

IL CONTO PREVIDENZIALE: ALCUNE PROPOSTE DE IURE CONDENDO (*)

(*) N.d.R.: Il presente contributo è stato sottoposto, in forma anonima, a valutazione secondo una procedura di blindpeer review.

Sommario. 1. Introduzione. 2. Il coordinamento normativo dei sistemi di previdenza obbligatoria nazionale. 3. Coordinazione vs. portabilità. 4. Considerazioni conclusive.

di Maria Cristina Degoli

Abstract

In questa epoca moderna in grado di trasformare le distanze in nuove opportunità, l'immagine custodita nella memoria della celebre interpretazione di Charlie Chaplin in Tempi Moderni non è più attuale. Nuove sfide contributive in termini di sostenibilità e adeguatezza economica si aprono sull'orizzonte dei lavoratori c.d. "migranti". Il presente contributo si pone l'obiettivo di proporre alcuni spunti di riflessione circa i vantaggi legati all'idea di un conto previdenziale personale nel quale il lavoratore mobile possa accumulare tutti i requisiti di anzianità contributiva maturati durante una carriera lavorativa prestata in luoghi e Paesi diversi. Il punto di partenze del ragionamento che accompagnerà il lettore allo scopo sopra descritto sarà la descrizione degli elementi di debolezza che il vecchio schema di coordinamento normativo rivela nei confronti della figura del moderno lavoratore mobile. L'approfondimento proseguirà con la descrizione della distinzione esistente tra i termini coordinazione e portabilità. La terza ed ultima parte sarà dedicata alla presentazioni di alcune prime considerazioni circa le sfide che i lavoratori mobili devono affrontare nel tortuoso cammino verso la creazione di un adeguato trattamento pensionistico per il futuro.

1. Introduzione

Negli ultimi decenni il progresso tecnologico ha stravolto le nostre vite personali e professionali. Solo pochi anni fa non era neppure immaginabile poter vivere e lavorare in città tra loro distanti centinaia di chilometri, figuriamoci in Paesi diversi. La generazione "low cost", così si potrebbero definire i cittadini cresciuti sfruttando le tariffe a basso costo per muoversi all'interno dell'Europa e nel mondo, è un gruppo eterogeneo composto non soltanto da turisti, ma anche da lavoratori che quotidianamente, o almeno una volta alla settimana¹, passano la frontiera per compiere il tragitto casa-lavoro.

In questa epoca *fluida*² dove la distanza si è trasformata in nuove opportunità, l'immagine custodita nella memoria della celebre interpretazione di Charlie Chaplin in *Tempi Moderni*, simbolo della condizione lavorativa del secolo scorso³, ha perso d'attualità. Da allora il contesto lavorativo e previdenziale è profondamente mutato. Il lineare percorso professionale caratterizzato dallo svolgimento di un impiego a tempo pieno e indeterminato ha la-

¹ Cfr. art. 7, Accordo Confederazione Svizzera – Comunità Europea, sulla libera circolazione delle persone, Decisione n. 0.142.112.681.

² BAUMAN Z., *Modernità liquida*, Laterza, Roma, 2002, p. VII ss..

³ LOKIEC P., *Il faut sauver le droit du travail!*, Odile Jacob, 2015, p. 7 ss.

sciato spazio all'alternanza tra periodi lavorativi, e periodi di disoccupazione⁴ che stanno minando la continuità contributiva dei nuovi lavoratori. In molti paesi europei, come in Italia, la piena attuazione del sistema contributivo nozionale (NDC) ha prodotto l'intreccio tra i regimi obbligatori di sicurezza sociale e i regimi pensionistici complementari per rispondere alle nuove sfide di sostenibilità e adeguatezza economica⁵ che si aprono all'orizzonte. La stessa situazione si riflette oggi a livello europeo dove il lavoratore titolare di una carriera formata da periodi di mobilità corti ed irregolari si trova a dover fronteggiare, così come il proprio *alter ego* nazionale, i rischi di un futuro pensionistico inadeguato.

Nuove sfide si palesano all'orizzonte per la tutela della libera circolazione dei lavoratori. I limiti del modello di coordinazione dei sistemi di sicurezza sociale nazionale si sommano a quelli del sistema di acquisizione e salvaguardia dei diritti a pensione complementare rappresentando i nuovi ostacoli alla mobilità dei lavoratori.

