

Longevità lavorativa e politiche di welfare: nuove sfide e prospettive

Paola Bozzao
Sapienza Università di Roma

Riassunto

Il saggio approfondisce l'assetto di tutele rivolte ai lavoratori anziani, ripercorrendo le linee fondamentali del sistema di welfare, nelle sue ancora fragili connessioni con il tema dell'invecchiamento attivo. Sono analizzate, in particolare, le strategie ad oggi rivolte a questo target di lavoratori, con specifica attenzione al sostegno al reddito, alle politiche attive e alla formazione. Strategie sulla cui implementazione, a seguito della pandemia da Covid-19, si attendono significativi sviluppi, per il raggiungimento dei target e milestone collegati ai progetti previsti nel PNRR.

Parole chiave: lavoratori anziani, invecchiamento attivo, welfare, PNRR

Abstract. *Older Workers and Active Ageing in the Welfare System*

This paper explores the organizational set-up concerning the protection of older workers. It retraces the fundamental lines of the welfare system and its still fragile connections with the theme of active ageing. The strategies currently addressed to this target of workers are analyzed with specific attention to income support, active policies and training. Following the COVID-19 pandemic, significant developments are expected in the implementation of these strategies in order to achieve the targets and milestones connected to the projects included in the PNRR.

Keywords: older workers, active ageing, welfare, PNRR

DOI: 10.32049/RTSA.2022.1S.01

1. Il contesto

All'interno di tutti i contesti produttivi, siano essi pubblici o privati, l'impatto dell'invecchiamento della popolazione investe la composizione quantitativa e qualitativa della forza lavoro, determinando il progressivo aumento dei lavoratori in età avanzata. Il fenomeno, trasversalmente diffuso a livello europeo, interessa in particolare il nostro Paese, come è noto uno dei più longevi al mondo. Se si guarda alle proiezioni nel periodo 2019-2070, il tasso di occupazione degli over 55 è destinato ad aumentare del 18,8%, mentre la loro percentuale sul totale degli occupati crescerà del 7%¹: dati di gran lunga superiori a quelli mediamente attesi nell'Unione europea (European Commission, 2020, p. 56).

A fronte di questa crescente longevità lavorativa, nelle politiche occupazionali nazionali

¹ Nel primo caso, si passerà dal 54,4% al 73,2%; nel secondo, dal 20,1% al 27,1%.

ed euro-unitarie il parametro anagrafico ha assunto, da molto tempo, una chiara connotazione, in ragione della sua strutturale connessione al tema della sostenibilità dei regimi di welfare (Bozzao, 2017a, p. 41 ss.). In un contesto di crisi del debito pubblico e dell'economia, e di una situazione lavorativa giovanile particolarmente deficitaria, le strategie occupazionali rivolte agli anziani sono risultate marginalizzate, e le risorse economiche sono state prevalentemente orientate al sostegno del primo target generazionale, maggiormente segnato dalla crisi. Mentre il tema dell'invecchiamento della forza lavorativa è venuto generalmente in rilievo nell'ottica delle riforme necessarie per assicurare la tenuta dei sistemi previdenziali (Morlicchio e Pugliese, 2005). Quelle riforme hanno trovato un punto di approdo nell'intreccio tra la manovra pensionistica del 2011² – che ha, tra l'altro, spostato in avanti le soglie anagrafiche di accesso alla pensione di vecchiaia – e il superamento dell'istituto dell'indennità di mobilità, definitivo dal 2017, data di piena entrata a regime del nuovo trattamento di disoccupazione (Naspi³); con un mix di nuove regole che ha indubbiamente agevolato la crescita dell'occupazione più adulta.

Più di recente, però, nell'ottica di contenere le ricadute occupazionali aggravate prima dalla crisi finanziaria innescata nel 2008, poi dall'emergenza pandemica, sono state attenuate alcune rigidità della riforma del 2011, con l'introduzione di canali agevolati di accesso al pensionamento anticipato (quota 100; oggi, quota 102). E, per accompagnare i processi di riorganizzazione aziendale, sono stati rafforzati alcuni meccanismi di tipo previdenziale incentrati sul criterio della prossimità al pensionamento⁴, favorendone l'utilizzo anche attraverso un sinergico raccordo con il godimento della Naspi⁵.

Il dominio della logica espulsiva della forza lavoro più matura ha, però, offuscato

² Art. 24, decreto-legge 6 dicembre 2011, n. 201, convertito, con modificazioni, con legge 22 dicembre 2011, n. 214 (*Disposizioni urgenti per la crescita, l'equità e il consolidamento dei conti pubblici*).

³ Nuova assicurazione sociale per l'impiego, disciplinata dal decreto legislativo 4 marzo 2015, n. 22 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali in caso di disoccupazione involontaria e di ricollocazione dei lavoratori disoccupati, in attuazione della legge 10 dicembre 2014, n. 183*).

⁴ Si pensi all'isopensione, di cui all'art. 4, co. 1 ss., legge 28 giugno 2012, n. 92 (*Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita*).

⁵ È il caso del contratto di espansione, il cui utilizzo è stato, da ultimo, prorogato e ampliato: v. art. 1, co. 349, legge 30 dicembre 2020, n. 178 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2021 e bilancio pluriennale per il triennio 2021-2023*) e art. 39, decreto legge 25 maggio 2021, n. 73, convertito, con modificazioni, con legge 23 luglio 2021, n. 106 (*Misure urgenti connesse all'emergenza da COVID-19, per le imprese, il lavoro, i giovani, la salute e i servizi Territoriali*).

l'attenzione verso le tutele dell'anziano "nel" rapporto di lavoro. Molto contenuta è stata l'adozione di politiche di *age management* volte a ottimizzare le opportunità partecipative dei *seniors* nel lavoro, attraverso l'adozione di strategie e interventi organizzativi idonei a valorizzarne competenze, conoscenze ed esperienze professionali, anche in una logica promozionale dell'invecchiamento attivo.

Il tema, seppure ancora poco indagato dalla dottrina giuslavoristica, assume oggi un rilievo ancor più centrale, se si considera che il progressivo invecchiamento della forza lavoro agisce in un mercato del lavoro in rapida e profonda trasformazione, sempre più inciso, da una parte, da cambiamenti generati dalla digitalizzazione, dalla globalizzazione telematica, da assetti organizzativi delle imprese sempre più fluidi; dall'altra, da livelli ancora elevati di disoccupazione, soprattutto di lunga durata, da diseguaglianze territoriali, dalla crescita del lavoro povero (spesso precario). Fenomeni, questi ultimi, ulteriormente aggravati dalle conseguenze economiche e occupazionali innescate della emergenza epidemiologica della COVID-19. E che, come vedremo, richiedono di essere affrontati attraverso un approccio innovativo, capace di accompagnare il cambiamento della struttura per età della popolazione attraverso politiche di welfare sempre più fondate sulla formazione e riqualificazione dei lavoratori, specie di quelli esposti al maggiore rischio di obsolescenza professionale; ma anche sull'attenzione alla qualità dei posti di lavoro, e alla garanzia del reddito durante le transizioni occupazionali.

2. Longevità lavorativa e *active ageing*: un percorso ancora incompiuto

La necessità di un sinergico raccordo tra longevità lavorativa e invecchiamento attivo è, da diversi anni, al centro delle politiche sociali euro-unitarie che, dall'inizio del nuovo millennio, promuovono quest'ultimo come ampia strategia per garantire non solo la sostenibilità dei sistemi di welfare, ma anche il benessere dei lavoratori più adulti (Rota, 2016). Numerosi studi (Turcio e Calza Bini, 2009; Accorinti e Calza Bini, 2009) sottolineano come il prolungamento della vita lavorativa, sancito dall'innalzamento dell'età

pensionabile, necessiterebbe del supporto di un sistema integrato e coerente di misure di *active ageing*, incentrate sull'adozione di politiche del lavoro mirate a favorire la permanenza sui luoghi di lavoro dei lavoratori anziani, nonché di azioni preventive in grado di allontanare il rischio della rapida obsolescenza del capitale umano. Proprio da ultimo, con il *Libro verde sull'invecchiamento demografico* (Commissione europea, 2021), è stato avviato un ampio dibattito pubblico sulle sfide e le opportunità insite in una società europea che invecchia, al fine di individuare le varie modalità di reazione agli impatti socioeconomici dell'invecchiamento della popolazione europea⁶. Nell'inquadrare la complessa configurazione multidisciplinare dell'invecchiamento attivo, il Libro verde sottolinea in particolare la necessità di convogliare più persone nella forza lavoro, potenziando soprattutto l'investimento continuo nell'apprendimento permanente, e vagliando gli effetti dell'invecchiamento demografico in termini di carriera, benessere, protezione sociale. Molti lavoratori anziani incontrano, infatti, difficoltà per quanto riguarda l'assunzione, l'accesso all'offerta formativa, le transizioni professionali e lo svolgimento di mansioni adattate alla loro età; migliori condizioni materiali, siano esse ergonomiche o legate all'accessibilità, e una flessibilità delle condizioni di lavoro consentirebbero ai lavoratori che lo desiderano di posticipare il momento di accesso alla pensione, consentendo così di incrementarne il valore.

Pur avendo il dibattito europeo contribuito ad avviare la riflessione sul prolungamento della vita professionale dei lavoratori e del progressivo innalzamento dei tassi di partecipazione, in specie di quelli occupazionali, in Italia il tema è ancora molto trascurato, e collegato a una rappresentazione della persona anziana incardinata su una pregiudizievole rappresentazione sociale (e culturale) della vecchiaia. Per quanto sia difficile operare generalizzazioni, si registra ancora oggi una visione stereotipata del lavoratore anziano, fondata sulla diffusa convinzione che vi sia una diretta connessione tra invecchiamento e declino delle abilità lavorative degli anziani. Si ritiene che questi ultimi siano esposti a una serie di criticità – obsolescenza delle competenze professionali, minore produttività, scarsa

⁶ Con il Libro verde la Commissione ha invitato gli europei a esprimersi sulle opportune risposte a questa tendenza partecipando a una consultazione pubblica rimasta aperta fino al 21 aprile 2021.

disponibilità alla mobilità organizzativa e territoriale, limitata capacità di adattamento ai processi innovativi, costi connessi alla loro formazione – che orientano le scelte organizzative aziendali, nella fase di espulsione della forza lavoro. Una visione dell'anziano che, nella letteratura americana, è definita con il termine *ageism*, e che appare ancora radicata nella nostra società, che fatica ad accogliere questa prospettiva “positiva” della vecchiaia, e ad implementare politiche a sostegno dell'occupabilità e della permanenza dei lavoratori maturi nel lavoro.

