articolo, rubricato sostegno attivo all'occupazione, afferma che: «ogni persona ha diritto a un'assistenza tempestiva e su misura per migliorare le prospettive di occupazione o di attività autonoma. Ciò include il diritto a ricevere un sostegno per la ricerca di un impiego, la formazione e la riqualificazione. Ogni persona ha il diritto di trasferire i diritti in materia di protezione sociale e formazione durante le transizioni professionali»³⁶. Proseguendo nell'analisi dei principi sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali, l'articolo 12 ribadisce il diritto di tutti i lavoratori, a condizioni equiparabili anche di quelli autonomi, ad una adeguata protezione sociale, indipendentemente dal tipo e dalla durata del rapporto di lavoro. Inoltre, i disoccupati devono poter ricevere un adeguato sostegno da parte dei servizi pubblici per l'impiego «per (ri)entrare nel mercato del lavoro e ad adeguate prestazioni di disoccupazione di durata ragionevole, in linea con i loro contributi e le norme nazionali in materia di ammissibilità»³⁷. Per concludere, l'articolo 15 conferma l'orientamento, ormai consolidato, della politica previdenziale di prevedere una corrispondenza biunivoca tra i contributi versati e la prestazione pensionistica corrisposta. Infatti, «i lavoratori dipendenti e i lavoratori autonomi in pensione hanno diritto a una pensione commi-

³⁶ Cfr. art. 4, lett. a), raccomandazione (UE) n. 2017/761 della Commissione 26 aprile 2017 sul pilastro europeo dei diritti sociali. L'articolo prosegue enunciando il diritto dei giovani al proseguimento dell'istruzione, al tirocinio o all'apprendistato, al diritto a ricevere un'offerta di lavoro qualitativamente valida entro quattro mesi dalla perdita del lavoro o dall'uscita dal sistema d'istruzione. Il tenore di queste affermazioni richiama alla memoria quanto realizzato nell'ambito del c.d. «programma garanzia giovani». La lettera c), dell'art. 4 prosegue affermando il diritto dei disoccupati a un sostegno personalizzato continuo e coerente. Inoltre, viene esplicitato il diritto dei disoccupati di lungo periodo a una valutazione individuale approfondita entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione.

³⁷ Cfr. art. 13, raccomandazione (UE) n. 2017/761, cit.

surata ai loro contributi»; tuttavia l'articolo prevede anche la garanzia di «un reddito adeguato»³⁸, principio che come è facile intuire da quanto sin qui riportato, non è ancora compiutamente realizzato.

Nelle sue intenzioni, il pilastro europeo dei diritti sociali avrà la funzione di bussola per orientare le politiche degli Stati membri verso migliori condizioni di vita e di lavoro in Europa. La forma giuridica del pilastro è stata identificata in una raccomandazione della Commissione³⁹ e una proposta di proclamazione congiunta del Parlamento, del Consiglio e della Commissione stessa.

Come si è visto, i principi sanciti dal pilastro europeo dei diritti sociali pongono l'accento sulle azioni che dovranno essere intraprese dagli Stati membri, congiuntamente alle istituzioni europee, per fronteggiare con successo le nuove evoluzioni del mondo del lavoro e della società al fine di realizzare un'economia protesa alla piena occupazione e al progresso sociale.

Il mondo del lavoro è mutato e il suo cambiamento si compie ad una velocità sempre maggiore; nei prossimi anni, l'Unione europea dovrà fronteggiare il rapido incremento della diffusione tecnologica nell'organizzazione interna del lavoro e le nuove realtà occupazionali che coinvolgeranno altrettante novità nell'ambito delle relazioni industriali.

