

# SENATO DELLA REPUBBLICA

XIV LEGISLATURA

Doc. XVII

n. 21

## DOCUMENTO APPROVATO DALLA 11<sup>a</sup> COMMISSIONE PERMANENTE

(Lavoro, previdenza sociale)

nella seduta del 6 luglio 2005

*Relatore ZANOLETTI*

### A CONCLUSIONE DELL'INDAGINE CONOSCITIVA

*proposta dalla Commissione stessa nella seduta del 3 aprile 2002, svolta nelle sedute del 3 luglio 2002, 10 luglio 2002, 16 ottobre 2002, 6 novembre 2002, 15 giugno 2004, 6 ottobre 2004, 2 novembre 2004, 9 novembre 2004, 20 gennaio 2005, 25 gennaio 2005, 2 febbraio 2005, 8 febbraio 2005, 9 marzo 2005, 10 maggio 2005 e conclusasi nella seduta del 6 luglio 2005*

### SULLA CONDIZIONE DEI LAVORATORI ANZIANI IN ITALIA

*(articolo 48, comma 6, del Regolamento)*

**Comunicato alla Presidenza il 25 luglio 2005**



## INDICE

PREMESSA .....	Pag.	5
ELENCO DELLE AUDIZIONI .....	»	7
1. ANDAMENTI DEMOGRAFICI, SPERANZE DI VITA ED OCCUPAZIONE DEI LAVORATORI ANZIANI: ITALIA ED EUROPA .....	»	9
1.1. <i>L'Italia nel contesto europeo</i> .....	»	10
2. LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA .....	»	13
2.1. <i>Da Lisbona a Stoccolma</i> .....	»	13
2.2. <i>Dopo Stoccolma</i> .....	»	15
2.3. <i>L'impegno delle parti sociali e le iniziative europee per l'invecchiamento attivo</i> .....	»	16
3. LA SITUAZIONE ITALIANA: LA LEGISLAZIONE IN FAVORE DELL'OC- CUPAZIONE DEI LAVORATORI ANZIANI NEGLI ULTIMI DIECI ANNI .	»	18
3.1. <i>Gli aspetti previdenziali</i> .....	»	21
3.1.1. Il <i>bonus</i> previdenziale .....	»	21
3.1.2. Il superamento del divieto di cumulo .....	»	23
3.2. <i>Ricollocamento professionale e riforma del mercato del lavoro</i> .....	»	24
3.3. <i>Gli ammortizzatori sociali: indennità di disoccupa- zione e mobilità</i> .....	»	26
4. LE AUDIZIONI SVOLTE .....	»	27
4.1. <i>Riforma del mercato del lavoro, prospettive di occu- pabilità e ammortizzatori sociali</i> .....	»	27
4.2. <i>Sistema previdenziale</i> .....	»	29
4.2.1. Il <i>bonus</i> previdenziale .....	»	29
4.2.2. Divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro .....	»	30
4.3. <i>Formazione permanente e riqualificazione professio- nale</i> .....	»	33

---

5. I SOPRALLUOGHI ALL'ESTERO EFFETTUATI NELL'AMBITO DELL'INDAGINE .....	Pag.	34
5.1. <i>Spagna</i> .....	»	34
5.2. <i>Olanda</i> .....	»	36
6. LE PROPOSTE E LE PROSPETTIVE .....	»	38
6.1. <i>Formazione, ammortizzatori sociali e sostegno al reddito</i> .....	»	39
6.2. <i>Incentivi all'occupazione dei lavoratori anziani; pensionamento graduale e part-time</i> .....	»	40
6.3. <i>Incontro tra domanda e offerta di lavoro e assistenza al collocamento dei lavoratori più anziani</i> .....	»	41
6.4. <i>Creazione di un ambiente di lavoro e di un contesto sociale favorevole al prolungamento della vita lavorativa</i> .....	»	42

## PREMESSA

*La Commissione lavoro, previdenza sociale in data 3 aprile 2002 ha approvato all'unanimità la proposta del senatore Battafarano e di altri senatori, volta all'attivazione di un'indagine conoscitiva sulla condizione dei lavoratori anziani in Italia, con particolare riferimento all'inserimento e al reinserimento nel mercato del lavoro, alle normative previdenziali ed alle prospettive di occupabilità.*

*La procedura informativa, autorizzata dal Presidente del Senato con lettera in data 9 aprile 2002, si è svolta mediante audizioni delle organizzazioni sindacali dei lavoratori dipendenti e dei lavoratori autonomi, delle organizzazioni dei datori di lavoro nei settori dell'industria, dell'agricoltura e dei servizi, delle associazioni della cooperazione, dell'INPS e dell'INPDAP, nonché, infine, del sottosegretario al Ministero del lavoro Brambilla. Di tali audizioni si dà di seguito un elenco dettagliato.*

*Pur essendo l'indagine conoscitiva in questione incentrata principalmente sui profili attinenti all'ambito nazionale, la Commissione ha ritenuto utile l'acquisizione di elementi di analisi comparativistici - atti ad arricchire in modo proficuo i dati informativi inerenti alla situazione italiana attraverso il confronto con quelle sussistenti in altri paesi europei - provvedendo a deliberare, nella seduta del 15 giugno 2004, l'integrazione del programma dell'indagine conoscitiva sui lavoratori anziani, con la previsione di apposite missioni di una delegazione della Commissione, da effettuarsi in Spagna ed in Olanda. La scelta di tali due paesi si è giustificata, per quel che concerne la Spagna, alla luce dell'impronta federale dell'ordinamento istituzionale spagnolo, idoneo per tale connotazione ad offrire, nel caso di specie, interessanti motivi di riflessione, mentre, in relazione all'Olanda, per l'opportunità di acquisire elementi informativi su un complesso di politiche attive del lavoro di cui numerosi ed autorevoli osservatori hanno posto in luce il carattere dinamico e altamente innovativo.*

*Nel corso delle sopracitate missioni svoltesi rispettivamente a L'Aja in data 13-16 settembre 2004 e a Madrid in data 17-21 ottobre 2004 - sono stati effettuati incontri con le Commissioni parlamentari e con le autorità governative competenti in materia, nonché con le parti sociali.*



## ELENCO DELLE AUDIZIONI

- Sed. n. 92 del 3/7/2002      CONFINDUSTRIA
- Sed. n. 94 del 10/7/2002      Associazione bancaria italiana (ABI)  
Associazione nazionale fra le imprese assicuratrici (ANIA)  
Federazione italiana industrie e servizi professionali e del terziario avanzato (FITA)
- Sed. n. 111 del 16/10/2002      Associazione per la tutela dei diritti acquisiti dei lavoratori (ATDAL)
- Sed. n. 114 del 6/11/2002      Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori (ISFOL)
- Sed. n. 270 del 6/10/2004      Confederazione generale italiana del lavoro (CGIL)  
Confederazione italiana sindacati lavoratori (CISL)  
Unione italiana del lavoro (UIL)  
Unione generale del lavoro (UGL)  
Confederazione italiana sindacati autonomi lavoratori (CISAL)
- Sed. n. 277 del 2/11/2004      Confederazione generale sindacati autonomi (CONFSAL)  
Confederazione unitaria di base (CUB)  
Confederazione italiana dirigenti di azienda (CIDA)  
Confederazione nazionale dei quadri direttivi e dirigenti della funzione pubblica (CONFEDIR)  
Confederazione italiana unionquadri (CIU)  
Federazione autonoma bancari italiani (FABI)
- Sed. n. 279 del 9/11/2004      Confederazione generale italiana del commercio, del turismo e dei servizi (CONF-COMMERCIO)  
Confederazione italiana esercenti attività commerciali, turistiche e dei servizi (CONFESERCENTI)

- Confederazione autonoma sindacati artigiani (CASARTIGIANI)  
Confederazione delle libere associazioni artigiane italiane (CLAAI)  
Confederazione nazionale dell'artigianato e della piccola e media impresa (CNA)  
Confederazione generale italiana dell'artigianato (CONFARTIGIANATO)
- Sed. n. 290 del 20/1/2005 Confederazione italiana della piccola e media impresa (CONFAPI)  
Federazione italiana editori giornali (FIEG)  
Confederazione generale dell'agricoltura italiana (CONFAGRICOLTURA)  
Federazione nazionale delle imprese di pesca (FEDERPESCA)  
Confederazione italiana dei servizi pubblici locali (CONFSERVIZI)  
Associazione italiana dell'armamento di linea (FEDARLINEA)  
Associazione nazionale costruttori edili (ANCE)  
Confederazione italiana proprietà edilizia (CONFEDILIZIA)
- Sed. n. 291 del 25/1/2005 Confederazione italiana agricoltori (CIA)  
LEGA COOPERATIVE  
Unione nazionale cooperative italiane (UNCI)  
CONFCOOPERATIVE  
Associazione generale cooperative italiane (AGCI)  
Confederazione italiana degli esercenti e commercianti delle attività del terziario, del turismo e dei servizi (CIDEC)
- Sed. n. 294 del 2/2/2005 ITALIA LAVORO Spa
- Sed. n. 295 dell'8/2/2005 Istituto nazionale di previdenza per i dipendenti dell'Amministrazione pubblica (INPDAP)  
Istituto nazionale di previdenza sociale (INPS)
- Sed. n. 303 del 9/3/2005 MINISTERO DEL LAVORO (sottosegretario Brambilla)



1. ANDAMENTI DEMOGRAFICI, SPERANZE DI VITA ED OCCUPAZIONE DEI LAVORATORI ANZIANI: ITALIA ED EUROPA

Un recente studio commissionato dal Consiglio europeo (il cosiddetto «rapporto Kok» del novembre 2004)<sup>1</sup> ha parlato di una evoluzione demografica «spettacolare» in Europa, caratterizzata da due dinamiche, la caduta del tasso di natalità e l'aumento della speranza di vita, che interagiscono tra loro comportando una trasformazione radicale nella composizione della popolazione del vecchio continente di qui ai prossimi decenni. Secondo lo stesso documento, entro il 2020 la popolazione dell'Unione europea diminuirà in cifra assoluta; inoltre, entro il 2050 si dovrebbe registrare un calo del 18 per cento della popolazione in età lavorativa (15-64 anni) mentre il numero delle persone di più di 65 anni aumenterà del 60 per cento. Di conseguenza, il rapporto tra pensionati e persone in età lavorativa passerà dall'attuale 24 per cento su scala europea a circa il 50 per cento nel 2050, con forti differenze territoriali, che investono in particolare il nostro paese. Secondo le stime effettuate dalla Commissione europea,

entro il 2030, i 71 milioni di *over 65* del 2000, nell'UE dei 25 diventeranno 110 milioni e la popolazione in età attiva sarà di circa 280 milioni rispetto agli attuali 303 milioni. Tutto ciò avrà un impatto diretto sulla nostra capacità di sostenere la crescita economica a lungo termine. Salvo nel caso in cui si riesca a raggiungere l'obiettivo di un tasso di occupazione che superi il 70 per cento e a migliorare la produttività in maniera sostanziale, la crescita media del PIL pro capite nell'UE rallenterà in maniera significativa tra il 2010 e il 2030.<sup>2</sup>

In questo contesto, la Commissione europea ha anche posto in rilievo una tendenza di lungo periodo alla diminuzione del tasso di partecipazione e di occupazione dei lavoratori anziani, che risulta in calo costante nel corso degli ultimi trent'anni.

Secondo un *working paper* predisposto nel 2002, su richiesta del Consiglio europeo di Stoccolma, l'indice di partecipazione degli uomini, in particolare di quelli che svolgono lavori manuali scarsamente qualificati, decresce rapidamente a partire dai 50 anni, e non dai 60, come succedeva nel 1970; quello delle donne, invece, ancor prima, verso i 45 anni, ma ad un ritmo meno sostenuto, e la presenza sul mercato del lavoro delle cinquantenni-sessantenni è più marcata che nel 1970. La regressione del

<sup>1</sup> *Relever le défi. La stratégie de Lisbonne pour la croissance et l'emploi. Rapport du groupe de haut niveau présidé par M. Wim Kok*, Novembre 2004.