Le strategie di invecchiamento attivo risultano così, ad oggi, appena abbozzate (Ferrante, 2011; Treu, 2012; Avio, 2016). Mentre l'atteggiamento del legislatore italiano evidenzia, nel complesso, un chiaro segnale: quello della preferenza verso soluzioni espulsive dei lavoratori anziani, piuttosto che verso l'adattamento delle condizioni di lavoro ai loro bisogni (Villante, 2012). Da più parti e da molto tempo si auspica, nel nostro Paese, un cambiamento, prima ancora che delle regole, della cultura ad esse sottostante, che rovesci completamente l'immagine dell'anziano «valorizzandone capacità e competenze invece di sottolinearne costi sociali e improduttività» (De Nardis e Alteri, 2012, p. 75). Gli studi condotti nel settore delle scienze mediche, cognitive e sociali evidenziano che all'aumentare dell'età non tutte le competenze declinano. Anzi. Vi sono alcune capacità, legate alla *seniority* (cultura, esperienza, talento organizzativo, capacità di giudizio, etc.) che si accumulano e si sviluppano nel corso della vita professionale, dando vita a un patrimonio significativo di competenze e di capacità, che dovrebbe essere, invece, valorizzato.

Anche se, come vedremo, non sussiste una situazione di emergenza occupazionale per i lavoratori anziani, la gravità della loro condizione non può essere sottovalutata, in ragione delle difficoltà di reinserimento che essi incontrano nel mercato del lavoro. Gli eventi di disoccupazione verificatisi in età avanzata, combinati con l'innalzamento progressivo dell'età pensionabile e della speranza di vita, rendono infatti gli anziani una categoria svantaggiata in termini occupazionali, e a forte rischio di pauperizzazione. L'esperienza della povertà tra gli anziani, poi, raramente è un evento transitorio come avviene per la popolazione più giovane, dal momento che, in quella fascia di età, è più difficile modificare la propria situazione economica. Un rischio, quest'ultimo, aggravatosi ulteriormente

soprattutto con l'esplosione dell'epidemia da COVID-19, con la lunga fase di lockdown messa in atto per limitarne gli effetti, che ha avuto pesanti ripercussioni sull'assetto economico del Paese e sui livelli occupazionali generali. In questo specifico contesto, i lavoratori anziani rappresentano «l'anello debole della crisi», non solo per i rischi legati alla salute, ma anche per la maggiore esposizione e fragilità alle conseguenze economiche della crisi, come la perdita del posto di lavoro e del reddito (Lucifora, 2020, p. 385).

Numerose sono state le misure volte al contenimento della pandemia esplosa nel 2020. Esse hanno riguardato anche i processi organizzativi e produttivi delle imprese, con il potenziamento di modelli lavorativi (si pensi, in particolare, al massiccio ricorso allo smart working; ma anche a diffuse forme di flessibilizzazione degli orari di lavoro) ormai destinati, almeno in parte, a diventare strutturali (CNEL, 2020, spec. 98 ss.). Questi strumenti, volti a favorire una più funzionale conciliazione tra esigenze di vita familiare e lavoro, si sono rivelati di indubbia utilità soprattutto per i soggetti maggiormente esposti al rischio di contagio, quali sono – tra gli altri – proprio i lavoratori di età avanzata. È indubbio che tali modalità di flessibilità lavorativa potrebbero rivelarsi, a regime, buone pratiche di gestione dell'invecchiamento attivo in azienda, soprattutto se accompagnate da investimenti in formazione, volti a colmare il divario tecnologico e le minori competenze digitali che, inevitabilmente, caratterizzano questo target di lavoratori. L'impatto delle trasformazioni tecnologiche e della digitalizzazione sul sistema produttivo richiede infatti un costante aggiornamento delle capacità e delle competenze professionali, che consentano ai lavoratori – soprattutto di coloro che versano in situazioni di fragilità – di interagire con strumenti tecnologici e informatici in continua evoluzione.

Proprio il rafforzamento delle politiche formative costituisce uno degli assi portanti del *Piano nazionale di ripresa e resilienza* (PNRR)⁷. La promozione dinamica della professionalità, in una prospettiva di vero apprendimento permanente, consentirà – soprattutto se accompagnata da buone pratiche aziendali (politiche salariali; interventi mirati sulle condizioni di lavoro) – di accrescere l'assetto protettivo dei lavoratori anziani tanto nel

⁷ Il Piano, che dà attuazione al programma *Next Generation EU*, è stato approvato dal Consiglio dei Ministri il 29 aprile 2021 e dall'Ecofin il 13 luglio 2021.

rapporto di lavoro, in un'ottica di adeguamento del loro profilo professionale ai nuovi fabbisogni aziendali; tanto in un mercato del lavoro in profonda trasformazione, migliorandone l'occupabilità e facilitando, così, la gestione delle fasi di transizione occupazionale (Ciucciovino, Toscano e Faioli, 2021).

3. Il lavoro che invecchia: qualche dato

La stessa individuazione dei lavoratori anziani si presenta, del resto, non agevole, trattandosi di una categoria dai confini sfumati, influenzata da un'ampia serie di variabili (demografiche, culturali, sociali ed economiche), estremamente mutevoli nel tempo.

Le analisi sull'ingresso nell'età anziana si incentrano, per lo più, sull'ultima coorte della forza lavoro, che va dai 55 anni fino all'età (ormai mobile, ma quantomeno giuridicamente definita) di accesso al pensionamento di vecchiaia; su tale classe di età si concentrano le rilevazioni sulla occupazione della forza lavoro da parte degli istituti statistici, a livello sia nazionale che europeo⁸. Alcuni studi, però, identificano i lavoratori anziani in coloro che hanno un'età superiore ai 50 anni; in altri la soglia si spinge fino a 45 (Colasanto e Marcaletti, 2007); in altri ancora l'età critica per la ricollocazione nel mercato del lavoro si abbassa, addirittura, a 40 anni (Moramarco e Paccagnella, 2004). La stessa strumentazione giuridica predisposta dal legislatore nazionale a tutela dell'anziano si presenta, sotto questo profilo, disorganica; mentre, a livello europeo, il solo dato certo è dato dalla identificazione del soggetto ultracinquantenne, quale lavoratore svantaggiato⁹.

Pur nell'incertezza di una puntuale identificazione del lavoratore anziano, ai fini della presente indagine si rivelano particolarmente preziosi i dati elaborati da EUROSTAT e dall'ISTAT, che consentono una conoscenza approfondita del coinvolgimento delle persone anziane nel mercato del lavoro, a livello europeo e nazionale. Soffermandoci sulle informazioni maggiormente indicative, i dati diffusi da EUROSTAT segnalano un tasso di

⁸ ISTAT ed EUROSTAT: in entrambi i casi il limite anagrafico massimo si ferma, però, a 64 anni.

⁹ V. art. 2, par. 4, let. d), del regolamento (UE) 2014/651 della Commissione, del 17 giugno 2014, che dichiara alcune categorie di aiuti compatibili con il mercato interno in applicazione degli articoli 107 e 108 del trattato.

occupazione dei lavoratori di età compresa tra i 55 e i 64 anni in costante crescita dal 2002, nonostante l'impatto della crisi economica e finanziaria (EUROSTAT, 2020). Con specifico riguardo ai dati nazionali, emergono tassi di occupazione ancora inferiori alla media europea, ma in costante crescita¹⁰; in aumento risultano, però, anche i dati relativi al tasso di disoccupazione, che nel 2019 si è attestato al 5,4%, registrando un incremento del 57% rispetto a dieci anni prima.

Il progressivo invecchiamento dell'occupazione appare particolarmente incisivo nell'area del lavoro pubblico. Anche in questo caso, qualche semplice dato può aiutare a comprendere la portata del fenomeno. L'età media dei dipendenti pubblici ha raggiunto, nel 2019, i 50 anni, con un significativo aumento rispetto ai 43,5 anni del 2001; incremento che costituisce l'effetto delle reiterate limitazioni imposte al turnover nel pubblico impiego, rimosse solamente alla fine del 2019, e della stretta sui pensionamenti¹¹. A ciò si aggiunga la forte contrazione, registrata nell'ultimo decennio, sugli investimenti in formazione: in particolare, quella in materia di digitalizzazione ha riguardato meno del 5% dei partecipanti, mentre solo il 2,3% ha ricevuto formazione su contenuti manageriali. Sarebbe necessario, invece, che il dipendente pubblico acquisisse nuove e più dinamiche modalità di lavoro per progetti, e competenze che gli consentano di applicare le nuove tecnologie nelle diverse fasi di costruzione e valutazione delle missioni istituzionali perseguite dall'amministrazione di appartenenza. Giova sottolineare, al riguardo, come nei documenti europei, l'età elevata (e la qualità) dei pubblici dipendenti, in aggiunta al basso livello medio delle loro competenze digitali, sia espressamente richiamata tra i fattori responsabili della scarsa performance delle pubbliche amministrazioni italiane¹².

¹⁰ Cfr. <http://dati-anziani.istat.it> (22/12/2021).

¹¹ V. Il Rapporto di FPA DATA INSIGHT (2021), ove si evidenzia altresì che, nelle nostre pubbliche amministrazioni, gli over 60 rappresentano il 16,3% del personale complessivo, con percentuali che superano il 25% in alcuni comparti: Ministeri; Docenti universitari; Carriera prefettizia; Agenzie fiscali (p. 15).

¹² V., da ultimo, la Raccomandazione del Consiglio del 9 luglio 2019 sul *Programma nazionale di riforma 2019 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2019 dell'Italia*, spec. par. 24.