Il presente contributo si prefigge lo scopo di proporre alcuni spunti di riflessione circa i vantaggi legati all'idea di un conto personale nel quale il lavoratore mobile possa accumulare tutti i requisiti di anzianità contributiva maturati durante una carriera lavorativa prestata in luoghi e Paesi diversi. Il ragionamento che condurrà il lettore allo scopo sopra descritto avrà come punto di partenza la descrizione dei punti di debolezza che il vecchio schema di coordinamento normativo rivela nei confronti della figura del moderno lavoratore mobile. L'approfondimento proseguirà con la descrizione della distinzione esistente tra i termini coordinazione e portabilità. La terza ed ultima parte sarà dedicata alla presentazioni di alcune prime considerazioni circa le sfide che i lavoratori mobili devono affrontare nel tortuoso cammino verso la creazione di un adeguato trattamento pensionistico per il futuro.

2. Il coordinamento normativo dei sistemi di previdenza obbligatoria nazionale

La libera circolazione dei lavoratori⁶ all'interno dello spazio economico e politico europeo è espressione di diversi significati. Da un lato realizza l'esercizio di un diritto fondamentale: la libera circolazione delle persone all'interno dello spazio comunitario; dall'altro dà forma sia allo strumento economico volto alla diffusione delle eccellenze europee che alla lotta alla disoccupazione negli Stati membri. La mobilità è la rappresentazione visiva del complesso di attività necessarie ad alimentare la competitività dell'Europa a livello mondiale e per questo motivo essa non deve essere ostacolata dalle diverse disposizioni normative nazionali in tema di sicurezza sociale.

La Comunità Europea è stata in grado di sviluppare un complesso modello di coordinazione dei sistemi nazionali della previdenza sociale al fine di promuovere il libero movimento dei lavoratori. Tuttavia, il vigente schema comincia a mostrare qualche segno di cedimento rivelando, a parere di chi scrive, il suo ritardo rispetto alle odierne necessità del mercato del lavoro a livello europeo.

⁴ SUPROT A. (dir.), *Au-delà de l'emploi. Transformations du travail et devenir du droit du travail en Europe*, Paris, Flammarion, 1999, 85 ss.

⁵ OECD (2015), *Pensions at a Glance 2015: OECD and G20 indicators*, OECD Publishing, Paris.

⁶ Cfr. art. 45 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (TFUE).

Il sistema di coordinamento si basa sul principio che prevede la potestà di ciascun Stato membro di “*determinare le condizioni alle quali è possibile beneficiare delle prestazioni, nonché l'importo, la durata e le modalità di calcolo*”⁷.

Con il trascorrere degli anni, i primi regolamenti di sicurezza sociale furono riformati dapprima con il Regolamento (CEE) n. 1408/1971 e il suo Regolamento attuativo (CEE) n. 574/1972. Successivamente, in base ad un accordo stipulato il 1° giugno 2002, i suddetti regolamenti comunitari trovarono applicazione nei rapporti con la Svizzera sostituendosi, dalla stessa data, alle previgenti convenzioni bilaterali e divenendo, in seguito, applicabili nei confronti di tutti i Paesi dell'UE. Infine, la presenza di nuovi principi affermati con le sentenze della Corte di Giustizia europea, fecero emergere l'esigenza di emanare il nuovo Regolamento (CE) n. 883/2004, entrato in vigore il 1° maggio 2010 e il suo Regolamento di attuazione n. 987/2009, a sostituzione integrale delle precedenti disposizioni normative⁸. La linea politica della coordinazione dei sistemi legislativi è stata mantenuta in ogni intervento legislativo. Le nuove disposizioni, infatti, non si sostituiscono ai diversi sistemi di sicurezza sociale compiendo l'armonizzazione delle regole dei singoli Paesi. Esse, semplicemente, stabiliscono nuovi principi e regole comuni affinché l'applicazione dei diversi sistemi nazionali non danneggi, né ostacoli la libera circolazione delle persone. Tra questi principi generali si annoverano: la parità di trattamento delle persone nei confronti delle legislazioni nazionali⁹; l'unicità della legislazione applicabile¹⁰; la totalizzazione dei periodi assicurativi o di residenza negli Stati membri per il diritto alle prestazioni, per l'accesso all'assicurazione obbligatoria, facoltativa o volontaria; per l'ammissione ai benefici previsti da una legislazione nazionale¹¹; le esportazioni delle prestazioni¹²; nonché l'assimilazione di prestazioni, redditi, fatti o avvenimenti¹³.

Il principale cambiamento previsto dal Regolamento n. 883/2004 è stato l'introduzione di una maggiore tutela nei confronti delle persone¹⁴. L'ambito di applicazione del coordinamento normativo è stato esteso sia dal punto di vista soggettivo – *ratione personae* – che

⁷ MISCI R., *La previdenza in regime internazionale*, Ediesse, 2014, p. 81.