<sup>2</sup> COM (2004) 146 def, *Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e difendere l'uscita dal mercato del lavoro*. Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni.

tasso di partecipazione è imputabile, in parte, ai casi di pensionamento anticipato indotti da misure di riconversione economica e, in parte, all'impatto dei regimi di prepensionamento. La partecipazione a programmi di formazione si riduce considerevolmente tra i lavoratori ultracinquantenni e raggiunge tassi minimi tra i lavoratori non specializzati. Anche se il 50 per cento circa dei lavoratori anziani è occupato in imprese che prevedono corsi di formazione, meno del 15 per cento vi partecipa effettivamente; solo il 7 per cento dei lavoratori in età più avanzata e meno qualificati riceve una formazione rispetto al 20 per cento dei lavoratori dello stesso gruppo d'età, ma più qualificati<sup>3</sup>.

Il processo di invecchiamento della popolazione è destinato dunque a produrre effetti economici e sociali estremamente rilevanti, destinati ad incidere a fondo sulla qualità della vita della popolazione europea nei prossimi decenni: come già altri osservatori, da ultimo anche il rapporto Kok ha sottolineato che l'invecchiamento della popolazione comporterà contemporaneamente un incremento della domanda di risorse da destinare alle pensioni e alla sanità e una diminuzione del numero degli occupati. A sua volta, la Commissione europea prevede che l'invecchiamento della popolazione produrrà – da solo – l'effetto di ridurre il tasso di crescita potenziale dell'Unione dall'attuale 2-2,5 per cento a circa l'1,25 per cento intorno al 2040, con effetti di rallentamento legati a questa particolare problematica che si cominceranno a far sentire in misura rilevante a partire dal 2015 (circa l'1,5 per cento) in assenza di interventi sul mercato del lavoro e sul tasso di occupazione della popolazione anziana<sup>4</sup>. La stessa Commissione europea, in una comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Comitato delle regioni, ha formulato ulteriori previsioni, che vanno nella medesima direzione.

Secondo il rapporto Kok, che riprende e conferma le stime della Commissione, l'invecchiamento della popolazione comporterà, fino al 2050, un aumento delle spese per le pensioni e la sanità in una misura compresa tra il 4 e l'8 per cento del PIL<sup>5</sup>: secondo le proiezioni, nel 2020 la spesa per le pensioni e per la sanità tenderà ad aumentare di circa il 2 per cento del PIL in un gran numero di Stati membri e, nel 2030, tale aumento si attesterà attorno al 4-5 per cento del PIL. Inoltre, il basso tasso di crescita avrà effetti sulla finanza pubblica di ciascun paese, che diverranno visibili a partire dal 2010.

### 1.1. *L'Italia nel contesto europeo*

L'Italia è particolarmente interessata dalle problematiche dell'invecchiamento della popolazione: sempre secondo i dati elaborati in sede comu-

<sup>3</sup> COM (2002) 9 def, *Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva* (relazione redatta su richiesta del Consiglio europeo di Stoccolma), Bruxelles, 24.01.2002, p. 5.

<sup>4</sup> Cfr. *Relever le défi*, cit., p. 15.

<sup>5</sup> Cfr. *The impact of ageing population on public finances*, EPC/ECFIN/407/04 2003.

nitaria, nel nostro paese, infatti, il rapporto tra pensionati e popolazione attiva dovrebbe arrivare al 61 per cento entro il 2050, a fronte del 34 per cento stimato per la Danimarca (per questo aspetto, dunque, il paese più virtuoso). Questo processo di riassetto della composizione demografica della popolazione, peraltro, è già in atto: nel 2015 il tasso di dipendenza media degli anziani dell'Unione a 15 raggiungerà il 30 per cento e per l'Italia, il tasso di dipendenza così calcolato dovrebbe collocarsi, alla stessa data, al 34 per cento, ben 4 punti al di sopra della media comunitaria<sup>6</sup>.

Segnalazioni in tal senso sono giunte anche dagli istituti di ricerca italiani, concordi nell'indicare la rilevanza dell'impatto sociale ed economico del processo di invecchiamento che, nel nostro paese, ha raggiunto una dimensione particolarmente rilevante. In particolare, uno studio dell'ISFOL (2002) ha posto in rilievo la peculiare composizione anagrafica della popolazione italiana, caratterizzata da un basso tasso di dipendenza dei giovani e da un alto tasso di dipendenza degli anziani, a conferma della caratterizzazione dell'Italia come di un paese prevalentemente «anziano».

Tra venti anni – informa l'ISFOL – tenendo presente l'evoluzione demografica in atto nel nostro paese, l'Italia conterà rispetto ad oggi un milione e ottocentomila giovani in meno, due milioni ottocentomila persone in età lavorativa in meno e tre milioni ottocentomila anziani in più. Ad oggi, questo dato non è drammatico, perché il tasso di dipendenza totale, vale a dire le persone che nel nostro paese dipendono da quelle che lavorano, in complesso, è ancora in linea con quello degli altri paesi. La situazione potrebbe, però, diventare drammatica, se non si darà vita a politiche che tengano conto della differenza dei tassi di dipendenza. Questa differenza, cioè, dovrebbe consentire la riflessione su politiche sociali che tengano presente la modifica in atto nella composizione demografica: pochi giovani e molti anziani.<sup>7</sup>

Nel corso dell'audizione del 2 febbraio 2005, richiamandosi alle stime dell'Istat, il Presidente di Italia lavoro Spa ha evidenziato che la forza lavoro andrà a calare dai 39 milioni di unità del 2000 ai 34,4 milioni del 2020, con una riduzione che egli stesso ha definito «significativa», pari all'11,9 per cento, e tale da destare giustificate preoccupazioni, dato che nel 2050 l'Italia potrebbe addirittura avere il primato nell'Unione europea in questa particolare graduatoria, con una percentuale degli *over 65* suscettibile di salire al 61 per cento. Lo stesso presidente di Italia lavoro Spa ha poi ricordato che oggi il tasso degli ultrasessantacinquenni è pari al 27 per cento rispetto alla fascia di età compresa tra i 15 e i 64 anni: contemporaneamente si evidenzia una situazione di basso tasso di occupazione nella fascia degli anziani, che non può comunque destare molto ottimismo<sup>8</sup>. Questi dati sono confermati dal già ricordato documento della

<sup>6</sup> Il tasso di dipendenza dei giovani è il rapporto tra la popolazione al di sotto dei 20 anni e la popolazione in età lavorativa dai 20 ai 54 anni. Il tasso di dipendenza degli anziani è il rapporto tra la quota di popolazione di età pari o superiore ai 65 anni, in relazione alla quota di popolazione in età compresa tra i 25 e i 64 anni.

<sup>7</sup> Istituto per lo sviluppo della formazione professionale dei lavoratori, *Prolungamento della vita attiva e politiche del lavoro*, a cura di G. Linfante e A. Scassellati, Milano, 2002, p. 12. Queste valutazioni sono state riprese anche dal Presidente dell'ISFOL, nel corso dell'audizione del 6 novembre 2002.

Commissione europea sul lavoro degli anziani: nel 2002 il tasso di occupazione della fascia di età 55-64 anni nell'Unione europea a 15 era pari a 40,1 per cento e nell'Unione a 25 a 38,7 per cento. In Italia tale tasso risultava pari al 28,9 per cento, nello stesso anno<sup>9</sup>.

Altri osservatori indipendenti, peraltro, registrano alcuni passi in avanti, non trascurabili, in direzione di una maggiore partecipazione al mercato del lavoro degli ultracinquantenni, pur rilevando gli aspetti contraddittori di questo processo, riguardanti, in particolare, il comparto femminile. Il Rapporto annuale 2004 del CENSIS segnala a questo proposito alcuni dati meritevoli di considerazione.

I *trend* che investono attualmente il mercato del lavoro [...] – afferma il Rapporto – stanno portando alla ribalta la schiera degli *over 50*: negli ultimi anni, il numero complessivo delle forze lavoro di questa classe generazionale è passato dai 4.455.652 del 2000 ai 5.119.552 del 2003 segnando un incremento positivo pari a + 9,1 per cento (contro una crescita media del 2,4 per cento) e il numero di occupati è cresciuto del 9,6 per cento (contro una media complessiva di 4,4 per cento) [...]. Il dato, tuttavia, assume proporzioni più consistenti se riferito alla parte femminile degli ultracinquantenni attivi (+ 16,4 per cento contro + 6,2 per cento degli uomini), sebbene fra i due sessi continuano a permanere disparità significative che riguardano:

– i livelli occupazionali: le donne *over 50* presentano un tasso di occupazione del 32,8 per cento (contro il 57,8 per cento degli uomini);

– la posizione nella professione: al 2003, 7 donne *over 50* su dieci (69,5 per cento) svolgono un lavoro dipendente; oltre un terzo (37 per cento) risulta impiegata o svolge un ruolo intermedio e nello specifico, la quota di questo profilo professionale, in un solo triennio, ha subito una crescita pari a + 13,5 per cento. Il *gap* di genere, tuttavia, si evidenzia soprattutto in relazione alle funzioni dirigenziali o direttive: sempre al 2003, le donne che ricoprono tale ruolo segnano un 7,9 per cento contro il 10,6 per cento degli uomini;

– il settore di attività: è infatti soprattutto nel terziario che il gentil sesso sembra trovare una maggiore collocazione professionale, con oltre 8 donne *over 50* su dieci (82,1 per cento) che operano in tale comparto di attività.<sup>10</sup>

Questi risultati non possono tuttavia in alcun modo indurre a sottovalutare l'importanza delle problematiche relative al mutamento della composizione anagrafica delle società europee e, in particolare, della società italiana: per essi, pur positivi, vale il giudizio che la Commissione europea dà, in sintesi, della situazione in seno all'Unione, per quanto riguarda il conseguimento dell'obiettivo di innalzamento dell'occupazione per i lavoratori più anziani. Secondo la Commissione, i progressi compiuti, pur considerevoli, «sono però insufficienti e devono essere approfonditi per sostenere la crescita economica, il gettito fiscale e i sistemi di protezione sociale»<sup>11</sup>.

Giova ricordare, a questo proposito, che la Commissione europea ha comunque posto in evidenza come alcuni paesi, tra i quali l'Italia, sono

<sup>8</sup> Audizione del Presidente di Italia lavoro Spa, seduta del 2 febbraio 2005.

<sup>9</sup> COM (2004) 146 def, *Aumentare il tasso d'occupazione dei lavoratori anziani e difendere l'uscita dal mercato del lavoro*, cit., p. 23.

<sup>10</sup> Centro studi investimenti sociali, *Rapporto annuale 2004, XXXVIII rapporto sulla situazione sociale del paese*, Roma, 2004. Questi dati sono confermati anche dal *Rapporto Italia 2005* dell'Eurispes.

<sup>11</sup> Cit. dal sito internet dell'Unione europea.

ancora in ritardo nel conseguimento degli obiettivi di Lisbona e Stoccolma, relativamente all'innalzamento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani<sup>12</sup>. In sintonia con le già ricordate analisi del Presidente di Italia lavoro Spa, il Presidente dell'INPS, nell'audizione svoltasi l'8 febbraio 2005, ha sottolineato che l'Italia si colloca ai primi posti per il tasso di invecchiamento e oggi il numero di coloro che hanno più di 65 anni è superiore al numero di coloro che hanno meno di 20 anni. Nello stesso tempo, l'Italia fa registrare il più basso tasso di partecipazione al lavoro delle fasce di popolazione più anziane rispetto ai *partner* europei: secondo i dati forniti dall'Istituto, nel 2003, tra i 55 e i 64 anni, il tasso di occupati era al 30,3 per cento, circa 10 punti percentuali sotto la media europea. Quanto alla distribuzione per settori di attività, è da notare quanto ha messo in luce il presidente di Italia lavoro circa l'esistenza di una presenza non irrilevante di anziani in taluni comparti, anche nella fascia di età compresa tra i 60 e i 74 anni, e dunque anche oltre la fascia di età finora considerata. Nella pubblica amministrazione questa presenza è pari al 25,2 per cento (e, d'altra parte, l'audizione del Presidente e del Direttore generale dell'INPDAP ha messo in luce una tendenza al prolungamento della vita lavorativa nel comparto pubblico che, per questo aspetto, sembra avere intrapreso un percorso diverso e più virtuoso rispetto all'impiego privato), nel settore agricolo (dove tutte le organizzazioni di categoria hanno concordemente indicato il tendenziale decremento della componente giovanile della manodopera<sup>13</sup>) è del 14,6 per cento e nel commercio è del 21 per cento.