4. Longevità e welfare, tra politiche passive e attive del lavoro

I dati fin qui richiamati evidenziano comunque come i lavoratori ultracinquantenni siano, nel complesso, integrati nel mercato del lavoro; eppure, se un over-50 perde l'impiego ha più difficoltà a ritrovarne uno rispetto a un disoccupato più giovane. Alla luce dell'invecchiamento demografico, è dunque ancora più importante mantenere in attività i *seniors* e integrare nel mondo del lavoro i disoccupati anziani.

A differenza di quanto si riscontra in altri Paesi europei¹³, in Italia non si rinvengono misure strutturali di sostegno per il disoccupato *agè*. Anzi. Se si guarda alle innovazioni introdotte con il Jobs Act, deve evidenziarsi come, dal 2015, la durata di godimento della Naspi risulta strettamente correlata alla pregressa anzianità contributiva vantata dal lavoratore, nel limite massimo di 24 mesi. È stata in tal modo superata la durata differenziata di godimento della prestazione in ragione dell'età del beneficiario, che favoriva i disoccupati over cinquantacinquenni, per venire incontro alle maggiori difficoltà di ricollocazione nel mercato del lavoro¹⁴. A ciò si aggiunga che l'importo della Naspi subisce un progressivo *decalage* nel tempo, con abbattimento del 3% per ogni mese successivo al quarto; il che atrofizza l'importo goduto dai disoccupati di lunga durata per i quali, raggiunto il periodo massimo di fruizione, la misura risulterà ben inferiore rispetto a quella inizialmente goduta. Sul punto, si registra un intervento – invero, alquanto modesto – a favore del disoccupato anziano, prevedendosi per tutti, dal 2022, il differimento del termine di avvio del *decalage* a partire dal sesto mese di fruizione della Naspi, elevato all'ottavo mese per i soli disoccupati di età superiore ai 55 anni¹⁵. Ai disoccupati anziani sono stati poi riconosciuti dei canali agevolati di accesso alla pensione: è il caso della disciplina riservata ai c.d. lavoratori precoci¹⁶, nonché dell'Ape sociale, misura introdotta in via sperimentale

¹³ Cfr. <https://www.missoc.org/missoc-database/comparative-tables>, (06/01/2022).

¹⁴ Art. 2, co. 11 e 45, l. n. 92/2012. A parziale compensazione, il Jobs Act aveva riconosciuto ai disoccupati over cinquantacinquenni, che al termine del godimento della Naspi si fossero trovati in condizioni economiche disagiate, una esigua prestazione non contributiva di disoccupazione, l'Asdi, per un periodo massimo di sei mesi. La misura è stata però abrogata, e gradualmente confluita nelle misure di contrasto alla povertà.

¹⁵ Art. 1, co. 221, lett. c), legge 30 dicembre 2021, n. 234 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2022 e bilancio pluriennale per il triennio 2022-2024*).

¹⁶ Applicabile a particolari categorie di lavoratori, a condizione che abbiano maturato 41 anni di anzianità contributiva, con almeno 12 mesi di attività lavorativa svolta prima del diciannovesimo anno di età: art. 1, co. 199,

nel 2016, e annualmente prorogata¹⁷.

I più recenti interventi legislativi hanno poi riguardato il rafforzamento dell'assetto protettivo contro la povertà e l'esclusione sociale. A partire da aprile 2019¹⁸ sono entrati in vigore il Reddito e la Pensione di Cittadinanza, misure nazionali di contrasto alla povertà, volte ad ampliare la copertura dal rischio di marginalizzazione di quanti, anche fra i soggetti di età avanzata, si trovino al di fuori del mercato del lavoro e versino in situazioni di indigenza (Bozzao, 2020). Pur non rinvenendosi una specifica tutela per le fasce di popolazione attiva più anziane, tali interventi dovrebbero comunque consentire di mettere a punto un'offerta minima di servizi per una presa in carico delle fragilità che determinano la situazione di povertà lungo l'arco della vita delle persone. Situazione che, lo si ripete, si rivela particolarmente gravosa, e a rischio di cristallizzazione, se all'interno del nucleo familiare è presente un lavoratore/disoccupato/inoccupato anziano, viste le maggiori difficoltà che quest'ultimo incontra nella ricollocazione del mercato del lavoro. La principale criticità che caratterizza i percettori del Reddito di cittadinanza (RdC) è rinvenibile, infatti, proprio nella loro debole occupabilità, essendo tale platea caratterizzata da bassa scolarizzazione e modesto livello di professionalità¹⁹. I beneficiari presentano poi, consistenti distanze dal mercato del lavoro. Se si osservano le esperienze lavorative svolte nei due anni precedenti l'ingresso nella misura, emerge, nel complesso, un modesto attachment al mercato del lavoro²⁰. E ad essere particolarmente svantaggiati sono proprio i soggetti anziani: solo un terzo dei 50-59enni (il 32,1%) e poco più di un quarto degli over 60 (23,1%) percettori del RdC hanno avviato almeno un contratto di lavoro negli ultimi due

legge 11 dicembre 2016, n. 232 (*Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2017 e bilancio pluriennale per il triennio 2017-2019*).

¹⁷ Art. 1, co. 179, l. n. 232/2016; per l'ultima proroga, fino al 31 dicembre 2022, v. l'art. 1, co. 91, l. n. 234/2021. Alla misura – finanziata dallo Stato – può avere accesso il disoccupato di età superiore a 63 anni, che possa vantare almeno 30 anni di anzianità contributiva; la legge di bilancio 2022 ha riconosciuto l'accesso immediato alla prestazione, eliminando il periodo di attesa di tre mesi dal termine di godimento della Naspi.

¹⁸ Decreto-legge 28 gennaio 2019, convertito, con modificazioni, con legge 28 marzo 2019, n. 26 (*Disposizioni urgenti in materia di reddito di cittadinanza e di pensioni*).

¹⁹ Al 30 Settembre 2021 quasi il 72% dei beneficiari soggetti al Patto per il lavoro presentava, a livello nazionale, un titolo di istruzione di livello non superiore all'istruzione secondaria di I grado; la quota percentuale di coloro che accedono al beneficio e sono in possesso di un titolo di istruzione terziaria costituisce il 2,7% dell'utenza: ANPAL (2021a, p. 8).

²⁰ Poco meno di 410 mila beneficiari hanno infatti lavorato nei precedenti due anni, pari al 36,9% dei beneficiari soggetti al Patto per il lavoro: ANPAL (2021a, p. 10).

anni. Gli over 50 (un quarto dell'intera platea) costituiscono, dunque, la fascia più problematica ai fini della ricollocazione e della intercettazione di una nuova occupazione²¹, tanto più considerando la presenza marcata tra le loro fila di disoccupati di lungo periodo.

Proprio per evitare che i disoccupati, specie se di lunga durata, perdano motivazione, fiducia e competenze, e passino a una situazione di inattività, la transizione dalla disoccupazione all'occupazione dovrebbe essere sostenuta con particolare efficacia.

La questione è al centro di numerosi documenti di soft law adottati dalla governance europea. Nel 2016 il Parlamento europeo ha invitato la Commissione e gli Stati membri a studiare il crescente problema della disoccupazione tra le persone di età superiore ai 50 anni e a sviluppare «strumenti efficaci, come la formazione professionale e gli incentivi o i sussidi per i datori di lavoro, per il reinserimento dei lavoratori più anziani sul mercato del lavoro e la loro protezione contro il licenziamento ingiusto»²². Il problema investe, in particolare, il rischio della disoccupazione di lunga durata, che costituisce una delle sfide più importanti per le politiche occupazionali e sociali²³. La probabilità di passare dalla disoccupazione all'inattività aumenta, infatti, di pari passo con la durata della disoccupazione; con conseguenze negative rilevanti per la crescita economica, anche in considerazione dei necessari aumenti della produttività e del cambiamento demografico. E nella Raccomandazione del Consiglio del 15 febbraio 2016, sull'inserimento dei disoccupati di lungo periodo nel mercato del lavoro, è stata sottolineata l'importanza di garantire la piena partecipazione degli anziani al lavoro, attraverso un approccio personalizzato e interventi su misura per facilitare la transizione verso l'occupazione e il reinserimento nel mercato del lavoro. Principio, quest'ultimo, chiaramente sancito anche nel Pilastro europeo dei diritti sociali, che riconosce ai disoccupati di lungo periodo il «diritto a una valutazione

²¹ Per le fasce di età fino ai 50 anni, infatti, la quota di beneficiari del RdC che hanno attivato nuovi rapporti di lavoro si attesta su valori uguali o superiori al 31%, mentre la quota per i 50-59enni scende al 24,3%, per arrivare al 14,7% degli over 60: ANPAL (2021b, p. 10).

²² Risoluzione del 15 settembre 2016 sull'applicazione della direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, spec. punto 54.

²³ Se si guarda alla situazione nel nostro Paese, i disoccupati di lunga durata, come tali intendendosi le persone in cerca d'impiego da più di un anno, costituiscono, nel 2019, il 56% del totale dei disoccupati (cfr. dati su <https://noi-italia2020.istat.it>, 21/12/2021); una quota tra le più elevate tra i paesi OCSE, pur se significativamente inferiore al picco raggiunto nel 2014 (Corte dei conti europea, 2021).

individuale approfondita entro 18 mesi dall'inizio della disoccupazione» (paragrafo 4). E tuttavia, malgrado la situazione estremamente sfavorevole per le persone in cerca di occupazione da lungo tempo, le politiche attive del mercato del lavoro non risultano ancora sufficientemente mirate al soddisfacimento delle esigenze specifiche di questa platea di soggetti: manca un approccio personalizzato, e non si registrano sistemi di monitoraggio e valutazione della loro efficacia (Corte dei conti europea, 2021).

