



I giovani e il sistema pubblico delle pensioni in Spagna: la necessità di un'analisi

DI FRANCISCO JAVIER HIERRO HIERRO*

Abstract - *This collaboration addresses the impact, which has been somewhat neglected until now, of the unique characteristics of the labor market as regards Spanish youth on the public pension system. Upon the renewal of the Toledo Covenant in 2020, special consideration was given to the fact that the precarious employment situation of young people had very adverse effects on the social protection model, and tools for change were contemplated. The following pages are devoted to their presentation and analysis.*

Riassunto - *In questo lavoro si affronta l'incidenza, abbastanza vituperata fino a questo momento, delle singolari caratteristiche del mercato del lavoro per la gioventù spagnola sul sistema pubblico delle pensioni. Dal rinnovo del Patto di Toledo 2020 è stato preso in considerazione in modo particolare il fatto che la precarietà lavorativa dei giovani presenti effetti molto avversi sul modello di protezione sociale, prevedendo strumenti di cambiamento. Le pagine che seguono sono dedicate alla presentazione e all'analisi di tale cambiamento.*

Keywords *youth, pensions, reform, Toledo Covenant*

Parole chiave *giovani, pensioni, riforma, Patto di Toledo*

Sommario: *I. Pensioni e gioventù: così lontane, così vicine. 1. Un lungo periodo di disaffezione. 2. Un approccio dal punto di vista delle politiche occupazionali attive. 3. La sua trasposizione espressa nel testo. II. Una realtà che necessita di un'azione diretta. 1. Una nota prelimi-*

** Professore titolare della Cattedra di Diritto del Lavoro e della Previdenza Sociale, Universidad de Extremadura.*

Il presente lavoro viene svolto nell'ambito del Progetto di ricerca «Sostenibilidad y suficiencia del sistema público de pensiones: ¿un diálogo imposible?», RETOS 2017 Rif. DER2017-86394-C2-1-R, finanziato dal Ministero dell'Economia, Industria e Competitività (oggi Ministero della Scienza e dell'Innovazione –Agenzia Statale per la Ricerca) e dal Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR).



nare. 2. L'instabilità lavorativa. 3. L'opportuna sensibilizzazione sociale. 4. La particolare attenzione al collettivo di borsisti. III. Una nota conclusiva

I. PENSIONI E GIOVENTÙ: COSÌ LONTANE, COSÌ VICINE

1. UN LUNGO PERIODO DI DISAFFEZIONE

Gioventù e sistema pubblico delle pensioni sembrano a prima vista concetti contrapposti. Due realtà se non altro antagoniste. Nozioni che, sebbene integrino lo stesso rovescio della medaglia che è la vita, si danno le spalle e transitano come corpi autonomi e indipendenti. La vigoria della giovinezza si mostra estranea e lontana dalla decrepita vecchiaia. L'esperienza raggiunta con la terza o quarta età purtroppo non si può restituire agli anni della fanciullezza.

L'enorme spazio di tempo che scorre tra l'una e l'altro fa sì che le eventuali conseguenze che nel secondo possono spiegare le azioni che si intraprendono nel primo vengano percepite non solo come qualcosa di lontano, distante o remoto, bensì in molte occasioni come improbabili o insperate.

Da una parte, l'incertezza, che il futuro sempre genera, ancor più quando si parla del lungo periodo, fa sì che l'incertezza tra entrambe le materie viste dalla prospettiva della gioventù sia stata una costante. Forse essendo beninteso che il passare del tempo, gli anni a venire, il passaggio per diversi stadi lavorativi vengano in gran misura a rimediare gli effetti dannosi che la disoccupazione e la precarietà lavorativa degli anni della gioventù possano causare sulla protezione erogata dal sistema nel momento in cui si raggiunge l'età pensionabile.

Dall'altra, un aspetto messo a confronto, poiché quando si osserva in lontananza, dalla torre di vedetta conquistata con la vecchiaia, non si può tornare indietro. L'ambiente creato risulta essere già irrimediabile, rimane immobile e scevro di ogni rimedio possibile.

In definitiva, da qualunque piano, iniziatico o finalista, si guardino questi termini si apprezza distanziamento e lontananza temporale e sociologica.

Un buon esempio di questa disattenzione e disaffezione tra gioventù e sistema pubblico delle pensioni si constata anche in gran misura nelle raccomandazioni che precedono quelle realizzate nell'anno 2020 delle quali si parlerà in seguito.

Le linee guida di riforma del sistema di protezione sociale non hanno affrontato in modo diretto e completo le conseguenze dei modelli di impiego precario svolti dalle persone giovani o, cosa ancora più grave, gli elevati tassi di disoccupazione che accompagnano questo collettivo si dispiegano sul presente e sul futuro del sistema pensionistico.

Queste materie non si sono volute vedere come questioni proprie della disciplina di protezione, se non da poco tempo, essendo rimaste sino ad oggi incastonate in altre tematiche correlate (fondamentalmente politiche occupazionali).

Tuttavia, non si può non ricordare che il fine ultimo delle raccomandazioni del Patto di Toledo originali e anche di quelle rinnovate non è altro che analizzare i problemi strutturali del sistema previdenziale e indicare le principali riforme da attuare al fine di garantire la fattibilità del sistema pubblico delle pensioni e di evitare maggiori deficit pubblici nel bilancio di previsione dello Stato¹.

¹ Cfr. *Aprobación por el Pleno de la Cámara del texto aprobado por la Comisión de Presupuestos sobre la base del Informe de la Ponencia para el análisis de los problemas estructurales del sistema de la Seguridad Social y de las principales reformas que deberán acometerse, así como votos particulares*, BOCG –Congreso de los Diputados–, n. 134, del 12 aprile 1995, p. 3. Sui fondamenti del Patto di Toledo, cfr. lo studio chiarificatore e conciso di I. GUTIÉRREZ CASSILLAS, *El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto y revisión parlamentaria*, in «*Revista de las Cortes Generales*», n. 103, 2018, pp. 399-428.

Sulla tematica esposta, si veda ampiamente la magnifica opera di F. J. ORRICO FERNÁNDEZ, *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: un dúo difícil de conciliar. Perspectiva de la situación en España y en la Unión Europea*, Cizur Menor, Thomson Reuters&Aranzadi, 2018, in cui l'autore stabilisce l'obiettivo di offrire le proposte più efficaci in modo che le pensioni (nella fattispecie di vecchiaia) siano sostenibili e sufficienti.

Vale a dire che da questo aspetto si conclude che le connessioni tra entrambe (gioventù e protezione sociale) si presentano straordinariamente rilevanti a breve, medio e lungo termine.

Malgrado ciò, per un gran numero di anni la situazione delle persone giovani è passata inavvertita o, in altri termini, è stata in maggior o minor misura disattesa nei testi relativi alle riforme che devono essere intraprese nel sistema di protezione sociale, contenenti, se del caso, più di una chiamata collaterale o puntuale su una determinata questione specifica relativa a questo collettivo.

Dunque, nulla viene concretizzato nel testo dell'anno 1995². Le 15 raccomandazioni originali del Patto di Toledo mettono a tacere qualunque aspetto su tale particolare. Non vi è contenuta alcuna allusione, né esplicita né implicita, alle persone giovani, alla loro situazione nel mercato del lavoro e agli eventuali inconvenienti che possano svilupparsi nel modello di protezione sociale creato, nel momento presente o in futuro.

In modo tangenziale e in merito all'età pensionabile, nell'anno 2003 si inserisce un riferimento contrapposto, ovvero si utilizzano i tassi elevati di disoccupazione delle persone giovani di età inferiore a 30 anni per criticare l'estensione dell'età della pensione oltre i 65 anni³. Si sottolinea quindi che la possibilità di rendere compatibile un lavoro part-time con la pensione, nonché di stabilire nuove detrazioni nelle contribuzioni aziendali per l'assunzione di persone che hanno raggiunto l'età della pensione⁴ agiscono contro altre politiche di incoraggiamento dell'occupazione in segmenti della popolazione che presentano alte cifre di disoccupazione, in particolare dei giovani minori di 30 anni.

²Cfr. BOCG –*Congreso de los Diputados*–, n. 134, cit., pp. 15-18.

³Cfr. Raccomandazione n. 11 del rapporto *Informe de la Comisión no permanente para la valoración de los resultados obtenidos por la aplicación de las recomendaciones del Pacto de Toledo. Texto del Informe y votos particulares*, BOCG –*Congreso de los Diputados*–, n. 596, del 2 ottobre 2003, p. 95.