Gli Stati membri devono farsi trovare pronti per poter garantire condizioni di impiego eque anche in un mondo del lavoro che cambia. Questa necessità è sottolineata dall'attività di consultazione intrapresa dalla Commissione europea con le parti sociali affinché siano definite nuove norme in materia di accesso ai diritti e agli obblighi derivanti dalla protezione sociale. Questi ultimi, come è noto, si sono sviluppati intorno alla figura del lavoratore assunto con contratto a tempo pieno e indeterminato, tuttavia la realtà moderna ha dimostrato che queste dinamiche sono insufficienti per assicurare le persone che esercitano attività di lavoro autonomo o atipico, dando luogo a nuove precarietà e disparità. Le iniziative legislative per aggiornare, integrare e applicare con maggiore incisività le norme europee si muoveranno nella direzione verso il compimento dei principi e dei diritti ricompresi nel pilastro affinché si realizzi, in ambito previdenziale, un'eguaglianza sostanziale di trattamento tra i lavoratori.

³⁸ Cfr. art. 15, raccomandazione (UE) n. 2017/761, cit.

³⁹ COMMISSIONE EUROPEA, raccomandazione (UE) n. 2017/761, cit.

5. Segue: il *compte personnel d'activité*

L'art. 39, l. n. 2016/1088 ha introdotto nel codice del lavoro francese la regolamentazione del nuovo istituto del *compte personnel d'activité* (CPA) che, sulla base delle dichiarazioni già rese all'interno della legge n. 2015-994, si prefigge lo scopo di accompagnare il lavoratore lungo tutto il corso della vita professionale, indipendentemente dalla qualificazione giuridica attribuita alla sua prestazione.

Il CPA è entrato in vigore il primo gennaio 2017; all'interno del *Code du travail*, la disciplina dell'istituto è affidata agli articoli L. 5151-1 e seguenti ed è proprio quest'ultimo che ne precisa gli obiettivi. Il CPA si propone di rinforzare l'autonomia, la libertà di azione del suo titolare e di garantirne la sicurezza del percorso professionale attraverso la soppressione degli ostacoli derivanti dalla mobilità lavorativa intesa come il passaggio da una situazione di impiego subordinato, ad una di disoccupazione o di attività autonoma e viceversa. L'ultimo comma dell'articolo L. 5151-1 precisa che «il titolare del conto personale di attività ha diritto ad un accompagnamento globale e personalizzato finalizzato ad aiutarlo nell'esercizio dei suoi diritti affinché il suo progetto professionale arrivi a compimento». La regola generale del CPA prevede che ogni persona, di età pari o superiore a sedici anni, impegnata nell'esercizio di una attività lavorativa, o nella ricerca di un impiego, ovvero in attesa dell'accesso alla pensione possa richiedere l'apertura del proprio conto personale⁴⁰. A norma dell'articolo L. 5151-5 del *Code du travail*, il CPA raggruppa al suo interno tre distinti «conti»: il *compte personnel de formation*; il *compte personnel de prévention de la pénibilité*⁴¹; il *compte d'engagement citoyen*. Quest'ultimo, anch'esso introdotto dalla riforma 2016 agli articoli L. 5151-7 e seguenti, prevede la possibilità del lavoratore di accumulare ore di formazione, ovvero giorni di congedo grazie allo svolgimento

⁴⁰ Le uniche eccezioni sono previste dall'art. L. 5151-2, cc. 2 e 3 per i giovani di età inferiore a 15 anni che hanno concluso un contratto di apprendistato, ovvero sono interessati ad accedere al portale internet dedicato all'istituto, o ad aprire il *compte d'engagement citoyen* (CEC).

⁴¹ Il termine *pénibilité* si riferisce alle attività lavorative c.d. usuranti; in caso di loro svolgimento, il lavoratore può accumulare trimestralmente un determinato numero di punti a seconda dei rischi legati alla prestazione lavorativa. I punti serviranno per partecipare ad una, o più attività formative, destinare all'accesso ad un impiego meno o non usurante; per poter beneficiare del tempo parziale senza riduzione della retribuzione, ovvero per anticipare l'accesso al trattamento pensionistico.

di attività di volontariato, o prestate a titolo gratuito a favore della comunità. Inoltre, il conto permetterà il riconoscimento delle competenze professionali acquisite mediante le azioni di beneficenza e servizio civile.