4.1. Le politiche occupazionali per gli anziani, tra incertezze regolative nazionali e virtuosismi regionali

Proprio in vista della realizzazione dell'invecchiamento attivo, dovrebbe essere realizzata una più sinergica collaborazione tra politiche attive e politiche passive del lavoro, predisponendo anche a favore del disoccupato anziano una strategia integrata di servizi (Cinelli, 2000; Bozzao, 2005) – primi tra tutti, quelli connessi alla formazione professionale – che consentano una ricollocazione agevolata nel mondo del lavoro, in funzione anche preventiva del rischio di disoccupazione involontaria protetto dall'art. 38, co. 2, Cost. (Ciucciovino, Toscano e Faioli, 2021). Queste misure, infatti, si prospettano quali veicolo di realizzazione di un interesse tanto individuale, rinvenibile nell'accrescimento delle capacità professionali del singolo, sempre più esposto al “rischio” della obsolescenza professionale e della transizione occupazionale; quanto collettivo, dato dal suo prefigurarsi come strumento idoneo a consentirne il reinserimento – così come il mantenimento – nel mercato e la effettiva partecipazione al sistema produttivo e quindi, per questa via, il benessere della collettività organizzata nello Stato.

Nella rimodulazione delle politiche pubbliche del lavoro, l'obiettivo della promozione dell'invecchiamento attivo ha fatto, in realtà, una fugace comparsa nell'ordinamento

giuridico nazionale nel 2007²⁴, per poi riaffacciarsi nel 2012²⁵. I disegni riformatori contenuti in quei provvedimenti sono rimasti, però, per lo più inattuati; e ben poca traccia se ne rinviene in quelli che hanno interessato, nell'ultimo decennio, il quadro giuridico di regolazione del mercato del lavoro italiano, tutti incentrati sulla regolamentazione della flessibilità in entrata e, soprattutto, in uscita dal sistema produttivo. Se si leggono in parallelo i capitoli dedicati ai servizi per l'impiego, alle misure di politica attiva del lavoro, agli ammortizzatori sociali, alla formazione professionale continua e agli incentivi alla occupazione, il d.lgs. n. 150 del 2015, ad eccezione della categoria dei disabili, non contiene disposizioni dettate *ad hoc* per questi soggetti svantaggiati; non ci sono misure di politica attiva mirate, rivolte agli anziani, al fine di ottenere un servizio di assistenza intensiva nella ricerca di una nuova occupazione.

Nell'ambito della disciplina sui servizi per l'impiego e le politiche attive, l'età anagrafica assume, però, un rilievo "a monte", costituendo uno dei criteri valutativi nel sistema di profilazione del disoccupato, necessari per definirne il livello di occupabilità (ANPAL, 2020)²⁶. Proprio al fine di costruire percorsi di riqualificazione professionale più adeguati per l'inserimento e il reinserimento nel mercato del lavoro, ed offrire servizi mirati alla corretta collocazione occupazionale degli individui, la profilazione dovrebbe consentire di stimare il livello di disagio lavorativo di individui appartenenti ad una specifica sottopopolazione, e individuare la probabilità di permanenza nella condizione di disoccupazione. Al momento, tuttavia, gli sforzi del legislatore nazionale riservati agli anziani si sono concentrati, per lo più, sul riconoscimento di incentivi economici ai datori di lavoro in caso di assunzione dei disoccupati ultracinquantenni²⁷; o nelle assunzioni facilitate in caso di utilizzo di tipologie contrattuali flessibili (in particolare, a tempo determinato e

²⁴ V. le deleghe contenute nell'art. 1, co. 29, lett. g) e co. 31, lett. c), legge 24 dicembre 2007, n. 247 (*Norme di attuazione del Protocollo del 23 luglio 2007 su previdenza, lavoro e competitività per favorire l'equità e la crescita sostenibili, nonché ulteriori norme in materia di lavoro e previdenza sociale*).

²⁵ Art. 4, co. 55, l. n. 92/2012.

²⁶ La profilazione è il frutto di una procedura complessa, in cui si intrecciano una serie di variabili sia individuali (l'età, sicuramente; ma anche il genere, il titolo di studio conseguito, la durata della disoccupazione, l'esperienza lavorativa pregressa), sia territoriali (tasso di occupazione e disoccupazione, densità imprenditoriale, incidenza di famiglie a bassa intensità di lavoro); in base al "peso" attribuito a ciascuna caratteristica, dovrebbe essere individuato lo "svantaggio sul mercato del lavoro" e, conseguentemente, il livello del servizio da erogare.

²⁷ Art. 4, co. 8 ss., l. n. 92/2012.

intermittente). Al di là delle considerazioni che investono la compatibilità di quelle previsioni con la normativa antidiscriminatoria multilivello (Bozzao, 2017b), è evidente che servizi per l'impiego efficienti, insieme al sistema di formazione, costituiscono i pilastri sui quali dovrebbe essere costruito un assetto protettivo che garantisca transizioni poco traumatiche da un lavoro all'altro.

A fronte della sostanziale inerzia del legislatore nazionale, spazi regolativi per lo sviluppo delle politiche per il lavoro si sono invece aperti per i livelli di governo territoriale, anche grazie alle ingenti risorse finanziarie stanziata dai fondi strutturali europei. Nel rapporto tra l'Unione e i livelli di governo locali, incentrato sui due principi fondamentali di sussidiarietà e di prossimità (Lanchester, 2016), le Regioni hanno ormai acquisito un ruolo centrale e decisivo nella elaborazione, così come nell'attuazione, delle politiche sociali euro-unitarie; ritagliandosi altresì un «ruolo di regia» nella definizione delle linee strategiche in materia di invecchiamento attivo, coadiuvate dalle istituzioni europee (Rospi, 2018, p. 19).

Se si guarda in particolare alle politiche di inclusione attiva, non può però qui sottacersi come la loro effettiva implementazione risenta dell'assetto che caratterizza la rete dei servizi per l'impiego e delle politiche attive del lavoro; assetto che presenta ancora una forte disomogeneità a livello territoriale, essendo articolato sulla base di marcate peculiarità regionali, rafforzate dalla riforma federalista del Titolo V della Costituzione. Come è noto, l'art. 117 Cost. rimette alla legislazione concorrente Stato/Regioni la materia della «tutela e sicurezza del lavoro»; e la Corte costituzionale ha chiarito in più occasioni e senza riserve che, nel rispetto dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni da garantire sul piano nazionale, in quella materia rientrano anche i servizi per il lavoro e le politiche attive del lavoro²⁸. Il quadro attuale dei servizi per l'impiego è così caratterizzato, ancora oggi, da una significativa frammentazione regolativa, con differenti sistemi organizzativi e di programmazione delle attività, frutto della passata articolazione provinciale dei servizi pubblici per il lavoro, che si trovano oggi riversati all'interno delle

²⁸ Corte cost., 28 gennaio 2005, n. 50. Spetta dunque allo Stato la determinazione dei principi fondamentali e dei livelli essenziali delle prestazioni di cui all'art. 117, secondo comma, lettera m), Cost, e alle Regioni l'emanazione delle altre norme comunemente definite di dettaglio.

reti regionali (Ricci, 2017). L'esigenza di migliorare l'efficacia dei servizi per l'impiego è alla base di tutte le riforme che, da più di vent'anni, hanno interessato la materia. E il rapporto tra Stato e Regioni in materia di servizi per l'impiego si è rivelato, fin dalle origini, molto difficile, rimesso a «scelte politiche ondivaghe» (Varesi, 2018, p. 93), che – anche a seguito del fallimento del disegno progettuale sotteso al Jobs Act²⁹ – hanno condotto a un modello di governance dei servizi per l'impiego estremamente complesso, nelle sue variegate articolazioni tanto in senso orizzontale (intra-regionale), tanto nei rapporti verticali, tra livello nazionale e territori decentrati³⁰. Con le note ripercussioni che questo assetto ha prodotto, in molte Regioni, in termini di inefficienza organizzativa e inadeguatezza gestionale delle politiche attive per il lavoro (Bozzao, 2019).

Nell'adozione di misure di sostegno anche a favore dei soggetti più maturi, l'analisi delle politiche occupazionali rinvenibili nelle programmazioni regionali, ferma restando una maggiore attenzione verso scelte orientate al sostegno del lavoro giovanile, evidenzia comunque un significativo dinamismo regolativo ad opera delle Regioni e Province autonome più virtuose, nell'ottica promozionale dell'invecchiamento attivo. Tali misure hanno assunto soprattutto la forma di agevolazioni all'assunzione di soggetti *agé* di età anagrafica variabile, specie se disoccupati di lungo periodo e/o prossimi alla pensione; registrandosi, ai fini della identificazione dei soggetti protetti, una tendenziale rimodulazione al ribasso della soglia anagrafica, affiancata da altri criteri identificativi del disagio occupazionale di questi lavoratori. Diverso è anche l'approccio che caratterizza tali misure, riscontrandosi in alcuni casi la volontà – che emerge anche dalla denominazione

²⁹ Si fa qui riferimento, in particolare, al decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 150 (*Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della legge 10 dicembre 2014, n. 183*). La *ratio* della riforma dei servizi per l'impiego era infatti interamente incentrata su un governo centrale e tendenzialmente unitario delle dinamiche del mercato del lavoro. Quella progettualità si è però scontrata con la mancata riforma costituzionale dell'art. 117 Cost., a seguito dell'esito referendario del 4 dicembre 2016, con il conseguente fallimento della previsione che avrebbe comportato il passaggio integrale delle politiche attive del lavoro dal livello territoriale a quello centrale.