⁴Entrambe le misure stabilite dalla legge 35/2002 del 12 luglio, sulle misure per stabilire un sistema di pensionamento graduale e flessibile.

Si constatano, prosegue la raccomandazione, le nefaste conseguenze di queste misure in merito all'inserimento di nuove persone nel mercato del lavoro, per cui la Commissione «esorta a modificare la regolamentazione del pensionamento flessibile, riprendendo la possibilità di stabilire una data di pensionamento obbligatoria».

Come è stato indicato, un'allusione in senso negativo; ma nulla viene detto sulle azioni da intraprendere sul collettivo di persone giovani caratterizzato dalle enormi difficoltà descritte nell'inserimento nel mercato del lavoro e delle relative variazioni delle pensioni.

2. UN APPROCCIO DAL PUNTO DI VISTA DELLE POLITICHE OCCUPAZIONALI ATTIVE

Si è dovuto aspettare fino al 2011, con il *Rapporto sulla valutazione e la riforma del Patto di Toledo*⁵, perché la situazione di questo gruppo (i giovani), senza che occupasse un suo posto, ricevesse un'attenzione individualizzata in merito al sistema di protezione sociale. Nel momento in cui si fa riferimento agli incentivi per l'impiego (raccomandazione n. 6)⁶ si avvertono dalla Commissione non permanente di monitoraggio e valutazione degli accordi del Patto di Toledo le conseguenze negative che per la protezione sociale comportano la persistente temporaneità e precarietà delle condizioni di lavoro delle persone giovani, nonché i loro elevati indici di rotazione. Ciò impedisce, afferma la Commissione, l'accumulo di carriere contributive minimamente prolungate e, di conseguenza, determina pensioni future di vecchiaia di scarso ammontare.

Il ruolo delle pubbliche amministrazioni con l'avvio delle politiche educative e formative che si ricollegano al mercato del lavoro, assieme all'aumento delle politiche attive di occupazione specifiche per

⁵Cfr. BOCG –*Congreso de los Diputados*–, n. 513, del 31 gennaio 2011, pp. 23-32.

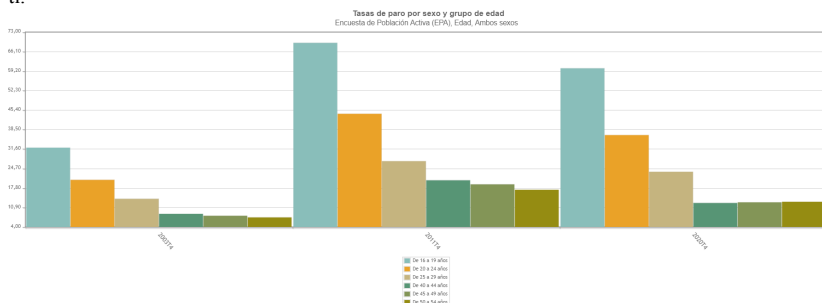
⁶Cfr. BOCG –*Congreso de los Diputados*–, n. 513, cit., p. 25.

giovani disoccupati e per coloro i quali accedono per la prima volta al mercato del lavoro sono le ricette promosse dalla Commissione non permanente⁷.

Non si può non citare nelle prime battute di questa collaborazione, e malgrado il tardivo inserimento delle persone giovani nelle raccomandazioni del Patto di Toledo, che le loro opportunità occupazionali hanno un valore molto importante per il sistema pensionistico.

Da una parte, come già indicato nelle raccomandazioni dell'anno 2011, anche se nell'ambito dell'individualità, le condizioni di lavoro in cui si sviluppano le prestazioni dei servizi ad esse riservati auspicano difficoltà preponderanti per l'ottenimento di una pensione di vecchiaia costruita sulla base di lunghe carriere contributive⁸. Inoltre, è importante ricordare che le ultime riforme parametriche che ade-

⁷ Forse l'oblio, voluto o meno sino ad oggi, troverà una possibile giustificazione nel fatto che le cifre di disoccupazione delle persone giovani, sebbene sempre significativamente più elevate rispetto ai gruppi di età tra i 40 e i 54 anni (e utilizzate come strumento di critica espresso nell'anno 2003), si posizionano in una zona «intermedia o accettabile»; si potrebbe persino dire che sono elevate, ma gestibili; tuttavia in questo momento diventano particolarmente allarmanti.



Cfr. <https://www.ine.es/jaxiT3/Datos.htm?t=4086#!tabs-tabla>.

⁸ Come anche nel breve termine. Non tanto nell'accesso a determinate prestazioni temporanee che richiedono periodi contributivi limitati nel tempo e facilmente raggiungibili, ma piuttosto in quanto all'ottenimento di tali prestazioni con montanti ottimali. Le modalità di assunzione offerte implicano stipendi bassi e di conseguenza basi contributive ugualmente basse.

guano le aliquote percentuali per il computo del montante della pensione di vecchiaia secondo gli anni di contributi versati agiscono a detrimento di essa⁹.

In più, dal punto di vista della collettività o della solidarietà intergenerazionale, come piace chiamarla, c'è da dire che il sistema pensionistico pubblico spagnolo si basa su un modello distributivo¹⁰, completato da una protezione di carattere privato (piani collettivi o individuali di pensioni¹¹). Sono i contributi al sistema di quella massa di

⁹Cfr. J. APARICIO TOVAR, *El Pacto de Toledo en tiempos de la Covid-19*, in «RDS», n. 91, 2020, p. 35.

¹⁰ Aspetto questo in cui si insiste in modo esplicito nelle raccomandazioni del Patto di Toledo 2020, essendo la sua raccomandazione - iniziatica, generale o introduttiva - una difesa espressa e forte dell'attuale sistema di distribuzione e, di conseguenza, di rifiuto e opposizione nei confronti del modello di capitalizzazione.

Questa non è comunque una questione nuova. Si può leggere qualcosa di simile nella raccomandazione 0 del Patto di Toledo 2011 ed estrarre quanto disposto nella nona e decima raccomandazione degli accordi del 1995 e del 2003. Cfr. in tal senso, J. L. MONEREO PÉREZ e G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)*, in «RDSS», n. 25, 2020, p. 14.

Tra molti altri esempi si può citare a questo proposito la posizione maggioritaria espressa dal Congresso dei deputati contenuta da alcuni anni nella Mozione del *Grupo Parlamentario Popular en el Congreso*, che mira a raggiungere un gran patto nazionale per rafforzare e garantire il nostro sistema pubblico di pensioni nel quadro del Patto di Toledo (cfr. *BOCG –Congreso de los Diputados–*, n. 18, del 21 settembre 2016, p. 15) che, votata nei termini dell'emendamento transazionale presentato da *Grupo Parlamentario Popular en el Congreso, Socialista, Ciudadanos, Vasco (PNV) e Mixto*, diede il seguente risultato: voti espressi, 339; a favore, 267; astensioni, 72 (cfr. *DS –Congreso de los Diputados–*, n. 16, del 22 novembre 2016, p. 47).

In definitiva, il contenuto della Mozione recita essenzialmente:

«Il Congresso dei Deputati ribadisce il solido impegno di mantenere e migliorare il sistema pubblico delle pensioni, basato sulla distribuzione e sulla solidarietà [...]» (Cfr. *BOCG –Congreso de los Diputados–*, n. 62, del 1° dicembre 2016, pp. 12-13).

¹¹Cfr. in estenso, J.L. MONEREO PÉREZ, *Los Planes de Pensiones en el Sistema de protección social: configuración técnica y orientaciones de la reforma*, in AA.VV. «La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor José Vida Soria con motivo de su jubilación» (a cura di J. L. MONEREO PÉREZ, C. MOLINA NAVARRETE e M.^a N. MORENO VIDA), Granada, Comares, 2008, pp. 1417-1474; e J.A. FERNÁNDEZ BERNAT, *La política del derecho comunitaria de apoyo a los planes privados de pensiones: nuevas medidas para su relanzamiento*, in «REDT», n. 214, 2018, pp. 55-89 e *Los planes y fondos de pensiones*

lavoratori che consente in parte il sostentamento delle pensioni attuali.