## 2. LE STRATEGIE DELL'UNIONE EUROPEA

### 2.1. *Da Lisbona a Stoccolma*

Il problema dell'innalzamento del tasso di occupazione è stato posto a livello europeo nell'ambito della strategia di Lisbona messa a punto dalla sessione straordinaria del Consiglio europeo svoltasi il 23 e 24 marzo 2000. L'ambizioso obiettivo definito in tale sede fu, come è noto, l'elaborazione di un quadro di azione incentrato sull'interdipendenza della dimensione economica e della dimensione sociale ed occupazionale, per fare fronte alle sfide della globalizzazione dei mercati ed incentivare lo sviluppo dell'occupazione, delle riforme economiche e della coesione

---

<sup>12</sup> Nel registrare le difficoltà di Italia, Belgio e Danimarca, la relazione della Commissione per il Consiglio europeo di primavera 2004 osserva: «L'evoluzione del tasso di occupazione dei lavoratori di età compresa tra 55 e 64 anni è effettivamente preoccupante. Sebbene questo tasso sia aumentato di 3 punti dal 1999, portandosi al 40,1 per cento nel 2002, occorrerebbero altri 7 milioni di nuovi posti di lavoro per questa categoria di lavoratori, al fine di raggiungere l'obiettivo del 50 per cento nel 2010».

<sup>13</sup> Secondo i dati forniti dalle organizzazioni datoriali e sindacali operanti nel settore agricolo, il 62,17 per cento dei coltivatori diretti ha un'età superiore ai 55 anni, e i conduttori di fondi con età superiore a 60 anni sono il 60 per cento del totale.

sociale, nel contesto di un'economia basata sulla conoscenza. Date queste premesse, il Consiglio europeo ha indicato per il 2010 l'obiettivo di portare il tasso di occupazione il più possibile vicino al 70 per cento, e, in particolare, di portare, entro lo stesso termine, il tasso di occupazione femminile a una media superiore al 60 per cento.

Il Consiglio europeo - si legge nelle conclusioni della Presidenza - ritiene che l'obiettivo generale di queste misure debba consistere, in base alle statistiche disponibili, nell'accrescere il tasso di occupazione dall'attuale media del 61 per cento a una percentuale che si avvicini il più possibile al 70 per cento entro il 2010 e nell'aumentare il numero delle donne occupate dall'attuale media del 51 per cento a una media superiore al 60 per cento entro il 2010. Tenendo presenti le diverse situazioni iniziali, gli Stati membri dovrebbero prevedere di fissare obiettivi nazionali per un aumento del tasso di occupazione. Attraverso l'ampliamento della forza lavoro, sarà così rafforzata la sostenibilità dei sistemi di protezione sociale.<sup>14</sup>

Si ricorda che, per l'Italia, si è fissato per il 2010, come obiettivo specifico, il conseguimento di un tasso di occupazione pari al 61,3 per cento. Nell'ambito della strategia di Lisbona, l'Unione europea ha poi elaborato alcuni obiettivi specifici relativamente alle politiche per i lavoratori anziani: in primo luogo, il Consiglio europeo di Stoccolma (23-24 marzo 2001) ha convenuto sulla necessità di assicurare un'occupazione ad almeno la metà della popolazione europea in età compresa tra i 55 ed i 64 anni entro il 2010<sup>15</sup>, ed ha altresì segnalato come dal rapido incremento dei pensionamenti e dalla diminuzione della popolazione in età lavorativa, che si dovrebbe registrare sempre a partire dal 2010, possano svilupparsi consistenti pressioni sui sistemi di sicurezza sociale - in particolare per quanto riguarda le pensioni, la sanità e il sostegno alle fasce più anziane della popolazione - suscettibili di comprometterne la stabilità se non affrontate per tempo. In base a tali presupposti, una delle sfide per il primo decennio del nuovo secolo è stata individuata in un nuovo approccio al mutamento demografico della società europea, fondato, oltre che sull'aumento dell'occupazione, anche sulla riduzione del debito pubblico e sull'adeguamento dei sistemi di protezione sociale, a partire dalle pensioni<sup>16</sup>. L'esigenza di un approccio globale all'invecchiamento della società è stato ribadito anche dal successivo Consiglio europeo di Göteborg, che ha posto l'accento sulla necessità di assicurare la sostenibilità finanziaria dei sistemi di protezione sociale, oltre che la loro capacità ad adattarsi a bisogni sociali in continua evoluzione<sup>17</sup>. Analogo orientamento è stato espresso dal Consiglio europeo di Laeken, che peraltro,

<sup>14</sup> Consiglio europeo (Lisbona, 23-24 marzo 2000), *Conclusioni della Presidenza*, par. 30.

<sup>15</sup> Secondo le stime della Commissione europea il conseguimento di questo obiettivo comporterebbe la creazione di 5 milioni di posti di lavoro aggiuntivi nell'arco del periodo indicato (Cfr. COM(2002) 9 def, *Accrescere il tasso di attività e prolungare la vita attiva*, cit., p. 3.)

<sup>16</sup> Consiglio europeo (Stoccolma, 23-24 marzo 2001), *Conclusioni della Presidenza*, par. 7.

<sup>17</sup> Consiglio europeo (Goteborg, 15-16 giugno 2001), *Conclusioni della Presidenza*, par. 43.

ha sottolineato l'esigenza di dare corso alle riforme strutturali concordate a Lisbona e a Stoccolma, anche in relazione al rallentamento della crescita registrato in tutti gli Stati membri<sup>18</sup>.

## 2.2. Dopo Stoccolma

Un altro importante passo in avanti per la messa a punto di una politica per il prolungamento della vita lavorativa e per la costruzione di un sistema sostenibile di sicurezza sociale è stato compiuto dal Consiglio europeo di Barcellona (15-16 marzo 2002); in particolare, nelle conclusioni della Presidenza è stato dato ampio spazio all'esigenza di ridimensionare sia gli incentivi al pensionamento dei singoli lavoratori sia il ricorso al prepensionamento da parte delle imprese, nonché di intensificare gli sforzi per accrescere le opportunità per i lavoratori anziani di rimanere sul mercato del lavoro, adottando formule di pensionamento flessibile e graduale e garantendo un accesso effettivo all'apprendimento lungo tutto l'arco della vita. Nella stessa sede è stato altresì indicato l'obiettivo di aumentare gradualmente di circa 5 anni l'età media effettiva di cessazione dell'attività lavorativa nell'Unione europea entro il 2010, e si è assunto l'impegno di verificare annualmente i progressi compiuti al riguardo prima di ogni Consiglio europeo di primavera<sup>19</sup>.

Sull'incremento dell'offerta di manodopera, in particolare tra gli anziani, le donne, gli immigrati e i giovani, sulla promozione dell'invecchiamento attivo, e sull'esigenza di disincentivare i prepensionamenti si è soffermato anche il Consiglio europeo di Bruxelles (20-21 marzo 2003), che, inoltre, ha istituito una *task force* per l'occupazione, presieduta dall'ex primo ministro olandese Wim Kok.

La *task force* ha presentato nel novembre 2003 una relazione intitolata «Occupazione, occupazione, occupazione: creare più posti di lavoro in Europa» che, tra l'altro, ha invitato gli Stati membri ad attuare una politica globale nell'ambito dell'invecchiamento incentrata sui seguenti aspetti:

- offrire ai lavoratori incentivi perché vadano in pensione più tardi e in modo progressivo, e ai datori di lavoro perché assumano e mantengano al lavoro lavoratori anziani, riformando i regimi pensionistici e assicurando un'adeguata contropartita a coloro che rimangono sul mercato del lavoro;
- promuovere l'accesso di tutti alla formazione, in particolare mediante strategie di istruzione e di formazione permanente;
- introdurre condizioni di lavoro tali da assecondare la permanenza al lavoro grazie a una maggiore considerazione dei temi della salute

<sup>18</sup> Consiglio europeo (Laeken, 14 dicembre 2001), *Conclusioni della Presidenza*, par. 21.

<sup>19</sup> Consiglio europeo (Barcellona, 15-16 marzo 2002), *Conclusioni della Presidenza*, par. 32.

e della sicurezza del lavoro ed una maggiore flessibilità nell'organizzazione del lavoro (tempo parziale ed interruzioni della carriera).

Questa politica, peraltro, è stata approvata dal Consiglio europeo di Bruxelles del 12-13 dicembre 2003, e gli interventi intrapresi da numerosi Stati membri (tra cui l'Italia) sul sistema pensionistico hanno mirato ad innalzare l'età normale del pensionamento e a scoraggiare nel contempo la tendenza delle imprese a ricorrere al pensionamento anticipato (anche mediante incentivi finanziari) per gestire gli esuberi di personale.

Un primo bilancio delle politiche poste in essere in tema di invecchiamento attivo è stato tracciato in tre documenti della Commissione: la relazione introduttiva alla Conferenza dell'Unione europea su occupazione e sistemi pensionistici, del 4 febbraio 2002, a firma del Commissario per l'occupazione e gli affari sociali, Anna Diamantopoulou, la comunicazione al Consiglio, al Parlamento europeo, al Comitato economico e sociale europeo e al Consiglio delle regioni del 3 marzo 2004 e la relazione al Consiglio europeo di primavera 2004. In questi documenti la Commissione ha ribadito il punto di vista dell'Unione europea, secondo il quale, nel contesto economico globale, la crescita dei tassi di partecipazione e di occupazione dei lavoratori anziani è determinante per sfruttare l'intero potenziale dell'offerta di manodopera al fine di sostenere la crescita economica, rinvigorire il gettito fiscale e salvaguardare i regimi di protezione sociale, garantendo pensioni di adeguato livello a fronte dei previsti cali nelle cifre della popolazione attiva.

La Commissione ha però sottolineato come l'Unione europea stenti a realizzare gli obiettivi di Lisbona e di Stoccolma: nella relazione al Consiglio europeo viene infatti descritta una situazione non soddisfacente, malgrado i passi in avanti compiuti, e, soprattutto, si valuta che occorrerebbero altri sette milioni di nuovi posti di lavoro per lavoratori di età compresa tra 55 e 64 anni, al fine di raggiungere l'obiettivo del 50 per cento nel 2010. Particolarmente allarmante la situazione dell'occupazione femminile: il tasso d'occupazione delle donne di età compresa tra i 55 e i 64 anni è infatti tuttora del 30 per cento circa.

### *2.3. L'impegno delle parti sociali e le iniziative europee per l'invecchiamento attivo.*

Nella citata comunicazione viene posta in evidenza la necessità di adeguare le «prassi applicate al posto di lavoro e al mercato del lavoro» alla constatazione che gli *over 50* tendono a costituire la percentuale nettamente più elevata della forza lavoro potenziale, mentre diminuirà il numero di giovani che fanno il loro ingresso sul mercato del lavoro. Ne deriva un invito, rivolto sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro, a modificare comportamenti ed aspettative, e ad individuare strategie comuni per il sostegno alle politiche di invecchiamento attivo: coerentemente con tale prospettiva, si pone l'accento sulla necessità, già affermata nella relazione



della *task force*, di un mutamento della prospettiva culturale con cui le parti sociali hanno affrontato i temi del pensionamento e della partecipazione degli anziani al mercato del lavoro. Secondo la Commissione, infatti, una più intensa partecipazione e un rafforzato impegno delle parti sociali sono indispensabili nella formulazione e nell'attuazione di strategie globali in materia di invecchiamento attivo.

Le indicazioni operative della Commissione ricalcano, nella sostanza, quelle della *task force* guidata da Wim Kok, poiché si articolano attorno ai medesimi obiettivi, di rimozione degli incentivi finanziari che dissuadono i lavoratori dal ritardare il pensionamento e i datori di lavoro dall'assumere e mantenere lavoratori anziani; di promozione dell'accesso dei lavoratori anziani alla formazione e di miglioramento della qualità del lavoro per offrire un ambiente di lavoro confortevole, sicuro e flessibile durante tutta la vita lavorativa, con possibilità di lavoro a tempo parziale e di interruzioni della carriera<sup>20</sup>. Queste linee guida sono state acquisite dal Consiglio europeo e costituiscono ad oggi gli assi della strategia europea per l'accrescimento del tasso di occupazione dei lavoratori anziani.