³⁰ In particolare, il d.lgs. n. 150/2015 ha assegnato al Ministero del lavoro e delle politiche sociali il compito di emanare le linee d'indirizzo per l'attuazione della normativa nazionale in materia di politiche attive e servizi pubblici per il lavoro; alle Regioni e province autonome la programmazione delle politiche attive del lavoro sui propri territori; all'ANPAL i compiti di raccordo e definizione degli strumenti unitari della strategia nazionale e lo sviluppo e la gestione integrata del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro. Infine, alle Regioni è stata assegnata la gestione dei centri per l'impiego e delle misure di politica attiva da erogare sia attraverso i centri ovvero utilizzando la rete dei soggetti accreditati, sul presupposto di un modello di *governance* condivisa.

adottata – di porsi in linea di continuità con il Programma Garanzia Giovani. Alcune Regioni³¹ hanno avviato, infatti, politiche attive del lavoro dedicate a target non coperti da tale Programma, denominate “Garanzia-Piano over/Pacchetto adulti”, fondate sulla collaborazione pubblico-privato e articolate su una combinazione di servizi e misure da erogare ai destinatari, selezionati sulla base di ulteriori requisiti, che i destinatari degli avvisi devono possedere (Bozzao, 2017a, p. 80 ss.). Diffuso è anche l’utilizzo della c.d. staffetta generazionale, per incrementare l’occupazione giovanile e prolungare, al contempo, la vita attiva dei lavoratori vicini al pensionamento³². Ulteriori politiche per favorire la partecipazione attiva degli anziani nel mercato del lavoro sono quelle riconducibili all’area della formazione professionale, volte soprattutto ad agevolare la formazione di adulti con basse competenze³³ e la formazione intergenerazionale, per valorizzare l’esperienza dei lavoratori anziani: in alcune Regioni (Veneto, Umbria, Lazio) è stato previsto il finanziamento di progetti per il trasferimento di competenze dai lavoratori anziani a quelli più giovani, inclusa la trasmissione di mestieri antichi e artigianali (Barbabella *et al.*, 2020, p. 34; Barbabella e Principi, 2020). Minore attenzione è stata invece dedicata ad altre opportunità, quale la responsabilizzazione delle persone anziane in attività imprenditoriali *senior* o il loro impiego attraverso altre tipologie di lavoro autonomo (Barbabella *et al.*, 2022, p. 19).

5. Longevità e politiche formative

Proprio il sistema della formazione continua a costituire l’altro anello debole di questa catena di sostegno all’occupazione e alla ricollocazione dei lavoratori anziani. Nonostante le

³¹ Di particolare interesse è il progetto sviluppato dalla Regione Abruzzo: ANPAL (2019b, p. 11 ss.).

³² Schemi di solidarietà intergenerazionale sono stati in passato attivati, in via sperimentale, in alcune Regioni italiane, attraverso una tipologia di azione, promossa e finanziata dal Ministero del lavoro, denominata “Staffetta generazionale”. Con essa, a fronte dell’assunzione di giovani, Regioni e Province autonome si impegnavano a versare all’Inps un’integrazione contributiva – a titolo di contribuzione volontaria, per un numero di mensilità compreso tra 12 e 36 mesi – a beneficio dei lavoratori anziani (ovvero, coloro che avessero superato i 50 anni di età) che avessero accettato volontariamente il contratto part-time.

³³ V. le policy per una Garanzia Adulti, avviate in Veneto ed Emilia Romagna: ANPAL (2019b), spec. pp. 116-118.

forti sollecitazioni indotte dal tema dell'invecchiamento attivo, dall'allungamento della vita lavorativa, così come dell'età pensionabile, la formazione rivolta a questa platea di destinatari è rimasta, nel nostro Paese, ai margini delle politiche legislative. Si tratta di un'indifferenza sconcertante, se si considera che nell'attuale mondo del lavoro l'esperienza lavorativa è diventata sempre più fluida, e necessita di essere accompagnata da misure finalizzate alla manutenzione del capitale professionale di lavoratori di età sempre più elevata (Ciucciovino, 2013, p. 199), per facilitarne una attiva e proficua permanenza nelle organizzazioni produttive.

La formazione continua e l'apprendimento permanente (lifelong learning) svolgono, infatti, un ruolo fondamentale nell'aiutare le persone a mantenere le capacità e le competenze richieste nei contesti lavorativi, arginando il rischio di perdita del patrimonio di competenze acquisite. L'apprendimento lungo l'arco della vita costituisce, in particolare, una «leva fondamentale per un ampio ventaglio di policy, quali l'occupabilità e la flexicurity dei lavoratori, la competitività delle imprese, l'ammodernamento delle relazioni industriali, la lotta alla povertà, la cittadinanza attiva» (ANPAL, 2019a, p. 5). L'acquisizione e l'aggiornamento continuo delle competenze aiutano le persone a rimanere occupabili, a riuscire nelle transizioni professionali e a progredire professionalmente, mantenendole nel mondo del lavoro e accrescendo la soddisfazione professionale: «in un mondo in rapida evoluzione l'apprendimento permanente è una necessità, se si considera la rapida evoluzione delle carriere e delle possibilità di istruzione» (Commissione europea, 2021, p. 5). Ciò nonostante, nelle fasce di età più mature la quota di popolazione in formazione è molto esigua: considerando nel complesso la fascia anagrafica tra 55 e 74 anni, la partecipazione al lifelong learning in Italia è pari al 3,6%, di gran lunga inferiore al valore medio dell'Ue28 (pari al 5%: ISTAT, 2020, p. 109).

È ben noto che quello della formazione è «tema ostico e pluridimensionale» (Caruso, 2007, p. 3), e il suo assetto regolativo è composito, essendo le relative funzioni e competenze rimesse a delicati rapporti tra Stato e Regioni, e la sua attuazione articolata su non semplici combinazioni tra offerta formativa pubblica e formazione effettuata in azienda (Treu, 2012, p. 38). Proprio queste ultime sono, del resto, sempre più chiamate a

interfacciarsi con i problemi legati alla gestione del fattore età. Un'organizzazione del lavoro che si adatti progressivamente all'invecchiamento della forza-lavoro dovrebbe, ad esempio, ripensare il proprio assetto produttivo, prendendo in considerazione l'eventuale ridisegno delle mansioni, l'alleggerimento dei ritmi, la limitazione dei turni e dell'orario notturno, l'aumento delle pause e la mobilità verso mansioni più leggere. O, come si diceva, adottando strategie mirate alla manutenzione o all'adeguamento professionale degli anziani, per incrementarne il bagaglio di competenze professionali.

A differenza di quanto riscontrato in alcune realtà nazionali, l'analisi delle iniziative adottate nel nostro Paese evidenzia un grave ritardo delle aziende italiane, che ancora oggi faticano ad affrontare la gestione del proprio personale in base all'età; in ciò certamente penalizzate anche dalla mancanza di politiche pubbliche che affrontino la tematica a livello globale³⁴. Nel complesso, i dati empirici evidenziano la carenza di strategie aziendali di politica attiva nei confronti dell'*ageing*, ad oggi limitate a poche realtà aziendali di grande dimensione e con esposizione internazionale (Pero, 2012; Di Salvatore, 2019). Le esperienze più interessanti risultano, a ben vedere, quelle nelle quali sono state attivate modalità di pensionamento flessibile. Superata la sperimentale modalità di part-time agevolato in prossimità della pensione di vecchiaia, prevista per il triennio 2016-2018³⁵, l'attenzione si è per lo più incentrata – sulla scia di esperienze incentivate, a livello regionale, attraverso l'utilizzo di risorse pubbliche – sul ricorso alla c.d. staffetta generazionale. Strumento quest'ultimo che, nel favorire lo svecchiamento del personale (D'Antona, 1994, p. 993), consente di realizzare il ricambio occupazionale tra le diverse coorti di lavoratori e, così, “ribilanciare” la composizione della forza lavoro. Il legislatore ha in più occasioni tentato la sua regolamentazione, con esiti decisamente insoddisfacenti (Bozzao, 2017a, p. 184 ss.); il suo utilizzo ha visto confermato l'interesse delle parti sociali, come si evince da alcuni importanti contratti collettivi, nazionali e aziendali. Regolamentato su base volontaria, il ricorso alla staffetta generazionale non è però sempre stato accolto con

³⁴ L'arretratezza del nostro Paese emerge dai risultati raggiunti dall'Osservatorio sull'invecchiamento attivo in azienda, su cui v. CNEL (2019), spec. cap. 7. Si vedano anche i risultati emersi dalla Ricerca ISFOL (2015), spec. p. 113 ss.

³⁵ Art. 1, co. 284 ss., legge 28 dicembre 2015, n. 208 (*Disposizioni per la formazione del bilancio annuale e pluriennale dello Stato*).

favore dalle aziende, per l'obbligo assunzionale che ne discende, difficilmente realizzabile in situazioni di crisi economica, in assenza di adeguati incentivi pubblici; né dai lavoratori, per le ripercussioni che tale scelta può comportare in termini di perdita retributiva immediata e di costruzione della posizione pensionistica futura. Si tratta, comunque, di opzioni meritevoli di attenzione, laddove incentrate sul ruolo dei *seniors* quale fondamentale punto di snodo nel trasferimento di competenze, di esperienze, di professionalità e di motivazione alle risorse più giovani, contemperando le esigenze dei lavoratori anziani in ottica di solidarietà intergenerazionale; con una scelta però che, ancora una volta, si conferma incardinata sulla gestione “in uscita” del lavoratore più anziano.

6. Conclusioni e prospettive: le sfide aperte dal PNRR

La ricognizione fin qui operata ha evidenziato la peculiare fragilità della posizione del lavoratore anziano, per il quale non si registrano, ad oggi, idonee misure di sostegno al reddito in caso di disoccupazione, né strategie mirate e personalizzate di ricollocazione lavorativa. Particolarmente carenti sono poi le politiche formative rivolte a questo target di soggetti: mentre un'adeguata formazione può risultare particolarmente preziosa ai fini dell'adempimento dell'obbligo lavorativo, specie se per il suo svolgimento si richiedono competenze tecnologiche o informatiche di cui tendenzialmente i soggetti di età avanzata sono meno forniti. In tale contesto, deve cogliersi con favore il *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*³⁶ siglato il 10 marzo 2021, con cui il Governo – nell'ottica della modernizzazione costante, efficace e continua della Pubblica Amministrazione, per centrare le sfide della transizione digitale e della sostenibilità ambientale – si è assunto l'impegno di favorire una formazione continua e permanente del personale, accanto ad un *reskilling* professionale mirato, che sappia intercettare le trasformazioni del mercato del lavoro, conseguenti anche alla crisi innescata dalla pandemia

³⁶ Cfr. Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale, con il Presidente del Consiglio, Mario Draghi, il Ministro per la Pubblica Amministrazione, Renato Brunetta e i Segretari generali Maurizio Landini (Cgil), Luigi Sbarra (Cisl) e Pierpaolo Bombardieri (Uil).

da COVID-19. Una delle principali missioni su cui si fonda l'impianto del PNRR è, del resto, proprio il miglioramento della capacità amministrativa e della produttività delle amministrazioni pubbliche italiane a livello centrale e locale, sia in termini di capitale umano (selezione, competenze e carriere), che in termini di semplificazione e digitalizzazione delle procedure amministrative.