In modo eloquente la dottrina scientifica indica che «è imprescindibile adottare una politica attiva orientata alla piena occupazione di qualità rivolta ai giovani e ai lavoratori di una certa età disoccupati»¹² come salvaguardia reale dell'attuale sistema previdenziale e del sottosistema di pensioni pubbliche in particolare.

3. LA SUA TRASPOSIZIONE ESPRESSA NEL TESTO

Il valore dell'occupazione delle persone giovani in condizioni dignitose o decenti¹³ si traduce in definitiva nel migliore strumento per garantire la fattibilità (per usare i termini del 1995) o sostenibilità (nelle rielaborazioni dell'anno 2020) del sistema. Senza un mercato di lavoro che rifiuti la precarietà delle relazioni lavorative e dia la priorità alla stabilità occupazionale si è destinati alla crisi permanente del sistema di protezione sociale¹⁴.

en el contexto de la reforma de los sistemas de protección social: ¿continuidad o renovación?, in «RGDTySS», n. 31, 2012.

¹²Cfr. J.L. MONEREO PÉREZ e G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)*, cit., p. 30.

¹³ O di qualsiasi altro collettivo.

Cfr. M. RODRÍGUEZ-PIÑERO e BRAVO-FERRER, *Derechos en el trabajo y trabajo decente* e J.L. GIL Y GIL, *Concepto de trabajo decente*, mon. *La promoción del trabajo decente como respuesta de la OIT ante la crisis económica y financiera*, in «RL», n. 15-18, 2012, pp. 67-76 e 77-120, rispettivamente; e J.L. GIL Y GIL, *Trabajo decente y reformas laborales*, in «Revista Derecho Social y Empresa», n. 7, 2017, pp. 1-58.

¹⁴ Ciò nonostante, questo richiede il tanto ambito cambio del modello produttivo. Aspetto ripetutamente voluto e difficilmente raggiungibile. Cfr. un'allusione a questa questione tra le molte altre espresse nel corso degli anni nell'intervento, su sua stessa richiesta, del Presidente del Governo (Sánchez Pérez-Castejón) in sede plenaria del Congresso dei deputati per informare riguardo al suo programma di Governo (e per rendere conto in merito al Consiglio europeo tenutosi il 28 e 29 del mese di giugno), DS *-Congreso de los Diputados-*, n. 138, del 17 luglio 2018, pp. 10-11.

Il *Rapporto sulla valutazione e la riforma del Patto di Toledo 2020* partecipa, come mai prima d'ora, in modo forte e chiaro a questa sensibilità¹⁵. Varie sono le occasioni nelle quali si riferisce alle persone giovani, le quali ora occupano un luogo che in alcun modo può essere qualificato come secondario o aneddotico; piuttosto, al contrario, irrompono come veri e propri garanti del sistema.

Da una parte, già nella raccomandazione n. 0, «Difesa del mantenimento e del miglioramento del sistema pubblico pensionistico», e solo dopo aver garantito che il sistema previdenziale costituisce la «colonna vertebrale dello Stato del benessere» e aver ripassato i principi sui quali esso si fonda (universalità, unità, solidarietà, uguaglianza e sufficienza), le persone giovani vengono considerate una categoria di «protagonisti essenziali nel rafforzamento» dello stesso.

Sono innumerevoli le occasioni nelle quali dalla tribuna di relatori della Camera bassa sono state pronunciate queste parole. Il cambiamento, tuttavia, non è semplice e richiede entusiasmo e definizione.

Sulla remora che comporta il sistema educativo attuale per il cambiamento di modello produttivo, cfr. F.J. HIERRO HIERRO, *Jóvenes desempleo y formación ¿apuestas desenfocadas?*, Cizur Menor, Thomson Reuters&Aranzadi, 2019.

Questo preteso cambiamento di modello esige una trasformazione profonda del sistema educativo, che agisca con generazioni formate e preparate per i radicali e vertiginosi cambiamenti che si avvicinano nel momento attuale e che saranno intensi in futuro.

¹⁵Cfr. BOCG –*Congreso de los Diputados*–, n. 187, del 27 novembre 2020, p. 59.

Ci si può accostare a questo testo consultando J. APARICIO TOVAR, *El Pacto de Toledo en tiempos de la COVID-19*, cit., pp. 15-35; J.L. MONEREO PÉREZ e G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El Pacto de Toledo 25 años después. A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020*, cit., pp. 13-32 e J.A. PANIZO ROBLES, *De nuevo el «Pacto de Toledo». Breve análisis de las recomendaciones del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020*, in «RTySS» (CEF), accessibile su https://www.laboral-social.com/sites/laboral-social.com/files/PANIZO-ROBLES_PACTOTOLED020_ANALISIS.pdf.

Il testo espone in modo nitido l'interesse¹⁶ che la gioventù recuperi la fiducia persa nel modello di protezione sociale e si dichiara a favore dell'adozione «di qualunque misura necessaria per renderla partecipe della necessità di ricomporla e dei suoi vantaggi».

Per questo, assieme all'adozione di riforme legislative di rilievo, il lavoro pedagogico diventa uno strumento fondamentale, essenziale.

Per quanto ovvio, è necessario insistere su questi postulati. La costruzione di un sistema di distribuzione si basa sulla solidarietà intergenerazionale. Lavoratori, contribuenti, pensionati, beneficiari di prestazioni appartengono a questo insieme indivisibile che forma il sistema di protezione sociale. Mantenerlo è possibile solo con il coinvolgimento della gioventù. La disaffezione del modello conduce alla sua distruzione¹⁷.

Dall'altra, in modo più individualizzato e conciso per la materia cui si riferisce, anche con meno retorica ed evitando di ricorrere ad aggettivazioni superlative, nella raccomandazione n. 6, «Incentivi per l'occupazione» si legge il parere della Commissione di monitoraggio relativo al fatto che la promozione dell'occupazione giovanile esige

¹⁶ In senso negativo, è vista come una preoccupazione da J.A. PANIZO ROBLES, *De nuevo el «Pacto de Toledo». Breve análisis de las recomendaciones del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020*, cit., p. 5.

¹⁷ Nonostante gli anni trascorsi è tuttora vigente in merito il comma terzo del punto I.1 della E. di M. della legge 193/1963, del 28 dicembre sulle Basi previdenziali, ove si afferma che «Consapevoli del fatto che senza rivolgersi alla solidarietà nazionale davanti alle situazioni o contingenze tutelate, la Previdenza Sociale non è altro che un artificio tecnico senza una vera e propria radice comunitaria, la legge concepisce quest'ultima come un dovere nazionale che impone sacrifici ai giovani rispetto agli anziani; ai sani rispetto ai malati; agli occupati rispetto a coloro i quali si trovano in condizioni di disoccupazione; ai vivi rispetto alle famiglie dei deceduti, e a quelli che non hanno oneri familiari rispetto a quelli che li hanno; infine, alle persone con attività economiche in crescita e prosperità rispetto ai settori depressi».

un esame differenziato che deve riguardare una raccomandazione specifica.

Infine, gli elementi precedenti, oltre alla concretezza soggettiva riguardante i borsisti, si sintetizzano in una nuova raccomandazione denominata «Gioventù e Previdenza Sociale», indicata definitivamente con il n. 14¹⁸.

Tale Raccomandazione e i riferimenti ad essa si espongono in altre sezioni. Nelle raccomandazioni aggiornate del Patto di Toledo 2020, il valore conferito alla gioventù è straordinario.

II. UNA REALTÀ CHE NECESSITA DI UN'AZIONE DIRETTA

1. UNA NOTA PRELIMINARE

Oltre al valore intrinseco che fa sì che le rinnovate raccomandazioni del Patto di Toledo 2020 inseriscano un trattamento specifico delle persone giovani e del loro rapporto con il sistema pubblico pensionistico rispetto ai documenti precedenti (raccomandazione n. 14)¹⁹, ol-

¹⁸ Nel testo approvato dalla Commissione di monitoraggio e valutazione questa raccomandazione risulta essere la 17 bis (cfr. BOCG –*Congreso de los Diputados*–, n. 175, del 10 novembre 2020, pp. 60-75), ma è stata rinumerata dopo il dibattito in seduta plenaria della Camera bassa.