Nel lasso di tempo intercorso tra l'introduzione dello strumento di politica sociale e il momento della sua entrata in vigore, autorevole dottrina⁴² si è interessata di rispondere ai quesiti relativi alla natura dello strumento e dei diritti in esso iscritti, nonché degli aspetti di fungibilità e conversione degli stessi, punti caldi di un dibattito che cerca di attribuire il giusto valore al lento scivolamento delle garanzie sociali da una dimensione speciale, il contratto di lavoro, ad una più generale, la persona.

Come spesso accade nei confronti di un cambiamento, o di una novità, la dottrina francese di è divisa tra coloro che supportano a spada tratta lo strumento tessendone le lodi e coloro che non trovano in esso alcuna novità di rilievo⁴³, se non la maggiore diffusione informativa alla collettività dei propri diritti, un riordino degli strumenti già esistenti che, in ogni caso, a parere di chi scrive, è già un passo in avanti rispetto al passato.

L'utilizzo da parte del legislatore del sostantivo «conto» per riferirsi sia al CPA, che agli elementi che lo costituiscono, ne attribuisce implicitamente una connotazione di tipo economico⁴⁴ che può trarre in inganno l'interprete. Infatti, dal punto di vista giuridico, la fungibilità dei

⁴² N. MAGGI-GERMAIN, *Le compte personnel d'activité – Avant-propos*, in *Dr. Soc.*, 2016, pp. 788 ss.; S. MAHFOUZ, *Le compte personnel d'activité: de l'utopie au concret*, *ivi*, pp. 789 ss.; N. MAGGI-GERMAIN, *Le compte personnel d'activité à la croisée des chemins*, *ivi*, pp. 192 ss.; J.-M. LUTTRINGER, *La difficile naissance du compte personnel d'activité*, *ivi*, pp. 800 ss.; P. CAILLAUD, *Les avatars de la notion de compte en droit du travail*, *ivi*, pp. 806 ss.; C. WILLMANN, *Le compte personnel d'activité: être et avoir*, *ivi*, pp. 812 ss.; M. DIF-PRADALIER, J.-P. HIGELÉ, C. VIVÉS, *À propos du compte personnel d'activité: la sécurisation des parcours professionnels n'attache pas les droits à la personne*, *ivi*, pp. 823 ss.; B. GAZIER, *Sécurisation des transitions professionnelles et compte personnel d'activité: remettre le charrue derrière les bœufs*, *ivi*, pp. 829 ss.; J.-P. LABORDE, *Le Compte personnel d'activité, annonciateur de la réforme de notre système de protection sociale?*, *ivi*, pp. 834 ss.; J.-L. DAYAN, *Comment donner corps à la sécurité professionnelle?*, *ivi*, pp. 840 ss.; *France Stratégie*, *Le compte personnel d'activité, de l'utopie au concret. Rapport de la commission Compte personnel d'activité*, ottobre 2015; N. MAGGI-GERMAIN, *Il «conto personale di attività». Requiem for a dream?*, in L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo «Statuto dei lavori» di Marco Biagi?*, *Adapt, Labour Studies* 2016, 56, pp. 46 ss.

⁴³ J.-M. LUTTRINGER-J.-P. GILLE, *Donner du sens au CPA*, in L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura*, cit., pp. 171 ss.

⁴⁴ La stessa obiezione era stata sollevata con riferimento alla nozione di diritti di prelievo sociale – *droits de tirage sociaux* – introdotta nel Rapporto per la Commissione europea redatto sotto la guida di A. Supiot. Si veda: A. SUPIOT, *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, 1999, Flammarion.