Sebbene nel corso dell'ultimo biennio la formazione continua abbia registrato una battuta di arresto (ISTAT, 2021, p. 69), è indubbio che nella fase attuale si apriranno nuove opportunità. Ai datori di lavoro è infatti richiesto non solo di proseguire nell'intensificazione degli sforzi per la cura e il benessere dei propri lavoratori, ma anche di agevolare un più ampio utilizzo delle modalità di lavoro a distanza, e favorire la riqualificazione – anche tecnologica – del proprio personale, investendo, in primis, sul potenziamento delle competenze digitali³⁷.

Il programma *Next Generation EU* scommette sulla formazione e riqualificazione dei lavoratori verso i settori del futuro – green e digitale – come chiave per la ripartenza post Covid. L'idea è quella di agganciare le politiche passive a quelle attive, riducendo il tempo in cui il disoccupato è assistito dai sussidi, per transitare quanto prima al ricollocamento, una volta acquisite nuove competenze. Il sostegno alle transizioni occupazionali, attraverso azioni integrate che puntino allo sviluppo di nuove abilità, è al centro del Piano nazionale di ripresa e resilienza, al cui interno si inseriscono il Programma GOL e il Piano strategico nazionale sulle Nuove Competenze (PNC)³⁸.

Sotto il primo aspetto, al fine di favorire la transizione occupazionale mediante il potenziamento delle politiche attive del lavoro, e di sostenere il percorso di riforma degli ammortizzatori sociali, già la legge di bilancio 2021 aveva previsto la destinazione di

³⁷ Uno degli obiettivi dell'*Agenda per le competenze per l'Europa della Commissione europea* (presentata il 1° luglio 2020) è quello di avere, entro il 2025, 230 milioni di adulti, pari al 70% della corrispondente popolazione dell'Ue, con un livello almeno base nelle competenze digitali. Nel nostro Paese, tuttavia, nel 2019, tra gli individui di 16-74 anni, soltanto il 22% ha dichiarato di avere competenze digitali elevate (contro il 31% nella Ue27); e l'età rimane un fattore importante: i giovani di 20-24 anni hanno livelli avanzati di competenze nel 41,5% e i ragazzi di 16-19 anni nel 36,2% mentre la quota diminuisce all'aumentare dell'età e arriva al 20,3% tra le persone di 45-54 anni e al 4,4% tra le più anziane di 65-74 anni: ISTAT, 2021, p. 68. La necessità di migliorare l'apprendimento e le competenze digitali, in particolare per quanto riguarda gli adulti in età lavorativa, è da ultimo segnalata anche dalla Raccomandazione del Consiglio del 20 maggio 2020 sul *Programma nazionale di riforma 2020 dell'Italia e che formula un parere del Consiglio sul programma di stabilità 2020 dell'Italia*, spec. par. 19.

³⁸ V., la Missione 5, componente 1, del PNRR (Governo Italiano, 2021).

apposite risorse, all'interno del Fondo per le politiche attive del lavoro – a valere su REACT-EU – al *Programma di Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)*. Programma finalizzato a promuovere l'inserimento occupazionale di tutti i “privi di impiego”, mediante l'erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro, nell'ambito del Patto di servizio personalizzato stipulato tra i soggetti disoccupati e i Centri per l'impiego³⁹. Le ingenti risorse stanziare per il programma⁴⁰ sono volte a finanziare – nell'arco temporale di un quinquennio (2021-2025) – l'attivazione di una serie di azioni personalizzate e mirate, volte a sostenere l'inserimento attivo di un gruppo ampio ed eterogeneo di lavoratori, tra i quali spiccano i lavoratori che versano in particolari situazioni di fragilità e/o vulnerabilità. Tale platea, al cui interno sono espressamente ricompresi – accanto ai giovani NEET (meno di 30 anni), alle donne in condizioni di svantaggio, alle persone con disabilità – i lavoratori “maturi”, ovvero con un'età anagrafica superiore ai 55 anni⁴¹, è quella sulla quale dovranno prioritariamente concentrarsi le azioni poste in essere al livello regionale. Tra i target attesi (da cui dipendono i finanziamenti UE per il Piano), si prevede infatti che il Programma dovrà raggiungere, entro il 2025, almeno 3 milioni di beneficiari⁴², il 75% dei quali dovrà essere composto proprio da soggetti fragili. Soggetti per i quali, a livello regionale, dovranno essere implementati tutti quegli interventi funzionali alla realizzazione di servizi per l'accompagnamento al lavoro, che si fondano su concetti fondamentali quali la presa in carico integrata, la valutazione multidimensionale della singola persona e il progetto personalizzato di inclusione socio-lavorativa.

Si tratta di un obiettivo ambizioso, che dovrà trovare puntuale declinazione – e attuazione – all'interno dei Piani regionali (Piani Attuativi Regionali – PAR GOL), in corso di adozione⁴³. Il perseguimento delle missioni sottese al Programma GOL risentirà,

³⁹ Ai sensi dell'art. 1, co. 324, secondo e terzo periodo, l. n. 178/2020; l'utilizzo di tali risorse è stato disciplinato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze 5 novembre 2021 (*Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)*).

⁴⁰ Pari a 4,4 miliardi di euro, oltre ai 500 milioni di euro a valere su REACT-EU.

⁴¹ Decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze 5 novembre 2021, *Adozione del Programma nazionale per la garanzia di occupabilità dei lavoratori*, All. A, p. 39.

⁴² Di questi, poi, almeno 800 mila dei su indicati 3 milioni devono essere coinvolti in attività di formazione, di cui 300 mila per il rafforzamento delle competenze digitali.

⁴³ Il PAR, soggetto a previa valutazione di coerenza con il Programma nazionale da parte dell'ANPAL, è inviato a quest'ultima per l'esame entro 60 giorni dalla data di pubblicazione del d.m. 5 novembre 2021 (ovvero il 27 dicembre 2021). L'ANPAL si esprime entro trenta giorni dal ricevimento della bozza del Piano; all'atto di

indubbiamente, del (già richiamato) disomogeneo assetto territoriale del nostro sistema dei servizi per l'impiego⁴⁴. Anche alla luce della eterogeneità organizzativa e regolativa che ad oggi ancora lo caratterizza, sarebbe necessario valorizzare le migliori pratiche adottate nel corso degli anni da alcune Regioni, e consentirne la diffusione all'interno delle altre realtà territoriali. È certamente il caso delle misure volte a sostenere l'apprendimento intergenerazionale e il trasferimento reciproco delle conoscenze, valorizzando l'esperienza dei lavoratori più anziani; e di quelle predisposte a loro favore per consentire il raggiungimento dei requisiti di accesso alla pensione. Di particolare interesse è la misura da alcuni anni attivata dalla PA di Trento per sostenere i lavoratori *agé* (di età superiore a 53 per gli uomini e 49 per le donne) che sono stati licenziati, accompagnandoli al raggiungimento dei requisiti pensionistici minimi attraverso il loro impegno in servizi di pubblica utilità (in particolare nei settori verde, cultura e assistenza)⁴⁵. Sulla stessa linea sembra collocarsi quanto previsto nel PAR GOL adottato dalla Giunta della Regione Friuli-Venezia Giulia, in cui si individuano misure di politica attiva rivolte espressamente alle donne over 50 e agli uomini over 55 disoccupati, ma anche ai componenti di nuclei familiari beneficiari del RdC, per il loro impiego temporaneo in progetti territoriali proposti da amministrazioni pubbliche per lo svolgimento di attività lavorative di interesse generale⁴⁶. Pur essendo misure ancora tutte da definire, è evidente che le due platee di destinatari, alle quali le stesse sono rivolte, ben possono risultare sovrapponibili: sarà dunque necessario un sinergico raccordo e coordinamento con l'attivazione dei progetti di utilità collettiva (PUC), a titolarità dei Comuni, ai quali i beneficiari del RdC sono tenuti a partecipare (per almeno 8

approvazione, viene erogata la prima tranches di risorse: art. 1, co. 3, e art. 2, co. 5, del d.m. 5 novembre 2021. Ai fini del rafforzamento delle politiche attive del lavoro, le risorse stanziare nel Programma GOL del PNRR dovranno poi essere sinergicamente integrate con quelle previste nella programmazione 2021/2027 dei Fondi Strutturali dell'Unione Europea (in particolare, del FESR e del FSE+).

⁴⁴ Lo stesso Programma rimette all'ANPAL il compito di identificare le Regioni e le Province Autonome che presentano ritardi nell'attuazione del Programma e di assisterle attraverso interventi di tutoraggio, fermo restando l'esercizio dei poteri sostitutivi in capo all'Agenzia, ai sensi dell'art. 12, co. 1, decreto-legge 31 maggio 2021, n. 77, convertito, con modificazioni, con legge 30 luglio 2021, n. 108 (*Governance del Piano nazionale di ripresa e resilienza e prime misure di rafforzamento delle strutture amministrative e di accelerazione e snellimento delle procedure*).

⁴⁵ Per approfondimenti sulla misura, denominata "Progettone", v. <https://www.agenzialavoro.tn.it/Schede-informative/II-Progettone> (08/03/2022).

⁴⁶ Specie in alcuni settori, quali la valorizzazione di beni culturali e artistici, di vigilanza e custodia (Regione Autonoma Friuli Venezia Giulia, 2022).

ore settimanali, aumentabili fino a un massimo di 16), pena la perdita del beneficio⁴⁷.