⁸ Tuttavia i regolamenti n. 1408/1971 e n. 574/1972 continuano ad essere applicati in particolari situazioni anche dopo il 1° maggio 2010. Nei rapporti tra la Svizzera e gli Stati dell'UE i nuovi regolamenti n. 883/2004 e n. 987/2009 sono stati applicati a partire dal 1° aprile 2012 poiché l'Accordo UE-CH prevedeva che le modifiche dell'accordo stesso dovevano essere decise dal Comitato misto, responsabile della gestione e corretta applicazione dell'accordo. Nel periodo dal 1° maggio 2010 al 31 marzo 2012 hanno continuato a dispiegare effetti i regolamenti (CEE) n. 1408/1971 e n. 574/1972.

⁹ Cfr. Art. 4, Regolamento n. 883/2004, il quale afferma la parità di trattamento delle persone nei confronti della legislazione nazionale di riferimento non rilevando, nei confronti di queste ultime, il requisito di residenza.

¹⁰ Cfr. Art. II, Regolamento n. 883/2004. Il criterio della residenza assume qui un diverso significato, soprattutto in seguito all'entrata in vigore del Regolamento UE n. 465/2012. Secondo le disposizioni del presente testo normativo, la persona che esercita abitualmente un'attività subordinata in due o più Stati membri è soggetta alla legislazione dello Stato membro di residenza se esercita una “*parte sostanziale*” della sua attività in tale Stato. Il lavoratore è così chiamato ad informare della doppia attività l'organo previdenziale del Paese di residenza al quale è demandato il potere di stabilire la legislazione da applicare nel caso di specie, provvedendo ad informare le altre istituzioni designate dagli Stati membri in cui il lavoratore presta la sua attività.

¹¹ Cfr. Art. 6, Regolamento n. 883/2004. In tutti i casi in cui il riconoscimento del diritto ad una prestazione sia subordinato alla maturazione di un periodo minimo di assicurazione, di residenza, o di attività lavorativa, si tiene conto dei periodi di assicurazione, residenza o attività lavorativa svolta negli Stati membri. Lo Stato che cumula i periodi maturati negli altri Stati li considera come se si fossero compiuti secondo la propria legislazione, salvo che essi non si sovrappongano.

¹² Cfr. Art. 7, Regolamento n. 883/2004. L'articolo in commento stabilisce che le prestazioni spettanti in forza della legge di uno Stato non possono subire riduzioni o modifiche se il titolare sposta la propria residenza in un altro Stato membro.

¹³ Cfr. Art. 5, Regolamento n. 883/2004. □

¹⁴ Si deve precisare che le convenzioni e gli accordi bilaterali aventi ad oggetto la disciplina della sicurezza sociale internazionale tra Stati prevedono spesso campi di applicazione diversi rispetto alle persone. In altre parole, lo status di cittadino, lavoratore o la semplice qualità di persona incide sulla possibilità di godere dei diritti pattuiti nella convenzione o accordo stesso.

oggettivo – *ratione materiae*. Oggi, il nuovo regolamento ricomprende tra i propri destinatari non solo le persone attive, ovvero i lavoratori e gli studenti, ma anche coloro che sono definiti «inattivi», ossia le casalinghe e i disoccupati non indennizzati, a condizione, naturalmente, che essi siano soggetti alla legislazione di sicurezza sociale di uno Stato membro¹⁵.

Lo schema di coordinamento dei sistemi di previdenza degli Stati membri si realizza concretamente attraverso l'istituto della totalizzazione dei periodi di assicurazione. La totalizzazione prevede che i requisiti di anzianità assicurativa e contributiva maturati da lavoratori che nel corso della loro vita professionale si sono spostati all'interno della Comunità Europea, possono essere perfezionati tenendo in considerazione i soli periodi compiuti all'interno di un singolo Paese, oppure cumulando i periodi assicurativi maturati in uno o più Stati membri dell'UE, della Svizzera o dei Paesi del SEE¹⁶. La totalizzazione non comporta il trasferimento dei contributi da uno Stato all'altro, ma consente di tener conto, ai soli fini dell'accertamento del diritto alla pensione, dei contributi maturati nei Paesi convenzionati dove l'interessato ha lavorato¹⁷.

La totalizzazione è lo strumento attraverso il quale si compie la mobilità europea dei cittadini; al lavoratore è riconosciuto il diritto di sommare tra loro i diversi periodi assicurativi affinché egli possa raggiungere i requisiti contributivi previsti per il diritto alle prestazioni.