diritti registrati all'interno del CPA richiederebbe che questi ultimi, non avendo specifica individualità, possano essere utilizzati l'uno in sostituzione dell'altro, ma a ben vedere così non è. Il legislatore, infatti, prevede specifiche condizioni di fungibilità proprie per ogni conto – *compte personnel de formation*; *compte personnel de prévention de la pénibilité*; *compte d'engagement citoyen* – attribuendo al CPA la possibilità di assicurarne tra loro la conversione. Tuttavia, neanche questa possibilità pare realizzarsi nella pratica. Se da un lato, così come espressamente previsto dall'articolo L. 5151-7 del *Code du travail*, il *compte d'engagement citoyen* permette di acquisire un numero di ore di formazione, dall'altro lato, la piena fungibilità di questo diritto è impedita dalle stesse regole del conto che prevedono la sola possibilità di utilizzare le ore accumulate allo scopo di finanziare sì, la formazione della persona, ma limitatamente all'ambito delle azioni di volontariato contemplate dal conto stesso. In questo modo, si rende vana la possibilità del titolare di utilizzare incondizionatamente i diritti accumulati all'interno del suo CPA per finanziare, ad esempio, il passaggio della prestazione lavorativa a tempo parziale, ovvero il raggiungimento anticipato dell'età pensionabile. Allo stesso modo, la conversione dei diritti registrati all'interno dei conti ricompresi nel CPA trova un forte limite nell'inesistenza di un criterio comune per valutare economicamente i diversi diritti acquisiti. In altre parole, all'interno del *compte personnel de formation*, ad esempio, il diritto alla formazione è identificato in ore; nel *compte personnel de prévention de la pénibilité*, invece, la registrazione è operata in «punti» che possono essere trasformati, a loro volta, in ore di formazione o trimestri valevoli all'accesso anticipato al trattamento previdenziale di vecchiaia. Affinché il titolare possa esercitare tali diritti è necessario che, da un lato si proceda al finanziamento delle ore di formazione e dall'altro, al versamento del montante contributivo necessario al calcolo previdenziale. Nell'esempio riportato, il risultato dell'operazione matematica è ottenuto dalla moltiplicazione tra loro di fattori economicamente diversi il cui valore di conversione è stabilito, per legge⁴⁵, da enti diversi. Metaforicamente parlando è come trovarsi in Australia ed avere in tasca solo degli euro; in assenza di una agenzia di cambio il valore economico è privato del potere d'acquisto. Questo significa che la sicurezza apprestata dal CPA nella transizione lavorativa

è fine a se stessa e limitata esclusivamente a quello specifico ambito di applicazione se difetta della possibilità di essere utilizzata, dal titolare, a proprio piacimento attraverso un sistema di conversione universale. Al solo realizzarsi di queste condizioni la portabilità dei diritti maturati nel CPA può concorrere alla «*construction d'un véritable état professionnel de la personne transcendant ses relations professionnelles singulières*»⁴⁶.

6. Quali prospettive per il futuro?

In un sistema previdenziale, come quello italiano, che parametrizza la durata dei trattamenti di sostegno alla disoccupazione⁴⁷, o l'ammontare delle prestazioni pensionistiche alla pregressa storia contributiva, si percepisce l'urgenza di una riforma in grado di attenuare l'effetto negativo delle interruzioni contributive e garantire l'adeguatezza delle pensioni per le generazioni future. Gli strumenti di politica attiva introdotti negli ultimi anni con lo scopo di salvaguardare la sicurezza del percorso professionale si sono rivelati insufficienti. La mancata realizzazione dell'universalità delle azioni di sostegno all'occupabilità, combinata con l'inefficienza dei servizi per l'impiego hanno minato l'efficacia delle misure sino ad oggi introdotte. Inoltre, il rafforzamento della condizionalità intesa come moneta di scambio per ottenere il godimento di prestazioni sociali ha travalicato l'idea di collaborazione richiesta al disoccupato affinché il mercato del lavoro funzioni correttamente.

Nel tempo, la condizionalità si è trasformata in vera e propria responsabilità del lavoratore ad essere l'artefice del proprio destino lavorativo e previdenziale. Dal punto di vista lavorativo, egli deve essere in grado di pianificare autonomamente il proprio ingresso e la propria permanenza nel mercato del lavoro poiché, nel caso in cui sorgesse la necessità di un supporto istituzionale, egli potrebbe non essere in possesso di uno dei criteri di eleggibilità richiesti. Dal punto di vista previdenziale, l'inadeguata protezione delle transizioni da uno *status* occupazionale al-

⁴⁵ Cfr. art. L. 5151-11, *Code du travail*.