L'avvio del programma GOL è poi affiancato dall'attivazione del *Piano nazionale per le nuove competenze* (PNC)⁴⁸, che punta a ridurre il disallineamento tra le competenze possedute e quelle richieste dal mercato, avvicinando alla media europea il numero di lavoratori, occupati e disoccupati, coinvolti in percorsi di formazione. L'obiettivo è quello di «riorganizzare la formazione dei lavoratori in transizione e disoccupati, mediante il rafforzamento del sistema della formazione professionale e la definizione di livelli essenziali di qualità per le attività di upskilling e reskilling» (Governo Italiano, 2021, p. 202), con specifica attenzione al rafforzamento delle competenze degli adulti, a partire dalle persone con competenze molto basse (tra le quali, evidentemente, si annoverano i lavoratori più anziani). Proprio in questo filone si inserisce il recente *Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta*⁴⁹, documento strategico e di indirizzo volto al rafforzamento delle politiche per l'apprendimento permanente, per consentire a una parte consistente della popolazione adulta di colmare i deficit di competenze di base e di basse qualificazioni e recuperare, così, competitività nel mercato del lavoro. Per quanto evidenziato in precedenza, in fase di individuazione delle misure di assistenza intensiva nella ricerca di lavoro, e di declinazione delle medesime a seconda della tipologia di beneficiari, particolare attenzione dovrà essere dedicata ai beneficiari anziani, teoricamente occupabili, del RdC. Si tratta, infatti, di un target particolarmente debole di soggetti, caratterizzato da un basso livello di istruzione, scarse competenze acquisite e modesto profilo di occupabilità⁵⁰; e che necessita dunque di essere indirizzato, in prima battuta, soprattutto verso percorsi di orientamento e di formazione/riqualificazione professionale.

⁴⁷ Art. 4, co. 15, d.l. n. 4/2019. I comuni sono tenuti a impiegare in tali progetti almeno un terzo dei percettori di RdC residenti; lo svolgimento di tali attività è a titolo gratuito, e non è assimilabile ad una prestazione di lavoro subordinato o parasubordinato: art. 1, co. 74, l. n. 234/2021.

⁴⁸ Adottato con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali e del Ministro dell'economia e delle finanze 14 dicembre 2021 (*Adozione del Piano nazionale nuove competenze*).

⁴⁹ Approvato in Conferenza unificata l'8 luglio 2021, in esito a un processo di confronto nell'ambito del Tavolo interistituzionale sull'apprendimento permanente (TIAP), di cui all'Intesa sancita dalla Conferenza unificata il 20 dicembre 2012.

⁵⁰ È quanto emerge dall'analisi dell'indice di *profiling*, che descrive, in termini quantitativi, il profilo personale di occupabilità e riporta il calcolo del livello di svantaggio, cioè della probabilità di non essere occupato a distanza di 12 mesi: fissato a 1 il grado più elevato di difficoltà nel collocamento, il valore medio per i soggetti chiamati a sottoscrivere il Patto per il lavoro si attesta a 0,876: ANPAL (2021a), p. 9.

Con specifico riferimento ai lavoratori occupati, deve infine essere segnalato il *Fondo Nuove Competenze*, istituito dal c.d. decreto Rilancio⁵¹ e rafforzato – sia in termini di risorse economiche sia di utilizzabilità (in quanto esteso al 2021 e ai lavoratori in transizione occupazionale) – nel c.d. decreto Agosto⁵²; il suo rifinanziamento è stato, da ultimo, previsto con il c.d. decreto Fisco Lavoro⁵³. Tale Fondo pubblico, cofinanziato dal Fondo sociale europeo, consente – previo accordo sindacale – di introdurre regimi di riduzione dell’orario di lavoro giustificati da mutate esigenze organizzative e produttive, destinando le ore non lavorate allo svolgimento di percorsi formativi, finanziati dal Fondo stesso, per lo sviluppo delle competenze. Il provvedimento poggia sulla responsabilità dell’impresa sia nel ridurre il ricorso ad ammortizzatori passivi rispetto ad una politica attiva preventiva, sia nella prospettiva di ricollocazione dei lavoratori in altre realtà lavorative, in cui l’impresa può agire attivamente. È del tutto evidente che anche questo strumento si rivela particolarmente prezioso per i lavoratori anziani, maggiormente esposti al rischio dell’obsolescenza professionale. E sarebbe anzi auspicabile che una quota di tali risorse fosse destinata proprio a sostegno di questa fascia debole del mercato del lavoro, anche nella prospettiva della migliore gestione dello svolgimento dell’attività lavorativa in modalità agile. Modalità, quest’ultima, ampiamente utilizzata durante la pandemia, al fine di garantire la continuità lavorativa delle imprese e a tutela della salute collettiva e individuale; e per la quale si aprirà a breve una nuova stagione, con il passaggio dalla fase emergenziale a quella di una “nuova normalità”.

Senza poter entrare, in questa sede, nell’analisi della complessa disciplina regolativa del lavoro agile, basti qui considerare che la sua forzata sperimentazione, imposta nel periodo pandemico, ha fatto emergere numerose criticità, indubbiamente esasperate dai ripetuti confinamenti domestici e dalle limitazioni alla libertà di socializzazione, rese necessarie

⁵¹ Art. 88, decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34, convertito, con modificazioni, con legge 17 luglio 2020, n. 77 (*Misure urgenti in materia di salute, sostegno al lavoro e all’economia, nonché di politiche sociali connesse all’emergenza epidemiologica da COVID-19*).

⁵² Decreto-legge 14 agosto 2020, n.104, convertito, con modificazioni, con legge 13 ottobre 2020, n. 126 (*Misure urgenti per il sostegno e il rilancio dell’economia*).

⁵³ Con possibile destinazione delle risorse accumulate presso il Fondo per le politiche attive del lavoro, di cui all’art. 1, co. 324, primo periodo, l. n. 178/2020: art.11-ter, decreto-legge 21 ottobre 2021, n. 146, convertito, con modificazioni, con legge 17 dicembre 2021, n. 215 (*Misure urgenti in materia economica e fiscale, a tutela del lavoro e per esigenze indifferibili*).

dalla situazione sanitaria. Nel tentativo di definire un quadro di riferimento per la futura contrattazione collettiva nazionale e aziendale e/o territoriale in materia, il 7 dicembre 2021 è stato siglato il Protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile, frutto di una intesa condivisa tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali e le parti sociali. Tra le molteplici previsioni in esso contenute, rileva in questa sede quella volta a favorire – nell’ottica della sostenibilità ambientale e sociale – il corretto utilizzo del lavoro agile anche tramite un incentivo pubblico destinato alle aziende che ne regolamentino il ricorso con accordo collettivo (art. 15), magari supportando l’utilizzo di luoghi alternativi al domicilio. Ed invero, attraverso una sinergia tra politiche pubbliche e contrattazione collettiva potrebbero ad esempio essere valorizzati progetti di *near working*, destinando spazi periferici/semi-periferici – più vicini alle abitazioni dei lavoratori – ad ospitare diramazioni degli uffici; con ambienti di lavoro condivisi dai lavoratori impiegati a distanza (*coworking*), dotati di strumenti tecnologici professionali e postazioni lavorative adeguate. In questa prospettiva, gli incentivi pubblici potrebbero essere rivolti a sostenere un maggiore coinvolgimento dei lavoratori in condizioni di fragilità, quali i disabili (art. 10), i caregivers, ma anche i lavoratori più anziani, proprio nell’ottica della gestione dell’invecchiamento attivo. Incentivi che, soprattutto se accompagnati da investimenti in formazione, potrebbero contribuire a favorire il benessere della persona-lavoratore, e a colmare il divario tecnologico e le minori competenze digitali che, inevitabilmente, caratterizzano queste platee di lavoratori.

La valorizzazione della “inclusività sociale” del lavoro agile potrebbe, infine, aprire nuovi spazi di azione per le parti sociali anche attraverso la possibile connessione con gli strumenti di welfare aziendale. Quest’ultimo ben potrebbe essere orientato alla valorizzazione di forme di conciliazione vita-lavoro che, migliorando la qualità della vita lavorativa, siano in grado di favorire non solo il riequilibrio con i carichi di cura familiare ma, più in generale, il miglioramento delle condizioni di vita personale. Ciò nell’ottica della richiamata valorizzazione del benessere della persona-lavoratore⁵⁴, particolarmente preziosa

⁵⁴ La virtuosità di un tale percorso è evidenziata anche nella *Relazione del gruppo di studio lavoro agile*, istituito presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, dicembre 2021, spec. p. 12.

per i lavoratori più anziani.

Bibliografia

- Accorinti M., Calza Bini P. (2009). Le condizioni contrattuali e previdenziali del lavoro degli anziani: politiche e interventi di attivazione. *Argomenti*, 25: 31. DOI: 10.3280/ARG2009-025002.
- ANPAL - Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro (2019a). *XIX Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2017-2018*. Collana Biblioteca ANPAL n. 13. Roma: ANPAL. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586510/XIX-rapporto-formazione-continua> (18/12/2021).
- ANPAL - Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro (2019b). *Le politiche attive del lavoro in Italia*. Collana Biblioteca ANPAL n. 6. Roma: ANPAL. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586444/Pal-Primo-rapporto-annuale-congiunto-anpal-regioni-e-province-autonome.pdf> (22/03/2022).
- ANPAL - Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro (2020). *Metodologie e approfondimenti. L'orientamento di base e la profilazione qualitativa*. Collana Focus ANPAL n. 79. Roma: ANPAL. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762872/metodologie-profilazione-quantitativa-n.79-collana+Focus.pdf/53b45b64-b566-7d1f-d821-0583f2b1ed1b> (20/12/2021).
- ANPAL - Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro (2021a). *Reddito di cittadinanza*. Nota n. 6/2021, Collana Focus ANPAL n. 114. Roma: ANPAL. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.anpal.gov.it/documents/552016/762875/Focus_114_ottobre2021.pdf/f8e038d9-59d1-a6f3-dd66-a29c30606b6c (20/12/2021).
- ANPAL - Agenzia Nazionale per le Politiche del Lavoro (2021b). *Reddito di cittadinanza*. Nota n. 7/2021, Collana Focus ANPAL n. 114. Roma: ANPAL. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.anpalservizi.it/documents/20181/197360/Nota+Rdc+Anpal+7+2021> (20/12/2021).