Occorre infine ricordare che, tramite una serie di misure, l'Unione sostiene le azioni degli Stati membri e delle parti sociali:

- il metodo aperto di coordinamento applicato alle questioni socioeconomiche permette lo scambio di esperienze e di migliori prassi al fine di comparare l'efficacia delle misure nazionali;
- l'iniziativa EQUAL sostiene la promozione delle politiche a favore dell'invecchiamento attivo tramite l'individuazione e la diffusione di buone prassi nella gestione del fattore età;
- l'Unione appoggia in misura crescente i programmi di educazione degli adulti nel quadro dell'azione «Grundvig» del programma di azione comunitario in materia di educazione «Socrates»;
- il Fondo sociale europeo appoggia le politiche degli Stati membri relative all'invecchiamento attivo attraverso due ambiti d'intervento: lo sviluppo e la promozione di politiche attive del mercato del lavoro e la promozione e il miglioramento delle politiche dell'istruzione e della formazione permanente.

---

<sup>20</sup> In sintonia con questi orientamenti anche il già citato rapporto Kok ha affermato: «Gli Stati membri dovranno elaborare una strategia globale in materia di invecchiamento attivo, di qui al 2006. Una strategia di invecchiamento attivo richiede un mutamento radicale sul piano politico e culturale, nel senso di abbandonare il pensionamento anticipato a favore di tre grandi linee d'azione: l'offerta di incentivi giuridici e finanziari adeguati ad indurre i lavoratori a prolungare la propria attività e ad indurre i datori di lavoro a mantenere in servizio i lavoratori anziani; l'aumento della partecipazione all'istruzione e alla formazione per tutta la durata della vita lavorativa, soprattutto di chi è in possesso di basse qualifiche e per i lavoratori anziani; il miglioramento delle condizioni del lavoro e della sua qualità» [p. 15-6]

### 3. LA SITUAZIONE ITALIANA: LA LEGISLAZIONE IN FAVORE DELL'OCCUPAZIONE DEI LAVORATORI ANZIANI NEGLI ULTIMI DIECI ANNI

Anche in Italia, l'attenzione verso le problematiche dell'invecchiamento attivo e del prolungamento della vita lavorativa è andata crescendo negli anni, in parallelo con l'affermarsi della consapevolezza che le trasformazioni demografiche prodotte congiuntamente dalla ridotta natalità e dall'aumento delle speranze di vita sono di dimensione tale da comportare un profondo riassetto sia del mercato del lavoro sia del sistema di protezione sociale. Il fenomeno della espulsione dal mercato del lavoro di lavoratrici e lavoratori in età matura ha inoltre assunto, in tale quadro, una dimensione impreveduta, sia dal punto di vista quantitativo, sia da quello qualitativo, mentre, su un altro versante, è cresciuta, nei governi e tra le organizzazioni sociali, la consapevolezza dell'improponibilità di un uso sistematico delle varie forme di pensionamento anticipato quale strumento prevalente di gestione degli esuberi nelle crisi aziendali, strumento al quale, peraltro, si è fatto ampiamente ricorso in passato, non solo in Italia, ma in tutta Europa, con conseguenze facilmente immaginabili in termini di oneri gravanti sul sistema previdenziale pubblico. Afferma il rapporto Eurispes per il 2005:

Tra le ragioni per cui si è smesso di lavorare prevale – a livello europeo – il prepensionamento (il 29,4 per cento dei casi) seguito dal pensionamento (27,8 per cento) e, a notevole distanza, da ragioni di malattia e/o sopraggiunta disabilità (15,3 per cento del totale) o episodi di licenziamento (poco meno del 12 per cento).<sup>21</sup>

A questo proposito, occorre però precisare che la scelta di pensionamento ubbidisce a motivazioni di diversa natura: in astratto, essa sembra rientrare del tutto nella sfera individuale del lavoratore che, maturati i requisiti per l'accesso al trattamento pensionistico, decide autonomamente, assumendo una posizione «forte» sul mercato del lavoro, di abbandonare la sua attività, eventualmente contro la volontà dell'impresa che vorrebbe continuare a giovare della sua esperienza. Nella realtà, la situazione è ben diversa, ed è accaduto spesso l'opposto, ossia che le imprese approfittino della maturazione dei requisiti per espellere lavoratori che si trovano in una posizione di debolezza (in termini di ridotta competitività) sul mercato del lavoro. Anche se non è possibile disporre di dati precisi al riguardo, occorre poi considerare la posizione di quanti, prossimi alla maturazione dei requisiti per il pensionamento di anzianità, hanno cessato il lavoro più o meno volontariamente, anche in ragione di incentivi monetari erogati dalle imprese, sulla base di aspettative di rioccupazione in altre forme ovvero di prosecuzione volontaria della contribuzione che si sono poi rivelate fallaci, per circostanze indipendenti dalla volontà del lavoratore, legate in particolare alla continua rimodulazione dei requisiti per

<sup>21</sup> Eurispes, *17° Rapporto Italia 2005*, Roma, 2005, p. 353.

l'accesso al trattamento di anzianità, dalla riforma del 1995 fino a quella del 2004.

A determinare questa situazione, secondo alcune organizzazioni ascoltate, ha contribuito anche il progressivo mutamento dell'organizzazione produttiva, nella direzione di una crescente automazione suscettibile di condurre ad una svalutazione dell'esperienza lavorativa e dei criteri di responsabilizzazione delle risorse umane. Né può essere sottovalutata l'influenza di alcune teorie dell'organizzazione del lavoro (*young-in, old-out*) peraltro maturate in contesti produttivi diversi (Stati Uniti, Estremo Oriente).

D'altra parte, in alcune audizioni, i soggetti ascoltati hanno posto in rilievo come le difficoltà di inserimento e reinserimento dei soggetti anziani sul mercato del lavoro siano in qualche modo riconducibili ad alcune caratteristiche strutturali del sistema produttivo italiano, caratterizzato dalla prevalenza di aziende di ridotte dimensioni. Secondo la CONFAPI, il personale delle piccole e medie imprese generalmente inizia a lavorare molto presto e manifesta una spiccata propensione al pensionamento non appena maturati i requisiti. Questi soggetti, generalmente con qualifiche piuttosto basse, hanno di regola poche possibilità di fruire di strumenti formativi idonei ad agevolare la ricerca di lavori altrimenti qualificati. Tale fenomeno - sempre secondo la CONFAPI - è riconducibile anche alla forte deindustrializzazione in alcuni importanti settori produttivi, che ha comportato non solo una rilevante perdita di posti di lavoro in cifra assoluta, ma anche il venir meno, con la cessazione di attività di grandi unità produttive, delle condizioni per un ricollocamento ulteriore e diverso del personale in età avanzata. Anche il Presidente dell'ISFOL, pur ritenendo necessario un approfondimento della questione, non sembra escludere che, negli ultimi anni, la consistente riduzione dell'occupazione nel comparto della grande industria, più accentuata in Italia che nel resto dell'Europa, possa avere avuto dei riflessi particolarmente negativi sul tasso di occupazione degli anziani, oltre che, in generale, sull'andamento del tasso di occupazione nel suo complesso.

Questi processi, che, a differenza di altre forme di esclusione dal mercato del lavoro, investono figure professionali molto differenti, ed anche qualifiche elevate, fino alla dirigenza, non implicano necessariamente un rapporto conflittuale tra datore di lavoro e dipendente, dato che in molti casi le sollecitazioni al pensionamento connesse ad esigenze di ristrutturazione aziendale tendono a coincidere, almeno in parte, con la propensione al pensionamento da parte dei dipendenti. Ciò ovviamente non esclude la possibilità del conflitto di interesse tra lavoratore ed azienda: taluni di questi contrasti, soprattutto nel caso in cui il datore di lavoro intenda continuare ad avvalersi dell'esperienza e delle competenze del lavoratore, possono essere risolti con l'offerta di maggiorazioni retributive o con la conclusione del rapporto di lavoro dipendente e la stipula di un contratto che consenta il cumulo con la pensione. Più frequente, soprattutto negli ultimi anni, sembra però essere il caso opposto, ossia che la scelta individuale di proseguire l'attività lavorativa (connessa anche all'esigenza di disporre di

un trattamento pensionistico più elevato) possa rivelarsi in contrasto con l'esigenza dell'impresa di procedere a riduzioni di personale. In tal caso, l'impresa stessa può predisporre incentivi (connessi, il più delle volte, all'offerta di una somma di denaro *una tantum*) o anche disincentivi, riconducibili ad un peggioramento delle condizioni di lavoro. Per questo aspetto, sia detto per inciso, il tema dell'invecchiamento attivo si collega anche a quello delle norme per la prevenzione e la repressione del *mobbing* che, in questi contesti, può rappresentare la premessa ambientale – ovviamente patologica – della richiesta di pensionamento.

La cessazione del rapporto di lavoro dipendente a seguito del raggiungimento dei requisiti per il pensionamento di anzianità non comporta tuttavia la fuoriuscita definitiva dal mercato del lavoro: il fenomeno della ripresa del lavoro retribuito dopo il pensionamento presenta una dimensione quantitativa non trascurabile ed ha motivazioni complesse, riconducibili non soltanto ad esigenze materiali di integrazione del reddito, ma anche alla propensione individuale a forme di attività retribuita più libere nella modalità della prestazione, ma anche migliorative della precedente condizione professionale<sup>22</sup>. Significativo, a questo proposito, è il dato relativo alla composizione anagrafica del Fondo INPS per i collaboratori coordinati e continuativi: alla fine del 2001, su 2.133.480 iscritti, ben 540.083 (più del 25 per cento) avevano un'età superiore ai 50 anni. La questione rinvia direttamente al tema del divieto di cumulo tra pensioni e retribuzioni da lavoro dipendente, sul quale si tornerà più avanti: basti qui ricordare che tale divieto ha costituito a lungo un deterrente per il pensionamento di anzianità. Esso perde tuttavia progressivamente di significato a fronte del progressivo innalzamento dell'età pensionabile, e dell'esigenza di fare emergere il lavoro irregolare che investe ancora oggi una fascia notevolmente estesa di lavoratori anziani.

In complesso si può affermare che, per quanto riguarda le politiche di invecchiamento attivo, in Italia solo negli anni '90 il rapporto tra invecchiamento e lavoro ha iniziato a configurarsi come uno specifico problema, bisognoso di interventi che andassero oltre la rimodulazione dell'età pensionabile e dei requisiti di accesso al trattamento di anzianità (oggetto, dal 1992 in avanti, di continue revisioni). Le misure poste in essere, peraltro, sono state caratterizzate per l'attenzione prevalente rivolta al profilo previdenziale, mentre minore attenzione è stata rivolta alle misure per attivare o riattivare i lavoratori appartenenti alle fasce di età più elevate. Lo stesso sistema di incentivazioni economiche è stato rivolto quasi esclusi-

---

<sup>22</sup> Nel corso delle audizioni delle confederazioni sindacali, il rappresentante della SPI-CGIL, richiamandosi ai risultati di una recente ricerca condotta dall'IRES-CGIL, ha richiamato l'attenzione sulla figura del pensionato che lavora, osservando che la motivazione sottostante alla decisione di riprendere l'attività non è quasi mai solo economica. È risultato, infatti, che la maggioranza dei pensionati che lavorano ha un importo di pensione più alto della media, e che pertanto la seconda carriera, per tale intendendosi quella che si sviluppa dopo il momento del pensionamento, viene intrapresa per ragioni che riguardano soprattutto la possibilità di esprimere meglio la propria professionalità, la voglia di continuare a lavorare e di non subire passivamente il proprio pensionamento.

sivamente ai lavoratori, mentre non altrettanto è stato fatto per stimolare l'interesse delle imprese a mantenere in attività personale esperto, capace ed affidabile, anche se più costoso dei dipendenti più giovani.

Le audizioni con le associazioni imprenditoriali, peraltro, sembrano porre in luce l'esistenza di una preoccupazione diffusa circa le ricadute in termini di costo delle opzioni favorevoli ad assicurare la continuità del rapporto per i lavoratori più anziani e, di converso, una persistente propensione a preferire i più giovani, considerati comunque più recettivi delle innovazioni di processo e di prodotto, ricorrendo eventualmente alle nuove tipologie contrattuali introdotte o regolate con la recente riforma del mercato del lavoro.