⁴⁶ J.-P. LABORDE, *Le Compte personnel d'activité, annonciateur de la réforme de notre système de protection sociale?*, cit., p. 838.

⁴⁷ M. CINELLI, *Le nuove tutele contro la disoccupazione (per un commento al d.lgs. n. 22/2015 e successive modificazioni)*, in F. Carinci (a cura di), *Jobs act: un primo bilancio*, op. cit., pp. 369 ss.

l'altro impongono al lavoratore di rispondere personalmente anche dei vuoti contributivi che costellano la sua vita professionale. Non è volontà di chi scrive giudicare negativamente la bontà economica del sistema contributivo, poiché quest'ultimo sarà in grado di fornire adeguati trattamenti pensionistici ai titolari di carriere lunghe e continuative; va da sé, però, che non tutti gli individui sono in grado di gestire tali responsabilità economiche rivelando un elevato rischio di povertà e ineguaglianza sociale del trattamento.

Che cosa fare dunque? Occorre riequilibrare tra loro la solidarietà sociale e la responsabilità individuale. In un contesto lavorativo in cui le politiche attive a stento riescono a trasformare in azioni le intenzioni del legislatore perché, ad esempio, serve più tempo, ovvero un coinvolgimento diretto del datore di lavoro o la riorganizzazione profonda dell'apparato, si deve agire in ambito previdenziale. La scorsa estate il legislatore aveva paventato la possibilità, per i lavoratori titolari del diritto all'uscita anticipata dal mondo di lavoro, di poter usufruire della gratuità della ricongiunzione contributiva estesa a tutte le gestioni⁴⁸. Diversamente da quanto ipotizzato, la misura della ricongiunzione gratuita dei crediti previdenziali accumulati in più gestioni non è stata resa universale; tuttavia, con la modifica all'istituto del cumulo contributivo introdotto dalla legge di bilancio 2017, il legislatore ha dato prova di aver compreso gli effetti penalizzanti degli strumenti di ricongiunzione e totalizzazione nei confronti di coloro che hanno carriere lavorative discontinue. Rispetto al primo strumento, il cumulo contributivo è gratuito sebbene le regole di calcolo della pensione prevedono che quest'ultimo non sia effettuato, diversamente dalla ricongiunzione, sulla base della media retributiva degli ultimi anni. Nei confronti del secondo strumento, invece, la ricomposizione delle posizioni contributive frammentate avviene secondo le regole di calcolo del trattamento pensionistico proprie di ogni gestione interessata, sulla base delle rispettive retribuzioni di riferimento. In conclusione, l'utilizzo del nuovo meccanismo di cumulo permetterà al lavoratore di ottenere un trattamento previdenziale inferiore, se paragonato a quanto egli avrebbe potuto conseguire tramite lo strumento della ricongiunzione, ma superiore se comparato a quello derivante dal ricorso al-

⁴⁸ D. COLOMBO, M. ROGARI, *Pensioni, ricongiunzioni gratis per tutti, bonus ai «precoci» e piano per le 14esime*, in *Il Sole 24 Ore*, 21 luglio 2016.

⁴⁹ P. BOZZAO, *Au-delà de l'emploi*, cit.