Da questo emerge che le raccomandazioni non hanno né seguono una sequenza corrispondente al loro grado di importanza, non si raggruppano per affinità di tematiche né si gerarchizzano con un criterio temporale o di entrata, bensì si posizionano in base a elementi di opportunità politica. Avendo soppresso la raccomandazione n. 14 del «Rapporto di valutazione e riforma del Patto di Toledo 2011» (*Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo 2011*), dal titolo «Trattamento fiscale delle pensioni», questa numerazione si attribuisce ora ai rapporti tra la gioventù e il sistema pensionistico. Materie, come si può osservare, completamente distanti. Cfr. I. GUTIÉRREZ CASSILLAS, *El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto y revisión parlamentaria*, cit., p. 409, con un riferimento al fatto che questo documento risponde negli aspetti formali alle convenzioni parlamentari.

¹⁹ Assieme a quello aggiunto degli altri riferimenti citati nel testo di cui sopra.

trepassando confini temporali completamente artificiosi²⁰, questo si incrementa in modo esponenziale man mano che si amplificano le tematiche oggetto d'interesse che la dotano di contenuto²¹.

Non si definisce il testo in esclusiva, come si fece nell'anno 2011, nel flusso esistente tra gioventù e mercato del lavoro, attraverso una diagnosi sommaria su di esso e sulle sue cause, mentre si presentano proposte di soluzione dal punto di vista della Previdenza Sociale (per raggiungere carriere lunghe che garantiscano di percepire in futuro pensioni dignitose).

Per la nuova raccomandazione si definisce una doppia estensione, materiale e soggettiva con un elemento di successo che può essere aggettivato come parziale o disuguale.

In primo luogo, nel campo materiale. Si addentra in un elemento che si considera fondamentale, di straordinario valore e intimamente vincolato al soddisfacimento ottimale della sostenibilità e della sufficienza del sistema pubblico pensionistico²². Si sostiene il fatto che la gioventù recuperi la fiducia perduta nel sistema²³. E questo va inesorabilmente in parallelo con le azioni che si intraprendono nel mercato

²⁰ La dottrina scientifica taccia questo fatto di «strano», cfr. J.L. MONEREO PÉREZ e G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020)*, cit., p. 28.

²¹ Su questa raccomandazione i gruppi parlamentari *Republicano* ed *Euskal Herria Bildu* hanno espresso un voto contrario numerato anch'esso con il 14 intendendo che l'analisi effettuata risulta essere incompleta. Cfr. BOCG –*Congreso de los Diputados*–, n. 187, cit., pp. 125-126.

²² D'accordo con i principi fondatori del Patto di Toledo.

²³ Come indica PANIZO ROBLES, in questa raccomandazione spicca tra gli aspetti fondamentali quello di generare diritti di pensione per la persona giovane, facendo dipendere da essa la maggiore o minore forza economica del sistema stesso, cfr. J.A. PANIZO ROBLES, *De nuevo el «Pacto de Toledo». Breve análisis de las recomendaciones del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020*, cit., p. 29.

del lavoro²⁴. Il vero e proprio strumento per trasformare le persone giovani, per usare le parole della Commissione di monitoraggio, nei «protagonisti essenziali del rafforzamento del sistema pensionistico e del principio di solidarietà intergenerazionale» risiede nel loro accesso all'occupazione in condizioni di stabilità e qualità.

In secondo luogo, sul piano soggettivo. Senza togliere importanza al posizionamento gerarchico (terzo luogo), malgrado non si possa evitare di affermare che la sua concretezza, dettaglio e parzialità sembrano ben rispondere a questioni di interessi di parte od opportunistici²⁵, ma include un'allusione atta a garantire e a migliorare la protezione sociale del collettivo dei borsisti.

In definitiva, due elementi, i primi che si presentano interconnessi pretendendo essere generali, eccezionali e trascendenti nella salvaguardia del sistema di protezione sociale nel suo insieme; e un terzo elemento che vi si aggiunge e completa il punto quale invitato, sebbene si intenda che viene citato per un aspetto semplicemente circostanziale, ovvero per la fascia d'età²⁶.

²⁴ Evidenziando la precarietà e la sottoccupazione cui si trovano esposte le persone giovani quali una delle cause del discredito del sistema pensionistico tra i giovani, J.A. PANIZO ROBLES, *De nuevo el «Pacto de Toledo». Breve análisis de las recomendaciones del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020*, cit., p. 29.

²⁵ O parafrasando GUTIÉRREZ CASILLAS, sulle convenzioni parlamentari, I. GUTIÉRREZ CASILLAS, *El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto y revisión parlamentaria*, cit., p. 409.

²⁶ Non si vuol affermare che le persone beneficiarie di borse di studio non meritino una maggior protezione sociale e il diritto a una carriera professionale adeguata, anche con l'intervento dell'Ispettorato del Lavoro e delle Politiche Sociali, se necessario, bensì che non si ritiene adeguata una individualizzazione o specificazione così esplicita in un documento dalle pretese generaliste.

Ecco perché si condividono maggiormente le prime due azioni contenute nella raccomandazione.

2. L'INSTABILITÀ LAVORATIVA

Così, in primo luogo la raccomandazione 14 recentemente concepita segue la scia degli apprezzamenti sottolineati dalla Commissione di monitoraggio nell'anno 2011. Ribadisce in gran misura le considerazioni di allora in merito alla situazione lavorativa dei giovani.

Vale a dire, espone da una parte le enormi difficoltà che le persone giovani riscontrano di occupare e conservare un posto di lavoro²⁷ e avverte, dall'altro, riguardo alle conseguenze negative che ciò comporterà in futuro in quanto alla riscossione delle pensioni che spetteranno a coloro i quali oggi sono giovani.

Le cause si identificano nella raccomandazione stessa: già nelle fasi iniziali od obbligatorie del sistema educativo, segnate da alti tassi di abbandono scolastico precoce e importanti indici di insuccesso scolastico²⁸; anche se può sembrare paradossale, nell'istruzione postobbligatoria, di fronte a un prolungamento «eccessivo» dei periodi formativi²⁹.

Entrambi gli estremi sfociano negli effetti. Sebbene uno, abbandono o insuccesso del o nel sistema educativo, renda difficile l'accesso al mercato del lavoro e conduca a svolgere lavori precari e a vivere situazioni concatenate di emarginazione, l'altro ritarda in «eccesso» l'occupazione di questo collettivo. Sul piano che ci riguarda, contribuzioni al sistema previdenziale basse o inesistenti con importanti

²⁷Cfr. *infra* punto II.3 e 4.

²⁸ Cui è opportuno aggiungere i carenti percorsi formativi configurati, in gran parte anchilosati, e il necessario orientamento nei diversi cicli del sistema educativo di fronte al maggior peso di discipline con particolari difficoltà di inserimento lavorativo, il che offre un risultato a tutt'oggi migliorabile.

²⁹ Sembra che questa aggettivazione si accoppi malamente con il preteso ampliamento dell'istruzione obbligatoria fino a diciotto anni e oggi rinviata.

vuoti contributivi di fronte a periodi più o meno lunghi di disoccupazione e la percezione, nel migliore dei casi, di prestazioni assistenziali e la riduzione significativa delle carriere contributive.

Nei termini della Commissione, impedimenti «per accumulo di carriere contributive minimamente prolungate, pregiudicandone le contribuzioni e, di conseguenza, le relative future pensioni». Vi si aggiungono i deficit delle entrate per il pagamento delle pensioni attuali.

In queste raccomandazioni rielaborate, così come succedeva all'inizio del decennio appena concluso, si definiscono anche le possibili soluzioni. Così, da un lato si rinnova il valore delle politiche che agevolano il passaggio dal sistema educativo al mercato del lavoro, con un interesse particolare nel favorire la formazione professionale e la interrelazione università-impresa³⁰. Dall'altro si promuove il miglioramento dell'ambito delle relazioni lavorative, in termini ampi e generosi, al fine di combattere la precarietà che definisce le relazioni lavorative dei giovani³¹.

Richiama l'attenzione il fatto che tra gli strumenti da utilizzare per correggere questa situazione di distanziamento tra gioventù e mercato del lavoro sia assente ogni genere di riferimento, su questo punto,

³⁰ Sebbene come espresso in lavori precedenti, si deve applicare alla base, modificando comportamenti all'interno del sistema educativo stesso. I momenti di scelta dei percorsi educativi, già nell'istruzione secondaria obbligatoria, ripetuti alle scuole superiori e nella scelta universitaria, segnano le possibilità reali di occupazione dei giovani.