### 3.1. *Gli aspetti previdenziali*

3.1.1. *Il bonus previdenziale.* – Se si vuole analizzare in misura più dettagliata la normativa previdenziale e lavoristica che riguarda i lavoratori anziani, occorre prendere le mosse dagli interventi di riforma del sistema pensionistico che si sono succeduti dal 1992 ad oggi: il decreto legislativo 30 dicembre 1992, n. 503 (la cosiddetta «riforma Amato») ha innovato in tema di indicizzazione della pensione e di calcolo della retribuzione pensionabile, avviando un processo di convergenza fra la disciplina previdenziale del settore pubblico e quella del settore privato; la legge 8 luglio 1995, n. 335 (cosiddetta riforma «Dini») ha introdotto il metodo di calcolo contributivo della pensione, con principi di equità attuariale nel calcolo della rendita pensionistica (in tale sistema, a regime, scompare la distinzione tra le pensioni di vecchiaia e di anzianità); l'articolo 59 della legge 27 dicembre 1997, n. 449 (cosiddetta riforma «Prodi») ha ridotto il periodo di transizione verso il pieno regime dei requisiti di accesso al trattamento di anzianità stabiliti con la riforma del 1995. Da ultimo, la legge 23 agosto 2004, n. 243 ha ulteriormente modificato i requisiti per l'accesso ai trattamenti di anzianità: dal 2008, per i lavoratori dipendenti occorreranno infatti 60 anni di età con almeno 35 anni di contribuzione (con incremento di un anno nel 2010 e poi, salvo verifica degli effetti finanziari, ancora di uno nel 2014) oppure 40 anni di contribuzione a prescindere dall'età anagrafica e le cosiddette finestre d'uscita saranno ridotte a due.

Come è stato ricordato dal Presidente dell'INPS, nel corso dell'audizione dell'8 febbraio 2005, le riforme delle pensioni sono andate nella direzione della rideterminazione dei sistemi di calcolo – al fine di garantire l'equilibrio e la sostenibilità finanziaria del sistema – e dell'innalzamento dei requisiti, sia per i trattamenti di vecchiaia (65 anni di età per gli uomini e 60 per le donne e almeno 20 anni di contribuzione) che per quelli di anzianità. Ai fini dell'impatto sulla durata della vita lavorativa, esse hanno prodotto effetti importanti, poiché se nel 1994 il dato medio di ritiro dal lavoro era pari a 56,9 anni, nel 2001 esso era salito a 58,1: risultato certo non trascurabile, che dimostra come l'introduzione del sistema contributivo per il calcolo dei trattamenti, basato sul montante contributivo accumulato

nell'arco di tutta la vita lavorativa (legge n. 335 del 1995) può costituire in prospettiva un incentivo al prolungamento di essa, poiché stabilisce un rapporto diretto tra età di pensionamento e misura dei trattamenti.

Un incentivo di un certo rilievo è quello costituito dalla rinuncia all'accredito contributivo da parte dei lavoratori dipendenti che abbiano maturato i requisiti per il pensionamento di anzianità : questa misura, introdotta inizialmente con l'articolo 75 della legge 23 dicembre 2001, n. 388 (legge finanziaria del 2001), è stata ridefinita all'articolo 1, commi da 12 a 17, della legge 23 agosto 2004, n. 243: ai sensi di tale normativa, fino al 31 dicembre 2007, i lavoratori dipendenti del settore privato che abbiano maturato i requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità, possono rinunciare all'accredito contributivo relativo all'assicurazione generale obbligatoria per l'invalidità, la vecchiaia ed i superstiti dei lavoratori dipendenti e alle forme sostitutive della medesima. In conseguenza dell'esercizio della predetta facoltà viene meno ogni obbligo di versamento contributivo a tali forme assicurative, e con la medesima decorrenza, la somma corrispondente alla contribuzione (pari, per quasi tutti i lavoratori, al 32,7 per cento della retribuzione), che il datore di lavoro avrebbe dovuto versare all'ente previdenziale, è corrisposta interamente al lavoratore (il cosiddetto *bonus*). All'atto del pensionamento il trattamento liquidato a favore del lavoratore che abbia fruito del beneficio è pari a quello maturato al momento della richiesta dell'incentivo (sulla base dei contributi versati fino a quella data), fatti salvi gli adeguamenti del trattamento pensionistico spettanti per effetto della rivalutazione automatica al costo della vita durante il periodo di posticipo del pensionamento<sup>23</sup>.

---

<sup>23</sup> Nel corso dell'audizione dell'INPS, il direttore generale dell'Istituto, dottor Crecco, ha fornito un quadro delle domande per la rinuncia all'accredito contributivo presentate dall'ottobre 2004 al febbraio 2005: esse sono complessivamente 32.131, 28.990 delle quali da uomini e 3.141 da donne. Già la vistosa differenza tra il numero di domande presentato dai lavoratori e dalle lavoratrici consente di osservare come l'incentivo abbia avuto un diverso riscontro, interessando in misura molto ridotta la componente femminile. Si consideri che, al 31 dicembre 2003, risultavano iscritti al Fondo lavoratori dipendenti dell'INPS 273.800 lavoratori appartenenti alla fascia di età compresa tra i 50 e i 64 anni, con un'anzianità contributiva pari o superiore a 35 anni; di questi, le donne sono 81.800, e gli uomini 192.000. Per quanto riguarda la localizzazione geografica, in relazione alla struttura economico-produttiva del Paese, il maggior numero di domande si è registrato in Lombardia con 7.702 domande, che rappresentano il 23,97 per cento del totale. In generale, dai dati pervenuti, si può rilevare che il 45,96 per cento delle domande si concentra al Nord, il 32,81 al Centro, il 15,14 al Sud e il 6,06 nelle Isole, mentre lo 0,2 per cento delle domande viene dall'estero. Per quanto riguarda la classificazione delle domande pervenute in base al reddito percepito dai richiedenti, ci sono dati che anche in questo caso sono significativi: il 19,25 per cento delle domande proviene da chi ha un reddito annuo di oltre 100.000 euro; il 21,01 per cento proviene da chi ha un reddito tra i 20.001 e i 30.000 euro; il 17,51 per cento proviene da chi ha un reddito tra i 30.001 e i 40.000 euro; l'11,23 per cento proviene da chi ha un reddito tra i 40.001 e 50.000 euro; il 9,25 per cento proviene da chi ha un reddito tra i 10.001 e 20.000 euro.

Per quanto riguarda la classificazione delle domande pervenute (che rappresenta un primo insieme su cui poter fare un minimo di elaborazione) in base al ramo di attività svolta, si rileva che il 60,13 per cento proviene dall'industria, il 19 per cento dal commercio, il 16,42 per cento dalle aziende del credito e solo il 4,45 per cento da tutte le altre aree (quindi, artigianato, agricoltura e altre residuali). Le domande accolte, rispetto alle 32.131

Anche per il pensionamento di vecchiaia sono previsti incentivi per la permanenza al lavoro: il principio di delega di cui alla lettera *b*) del comma 2 dell'articolo 1 della legge n. 243 del 2004 (che al momento deve ancora essere attuato) punta ad una più ampia liberalizzazione dell'età pensionabile, prevedendo l'applicazione del *bonus* contributivo in caso di proseguimento – con il preventivo accordo del datore – dell'attività lavorativa qualora il lavoratore abbia conseguito i requisiti per la pensione di vecchiaia, fatte salve le disposizioni di legge vigenti in materia di pensionamento di vecchiaia per le lavoratrici, nonché la facoltà per il lavoratore, il cui trattamento pensionistico sia liquidato esclusivamente secondo il sistema contributivo, di proseguire in modo automatico la propria attività lavorativa fino all'età di sessantacinque anni.

Riguardo al settore pubblico, occorre ricordare che l'articolo 1-*quater* del decreto-legge 28 maggio 2004, n. 136, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 luglio 2004, n. 186, ha previsto la possibilità per i pubblici dipendenti di chiedere il trattenimento in servizio fino al compimento del settantesimo anno di età, il che, come precisa la circolare 5 novembre 2004, n. 5, del Dipartimento della funzione pubblica, comporta la facoltà, per le amministrazioni, di trattenere in servizio quei dipendenti che ne abbiano fatto richiesta o che siano in possesso di una particolare esperienza acquisita in determinati o specifici ambiti di attività.

3.1.2. *Il superamento del divieto di cumulo.* – Una problematica di rilievo, per quanto concerne il prolungamento della vita lavorativa, attiene alla possibilità di cumulare, in tutto o in parte, il reddito da lavoro e la pensione. L'orientamento prevalente, nelle ultime due legislature, è andato nel senso di ampliare la possibilità di cumulare la pensione di anzianità con i redditi da lavoro dipendente e autonomo, in funzione dell'anzianità contributiva e dell'età posseduta al momento della liquidazione del trattamento. Da ultimo, la disciplina di delega (non ancora attuata) di cui alla legge n. 243 del 2004 ha previsto (alla lettera *b*) del comma 1 e alle lettere *c*) e *p*) del comma 2 dell'articolo 1) il progressivo allargamento della possibilità di cumulo della pensione di anzianità, sempre in funzione dei due parametri anzidetti.

La disciplina vincolistica ridefinita dall'articolo 10 del decreto legislativo n. 503 del 1992 trae origine da un'esigenza di contenimento della spesa pensionistica, connessa alla ridotta funzione previdenziale della pensione, quale si determina quando questa concorre con il godimento di un trattamento per attività lavorativa; l'esigenza del suo supera-

---

presentate, sono state in totale 20.270, il 27,48 per cento delle quali in Lombardia: quindi, sostanzialmente c'è un *trend* simile tra pervenuto e accolto. Per quanto riguarda le domande accolte, si segue sostanzialmente la medesima linea per ciò che concerne le classi di reddito: l'11,16 per cento riguarda i titolari di reddito superiore a 100.000 euro; il 22,90 per cento riguarda i titolari di reddito tra i 20.001 e i 30.000 euro; il 19,01 per cento riguarda i titolari di reddito tra i 30.001 e i 40.000 euro; il 13,85 per cento riguarda i titolari di reddito tra i 40.001 e i 50.000 euro; il 9,14 per cento riguarda i titolari di reddito tra i 10.001 e i 20.000 euro.

mento deriva, da un lato, dalla convinzione che un più liberale regime in materia garantirebbe l'emersione, con il conseguente recupero contributivo, di situazioni occupazionali sommerse, e dall'altro dalla necessità di conciliare, all'interno dell'ordinamento, la regolamentazione riguardante il cumulo con le iniziative dirette a consentire una più prolungata permanenza al lavoro. Pertanto, una forma di superamento del divieto è già stata definita dall'articolo 44, comma 1, della legge 27 dicembre 2002, n. 289 (legge finanziaria 2003), che ha previsto la totale cumulabilità del trattamento di anzianità con i redditi da lavoro, a condizione che all'atto del pensionamento l'iscritto abbia maturato almeno 58 anni di età e 37 anni di contributi. Tale disposizione, peraltro, si colloca a valle di altri interventi normativi che, negli ultimi anni, hanno condotto all'affievolimento del rigore della disposizione del 1992. A tale proposito, va ricordato, in particolare, l'articolo 72 della legge 23 dicembre 2000, n. 388, che prevede la piena cumulabilità, dal 1° gennaio 2001, delle pensioni di vecchiaia e delle pensioni liquidate con un'anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni, anche se liquidate anteriormente alla predetta data, con i redditi da lavoro dipendente o autonomo e, prima ancora, l'articolo 77 della legge 23 dicembre 1998, n. 448, per effetto del quale, dal 1° gennaio 1999, alle pensioni di anzianità, alle pensioni e assegni di invalidità ed ai trattamenti di prepensionamento, liquidati con un'anzianità contributiva pari o superiore a 40 anni, nel caso di cumulo con redditi da lavoro, sarebbero state applicate, in luogo delle specifiche disposizioni vigenti per tali prestazioni pensionistiche, le disposizioni in vigore per la pensione di vecchiaia, indipendentemente dal compimento dell'età.