Poiché, in materia di sicurezza sociale il diritto comunitario prevede il mero coordinamento dei sistemi nazionali e non l'armonizzazione della previdenza sociale, il Regolamento n. 987/2009 affida all'istituzione previdenziale competente di ciascun Paese il compito di rivolgersi alle rispettive omonime degli altri Stati membri per determinare tutti i periodi assicurativi maturati¹⁸. A norma di quanto disposto dall'articolo 12, secondo comma, i periodi di assicurazione derivanti da attività subordinata, autonoma o di residenza maturati in uno Stato membro si aggiungono a quelli maturati in altro Stato membro, a condizione che tali periodi non si sovrappongano. La regola prevede che in caso di coincidenza tra periodi assicurativi obbligatori in uno Stato membro e periodi assicurativi volontari o facoltativi in un altro Stato membro, nel computo si deve considerare solo il periodo maturato a titolo di assicurazione obbligatoria¹⁹.

La natura contributiva o assimilata dei periodi assicurativi comunicati dagli altri Stati, invece, non incide sulla totalizzazione di questi ultimi poiché entrambi soddisfano la «nozione

¹⁵ In aggiunta, realizzando quanto descritto nelle considerazioni iniziali del regolamento n. 883/2004 al punto 7), l'articolo 2 stabilisce che: «Il presente regolamento si applica ai cittadini di uno Stato membro, agli apolidi e ai rifugiati residenti in uno Stato membro che sono o sono stati soggetti alla legislazione di uno o più Stati membri, nonché ai loro familiari e superstiti. Inoltre, il presente regolamento si applica ai superstiti delle persone che sono state soggette alla legislazione di uno o più Stati membri indipendentemente dalla cittadinanza di tali persone, quando i loro superstiti sono cittadini di uno Stato membro oppure apolidi o rifugiati o residenti in uno degli Stati membri».

¹⁶ Ci si riferisce a: Islanda, Liechtenstein e Norvegia.

¹⁷ Cfr. art. 6, Regolamento n. 883/2004.

¹⁸ Cfr. art. 12, Regolamento n. 987/2009.

¹⁹ Quando un periodo di assicurazione obbligatoria in uno Stato membro coincide con un periodo di assicurazione volontaria o facoltativa in un altro Stato membro, si deve considerare solo il periodo maturato a titolo di assicurazione obbligatoria. Tuttavia, per quanto riguarda la legislazione italiana, i periodi di contribuzione volontaria sovrapposti a periodi di assicurazione compiuti in un altro Stato devono essere utilizzati sia per il diritto che per il calcolo della pensione autonoma e del pro-rata, escludendo dal computo i periodi di contribuzione risultanti all'estero. Si veda Circ. INPS n. 1054 CI/82 del 2.04.1979, I e Circ. INPS n. 1068 CI/61 del 15.03.1982.

di «periodi assicurativi» ai fini dell'applicazione dei regolamenti (CE) n. 883/2004 e (CE) n. 987/2009»²⁰.

Gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori causati dalla diversità delle norme previdenziali applicabili negli Stati della Comunità europea sono stati ridotti dalla possibilità di “cumulare” tra loro i periodi assicurativi maturati in più Paesi al fine di ottenere la liquidazione della pensione in “pro rata”.

L'espressione descrive la modalità di erogazione della quota di trattamento previdenziale che compete ad ogni Stato sulla base del periodo assicurativo maturato dal lavoratore. “La quota sarà determinata secondo la proporzione fra i propri periodi e il totale complessivo”²¹. In altre parole, si procede al calcolo matematico tra due grandezze: la somma delle mensilità maturate sul territorio nazionale di riferimento e la totalità dei redditi pensionabili maturati nel corso dell'intera vita contributiva. Il rapporto tra le due quantità determina l'ammontare del trattamento pensionistico che lo Stato interessato dovrà erogare a favore del lavoratore.

In tutti questi anni, il modello di coordinazione dei sistemi di sicurezza nazionale è riuscito nel suo intento, ossia quello di ridurre gli ostacoli alla mobilità dei lavoratori derivanti dall'applicazione, nel territorio della Comunità Europea, di differenti sistemi previdenziali. Tuttavia, il coordinamento dei sistemi di sicurezza nazionale era adatto ad una società composta per lo più da lavoratori titolari di contratti di lavoro a tempo pieno e indeterminato che si spostavano dal Paese di origine ad un altro per periodi temporali lunghi. Oggi, il numero dei lavoratori che migrano in altri luoghi per svolgere attività professionali è in continuo aumento²², così come la percentuale di coloro che possono contare solo su carriere contributive brevi o discontinue, e nei confronti dei quali gli Stati sono intervenuti con misure in sostegno al reddito e all'occupazione. La combinazione tra la crisi economica e l'avvento della flessibilità ha inciso profondamente sulla struttura delle relazioni lavorative provocando l'aumento del numero di lavoratori titolari di percorsi professionali segmentati, sia con riferimento al *nomen iuris* sotto il quale è resa la prestazione, sia con riferimento al luogo di esecuzione della stessa. Volendo tradurre la suddetta situazione in termini previdenziali, alla frammentazione della vita professionale si accompagna, inevitabilmente, il frazionamento del periodo contributivo per natura e luogo di maturazione del diritto.