È importante notare come persino per territori le opzioni educative in uno o nell'altro senso hanno un riflesso sul mercato del lavoro, ovvero, con un maggiore o minore indice di occupazione.

³¹ Questa precarietà lavorativa viene identificata dalla Commissione di monitoraggio come segue: alti tassi di lavoro temporaneo, a tempo parziale, situazioni di sottoccupazione ed eccesso di ore straordinarie da svolgere obbligatoriamente, talvolta senza remunerazione.

all'impiego di politiche occupazionali attive³². Questo nonostante il fatto che nella raccomandazione n. 6³³ si affermi che la promozione dell'occupazione dei giovani richiede un'analisi differenziata, facendo pensare che potrebbe esserci un riferimento esplicito su questo particolare.

Bisogna intendere che questa promozione dell'occupazione giovanile debba andare di pari passo esclusivamente con le relazioni tra sistema educativo e mercato del lavoro e adeguamento della normativa del lavoro? In questo spazio ampio, generale e ambiguo, ove si allude al miglioramento dell'ambito delle relazioni lavorative, rientrano anche le politiche attive specifiche? È questa una materia dimenticata e riservata solo ai collettivi identificati nella raccomandazione n. 6, persone con disabilità o a rischio di esclusione sociale e alle vittime della violenza di genere? Avrebbero un posto le persone giovani nei collettivi a rischio di esclusione sociale, dato che sono state menzionate? Quando nella raccomandazione n. 0 si prevede l'applicazione di qualsivoglia misura necessaria affinché i giovani recuperino la fiducia nel sistema, esiste la possibilità che a medio termine si continui a prevedere incentivi per l'assunzione?

Troppi interrogativi per una questione che dovrebbe essere stata risolta in un modo molto più semplice.

Si condivide il generoso sentimento che gira intorno alle raccomandazioni del *Rapporto sulla valutazione e la riforma*, come una sintesi dei principali orientamenti e obiettivi che devono condurre le future riforme del sistema di Previdenza Sociale.³⁴ Solo una redazione am-

³² Il quale, sì, era apertamente contenuto nel testo del 2011.

³³ Si ricorda, da «Incentivi per l'occupazione».

³⁴ Cfr. I. GUTIÉRREZ CASSILLAS, *El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto y revisión parlamentaria*, cit., p. 412.

pia, in grado di coniugare l'imprecisione nei dettagli con l'individuazione delle tematiche centrali di ogni momento può facilitare i consensi così necessari in materia³⁵.

Tuttavia, una volta che, come in questa occasione, è stata definita non come una materia qualsiasi nell'insieme delle riforme necessarie, bensì è stato dato un protagonismo «essenziale» alla gioventù nel rafforzamento del sistema e del principio di solidarietà intergenerazionale, s'intende che le politiche da attuare avrebbero dovuto essere state stabilite in modo più dettagliato³⁶.

3. L'OPPORTUNA SENSIBILIZZAZIONE SOCIALE

Nella realtà descritta delle relazioni tra gioventù e occupazione (alti tassi di lavoro temporaneo, lavoro a tempo parziale, sottoccupazione, eccesso di ore straordinarie senza contributi versati, ecc.) e relative conseguenze nel campo della protezione sociale (difficoltà estreme per ottenere carriere contributive prolungate nel tempo), c'è chi denota nei giovani la principale causa del discredito e del distacco che subisce il sistema pubblico previdenziale³⁷.

³⁵ Se possibile in maggior misura in questo momento con delle Camere significativamente frammentate. I gruppi parlamentari del Congresso dei deputati in questa quattordicesima legislatura sono dieci: *Socialista, Popular en el Congreso, VOX, Confederal de Unidas Podemos-En Comú Podem-Galicia en Común, Republicano, Plural, Ciudadanos, Vasco (EAJ-PNV), Euzkadi Herria Bildu e Mixto*.

³⁶ Questo per quanto nei lavori della Commissione di monitoraggio siano state svariate le occasioni in cui gli onorevoli deputati hanno fatto riferimento alle politiche attive limitate a collettivi con particolari difficoltà di inserimento lavorativo, cfr. l'intervento della Ministra del Lavoro e delle Politiche Sociali (Díaz Pérez) per informare in merito all'oggetto della Commissione (DS -*Congreso de los Diputados*-, n. 102, dell'11 giugno 2020, p. 2 e ss.) in cui si allude al rimodellamento delle politiche attive per generare un nuovo impiego, in particolare dei giovani, delle persone disoccupate o precarie.

³⁷ Cfr. in tal senso, J.A. PANIZO ROBLES, *De nuevo el «Pacto de Toledo». Breve análisis de las recomendaciones del Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020*, cit., p. 29.

La Commissione di monitoraggio verifica questa affermazione. Il punto di partenza porta, come si afferma nella raccomandazione, le persone giovani a convincersi che non accederanno a una pensione pubblica o, nel caso in cui riescano a riscuoterla, questa non sarà sufficiente per poter vivere dignitosamente.

Purtuttavia, sebbene ciò sia vero, si fa fatica a sostenere in termini assoluti il rapporto causa-effetto tra entrambi i contesti.

A novembre del 2018 le pensioni sono il dodicesimo problema più rilevante esistente in Spagna (in termini percentuali del 6,9), dopo la disoccupazione, le droghe, l'insicurezza cittadina, il terrorismo, le infrastrutture, la sanità, ecc.³⁸

Nello stesso mese del 2019 questa stessa tematica si posiziona al nono posto (con una percentuale significativamente maggiore, dell'11,4) tra i principali problemi esistenti in Spagna, solo dopo l'occupazione, i politici, i problemi di tipo economico, l'indipendenza della Catalogna, ecc.³⁹

E nello stesso mese del 2020 occupa il ventottesimo posto (e un tasso dello 0,9) davanti alla Monarchia, ai tagli, ecc. e dopo questioni come la poca civiltà, lo Statuto di Autonomia o la crisi dei valori⁴⁰.

³⁸Cfr. CIS: *Estudio núm. 3231. Barómetro de noviembre 2018*, p. 4 (si può consultare su http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3220_3239/3231/es3231mar.pdf).

³⁹Cfr. CIS: *Estudio núm. 3267. Barómetro de noviembre 2019*, p. 3 (l'accesso elettronico a questo documento si può effettuare su http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3260_3279/3267/es3267mar.pdf).

⁴⁰Cfr. CIS: *Estudio núm. 3300. Barómetro de noviembre 2020*, p. 10 (il vincolo di accesso è http://www.cis.es/cis/export/sites/default/-Archivos/Marginales/3300_3319/3300/es3300mar_Cataluxa.pdf).

In questo breve spazio di tempo, appena un triennio, la situazione economica, sociale e lavorativa di tutta la Spagna è fluttuata notevolmente. Si è passati da una fase di crescita economica costante e di creazione di posti di lavoro negli anni 2018 e 2019 (seguendo la tendenza iniziata nel 2014) a un episodio di importante costrizione e di distruzione del tessuto produttivo nell'anno 2020⁴¹. Il panorama sociale recente ha provocato la regolamentazione di nuove prestazioni sociali non contributive al fine di prevenire e lottare contro la povertà e l'esclusione sociale negli ultimi mesi come conseguenza della pandemia⁴²; le cifre di disoccupazione continuano a crescere mese dopo mese.

Comunque, nonostante lo sgretolamento recente del mercato del lavoro, la percezione sociale sul problema delle pensioni è cambiata in modo drastico, arrivando praticamente a scomparire come elemento perturbatore della società.

⁴¹Cfr. Ministero del Lavoro, delle Migrazioni e della Previdenza Sociale, *Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo*, n. 127, dicembre 2018, p. 7, ove si legge che nel terzo trimestre dell'anno 2018 si raggiungono cinque anni ininterrotti di crescita del PIL, a ritmi vicini al 3 per cento. Il mercato del lavoro, in questo quadro, mostra un comportamento dinamico. Dal 2014 sono stati creati quasi 2,5 milioni di posti di lavoro e la disoccupazione è calata di circa 2,8 milioni di persone (https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/numeros/127/Textoinforme.pdf). D'altra parte, nel Rapporto n. 131, dicembre 2019, p. 7, si afferma che questa crescita economica si consolida, accumulando ininterrottamente sei anni di crescita del PIL, a ritmi più contenuti negli ultimi due anni, aggirandosi intorno al 2,5 per cento. Il mercato del lavoro nota questa riduzione, malgrado la popolazione attiva abbia iniziato un processo di recupero nell'ultimo anno (https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/numeros/131/Textoinforme.pdf). Infine, il Rapporto n. 135, dicembre 2020, pp. 7-8, indica che la previsione di riduzione del PIL nell'anno 2020 si avvicina o supera l'11 per cento, che in termini occupazionali comporta un calo del 5,5 per cento interannuale e la perdita di 1.012.000 posti di lavoro nell'ultimo anno (https://www.mites.gob.es/ficheros/ministerio/sec_trabajo/analisis_mercado_trabajo/numeros/135/Textoinforme.pdf).