### *3.2. Ricollocamento professionale e riforma del mercato del lavoro.*

Tra le norme volte ad incentivare l'occupazione, alcune contemplano disposizioni specifiche per favorire la permanenza al lavoro ovvero il reinserimento professionale dei lavoratori più anziani.

A questo proposito, va in primo luogo ricordata la disciplina sul credito di imposta per nuove assunzioni (a tempo indeterminato e ad incremento dell'organico), che, come ridefinita dall'articolo 63 della legge 27 dicembre 2002, n. 289, contempla una maggiorazione della misura del beneficio qualora il contratto di lavoro sia stipulato con un soggetto di età superiore ai quarantacinque anni. In particolare, l'importo del credito di imposta è, in tal caso, superiore di 50 euro mensili.

Per quanto riguarda la recente riforma del mercato del lavoro (decreto legislativo 10 settembre 2003, n. 276), occorre in primo luogo ricordare che i soggetti aventi più di 50 anni di età e privi di un posto di lavoro o in procinto di perderlo rientrano nella nozione (mutuata, in via generale, dall'ordinamento comunitario) di lavoratori svantaggiati, destinatari, nell'ambito del provvedimento, di alcune misure di incentivo per l'inserimento lavorativo.

Altre norme del medesimo decreto legislativo n. 276 del 2003 riguardano i lavoratori anziani. In particolare:



– l'articolo 34, comma 2, nel testo sostituito dall'articolo 1-bis del decreto legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, individua le categorie di lavoratori per le quali sia ammessa la stipulazione di un contratto di lavoro intermittente a prescindere dalle condizioni poste dalla disciplina legislativa o contrattuale (mediante il suddetto contratto, un soggetto si pone a disposizione di un datore, ai fini dell'eventuale svolgimento di prestazioni «di carattere discontinuo o intermittente»). Tali categorie sono costituite dai soggetti con meno di 25 anni o con più di 45 anni di età (ivi compresi, nell'ambito di questi ultimi, i titolari di trattamento pensionistico);

– l'istituto del contratto di inserimento (di cui al titolo VI, capo II, e successive modificazioni) – il quale ha, in sostanza, sostituito la privilegiata figura del contratto di formazione e lavoro – si applica, tra le altre categorie, ai soggetti con più di cinquanta anni di età privi di un posto di lavoro;

– tra i soggetti ammessi a svolgere «lavoro accessorio» rientrano i pensionati, fermo restando l'ambito dei settori e delle tipologie di lavori proprio di tale istituto. Si ricorda che quest'ultimo - disciplinato dal titolo VII, capo II, e successive modificazioni - concerne attività lavorative di natura meramente occasionale, per le quali si prevede una specifica disciplina sia per il compenso (esente, tra l'altro, da qualsiasi imposizione fiscale) sia per i profili contributivi e previdenziali.

È forse meritevole di attenzione anche l'esclusione dei titolari di pensione di vecchiaia dall'ambito della disciplina sul lavoro a progetto (di cui al titolo VII, capo I, e successive modificazioni). Dall'esclusione consegue che, per gli eventuali contratti di collaborazione coordinata e continuativa stipulati da tali soggetti, non si applicano, da un lato, i requisiti stabiliti per il lavoro a progetto, dall'altro, le norme di tutela previste per quest'ultimo (quali le disposizioni sul corrispettivo o in materia di sicurezza sul lavoro).

A metà strada tra la disciplina previdenziale e quella relativa al mercato del lavoro si colloca poi il principio di delega contenuto all'articolo 1, comma 2, lettera s), della legge n. 243 del 2004 che prevede di agevolare l'utilizzo di contratti a tempo parziale da parte dei lavoratori che abbiano maturato i requisiti per l'accesso al pensionamento di anzianità. Tale disposizione, che, peraltro, dovrà essere attuata in sede di esercizio della delega legislativa conferita al Governo, riprende un indirizzo normativo già presente nell'ordinamento nonché un'indicazione formulata in sede di messa a punto della strategia comunitaria per l'invecchiamento attivo; in particolare, la legge n. 335 del 1995 prevedeva, in deroga alla disciplina del cumulo vigente al momento, che i lavoratori che avevano maturato almeno 37 anni di contribuzione, e nel rispetto dei requisiti eventualmente più alti previsti dalla tabella B, colonna 2, della legge di riforma, potessero godere del cumulo tra la pensione e la retribuzione a tempo parziale nei limiti dell'ammontare della corrispondente retribuzione a tempo pieno. La successiva legge 23 dicembre 1996, n. 662, ha abrogato

il precedente istituto e lo ha sostituito con una forma di pensionamento graduale con caratteristiche analoghe, ma con una compensazione della riduzione di orario attraverso nuove assunzioni da parte dell'impresa. In fine, tra le agevolazioni contributive per favorire la diffusione del rapporto di lavoro a tempo parziale, la legge 24 giugno 1997, n. 196, aveva previsto una maggiore facilitazione per i lavoratori in prossimità del pensionamento che avessero optato a favore del rapporto di lavoro a tempo parziale, a condizione che il datore di lavoro assumesse contestualmente giovani inoccupati o disoccupati per un tempo non inferiore alla riduzione di orario concordata. Il *part time* con la «staffetta» tra giovani ed anziani è stato ripreso anche dalla legge 17 maggio 1999, n. 144, che all'articolo 45, comma 1, aveva delegato il Governo a varare, tra le altre, misure, anche di natura previdenziale, per favorire il lavoro a tempo parziale degli anziani ed il contestuale incremento dell'occupazione giovanile. Limitatamente a questo specifico aspetto, peraltro, la delega non fu esercitata.

### 3.3. *Gli ammortizzatori sociali: indennità di disoccupazione e mobilità.*

La questione dei lavoratori anziani si intreccia strettamente con quella della riforma degli ammortizzatori sociali, sia per l'esigenza di assicurare un'utilizzazione razionale ed efficiente degli strumenti esistenti, con riferimento al fine di disincentivare l'abbandono precoce del lavoro, sia, soprattutto, perché molti lavoratori, soprattutto nelle qualifiche medio-alte, attualmente non fruiscono di alcuna forma di integrazione del reddito in caso di sospensione o conclusione del rapporto di lavoro.

Per quanto riguarda l'indennità di disoccupazione, occorre ricordare che l'articolo 78, comma 19, della legge 23 dicembre 2000, n. 388, aveva incrementato da sei a nove mesi il limite di durata dell'indennità ordinaria di disoccupazione in favore dei soggetti di età pari o superiore a 50 anni. Successivamente, con l'articolo 13, comma 2, del decreto-legge 14 marzo 2005, n. 35, convertito, con modificazioni, dalla legge 14 maggio 2005, n. 80, è stato disposto un elevamento della durata e della misura del trattamento, nell'ambito del periodo 1° aprile 2005-31 dicembre 2006. In merito alla durata, resta identico il differenziale tra il limite generale (rideterminato in sette mesi) e quello previsto per i soggetti aventi almeno 50 anni di età (pari ora a dieci mesi).

Un tipo di regime più favorevole, per i lavoratori summenzionati, si riscontra anche nella disciplina della mobilità; in quest'ultima normativa, peraltro, esso concerne i limiti di durata sia del trattamento sia degli incentivi in favore dei datori che assumano soggetti in mobilità. La fattispecie è regolata, come è noto, dalla legge 23 luglio 1991, n. 223, in base alla quale sono iscritti nelle liste di mobilità e fruiscono (se dipendenti da imprese aventi almeno sedici addetti) della relativa indennità i lavoratori, assunti con contratto a tempo indeterminato, titolari della cassa integrazione guadagni straordinaria (CIGS) e che non possano essere riassorbiti dall'impresa, nonché quelli licenziati per riduzione, trasformazione o cessazione dell'attività aziendale. Di particolare rilievo, ai fini della posizione

dei lavoratori anziani, è la distinzione tra mobilità ordinaria e mobilità lunga. La durata dell'indennità di mobilità ordinaria è maggiore per i soggetti più anziani e per le aree del Mezzogiorno. Nel caso di mobilità lunga, la fruizione dell'indennità può in ogni caso protrarsi fino al pensionamento di anzianità o di vecchiaia: l'accesso alla mobilità lunga medesima, che la legge n. 223 del 1991 prevedeva espressamente solo per coloro che erano già stati collocati in mobilità prima del 31 dicembre 1992, è stato poi esteso anche alle iscrizioni a successive liste di mobilità con atti normativi specifici, che hanno definito limiti numerici per i trattamenti ammessi e le relative condizioni di accesso.

#### 4. LE AUDIZIONI SVOLTE

Come è stato ricordato in premessa, la Commissione ha ascoltato vari soggetti, in un arco temporale che è precedente e successivo alla discussione parlamentare della legge n. 243 del 2004, di riforma del sistema pensionistico. Questa circostanza, peraltro, non ha mancato di riflettersi anche sul contenuto di alcuni degli interventi svolti in Commissione, che, nella fase precedente la elaborazione dei punti chiave della riforma, risentono della obiettiva incertezza di una situazione ancora, per molti aspetti, in via di definizione. Il breve resoconto che si propone di seguito intende porre in rilievo non l'insieme degli argomenti trattati (per i quali si rinvia ai resoconti stenografici delle sedute), bensì i temi principali e gli orientamenti maggiormente condivisi, anche al fine di enucleare possibili indirizzi normativi per il futuro.

##### 4.1. *Riforma del mercato del lavoro, prospettive di occupabilità e ammortizzatori sociali.*

Sul tema della riforma del mercato del lavoro e delle prospettive di occupabilità, le organizzazioni dei datori di lavoro hanno assunto posizioni che si caratterizzano per notevoli convergenze su alcuni punti: in particolare, secondo la Confindustria, l'incremento dei tassi di occupazione deve basarsi sulla flessibilità, sulla riduzione del cuneo fiscale e contributivo a carico delle imprese e sull'emersione del lavoro nero, in un contesto di riduzione della spesa corrente e di contemporanea destinazione di crescenti risorse all'aumento dell'occupazione, sotto forma di incentivi fiscali. Peraltro, l'associazione degli industriali permane dell'avviso che un maggior utilizzo di lavoratori anziani comporti delle criticità in rapporto a strategie d'impresa più inclini ad un *turn over* favorevole ai lavoratori giovani: questi ultimi, per requisiti di istruzione e di addestramento, sono ritenuti più idonei ad adattarsi ai mutamenti tecnologici e di organizzazione del lavoro. Su questo punto, peraltro, convergono anche l'ABI e l'ANIA, nonché le associazioni del commercio (Confcommercio e Confeferenti), concordi nel ritenere che il differimento dell'uscita dal lavoro

potrebbe produrre riflessi negativi in termine di aggravio di costi. La FEDARLINEA e la CONFITARMA (quest'ultima organizzazione ha inserito un documento, ma non è intervenuta alle audizioni) sottolineano a loro volta come, con riferimento al settore marittimo, l'innalzamento dell'età pensionabile possa confliggere con l'esigenza di garantire un servizio efficiente e sicuro.

Sul versante degli strumenti di flessibilità, l'attenzione delle associazioni si è concentrata essenzialmente su due istituti contrattuali: il contratto di inserimento ed il rapporto di lavoro *part time*. Per quanto riguarda i datori di lavoro, la Confindustria ha segnalato l'esigenza di valorizzare le nuove forme contrattuali introdotte dal decreto legislativo n. 276 del 2003; in particolare, il lavoro a tempo parziale (in funzione di un pensionamento graduale), il lavoro somministrato e il lavoro occasionale od accessorio, la cui efficacia resta però subordinata – secondo Confindustria – all'adozione di politiche fiscali e familiari capaci di incentivare l'occupazione femminile. Si sono pronunciate favorevolmente sul contratto di inserimento, oltre alla Confindustria, l'AGCI per il comparto cooperativo, la Confapi, la Confcommercio e la Confesercenti, mentre la Confartigianato, pur mostrando interesse per tale tipologia contrattuale, ha sottolineato l'importanza del lavoro a tempo parziale ed ha manifestato preoccupazione per il limitato utilizzo di esso; anche secondo la Confesercenti il *part time* può costituire un elemento importante per agevolare il prolungamento della vita lavorativa.