Nonostante le recenti modifiche introdotte dal Regolamento n. 883/2004, il vigente diritto comunitario comincia a mostrare qualche segno di cedimento.

Parte della dottrina²³ individua nell'inefficienza burocratica, ossia nella mancanza di informazioni chiare e di facile accesso per il lavoratore, un primo limite alla sua mobilità e, conseguentemente, la realizzazione di un danno economico e personale nei suoi confronti. Il

²⁰ Cfr. Decisione n. H6 del 16 Dicembre 2010 della Commissione amministrativa per il coordinamento dei sistemi di sicurezza

²¹ MISCI R., *op. cit.*, 151.

²² ESSERS G., DISTLER K., *Guide for mobile european workers*, ETUC, 2015. Oggi sono più di 17 milioni i cittadini europei che per ragioni lavorative vivono in un Paese diverso rispetto al proprio di origine.

²³ HOLZMANN R., KOETTL J., CHERNETSKY T., *Portability Regimes of Pension and Health Care Benefits for International Migrants: An Analysis of Issues and Good Practices, Social protection*, The world Bank, 2005; HOLZMANN R., KOETTL J., *Portability of Pension, Health, and Other Social Benefits: Facts, Concepts, Issues*, in *Discussion paper*, 5715, 2011; Id., *Portability of Pension, Health, and other Social Benefits : Facts, Concepts, and Issues*, in *CESifo Working Paper*, 4002, 2012.

Regolamento n. 883/2004 prevedendo l'introduzione del principio di buona amministrazione, la velocizzazione e la semplificazione delle procedure di lavorazione delle pratiche attraverso la costituzione di un sistema europeo di scambi telematici dei dati tra gli organismi degli Stati membri è sicuramente sulla buona strada, ma le tempistiche di realizzazione sembrano tradirne gli effetti, mettendo in crisi l'intero processo.

La scelta dell'Europa di optare per un sistema di sicurezza sociale basato sul coordinamento delle singole legislazioni nazionali, anziché prevedere l'armonizzazione della disciplina ha identificato nell'istituto della totalizzazione lo strumento per "cumulare" i periodi di assicurazione.

Come si è avuto modo di descrivere precedentemente, l'espressione "*cumulo dei periodi assicurativi*" definisce la somma di detti intervalli, ma non il loro trasferimento da un ente previdenziale all'altro, né la trasformazione o il ricongiungimento, essi restano efficaci nel Paese in cui sono stati maturati. La previsione di un minimo contributivo all'erogazione del trattamento pensionistico in regime internazionale realizza il secondo limite, forse il più grande della totalizzazione. L'art. 57 del Regolamento 883/2004, infatti, stabilisce che: *"l'istituzione di uno Stato membro non è tenuta ad erogare prestazioni riguardanti periodi maturati sotto la legislazione che essa applica, e che sono presi in considerazione al momento dell'avverarsi del rischio, se: la durata di detti periodi è inferiore a un anno e tenuto conto soltanto di questi periodi, nessun diritto alle prestazioni è acquisito in virtù di detta legislazione. Ai fini del presente articolo, per "periodi" si intendono tutti i periodi di assicurazione, lavoro subordinato, lavoro autonomo o residenza che ammettono a beneficiare della prestazione interessata o la accrescono direttamente"*.

Pertanto, salvo la possibilità del Paese in cui è maturato il diritto alla pensione di tenere in considerazione tale periodo a favore del lavoratore quale maggior importo contributivo, sempre che quest'ultimo sia riuscito a realizzare la condizione sospensiva del limite temporale in almeno uno Stato, il Paese in cui risultino accreditati periodi complessivamente inferiori a 1 anno non è tenuto a liquidare alcuna prestazione.

Volendo descrivere la situazione normativa con un'immagine basterebbe richiamare alla memoria un ricordo che appartiene all'infanzia. Al rientro dai viaggi estivi all'estero, ai *souvenirs* si aggiungeva sempre qualche monetina ritrovata nelle tasche dei pantaloni poiché gli istituti di credito consentivano di cambiare in valuta nazionale solo le banconote. Il valore economico di quei piccoli mucchietti di monetine straniere, uno per ogni Paese visitato, era integro, ma efficace solo nello Stato che le aveva emesse. Volendo attribuire un significato previdenziale alla citata similitudine, le monetine sono i periodi previdenziali maturati da un lavoratore che ha svolto la propria attività in uno o più Paesi della Comunità europea e gli istituti di credito corrispondono agli Istituti previdenziali nazionali. L'ordinamento permette il cumulo dei diversi periodi assicurati fatti valere negli Stati appartenenti all'Unione europea solo se superiori a 52 settimane, le banconote. I periodi assicurati di durata inferiore corrispondono alle monetine il cui valore nominale non può essere speso perché non economicamente riconosciuto.