⁴² Si veda il Regio Decreto-legge 20/2020, del 29 maggio, con il quale si stabilisce il reddito minimo di sussistenza.

Fino a questo momento non sono state attuate in questo campo riforme legislative di spessore che ammortizzino la preoccupazione sociale per le pensioni⁴³, a parte i continui adeguamenti che risolvono aspetti concreti⁴⁴. Nemmeno il mercato del lavoro è stato rinnovato per ridurre al minimo o eliminare la precarietà che lo caratterizza.

Le circostanze di base, quindi, si sono mantenute inalterate in quanto agli aspetti rilevanti.

Però si vi è stato qualcosa che ha provocato un cambiamento sostanziale. Il messaggio politico e mediatico sul valore dell'accordo in merito al sistema pubblico delle pensioni ha agito come un balsamo senza pari.

⁴³ In linea di massima, si mantengono in sospenso l'indice di rivalorizzazione delle pensioni (per l'anno 2021 ai sensi della disposizione aggiuntiva 48 della legge 11/2020 del 30 dicembre, sui Bilanci di previsione dello Stato per l'anno 2021; come già avvenuto nell'anno 2020 secondo la disposizione aggiuntiva unica del Regio Decreto-legge 1/2020 del 14 gennaio, con cui si stabilisce di rivalorizzare e mantenere le pensioni e le prestazioni pubbliche del sistema previdenziale o, per utilizzare altri termini più farrinosi, riferendosi a un «incremento ulteriore», negli anni 2018 e 2019, secondo quanto contenuto nella disposizione aggiuntiva cinquantunesima della legge 6/2018 del 3 luglio, che approva i Bilanci di previsione dello Stato per l'anno 2018) e il fattore di sostenibilità (Disposizione finale trentottesima, cinque, legge 6/2018 del 3 luglio).

⁴⁴Cfr., per esempio, il bonus del 50 per cento mantenuto nella contribuzione delle imprese nei casi di cambio di posto di lavoro per rischio durante la gravidanza o l'allattamento naturale, nonché nei casi di malattia professionale (Disposizione aggiuntiva centoventitreesima della legge 11/2020 del 30 dicembre).

Si è passati dal crescente scontro parlamentare⁴⁵, dalle mobilitazioni in strada, nei social network⁴⁶ e dai titoli dei giornali interessati nei mezzi di comunicazione, al consenso, all'accordo, all'immagine di unità sulla riforma del sistema pensionistico che si riscontra nel *Rapporto sulla valutazione e la riforma del Patto di Toledo 2020*.

Ecco che si comprende dove risiede invero l'azione da intraprendere relativamente alle persone giovani in materia di pensioni. Il lavoro non è da poco.

Da anni, e risalendo indietro a quanto si possa ricordare della crisi economica degli anni 1994-1996, si ripete insistentemente il mantra dell'«insostenibilità del sistema»⁴⁷. Messaggio che è penetrato nella società in generale come nessun altro⁴⁸ e nella gioventù in particolare. È stata creata artificialmente, come indica la dottrina, una «crisi di fiducia» che può influire sulla legittimazione del sistema⁴⁹. Insostenibilità di risorse in più di una occasione si è rivelata congiunturale, come dimostrato dal tempo trascorso, in cui si succedono periodi di grandi tensioni economiche a fronte di crisi economiche più o meno profonde e di occupazione e regolamentazione e dotazione del *Fondo de Reserva di un gran volume di capitali*. Senza dimenticare che,

⁴⁵ Dove i dibattiti della Commissione di monitoraggio erano estrapolati da altre commissioni parlamentari e persino dal Plenum del Congresso dei deputati per amplificarne le tensioni.

Richiama l'attenzione su questo punto il fatto che la maggior preoccupazione della società spagnola in merito alle pensioni si raggiunga l'anno in cui si verifica la brusca interruzione dei lavori della Commissione e si annulla la firma del Rapporto quanto si trova già praticamente in fase di firma.

⁴⁶ Sulle quali molto è stato detto, se incoraggiate ed esortate in certi settori.

⁴⁷Cfr. J.L. MONEREO PÉREZ e G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020*, cit., p. 15.

⁴⁸ Per questo i dubbi sulla possibilità di fruire in futuro di una pensione di vecchiaia senza discriminazione anagrafica.

⁴⁹Cfr. J.L. MONEREO PÉREZ e G. RODRÍGUEZ INIESTA, *El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020*, cit., p. 15.

nel frattempo, il sistema della Previdenza Sociale ha agito per anni come finanziatore netto di molte altre politiche pubbliche⁵⁰. O, detto in altri termini e come qualche gruppo parlamentare ha sostenuto nei dibattiti della Commissione di monitoraggio, forse questa mancanza di risorse nel sistema è stata indotta⁵¹.

Ad ogni modo, se la Commissione di monitoraggio pretende di trasformare i giovani in protagonisti «essenziali» del rafforzamento del sistema pensionistico e del principio di solidarietà intergeneraziona-

⁵⁰Cfr. il Rapporto n. 1.381 di *Fiscalización sobre la evolución económico-financiera, patrimonial y presupuestaria del sistema de la Seguridad Social y su situación a 31 de diciembre de 2018*, approvato dal Plenum della Corte dei Conti in seduta del 28 luglio 2020, il quale stabilisce che venga trasferito al Parlamento spagnolo [*Cortes Generales*] e al Governo della Nazione e, tra le altre questioni, afferma che la tardiva assunzione da parte dello Stato dei propri impegni in materia di assistenza sanitaria e fondamentale del finanziamento delle integrazioni al trattamento minimo (di prestazioni non contributive) è uno dei motivi fondamentali di scostamento tra entrate e uscite.

Come schema riepilogativo:

CUADRO 6
ESTIMACIÓN DE COSTES ASUMIDOS POR LA SEGURIDAD SOCIAL EN
EL PERIODO 1989 A 2018 POR DETERMINADOS CONCEPTOS NO
CONTRIBUTIVOS

(Millones de euros)

Conceptos	Importes
Complementos por mínimos	71.862
Asistencia Sanitaria	31.828
Total estimado	103.690
Impacto económico de los inmuebles transferidos a las CCAA o adscritos a las Fundaciones Hospital	Sin cuantificar

⁵¹ Questa idea non è condivisa. Si intende che nell'amministrazione generale siano state utilizzate le risorse disponibili per far fronte alle spese necessarie. Tuttavia, è inammissibile, bisogna dirlo, che quando è il sistema previdenziale a necessitare di fondi, questi vengano ceduti a titolo di prestito e non di trasferimenti, così come le risorse previdenziali vennero messe a disposizione di altre politiche pubbliche.

le, ciò deve avvenire in modo deciso e partendo da tutti gli ambiti correlati a questo collettivo.

L'azione sul mercato del lavoro per sradicare la precarietà delle relazioni lavorative alle quali sono soggette le persone giovani; o l'impulso di politiche che facilitino la transizione dal sistema educativo a un posto di lavoro propugnate nel *Rapporto sulla valutazione e la riforma* sono imprescindibili quale strumento che permetta ai giovani di recuperare la fiducia nel sistema della Previdenza Sociale, assicurando carriere contributive lunghe che favoriscano l'ottenimento di pensioni sufficienti in futuro. Tuttavia, queste devono essere accompagnate da una forte campagna di sensibilizzazione che renda partecipe la gioventù della necessità di «preservare il sistema e le sue virtù» in termini ampi e generosi. Solo così, essendo consapevoli del loro ruolo nella società si riuscirà a riportare la fiducia nello Stato del benessere che tanto offre loro e di cui tanto beneficiano.