- Avio A. (2016). L'invecchiamento attivo: se la vecchiaia non ha età. *Diritti Lavori Mercati*, 2: 251. DOI: 10.1400/247777.
- Barbabella F., Cela E., Socci M., Lucantoni D., Zannella M., Principi A. (2022). Active Ageing in Italy: A Systematic Review of National and Regional Policies. *International journal of environmental research and public health*, 19, 1: 600. DOI: 10.3390/ijerph19010600.
- Barbabella F., Checcucci P., Aversa M.L., Scarpetti G., Fefè R., Socci M., Di Matteo C., Cela E., Damiano G., Villa M., Amari D., Montagnino S.R., D'Agostino L., Iadevaia V., Ferrante A., Lamura G., Principi A. (2020). *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia. Rapporto sullo stato dell'arte*. Progetto *Coordinamento nazionale partecipato e multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo*, Work Package 2 - Task 1. Roma: Dipartimento per le politiche della famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri e INRCA. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://famiglia.governo.it/media/2132/le-politiche-per-l-invecchiamento-attivo-in-italia.pdf> (04/01/2022).
- Barbabella F., Principi A., a cura di (2020). *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia. Lo stato dell'arte nelle Regioni, nelle Province Autonome, nei Ministeri e nei Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: raccolta dei rapporti*. Progetto *Coordinamento nazionale partecipato e multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo*, Work Package 2 - Task 1. Roma: Dipartimento per le politiche della famiglia, Presidenza del Consiglio dei Ministri e INRCA. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://famiglia.governo.it/media/2267/le-politiche-per-l-invecchiamento-attivo-in-italia-raccolta-dei-rapporti.pdf> (04/01/2022).
- Bozzao P. (2005). *La tutela previdenziale del lavoratore discontinuo*. Torino: Giappichelli.
- Bozzao P. (2017a). *Anzianità, lavori e diritti*. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Bozzao P. (2017b). Anzianità e uscita dal lavoro: connessioni previdenziali, tra interferenze e resistenze del sistema multilivello. *Variazioni su Temi del Diritto del Lavoro*, 1: 73. Testo disponibile all'indirizzo web: <http://www.dirittolavorovariazioni.com/anzianita-e-uscita-dal-lavoro-connessioni-previdenziali> (06/04/2022).
- Bozzao P. (2019). Politiche attive per l'occupazione e Centri per l'impiego. In Curzio P., a

cura di, *Diritto del lavoro contemporaneo. Questioni e tendenze*. Bari: Cacucci.

- Bozzao P. (2020). Reddito di cittadinanza e laboriosità. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 165: 1. DOI: 10.3280/GDL2020-165001.
- Caruso B. (2007). Occupabilità, formazione e “capability” nei modelli giuridici di regolazione dei mercati del lavoro. *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 113: 1. DOI: 10.1400/94970.
- Ciucciovino S. (2013). *Apprendimento e tutela del lavoro*. Torino: Giappichelli.
- Ciucciovino S., Toscano A., Faioli M. (2021). Oltre il concetto di Blockchain: tecnica sociale di regolazione, fascicolo elettronico e nuovi diritti del lavoratore. *Federalismi.it*, 2: IV. Testo disponibile all’indirizzo web: <https://www.federalismi.it/ApplyOpenFilePDF.cfm?eid=583&dpath=editoriale> (15/01/2022).
- Commissione europea (2021). *Libro verde sull’invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni*. Testo disponibile all’indirizzo web: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/com_2021_50_f1_green_paper_it.pdf (28/12/2021).
- Colasanto M., Marcaletti F., a cura di (2007). *Lavoro e invecchiamento attivo. Una ricerca sulle politiche a favore degli over 45*. Milano: FrancoAngeli.
- CNEL - Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (2019). *XXI Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva*. Roma: CNEL. Testo disponibile all’indirizzo web: https://www.cnel.it/Portals/0/CNEL/MercatoDelLavoro/Rapporti/MERCATO%20DEL%20LAVORO%202019_07dicembre2019_DEFINITIVO.pdf (23/12/2021).
- CNEL - Consiglio Nazionale dell’Economia e del Lavoro (2020). *XXII Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva*. Roma: CNEL. Testo disponibile all’indirizzo web: <https://www.cnel.it/DesktopModules/EasyDNNNews/DocumentDownload.ashx?portalid=0&moduleid=703&articleid=1501&documentid=1067> (23/12/2021).
- Corte dei conti europea (2021). *Sostegno dell’FSE per contrastare la disoccupazione di lunga durata: necessità di misure meglio mirate, adattate e monitorate*. Testo disponibile all’indirizzo web: [28](https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR21_25/SR_Long-</p></div><div data-bbox=)

term_unemployment_IT.pdf (20/01/2022).

- D'Antona M. (1994). Legge 23 luglio 1991, n. 223 - Norme in materia di cassa integrazione, mobilità, trattamenti di disoccupazione, attuazione di direttive della Comunità europea, avviamento al lavoro ed altre disposizioni in materia di mercato del lavoro - Titolo I - Norme in materia di integrazione salariale e di eccedenze di personale - Capo II - Norme in materia di mobilità. Commento agli artt. 5 commi 1, 2 e 3 (Criteri di scelta dei lavoratori ed oneri a carico delle imprese) e 17 (Reintegrazione dei lavoratori e procedure di mobilità). *Le nuove leggi civili commentate*, 4-5: 923.
- De Nardis P., Altieri L. (2012). I costi sociali dell'essere un "paese di vecchi". In Treu T., a cura di, *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*. Bologna: Il Mulino.
- Di Salvatore L. (2019). Organizzazione del lavoro e invecchiamento attivo. *Diritto delle relazioni industriali*, 29, 2: 540.
- European Commission (2020). *The 2021 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2019-2070)*. Institutional Paper n. 148. Testo disponibile all'indirizzo web: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/economy-finance/ip148_en.pdf (20/03/2022).
- EUROSTAT (2020). *Statistiche dell'occupazione*. Testo disponibile all'indirizzo web: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Archive:Employment_statistics/it&oldid=256825 (10/01/2022).
- Ferrante V. (2011). Invecchiamento attivo e prolungamento della vita lavorativa. In AA.VV., *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, vol. III. Napoli: Jovene.
- FPA DATA INSIGHT (2021). *Lavoro Pubblico 2021*. Roma: FPA Digital 360. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.innova.puglia.it/documents/10180/3779681/2021_2021_FPA_Data_Insight_Lavoro_pubblico_2021.pdf (06/04/2021).
- Governo Italiano (2021). *Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf> (10/01/2022).
- ISFOL - Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (2015). *L'age*

management nelle grandi imprese italiane. I risultati di un'indagine qualitativa. Roma: ISFOL. Testo disponibile all'indirizzo web: https://oa.inapp.org/xmlui/bitstream/handle/20.500.12916/2297/Isfol_FSE210.pdf (20/12/2021).

ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica (2020). *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia.* Roma: ISTAT. <https://www.istat.it/it/files//2020/08/Invecchiamento-attivo-e-condizioni-di-vita-degli-anziani-in-Italia.pdf> (21/12/2021).

ISTAT - Istituto Nazionale di Statistica (2021). *bes 2020. Il benessere equo e sostenibile in Italia.* Roma: ISTAT. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.istat.it/it/files/2021/03/BES_2020.pdf (22/12/2021).

Lanchester F., a cura di (2016). *Parlamenti nazionali e Unione europea nella governance multilivello.* Milano: Giuffrè.

Lucifora C. (2020). Invecchiamento attivo e emergenza COVID-19. In CNEL, *XXII Rapporto su mercato del lavoro e contrattazione collettiva.* Roma: CNEL.

Moramarco V., Paccagnella B. (2004). *L'età e il lavoro. I percorsi professionali dei disoccupati over 40 a Milano.* Milano: Vita e Pensiero.

Morlicchio E., Pugliese E. (2005). Gli anziani e il lavoro. *Economia & lavoro*, 1: 29. DOI: 10.7384/72366.

Pero L. (2012). Esperienze pilota di invecchiamento attivo in corso nelle aziende. In Treu T., a cura di, *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età.* Bologna: Il Mulino.

Regione Autonomia Friuli Venezia Giulia (2022). *Programma Nazionale per la Garanzia di Occupabilità dei Lavoratori – GOL. Piano Attuativo Regionale. Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza – PNRR. Missione 5 Componente 1 Riforma 1.1.* Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.anpalservizi.it/documents/20181/311208/PAR+GOL+FVG/69c977e1-35ec-4cd5-8a66-7ac7ab670309> (08/03/2022).

Ricci M. (2017). I servizi per l'impiego dopo le modifiche legislative tra luci e ombre. *Argomenti di diritto del lavoro*, 2: 326.

- Rospi M. (2018). L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare. *Rivista AIC*, 3: 1. Testo disponibile all'indirizzo web: https://www.rivistaaic.it/images/rivista/pdf/3_2018_Rospi.pdf (15/12/2021).
- Rota A. (2016). A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali? *Diritto delle relazioni industriali*, 26, 3: 705.
- Turcio S., Calza Bini P. (2009). Anzianità attiva e salute in Europa: il progetto ActivAge. *Argomenti*, 25: 61. DOI: 10.3280/ARG2009-025003.
- Treu T. (2012). Introduzione. In Treu T., a cura di, *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*. Bologna: Il Mulino.
- Varesi P.A. (2018). Le competenze di Stato e Regioni in materia di politica attiva del lavoro. In Occhino A., a cura di, *Il lavoro e i suoi luoghi*. Milano: Vita e Pensiero.
- Villante C. (2012). Invecchiamento attivo, professionalità di cura e validazione delle competenze. *Osservatorio ISFOL*, II, 2: 151. Testo disponibile all'indirizzo web: <https://www.isfol.it/osservatorio-isfol/osservatorio-isfol-ii-n.2-2012> (06/04/2022).