3. Coordinazione vs. portabilità

Sin dalla costituzione dello spazio economico europeo, il mercato del lavoro è da sempre al centro del dibattito politico. Cartina di tornasole dello stato di salute del panorama economico nel quale esso è inserito, rappresenta un'entità pulsante, in costante divenire dove i sistemi produttivi si intrecciano con le relazioni personali e si scontrano con i cambiamenti della società. L'avvento della globalizzazione e il progresso tecnologico degli ultimi trent'anni hanno inciso profondamente sulle dinamiche industriali provocando un susseguirsi di eventi dai quali sono sorti problemi ancora in via di definizione. Si pensi, ad esempio, al crescente numero di tipologie contrattuali introdotte nel mercato del lavoro al fine di "vestire" con abiti più flessibili i rapporti di lavoro.

La politica di coordinazione dei diversi sistemi di previdenza degli Stati membri non è stata pensata per sostituirsi ai diversi sistemi di sicurezza sociale, né per introdurre nuovi benefici oppure a sovrapporsi alle regole dei singoli Paesi. Essa stabilisce semplicemente alcuni principi e regole comuni affinché l'applicazione dei diversi sistemi nazionali non sia di ostacolo alla libera circolazione delle persone, permettendo un egualitario riconoscimento dei diritti.

Il termine trasferibilità, o portabilità (dalla traduzione italiana del termine francese *portabilité* e di quello inglese *portability*) fa la sua apparizione in ambito previdenziale europeo nel testo della proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio, COM(2005) 507, avente ad oggetto i diritti a pensione complementare. La previsione della trasferibilità o portabilità era definita dal legislatore europeo come la *"possibilità per il lavoratore di acquisire e conservare diritti a pensione quando esercita il proprio diritto alla libera circolazione o alla mobilità professionale"*²⁴.

La scelta di voler intraprendere la strada dell'armonizzazione di alcune condizioni di acquisizione dei diritti a pensione segnava il superamento della politica europea di coordinazione, per lo meno dal punto di vista del regime previdenziale complementare.

Il dibattito che seguì la presentazione della proposta legislativa evidenziò principalmente tre linee di critica. La prima riguardò la sostenibilità finanziaria dell'operazione; la seconda, la mancanza sia di regole contabili chiare che di principi guida per il trasferimento dei crediti frontalieri; la terza, l'aumento dei costi amministrativi della manovra²⁵. La proposta non trovò l'unanimità dei consensi ma non fu interamente lasciata cadere.

La Direttiva 2014/50/UE del 16 aprile 2014 relativa ai requisiti minimi per accrescere la mobilità dei lavoratori tra Stati membri migliorando l'acquisizione e la salvaguardia dei diritti pensionistici complementari è frutto delle modifiche apportate alla proposta del Parlamento europeo del 2005. Le modifiche alla bozza legislativa interessarono l'ambito di applicazione della direttiva e le previste condizioni minime di acquisizione, salvaguardia e informazione.

²⁴ Commissione Europea, Proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio relativa al miglioramento della trasferibilità dei diritti a pensione complementare, COM(2005) 507 definitivo, art. 3, lett. g).

²⁵ GUARDIANCICH I., *Portability of Supplementary Pension Rights in Europe: A Lowest Common Denominator Solution*, in *European Policy Analysis*, 1 (1), 76 ss.

Come si è avuto modo di osservare, sia la politica di coordinazione dei sistemi previdenziali, che quella della trasferibilità dei diritti a pensione sono state proposte a livello europeo per cercare di risolvere i problemi dettati dalla diversità normativa degli Stati membri in ambito previdenziale. Tuttavia i due concetti sono stati destinati a due differenti regimi. La coordinazione è stata utilizzata per superare gli ostacoli delle diverse legislazioni contributive nazionali obbligatorie; la trasferibilità era stata proposta, seppur senza successo, per migliorare l'esercizio del diritto alla libera circolazione dei lavoratori per quanto attiene la previdenza complementare.

4. Considerazioni conclusive

Fino ad ora, l'intervento della Comunità europea per rimuovere gli ostacoli alla mobilità delle persone si è concentrato sulla politica di coordinazione dei sistemi di sicurezza nazionale dei regimi previdenziali obbligatori. Sul versante previdenziale complementare, invece, la proposta legislativa della trasferibilità a livello europeo dei diritti pensionistici ha ceduto il campo all'identificazione di condizioni generali minime che i singoli ordinamenti sono chiamati a rispettare.