Si riscontra che il maggior discredito subito dal sistema previdenziale nei diversi strati sociali, e non solo tra i giovani, si basa su campagne di insostenibilità del sistema che si sono riprodotte in diversi settori negli ultimi anni⁵². Non tanto nella ragione di causa/effetto precarietà delle relazioni lavorative-basse contribuzioni-scarse carriere contributive/pensioni future di basso montante o impossibilità di percepirlle. Senza negarne ovviamente l'incidenza e gli effetti negativi, sebbene non occupino quel posto principale o preminente che ora gli viene conferito. Le persone giovani fortunatamente non hanno tra le loro principali preoccupazioni quella di percepire in futuro la pensione, però sì che interiorizzano i continui messaggi pessimisti che vengono lanciati sulla sostenibilità del sistema.

⁵² Senza togliere la dovuta importanza alla complessità derivante dalle sfide demografiche e la trasformazione del mercato del lavoro.

Ecco che quando la Commissione di monitoraggio afferma che si devono applicare «misure che li rendano partecipi [i giovani]» della necessità di preservare il sistema e le sue virtù, ciò si dovrà interpretare nel senso ampio e generoso del termine, facendo rientrare iniziative da diversi ambiti e non solo da quello della riforma del mercato del lavoro.

La progettazione e l'avvio di un piano di comunicazione che inverta le tendenze emerge come obiettivo fondamentale.

4. LA PARTICOLARE ATTENZIONE AL COLLETTIVO DI BORSISTI

Come è stato sopra indicato, la raccomandazione 14 si chiude con un riferimento differenziato nei confronti del collettivo di borsisti.

Colpisce, nuovamente, questa particolarizzazione nei confronti di un settore così specifico quando ciò che si afferma nel *Rapporto sulla valutazione e la riforma del Patto di Toledo 2020* nei diversi rimandi alla gioventù (raccomandazioni 0 e 6) è stato sempre segnato dalle allusioni alla collettività, rivolgendosi alle persone giovani in termini generali.

Purtuttavia, qui si opta in modo soppressivo per l'individualizzazione. Svariate sono le occasioni, in particolare nel secondo biennio dei lavori della Commissione di monitoraggio (2018-2020), in cui sia in questa sia in altre sedi parlamentari sono stati fatti riferimenti individualizzati alla problematica di questo collettivo.

Si ricordi, in tal senso, l'intervento della ministra del Lavoro, delle Migrazioni e della Previdenza Sociale (Valerio Cordero) nella Commissione di monitoraggio del 12 luglio 2018 su sua richiesta e dei gruppi parlamentari *Ciudadanos* e *Popular* nel Congresso per infor-

mare in merito alle linee generali della politica del suo ministero⁵³. Tra le misure offerte per raggiungere l'accordo, in termini ampi e al fine di rafforzare l'equilibrio finanziario del sistema agendo dal fronte delle entrate e non solo limitando le spese, vi è quella di combattere la frode nei confronti della Previdenza Sociale e la frode del lavoro. Concretamente, la lotta contro i falsi borsisti. Sulla stessa via, ma ora dal punto di vista della protezione vi è un riferimento all'estensione dell'azione di tutela dei borsisti e delle borsiste.

Da parte sua, nel dibattito sulla nomina del candidato alla Presidenza del Governo⁵⁴ il signor Sánchez Pérez-Castejón insiste sul fatto che nella sua azione esecutiva vi è l'elaborazione di un nuovo statuto dei lavoratori che tenga conto delle nuove realtà lavorative e affronti le sfide occupazionali del ventunesimo secolo, prendendo in considerazione, tra le altre questioni, lo statuto del borsista.

Infine, il Parere della Commissione per la ricostruzione sociale ed economica⁵⁵ comprende nel Blocco A - *uguaglianza, diritti sociali, inclusione e abitazione* del Gruppo *Politiche Sociali e sistema di cure* -, tra le misure destinate alla gioventù e all'emancipazione, l'elaborazione dello «Statuto del borsista». Ciò nonostante, il suo ambito materiale appare significativamente più ampio, tanto che assieme alla limitazione mediante l'instaurazione di una percentuale massima di borsisti e borsiste nelle imprese, si fa allusione anche a questioni estranee, quali la revisione dei contratti di formazione. Con ciò si mira ad assicurare che questa modalità contrattuale risponda a

⁵³Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, n. 567, del 12 luglio 2018, p. 2 e ss.

⁵⁴Cfr. DS –Congreso de los Diputados–, n. 2, 3 e 4, del 4, 5 e 7 gennaio 2020, p. 2 e ss.

⁵⁵È possibile accedere al documento completo tramite il vincolo seguente: http://www.congreso.es/docu/comisiones/reconstruccion/153_1_Dictamen.pdf.

Per una prima lettura dello stesso sui contenuti lavorativi e di protezione sociale visitare: <http://www.eduardorojotorrecilla.es/2020/07/dictamen-de-la-comision-para-la.html>.

finalità esclusivamente formative, migliorando le condizioni di lavoro delle persone giovani, in particolare suddividendo la concatenazione di periodi di stage.

In definitiva, ecco che da questa sensibilità particolare che emerge dalla seconda fase dei lavori della Commissione, e si esprime con una certa assiduità in diversi strati, ne consegue la traslazione nel documento finale.

In tal senso la Commissione di monitoraggio propugna azioni in tre ambiti complementari e non necessariamente connessi al sistema previdenziale, almeno in modo diretto:

- miglioramento della protezione sociale del collettivo di borsisti mediante l'applicazione di opportune riforme legislative;
- garanzia del diritto costituzionale a una carriera professionale adeguata e giusta⁵⁶ e
- programmazione delle attività di ispezione volte a evitare abusi che nascondano relazioni di lavoro fraudolente.

Giunti a questo punto sembra opportuno addentrarsi nell'analisi dei due aspetti fondamentali: il punto di partenza e quanto attuato fino a questo momento.

In primo luogo, le circostanze che gravitano intorno alla relazione tra i giovani con il mercato del lavoro. Nei termini della Commissione di monitoraggio, alti tassi di lavoro temporaneo, a tempo parziale e situazioni di sottoccupazione... Il contrasto con i dati statistici con-

⁵⁶ L'introduzione di questa premessa porta a insistere nuovamente sul fatto che l'inclusione del collettivo di borsisti nelle raccomandazioni presenti risponde a un criterio opportunistico, a convenzioni parlamentari, I. GUTIÉRREZ CASSILLAS, *El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto y revisión parlamentaria*, cit., p. 409.

sentirà di ottenere una visione d'insieme attaccata all'aspetto micro di questa realtà.

In secondo luogo e in modo sommario, per quanto l'analisi completa ecceda di gran lunga le pretese ambite in questa collaborazione, le azioni avviate nell'ultimo decennio per ridurre, frenare o cambiare la precarietà delle condizioni di lavoro della gioventù. Non va dimenticato in merito a questo particolare che il *Rapporto sulla valutazione e la riforma del Patto di Toledo 2011* già riportava questa realtà e indicava come strumento di riforma politiche educative e formative che favorissero l'assunzione dei giovani e l'aumento delle politiche attive sull'occupazione. I risultati, come si osserva di seguito, sono significativamente migliorabili.

III. UNA NOTA CONCLUSIVA

In modo straordinariamente sommario, come se si trattasse di un decalogo, questa collaborazione non si vuol concludere senza ricordare le pietre miliari qui considerate rilevanti:

- 1.- È un enorme successo l'inclusione di una raccomandazione specifica che vincoli la realtà lavorativa delle persone giovani alla sostenibilità e sufficienza del sistema pubblico di protezione sociale.
- 2.- Nonostante quanto sopra, va detto che questo successo è parziale o disuguale, giacché l'ambizione contenuta in origine (raccomandazione 0) non riesce a plasmarsi con la stessa intensità nelle altre raccomandazioni che si occupano di questa materia (6 e 14).
- 3.- Assieme alle azioni da intraprendere nel campo delle relazioni lavorative al fine di garantire l'impegno delle persone giovani nei confronti del sistema, si ritiene imprescindibile sviluppare una campagna

informativa su grande scala relativa al valore del sistema pubblico delle pensioni e il ruolo necessario della gioventù in esso.

4.- Forse l'urgenza di arrivare all'accordo, forse il rinvio da una materia all'altra e con esso il dimenticarsene, vuol far pensare che le politiche attive di occupazione continueranno ad avere come obiettivo prioritario i giovani, viste le cifre di disoccupazione che li riguardano.