la totalizzazione⁴⁹. Nonostante le accortezze del legislatore, permangono gli ostacoli all'adeguatezza del trattamento pensionistico per i lavoratori con traiettorie contributive differenziate. La timida apertura verso un sistema più equo dal punto di vista previdenziale, sarebbe dovuta essere accompagnata da uno strumento in grado di cumulare tra loro i contributi da lavoro attraverso l'utilizzo di una procedura semplice e rapida, al fine di evitare un aggravio economico per i lavoratori c.d. flessibili. Inoltre, prospettando una riforma del sistema, si dovrebbe ipotizzare un aumento del coefficiente di trasformazione per le donne e gli uomini che si occupano dell'educazione dei figli e della cura degli anziani, nonché un maggiore ricorso alla contribuzione figurativa. Ci si rende conto che l'introduzione di queste azioni richiederebbe la destinazione di ingenti somme economiche, al tempo stesso, se non si provvede al disegno di soluzioni contributive in grado di colmare i *gaps* dei prestatori di attività precarie e discontinue, ovvero misure dirette alla creazione di posti di lavoro meglio retribuiti, il problema della solvibilità economica del sistema sarà spostato solo un po' di avanti nel tempo. L'inadeguatezza del trattamento pensionistico per la futura generazione si traduce in un maggiore rischio di povertà e di richiesta di ammortizzatori sociali. Inoltre, la prospettiva di un inadeguato sostentamento economico causato da vuoti contributivi collezionati nel corso della carriera, sommato all'impossibilità di colmarli spingerà il lavoratore verso la ricerca e lo svolgimento di una prestazione lavorativa irregolare, con buona pace del finanziamento delle casse previdenziali.

In alternativa, si potrebbe ipotizzare un sistema contributivo nazionale coadiuvato dalla solidarietà sociale o generazionale. Con lo sguardo volto al CPA e seguendo la linea politica tracciata dall'Europa con il pilastro dei diritti sociali, la creazione di diritti contributivi o economici legati alla persona del lavoratore, e non alla figura giuridica della prestazione, permetterebbe di attribuire dei diritti sociali riscattabili in futuro. In altre parole, il miglioramento sociale e economico passerebbe attraverso la promozione di opportunità universali di accesso al finanziamento contributivo. Dell'alternanza delle fasi di lavoro, cura e formazione si compone la vita professionale del lavoratore⁵⁰ e da ognuna di esse dovrebbe poter contribuire equamente al trattamento pensionistico futuro.

⁵⁰ A. SUPLOT, *Au-delà de l'emploi*, cit.

Lo svolgimento di attività socialmente ed economicamente rilevanti, per esempio, attribuirebbero al soggetto la possibilità di trasformare il proprio impegno civile o formativo in un diritto contributivo, ovvero nello svolgimento della prestazione lavorativa a tempo parziale. In quest'ultima ipotesi, se il diritto fosse esercitato da un lavoratore prossimo alla pensione potrebbe realizzarsi una solidarietà generazionale che condurrebbe ad un duplice risultato: permetterebbe al «pensionando» di evitare la decurtazione dell'assegno pensionistico poiché il lavoratore continuerebbe a prestare la propria attività seguendo una diversa modulazione dell'orario, ovvero segnerebbe un graduale cambio di ritmo tra l'attività lavorativa e la sua completa cessazione.

Come si è visto nel corso della trattazione, lo strumento del CPA presenta, tuttavia, alcune forti limitazioni dovute alla fungibilità parziale dei diritti che lo compongono ed alla mancanza di un fattore unico di conversione economica. Se nel corso della sua attuazione il legislatore d'oltralpe non provvederà ad introdurre delle misure correttive, il rischio è che lo strumento risulti essere esclusivamente un bel contenitore nel quale il titolare può conservare i diritti maturati nei rispettivi conti che lo compongano, senza che l'esistenza o meno del CPA ne condizioni l'utilizzo, vanificando così ogni prospettiva di traslare sulla persona le tutele previdenziali.

Osservando la complessità della situazione da una prospettiva più ampia, il legislatore potrebbe intervenire coordinando la legislazione previdenziale con quella economica. In questa prospettiva, non solo il mercato del lavoro avrebbe realizzato il punto di incontro tra domanda ed offerta, ma avrebbe compiuto la promozione, l'occupazione e l'orientamento dei lavoratori.

L'urgenza è quella di alimentare la creazione di carriere complete e di maggior durata che permettano di ridurre le disuguaglianze nel mercato del lavoro. In assenza di modifiche, e vista la situazione attuale, il sistema pensionistico pubblico non sarà in grado di garantire ai suoi beneficiari un tenore di vita adeguato mostrando l'iniquità del sistema previdenziale.