La combinazione tra il progresso tecnologico e la crisi finanziaria, che ha afflitto sia l'economia nazionale che quella europea, ha acuito il problema della sostenibilità economica dei regimi di sicurezza sociale obbligatoria. Il contenimento dei lavori usuranti, ad esempio, ha condizionato la qualità del lavoro che, a sua volta, ha influito sull'aumento della speranza di vita dei cittadini. Se da un lato quest'ultimo aspetto rappresenta un grande successo per la società europea, dall'altro l'invecchiamento demografico presenta una sfida significativa per le economie e i regimi previdenziali. In questa situazione, il ricorso a schemi previdenziali complementari è sempre più intenso poiché rappresenta «*un aspetto importante della lotta contro la povertà e l'insicurezza*»²⁶ determinata dal futuro.

Purtroppo però, l'accesso ai regimi previdenziali complementari non è alla portata di tutti, con la conseguenza che se si vuole cercare di ristabilire un'eguaglianza tra i lavoratori, per prima cosa si rende necessario colmare i limiti del modello di coordinazione dei sistemi nazionali di previdenza sociale obbligatoria.

Ripensare lo schema di coordinazione in termini di trasferibilità, o meglio di portabilità dell'anzianità contributiva maturata nel corso dell'intera carriera professionale permetterebbe di aggiornare il sistema previdenziale europeo alla moderna figura del lavoratore mobile. La creazione di un conto personale per il lavoratore mobile permetterebbe a quest'ultimo di costruirsi una posizione contributiva a livello europeo.

L'utilizzo della parola "conto" richiama alla mente uno strumento finanziario nel quale siano accumulati i crediti contributivi maturati durante la prestazione lavorativa resa in luoghi e Paesi diversi. Tuttavia un'interpretazione in questo senso, sarebbe riduttiva, per non dire insostenibile per l'economia degli Stati membri.

²⁶ Commissione Europea, Direttiva 2003/41/CE, (14).

Il conto personale potrebbe essere pensato per rispondere a una duplice funzione. Al fine di ristabilire la parità di trattamento tra lavoratori con carriere più o meno discontinue, il conto personale permetterebbe il parziale accreditamento economico dei diritti acquisiti per i periodi di contribuzione inferiori alle 52 settimane. Inoltre, il conto personale permetterebbe al lavoratore mobile di registrare, ad ogni cambiamento di luogo o Paese, il valore nominale dei diritti contributivi acquisiti al fine conoscerne immediatamente l'importo e lo Stato che in futuro sarà chiamato all'erogazione del trattamento previdenziale pro-rata. Il nuovo strumento permetterebbe così di superare il secondo ostacolo dell'attuale sistema di coordinazione, ossia quello dell'inefficienza burocratica. Il lavoratore avrebbe la possibilità di ottenere informazioni chiare e aggiornate sul proprio montante contributivo già nel corso della sua vita professionale senza dover rimandarne la verifica ad un momento successivo in cui potrebbe essere troppo tardi per "aggiustare" la situazione.

Dal punto di vista amministrativo, ricorrendo per il trattamento previdenziale obbligatorio il principio della coordinazione dei diversi sistemi nazionali, l'opzione del conto personale dovrebbe essere introdotta già a questo livello. Gli istituti previdenziali di ciascun Paese sarebbero chiamati a gestire il conto personale secondo le regole della totalizzazione. Rispetto alla situazione attuale, il conto personale permetterebbe di ottenere la valutazione circa la maturazione dei periodi contributivi nel momento in cui l'assicurato lascia l'istituto di previdenza, anziché a posteriori. In alternativa, potrebbe essere valutata la possibilità di disegnare il conto personale come un istituto paneuropeo prendendo spunto dal regime pensionistico complementare pensato a favore dei ricercatori²⁷. Possibilità quest'ultima più dispendiosa e complessa dal punto di vista legislativo. Rispetto alle critiche sollevate nei confronti della proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio circa la trasferibilità dei diritti a pensione complementare, da cui il conto personale trae parziale spunto, il dato economico è quello che presenta l'ostacolo maggiore alla sua realizzazione concreta. Qualora si decidesse di utilizzare il conto personale come strumento finanziario nel quale trasferire non solo il valore contributivo nominale, bensì anche quello economico, l'impatto monetario potrebbe essere parzialmente ridotto prendendo in considerazione i soli crediti da previdenza professionale²⁸. In altre parole, oggetto di trasferimento potrebbe essere il solo ammontare contributivo determinato dalla differenza tra i contributi versati dal lavoratore e quelli necessari a garantire una rendita minima che permetta la sussistenza di base dell'assicurato²⁹. Diversamente, in caso di trasferimento del solo valore nomi-

²⁷ Commissione Europea, *Comunicazione della Commissione al Parlamento Europeo, al Consiglio, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle Regioni. Un partenariato rafforzato per lo Spazio europeo della ricerca a favore dell'eccellenza e della crescita*, COM(2012) 392 final, 2012, Bruxelles. Il riferimento è al nuovo regime pensionistico paneuropeo denominato *RESAVER, Retirement Savings Vehicle for European Researcher Institutions*, il quale prevede la possibilità, per i ricercatori, di spostarsi liberamente senza preoccuparsi di come mantenere i propri contributi pensionistici complementari. Il regime pensionistico consentirà ai ricercatori di restare affiliati alla stessa cassa previdenziale anche quanto cambiano sede di lavoro o si trasferiscono in un altro paese.