Con riferimento alle categorie rappresentate, anche la CIDA ha segnalato l'opportunità di promuovere l'impiego dei dirigenti anziani con rapporto di lavoro *part time*. Per il comparto cooperativo, la Lega nazionale delle cooperative e la Confcooperative hanno ritenuto preferibile sospendere il giudizio circa l'efficacia del contratto di inserimento ai fini del ricollocamento dei lavoratori anziani, in considerazione del fatto che si tratta di un istituto troppo recente per poterne valutare appieno le potenzialità. Tale giudizio è condiviso, nella sostanza, anche dall'ANIA. Per quanto concerne le organizzazioni sindacali dei lavoratori, l'UGL e la CISL ritengono che le tipologie contrattuali flessibili introdotte con il decreto legislativo n. 276 del 2003 possano effettivamente concorrere ad innalzare il tasso di occupazione dei lavoratori anziani. La CISL, in particolare, ritiene che il contratto di inserimento accresca le tutele offerte a questa categoria di lavoratori. La CGIL pone invece l'accento sulla preferenza accordata dalle imprese, nel reinserimento dei lavoratori anziani, al contratto a tempo indeterminato, rilevando al tempo stesso il rischio che la nuova disciplina del contratto di lavoro a progetto possa indurre molti lavoratori anziani a trasformare il loro rapporto di collaborazione in rapporto di lavoro autonomo ovvero in forme di associazione in partecipazione, suscettibili di accentuare gli aspetti di precarietà. Una esplicita contrarietà all'introduzione di forme di flessibilità contrattuali è stata invece affermata dai rappresentanti dei Comitati unitari di base.

Le associazioni dei dirigenti pubblici e privati e dei quadri (CIDA, Unionquadri, Confedir-Manageritalia) hanno concordemente posto in luce, tra le peculiarità del fenomeno della disoccupazione dei lavoratori anziani, il fatto che esso coinvolge in larga misura le qualifiche medio-alte, con conseguenze piuttosto vistose in termini di perdita di esperienza e di professionalità. Queste organizzazioni, peraltro, pongono l'accento più sugli interventi riguardanti l'estensione dell'ambito di applicazione e del grado di copertura degli ammortizzatori sociali e su misure specifiche di incentivazione, mirata alle categorie di riferimento, e segnalano inoltre con preoccupazione la propensione delle imprese a privilegiare l'assunzione dei più giovani, anche in relazione a forme contrattuali caratterizzate da forte flessibilità, suscettibili, secondo alcune associazioni, di risolversi in un fattore di ulteriore penalizzazione dei lavoratori ultracinquantenni. Una particolare attenzione alle misure di incentivazione delle assunzioni dei lavoratori anziani è stata manifestata anche dall'ATDAL, che ha auspicato interventi urgenti e a medio-lungo termine volti a consentire, tra l'altro, il reinserimento di ex-lavoratori anziani in attività sociali, nel pubblico impiego e nell'ambito di categorie professionali che richiedono l'iscrizione ad un albo.

#### 4.2. Sistema previdenziale.

In questa materia, l'attenzione delle organizzazioni ascoltate si è soffermata in primo luogo sulle novità introdotte dalla legge n. 243 del 2004. Da notare, a questo proposito, che alcune audizioni sono state svolte prima della discussione parlamentare di tale normativa, e pertanto, i rispettivi orientamenti devono essere riconsiderati anche alla luce delle prese di posizione assunte sul merito della legge delega.

4.2.1. *Il bonus previdenziale.* – Le misure di incentivazione al prolungamento della vita lavorativa sono state oggetto di gran parte dell'audizione dell'INPS, come viene ricordato in altra parte del presente documento, e anche le associazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro si sono soffermate ampiamente su tale questione. Come si è accennato nel precedente paragrafo, da parte delle organizzazioni datoriali, sono stati mossi alcuni rilievi alla filosofia del cosiddetto *bonus* previdenziale. In sintesi, si può affermare che da parte delle maggiori organizzazioni dei datori di lavoro è stato rilevato come il prolungamento della vita lavorativa, pur rappresentando una misura di per sé apprezzabile, comporti però un maggiore onere in termini di costo del lavoro, a carico delle imprese. Dubbi sono stati altresì espressi sulla attrattività dell'incentivo, che, come ha posto in rilievo la Confindustria, rischierebbe di perdere il suo richiamo nel caso di una graduale rimozione del divieto di cu-

mulo tra redditi da lavoro e pensioni<sup>24</sup>. Secondo la Confcommercio (con la quale conviene, per questo profilo, anche la Confesercenti), l'introduzione del *bonus* contributivo per i lavoratori che abbiano scelto di prolungare la propria attività lavorativa dopo la maturazione dei requisiti per la pensione può costituire una sorta di ammortizzatore sociale i cui oneri sono posti totalmente a carico dell'impresa: il mantenimento in servizio dei lavoratori anziani produrrebbe dei riflessi anche sul costo del lavoro, considerato che un lavoratore giovane ha un costo notevolmente inferiore.

Da altre organizzazioni, e in particolare dalle Confederazioni sindacali, si è tuttavia sottolineata l'esigenza di non utilizzare il pensionamento di anzianità come un ammortizzatore sociale occulto, funzionale ad una riduzione del costo del lavoro in una prospettiva di *old-out young-in*. Le organizzazioni dei quadri e dei dirigenti (CIDA; CIU), nonché la CONF-SAL, hanno posto invece l'accento sull'esigenza di estendere quanto prima al lavoro pubblico la possibilità di optare per l'incentivo al posticipo del pensionamento di anzianità. La CIDA, che condivide il principio dell'incentivazione all'occupazione degli anziani e al prolungamento della vita lavorativa, auspica la prosecuzione oltre il 2007 della misura della rinuncia agli accrediti contributivi, come incentivo al prolungamento della vita lavorativa.

L'UGL e la CISL hanno espresso un avviso favorevole sul sistema del *bonus* contributivo; in particolare, secondo l'UGL è necessario che la scelta per il proseguimento incentivato dell'attività lavorativa, dopo il conseguimento dei requisiti per la pensione di anzianità, spetti al lavoratore. Una diversa opinione è stata espressa dalla CGIL: secondo tale organizzazione, infatti, l'inserimento o il reinserimento lavorativo dei soggetti anziani è un obiettivo suscettibile di essere conseguito attraverso le politiche attive del lavoro, mentre gli interventi sul sistema previdenziale, come è, appunto, quello relativo alla rinuncia agli accrediti contributivi, risultano inidonei a perseguire tale finalità.

È infine da notare che sia la Confcommercio sia la Confcooperative nonché la Lega nazionale delle cooperative avrebbero preferito un meccanismo che subordinasse comunque al consenso del datore di lavoro l'attribuzione dell'incentivo per il posticipo del pensionamento. Una forte perplessità è stata espressa dalla Confesercenti, secondo la quale la scelta del *bonus* si è basata sull'esigenza di contenere la spesa pensionistica, senza però apportare alcun beneficio effettivo alle imprese.

4.2.2. *Divieto di cumulo tra pensioni e redditi da lavoro.* – Il tema del progressivo superamento del divieto di cumulo tra pensione e reddito

---

<sup>24</sup> Nell'audizione dell'11 novembre 2003 sul disegno di legge di riforma pensionistica, con riferimento al *bonus* previdenziale, la Confindustria, dopo avere ribadito la sua perplessità sull'adeguatezza di un sistema di mera incentivazione a conseguire l'obiettivo dell'innalzamento dell'età di accesso ai trattamenti previdenziali, ha anche sostenuto che gli incentivi proposti dal Governo erano inidonei a ritardare l'uscita dal mondo del lavoro e avrebbero prodotto effetti molto limitati sulla finanza pubblica, e di difficile stima, essendo dipendenti dalle scelte dei singoli lavoratori.

da lavoro, incluso tra i principi di delega di cui alla legge n. 243 del 2004, è stato oggetto di numerosi interventi. In particolare, gran parte delle associazioni intervenute esplicitamente su questo argomento hanno fatto rilevare che l'attuazione di tale misura contribuirebbe a contrastare in modo più efficace il lavoro sommerso dei lavoratori anziani già pensionati, un fenomeno di dimensioni assai rilevanti, anche se difficilmente quantificabile. In tale senso si sono pronunciate soprattutto alcune organizzazioni della cooperazione (Confcooperative, AGCI e Lega nazionale delle cooperative), la Casartigianato, la Confagricoltura, la Confedir-Manageritalia e la CIDA. Nel complesso, si può affermare che una minore attenzione a questo tema è stata dedicata dalle associazioni delle imprese; in particolare, la Confindustria ha indicato nel superamento del divieto di cumulo un fattore di obiettivo ridimensionamento della convenienza, per i lavoratori privati, a fruire del *bonus* contributivo (così affermava a questo proposito, il documento consegnato in occasione della audizione informale dell'11 novembre 2003, sul disegno di legge di riforma del sistema pensionistico) come incentivo a prolungare la propria attività lavorativa. Sul l'obiettivo del superamento graduale del divieto di cumulo sono stati espressi forti dubbi dai rappresentanti della CGIL, secondo i quali la prospettiva della completa rimozione di esso potrebbe indurre i datori di lavoro a rioccupare la manodopera già pensionata a costi nettamente inferiori, con un conseguente peggioramento delle condizioni dei soggetti interessati.

Nel corso delle rispettive audizioni, i rappresentanti dell'ABI e dell'ANIA si sono ampiamente soffermati sui Fondi di solidarietà di categoria, a base contrattuale, richiamandone le finalità ed esprimendo valutazioni sostanzialmente positive sull'esperienza finora maturata. Per quanto concerne il comparto del credito, il «Fondo di solidarietà per il sostegno del reddito, dell'occupazione e della riconversione e riqualificazione professionale del personale dipendente dalle imprese di credito» è stato istituito dal regolamento di cui al decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 28 aprile 2000, n. 158, in base all'intesa intervenuta tra l'ABI e le organizzazioni sindacali di categoria. Il Fondo presenta condizioni di operatività tipiche di un ammortizzatore sociale, a condizioni privatistiche, ed è alimentato con contributi posti a carico degli istituti e, in misura più ridotta, dei lavoratori, senza oneri a carico del bilancio dello Stato; esso è gestito pariteticamente dai rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori ed eroga prestazioni ordinarie e straordinarie, riguardanti sia la riqualificazione sia il sostegno del reddito, anche con finalità di accompagnamento verso il pensionamento di anzianità o di vecchiaia. Anche il Fondo di solidarietà per agevolare l'esodo dei lavoratori dipendenti provenienti da imprese assicurative poste in liquidazione coatta amministrativa, istituito con decreto del Ministro del lavoro e della previdenza sociale 28 settembre 2000, n. 351, opera come un ammortizzatore sociale, finalizzato al sostegno attivo del reddito e all'occupazione per il personale non dirigente delle imprese indicate. Anche in questo caso, il Fondo ha natura sostanzialmente contrattuale, è gestito pariteticamente da rappresen-

tanti della parte datoriale e dei lavoratori, ed eroga prestazioni economiche. Esso è affiancato da un meccanismo contrattuale di reinserimento del personale proveniente dalle imprese in liquidazione, riservato a quei lavoratori che non intendano avvalersi delle suindicate prestazioni, e basato sull'obbligo, per le imprese associate, di riservare il 10 per cento delle assunzioni al predetto personale.

Nella valutazione di tale esperienza, l'ABI ha posto in luce come essa abbia realizzato un efficace livello di tutela soprattutto per i lavoratori appartenenti alla fascia di età medio-alta. Anche il bacino dei destinatari delle iniziative formative di riqualificazione e riconversione professionale - oggetto del possibile intervento del Fondo di solidarietà - tende a coincidere con la platea relativa al personale di età e anzianità di servizio più elevate anche se, secondo l'Associazione bancaria, le aziende ricorrono in misura ancora limitata al Fondo per il finanziamento dei programmi aziendali di formazione, anche perché solo di recente l'INPS ha predisposto le procedure informatiche per le relative domande.

Anche l'ANIA sottolinea il valore dell'esperienza realizzata con il Fondo di solidarietà, in particolare per il ruolo che esso ha assunto di garanzia del diritto alla pensione per i lavoratori della fascia di età medio alta appartenenti alle aziende interessate dalle procedure concorsuali sopra richiamate.