5.- Si ritiene di gran lunga limitato, nonostante la rilevanza acquisita negli ultimi tempi nei dibattiti parlamentari, il riferimento individualizzato al collettivo di borsisti, poiché occupa aspetti di protezione sociale solo in modo tangenziale.

6.- L'incidenza del piano educativo sul mercato del lavoro, sia per l'abbandono scolastico precoce sia per la formazione sfocata sulle esigenze di mercato, ha bisogno di una riforma importante. Sono molte le aree che vanno adeguate ed entrambi i piani (quello educativo e quello lavorativo) devono agire in modo coordinato e non indipendente.

7.- La parte imprenditoriale deve superare inoltre le riserve nei confronti dell'assunzione dei giovani. Non si condivide l'idea che siano necessari periodi più o meno ampi di tempo nei contratti formativi (con condizioni di lavoro ridotte) per acquisire la piena competenza nell'esercizio di servizi di lavoro dipendente in svariati settori produttivi. Vi si deve contribuire anche con una campagna di sensibilizzazione che trasferisca l'insieme delle misure esistenti e il valore del lavoro.

8.- Infine, si sta parlando molto negli ultimi mesi delle misure da instaurare a breve e medio termine per attivare le raccomandazioni del Patto di Toledo. Poco o nulla si è sentito a favore della raccomanda-

zione 14 del Patto. Ci si è già dimenticati della grandiloquenza contenuta nella raccomandazione 0 in merito al fatto che i giovani devono essere i «protagonisti essenziali del rafforzamento» del sistema?

Single blind reviews: (November the 10th, 2021) and (November the 10th, 2021); accepted November the 26th, 2021; – Online December, the 1st 2021 - Words 9318 – Characters 63470

BIBLIOGRAFIA CONSULTATA

J. APARICIO TOVAR: “El Pacto de Toledo en tiempos de la COVID-19”, *RDS*, núm. 91 (2020).

– CES: *Informe 02|2020 Jóvenes y mercado de trabajo en España*, Madrid, CES, 2020.

– CIS: *Estudio núm. 3231. Barómetro de noviembre 2018*.

– *Estudio núm. 3267. Barómetro de noviembre 2019*.

– *Estudio núm. 3300. Barómetro de noviembre 2020*.

J. L. GARCÍA RÍOS *Una perspectiva europea y española del Sistema de Garantía Juvenil*, Albacete, Bomarzo, 2016.

M.^a D. GARCÍA VALVERDE y I. GARCÍA GÓMEZ: “La realidad del Plan de Choque por el Empleo Joven 2019-2021”, *Trabajo y Derecho: nueva revista de actualidad y relaciones laborales*, núm. 60 (2019).

J. L. GIL Y GIL: “Concepto de trabajo decente”, número monográfico *La promoción del trabajo decente como respuesta de la OIT ante la crisis económica y financiera*, *RL*, núm. 15-18 (2012).

– “Trabajo decente y reformas laborales”, *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 7 (2017).

- M.^a J. GÓMEZ-MILLÁN HERENCIA: “Aspectos novedosos del contrato para la formación y el aprendizaje tras las últimas reformas”, *TL*, núm. 119 (2013).
- F. A. GONZÁLEZ DÍAZ: “La garantía juvenil: ¿una respuesta a la crisis del empleo de los jóvenes?”, *REDT*, núm. 181 (2015).
- I. GUTIÉRREZ CASILLAS: “El Pacto de Toledo: fundamento, precedentes, concepto y revisión parlamentaria”, *Revista de las Cortes Generales*, núm. 103 (2018).
- F. J. HIERRO HIERRO: *Jóvenes desempleo y formación ¿apuestas desenfocadas?*, Cizur Menor, Thomson Reuters&Aranzadi, 2019.
- MINISTERIO DE EDUCACIÓN Y FORMACIÓN PROFESIONAL: *Explotación de las variables educativas de la Encuesta de Población Activa: Nivel de Formación y Formación Permanente. Avance resultados 2020*, Madrid, 2021.
- MINISTERIO DE TRABAJO, MIGRACIONES Y SEGURIDAD SOCIAL: *Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo*, núm. 127 (diciembre 2018).
- MINISTERIOS DE TRABAJO Y ECONOMÍA SOCIAL: *Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo*, núm. 131 (diciembre 2019).
- Informe Trimestral de Análisis del Mercado de Trabajo*, núm. 135 (diciembre 2020).
- J. L. MONEREO PÉREZ: “Los Planes de Pensiones en el Sistema de protección social: configuración técnica y orientaciones de la reforma”, en VV. AA.: *La Seguridad Social a la luz de sus reformas pasadas, presentes y futuras: homenaje al profesor*

José Vida Soria con motivo de su jubilación (J. L. MONEREO PÉREZ, C. MOLINA NAVARRETE Y M.^a N. MORENO VIDA coords.), Granada, Comares, 2008, pp. 1417-1474.

J. L. MONEREO PÉREZ y J. A. FERNÁNDEZ BERNAT: “La política del derecho comunitaria de apoyo a los planes privados de pensiones: nuevas medidas para su relanzamiento”, *REDT*, núm. 214 (2018), pp. 55-89.

– “Los planes y fondos de pensiones en el contexto de la reforma de los sistemas de protección social: ¿continuidad o renovación?”, *RGDTySS*, núm. 31 (2012).

J. L. MONEREO PÉREZ y G. RODRÍGUEZ INIESTA: “El Pacto de Toledo 25 años después (A propósito del Informe de Evaluación y Reforma del Pacto de Toledo de 2020”, *RDSS*, núm. 25 (2020).

J. MORENO GENÉ: “El contrato para la formación y el aprendizaje: un nuevo intento de fomento del empleo juvenil mediante la cualificación profesional de los jóvenes en régimen de alternancia”, *TL*, núm. 116 (2012).

F. J. FERNÁNDEZ ORRICO: *Sostenibilidad y suficiencia en la pensión de jubilación: un dúo difícil de conciliar. Perspectiva de la situación en España y en la Unión Europea*, Cizur Menor, Thomson Reuters&Aranzadi, 2018.

J. A. PANIZO ROBLES: “De nuevo el ‘Pacto de Toledo’. Breve análisis de las recomendaciones del *Informe de evaluación y reforma del Pacto de Toledo*, aprobado por el pleno del Congreso de los Diputados el 19 de noviembre de 2020”, *RTySS (CEF)*, edición en línea.

- D. PÉREZ DEL PRADO: “Desempleo juvenil y formación en Europa: el problema de los ‘Ninis’”, *RIL*, núm. 2 (2014).
- M. RODRÍGUEZ-PIÑERO Y BRAVO-FERRER: “Derechos en el trabajo y trabajo decente”, número monográfico *La promoción del trabajo decente como respuesta de la OIT ante la crisis económica y financiera*, *RL*, núm. 15-18 (2012).
- Y F. VALDÉZ DAL-RÉ Y M.^a E. CASAS BAAMONDE.: “El Real Decreto-Ley 8/2014. Garantía Juvenil y nuevo marco territorial de las políticas de empleo”, *RL*, núm. 9 (2014).
- M.^a J. ROMERO RÓDENAS Y J. L. GARCÍA RÍOS: “La garantía juvenil: el difícil camino de la inserción laboral juvenil”, *REDT*, núm. 199 (2017).
- C. SÁNCHEZ-RODAS NAVARRO: “La garantía juvenil en la Unión Europea. Obstáculos para su implantación en España”, *Revista Derecho Social y Empresa*, núm. 1 (2014).
- “La cuadratura del círculo: sostenibilidad del sistema de pensiones y desempleo juvenil”, *Revista Galega de Dereito Social*, núm. 2 (2016).
- C. SERRANO FALCÓN Y F. ESTEBAN DE LA ROSA: “La formación profesional para el empleo como medio para combatir el desempleo juvenil: análisis de la transferibilidad de buenas prácticas al entorno de Andalucía”, en Vv. Aa.: *Retos del Derecho del Trabajo frente al desempleo juvenil. XXXII Jornadas Universitarias Andaluzas de Derecho del Trabajo y Relaciones Laborales*, (J. L. MONEREO PÉREZ, coord.), Sevilla, CARL, 2014.

- B. SUÁREZ CORUJO: “Autoempleo (y emprendimiento) juvenil: ¿Ahuyentar a los jóvenes de los derechos y garantía laborales?”, *Cuadernos de Relaciones Laborales*, núm. 35 (2016).

33