²⁸ Cfr. LFLP, Legge federale svizzera sul libero passaggio nella previdenza professionale per la vecchiaia, i superstiti e l'invalidità (RS 831.42). L'articolo 3, primo comma prevede che: "se l'assicurato entra in un nuovo istituto di previdenza, il precedente istituto di previdenza deve versare le prestazioni di uscita al nuovo istituto".

²⁹ L'idea del conto personale prende come riferimento il sistema previdenziale svizzero che basa la previdenza di vecchiaia, invalidità e morte sul principio dei tre pilastri. Il primo pilastro copre i bisogni di base dell'assicurato e vi appartengono l'Assicurazione Vecchiaia e Superstiti e l'Assicurazione Invalidità. Il secondo pilastro viene anche chiamato Cassa Pensione o Previdenza Professionale. La sua funzione è quella di assicurare al beneficiario in caso di vecchiaia, invalidità o morte, combinato con le prestazioni del primo pilastro, un adeguato tenore di vita. Si compone di una parte obbligatoria e di una parte volontaria. La prima è rivolta ai lavoratori subordinati che superano una determinato soglia di reddito. Il terzo pilastro, chiamato anche previdenza individuale, offre una copertura aggiuntiva alle prestazioni del primo e del secondo pilastro. In altre parole, si tratta del regime previdenziale complementare.

nale dei contributi maturati, la sostenibilità economica del conto personale sarebbe più semplice. Il “pagamento” della somma contributiva sarebbe richiesto solo all’insorgere di un caso di previdenza, ovvero nel caso in cui il lavoratore manifesti la necessità di sommare quel determinato periodo contributivo per accedere alla prestazione previdenziale. In alternativa, il conto personale potrebbe prevedere l’opzione del riscatto volontario, parziale o totale, delle settimane di contribuzione.

In conclusione, la versatilità del conto personale dimostrata nei confronti del mercato del lavoro e del sistema previdenziale si presta a perseguire il risultato della “*messa in sicurezza dei percorsi e la mobilità professionale*”³⁰, tema caldo del moderno mercato del lavoro. Alcune azioni, seppure differenti per oggetto e termini di realizzazione, sono state proposte sia in ambito comunitario, che nazionale³¹. Il segnale è sicuramente positivo, ma la strada da percorrere per la realizzazione di un moderno sistema previdenziale europeo è ancora molto lunga.

³⁰ MAGGI-GERMAIN N., *Il conto personale di attività: Requiem for a dream?*, in CASANO L., IMPERATORI G., TOURRES C., (a cura di) *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso la “Statuta dei lavori” di Marco Biagi?*, Adapt Labour Studies, 56, 2016, p. 46.

³¹ CHAUCHARD J-P., *Un droit à la complémentaire santé pour tous*, in Le Droit Ouvrier, 807, 2015, 598 ss., Il riferimento è al *compte personnel d’activité*, Loi n. 2015-9494 relativa al dialogo sociale e all’occupazione del 17 agosto 2015, art. 38 et C. const. n. 2015-720 DC del 13 agosto 2015. L’entrata in vigore dello strumento è prevista per il primo gennaio 2017 e si tratterebbe di un conto personale di attività che riunisce, dall’ingresso nel mercato del lavoro e lungo tutto il corso della vita professionale, indipendentemente dallo status occupazionale, i diritti sociali personali utili a rendere sicuri i percorsi professionali. Allo stato attuale il CPA (conto personale di attività) è intitolato “rendere sicuri i percorsi e costruire le basi di un nuovo modello sociale per l’era digitale” e dovrebbe raggruppare sotto uno stesso istituto il precedenti “conto personale di formazione”, il “conto personale di prevenzione per i lavori usuranti” e il “conto per l’impegno civico”. Lo scopo del CPA è consentire al suo titolare di trasferire un diritto acquisito e non utilizzato in una precedente attività professionale ad un’altra, realizzando così la portabilità del diritto. I diritti convertiti in “punti” potranno essere utilizzati per diverse finalità; a tal proposito si parla di fungibilità dei diritti.