Sulla base di tali valutazioni, le due associazioni di imprese avevano a suo tempo segnalato, nei loro interventi in Commissione, e nelle memorie consegnate, l'esigenza di fare salva, nell'ambito della riforma pensionistica poi varata nel 2004, la continuità operativa dei due Fondi di solidarietà, sulla base dei criteri di funzionamento dettati dai rispettivi ordinamenti.

Nel corso delle audizioni, sono state affrontate altre problematiche ed avanzate varie proposte. Ad esempio, l'ATDAL ha auspicato numerosi interventi sul piano previdenziale, tra cui il riconoscimento senza vincolo di età del diritto di accesso alla pensione per disoccupati che abbiano già maturato 35 anni di contributi ed altre misure rivolte a prefigurare specifiche tutele per chi, avendo perso o lasciato il lavoro da tempo, risulti privo di qualsiasi forma di sostegno. A tale proposito, è stata posta l'esigenza di assicurare la certezza dei parametri pensionistici per i lavoratori anziani usciti dal mercato del lavoro con meccanismi diversi dalla mobilità, in particolare per coloro che sono stati ammessi alla contribuzione volontaria. La stessa ATDAL auspica poi un ripensamento della disciplina della totalizzazione contributiva, nella direzione di un'estensione della possibilità di ricongiungere a titolo gratuito ovvero totalizzare tutti i periodi assicurativi maturati nelle diverse gestioni, tenendo conto anche della pluralità dei regimi assicurativi (dirigenti, sportivi, liberi professionisti, e così via). La Confindustria auspica altresì lo sviluppo del secondo pilastro previdenziale a capitalizzazione, e la riduzione delle aliquote contributive. Giudica inoltre più produttivo un sistema di disincentivi-incentivi per sostenere il prolungamento della vita lavorativa in luogo di un meccanismo di soli incentivi.



#### 4.3. *Formazione permanente e riqualificazione professionale.*

Gran parte dei soggetti consultati hanno rilevato che nella fascia di età compresa tra i 50 ed i 64 anni il tasso di occupazione è strettamente legato al livello di istruzione. A titolo esemplificativo, si ricorda che il Presidente di Italia lavoro ha fornito in proposito il seguente dato: tra i sessantunenni occupati uno su due è laureato, uno su tre è diplomato e soltanto uno su sei ha conseguito esclusivamente un diploma della scuola dell'obbligo. Si può ben comprendere, pertanto, il ruolo strategico che la formazione permanente e la qualificazione e riqualificazione professionale assumono nell'ambito delle politiche per l'invecchiamento attivo. Tutti i soggetti ascoltati hanno unanimemente posto in rilievo questo elemento, che, peraltro, costituisce anche uno degli assi portanti della strategia di Lisbona e delle sue successive articolazioni. In molti interventi, inoltre, nel segnalare l'esigenza di fare fronte attraverso le attività formative ai processi di obsolescenza delle competenze, particolarmente accelerati nelle società della conoscenza e dell'informazione, si è sottolineato – facendosi in taluni casi anche un esplicito riferimento ai contenuti del disegno di legge Atto Senato n. 848-*bis* – lo stretto legame tra le predette attività e la fruizione dell'indennità di disoccupazione e di altre prestazioni per il sostegno del reddito: l'accesso a queste ultime, secondo alcune organizzazioni, dovrebbe essere condizionato alla partecipazione alle predette attività formative.

Su un altro versante, si è lamentato un ridotto impegno delle imprese nell'apprestamento di attività formative per i lavoratori al di sopra dei 45 anni (si veda, in particolare, l'intervento dell'UGL)<sup>25</sup>. A tale proposito, occorre tenere presente che, secondo i dati forniti dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, sulla base dell'elaborazione dei dati ISTAT disponibili all'aprile 2003 (rilevazione delle forze di lavoro), risulta che una quota consistente, pari all'8,5 per cento degli *over 45*, è stata coinvolta in iniziative formative, a fronte di un dato, relativo alla classe di età 16-44, pari al 9,5 per cento. Dagli stessi dati, risulta che la possibilità di coinvolgimento nella formazione è leggermente più elevata per gli uomini rispetto alle donne (8,9 per cento degli uomini contro il 7,8 per cento delle donne). Dal punto di vista territoriale, inoltre, si registra una maggiore partecipazione del Nord, rispetto al Centro e al Mezzogiorno: rispettivamente, sempre nella fascia di età al di sopra dei 45 anni, il 9,4, il 7,9 e il 7,2 per cento. Si tratta, peraltro, di un dato aggregato, dal quale è dif-

---

<sup>25</sup> Alcuni dati forniti da Eurostat e riferiti dal direttore del Nucleo Formazione e Scuola della Confindustria sembrerebbero confermare almeno in parte questo dato: secondo Eurostat, infatti, in Italia le imprese cosiddette formative, cioè imprese che investono per la formazione dei propri dipendenti, sono il 23,9 per cento. La media europea è il 57 per cento, la Germania è all'80 per cento, la Danimarca all'81 per cento (Cfr. Claudio Gentili, Direttore Nucleo Formazione e Scuola, Confindustria, intervento al Seminario nazionale *Il Fondo Sociale Europeo in Italia: contributo alla Strategia europea per l'occupazione: risultati e prospettive* Roma, 10-11 novembre 2003).

ficile trarre indicazioni precise circa, ad esempio, la propensione delle imprese ad investire nel campo della formazione.

In parziale dissenso rispetto ad altre posizioni, l'ATDAL, pur sostenendo la necessità di un sistema di formazione continua in grado di accompagnare il lavoratore nell'intero arco temporale della sua attività, ha espresso dei dubbi sulla effettiva idoneità della formazione – ove non sostenuta da adeguate misure di reinserimento – a favorire il rientro nel mercato del lavoro dei lavoratori anziani con qualifiche medio-alte, e, a questo proposito, ha avanzato la proposta di utilizzare i predetti lavoratori come formatori, per favorire il trasferimento alle generazioni più giovani dell'esperienza e delle capacità maturate nell'arco della vita lavorativa. Analoga proposta è stata avanzata, per i rispettivi comparti, dalla CIDA e dalla Confartigianato; quest'ultima ha prospettato l'ipotesi di inserire gli artigiani anziani cessati dall'attività lavorativa in una sorta di albo e di affidare loro mansioni di didattica pratica nei vari corsi di formazione e istruzione professionale e nelle scuole di ogni ordine e grado (la stessa associazione ha ricordato anche che, nella scorsa legislatura, su questo tema era stata presentata la proposta di legge atto Camera n. 1381).

Numerose associazioni di categoria hanno inoltre riferito circa la costituzione dei fondi interprofessionali di settore per la formazione continua<sup>26</sup>, esprimendo concordemente l'auspicio che siano rimossi i vincoli che impediscono a tali strumenti di dispiegare appieno le loro potenzialità.

Sempre nell'ambito della problematica afferente alla formazione per i lavoratori anziani, occorre ricordare che, nel corso della sua audizione, il Presidente di Italia lavoro ha richiamato l'attenzione sull'esigenza di ripensare i meccanismi di funzionamento del sistema previsto dal Fondo sociale europeo, nel senso di accrescere la capacità di definire percorsi più attenti al fabbisogno formativo specifico di ciascun profilo professionale, in modo da renderli più funzionali al perseguimento dell'obiettivo del reinserimento sul mercato del lavoro.

## 5. I SOPRALLUOGHI ALL'ESTERO EFFETTUATI NELL'AMBITO DELL'INDAGINE

### 5.1. *Spagna.*

Le politiche spagnole per la reintegrazione dei lavoratori anziani ineriscono a diversi piani.

---

<sup>26</sup> La legge finanziaria per il 2001 ha previsto la costituzione di Fondi paritetici interprofessionali nazionali per la formazione continua sulla base di accordi sottoscritti dalle Parti sociali maggiormente rappresentative a carattere nazionale per i settori economici dell'industria, dell'agricoltura, dell'artigianato e del terziario. I Fondi, alimentati principalmente da parte del gettito derivante dal contributo dello 0,30 per cento, versato dai datori di lavoro del settore privato per la formazione dei dipendenti, finanziano Piani formativi individuali, aziendali, settoriali e territoriali. L'attivazione dei Fondi è subordinata al rilascio di autorizzazione da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali, previa verifica della conformità alle finalità stabilite dalla legge dei criteri di gestione e delle strutture di funzionamento dei Fondi medesimi e della professionalità dei gestori.

Talune misure a tutela del lavoratore anziano si incentrano su moduli di decontribuzione parziale per l'assunzione di lavoratori *over 45*, finalizzati a favorire la reintegrazione degli stessi nel mercato del lavoro.

In particolare, per il reinserimento dei lavoratori tra i 45 e i 55 anni è previsto uno sconto contributivo pari al 50 per cento dei contributi per i primi 12 mesi e al 45 per cento per l'intera durata del contratto. Per i lavoratori rientranti nella fascia anagrafica 55-65 anni, la riduzione è pari al 55 per cento dei contributi per i primi 12 mesi e per il periodo successivo al 50 per cento. Per gli *over 65* il datore è esonerato dal pagamento di qualsivoglia contributo.

La formazione del lavoratore anziano riveste un ruolo importante nel sistema delle politiche attive per il lavoro. In Spagna i centri di formazione si caratterizzano per la circostanza della concomitante offerta da parte degli stessi di attività formativa e di attività lavorativa a tempo determinato - della durata di un anno - in settori a particolare rilievo sociale (ad esempio, restauro di beni immobili del patrimonio artistico).

Inoltre, allo scopo di agevolare le assunzioni dei soggetti di età superiore a 52 anni, la normativa spagnola consente il cumulo dell'indennità di disoccupazione e della retribuzione derivante da un nuovo impiego, con una riduzione proporzionale della medesima retribuzione a beneficio dell'impresa che ha effettuato l'assunzione.

Inoltre, essendo il requisito anagrafico minimo per il pensionamento pari a 65 anni di età, l'ordinamento spagnolo prevede la possibilità di accesso anticipato al pensionamento a 60 anni, a condizione che l'azienda assuma in sostituzione del lavoratore in quiescenza un giovane (cosiddetto contratto di sostituzione).

Il lavoratore ultra sessantacinquenne può poi continuare l'attività lavorativa (cumulando pensione e reddito da lavoro) anche dopo il pensionamento, essendo in tali ipotesi previsti anche la possibilità di instaurare un rapporto lavorativo *part-time*.

Altre misure a favore dei lavoratori anziani sono contemplate nell'ambito della disciplina previdenziale, che è volta ad escludere ovvero a disincentivare il pensionamento anticipato, cioè, prima del compimento del sessantacinquesimo anno di età.

Tale profilo è stato ridefinito dal *Real Decreto* n. 16/2001, convalidato con atto parlamentare del 5 febbraio 2002, che ha dato seguito all'accordo firmato il 9 aprile 2001 tra il Governo e le parti sociali.

La possibilità di pensionamento anticipato (prima dei 65 anni di età) in favore dei lavoratori la cui anzianità contributiva decorra successivamente al 1966 è ammessa soltanto qualora essi abbiano perduto l'impiego (non volontariamente), risultino iscritti da almeno sei mesi nelle liste di disoccupazione, abbiano compiuto i 61 anni di età e abbiano un'anzianità contributiva non inferiore a 30 anni. Il trattamento anticipato (conseguito in base a tali requisiti) è ridotto mediante l'applicazione di alcuni coefficienti, la misura dei quali varia a seconda dell'anzianità contributiva dell'iscritto, anzianità che, in ogni caso, come detto, deve essere pari ad al-

meno 30 anni, ai fini della stessa maturazione del diritto al pensionamento anticipato.

Riguardo ai lavoratori la cui anzianità contributiva decorra antecedentemente al 1967, la disciplina sul pensionamento anticipato è in parte analoga a quella sopra menzionata; una delle differenze più rilevanti è costituita dall'assenza, per questi ultimi, dei requisiti della perdita involontaria del lavoro e dell'iscrizione da almeno sei mesi nelle liste di disoccupazione.

Per i soggetti che continuino a lavorare oltre i 65 anni è previsto, invece, un aumento della misura della pensione - in particolare, viene attribuito, per ogni anno di attività successivo, un coefficiente di rendimento aggiuntivo pari a 2 punti percentuali, da applicare sulla base di calcolo del trattamento (cioè, sulla retribuzione pensionabile). Inoltre, la recente riforma fiscale ha previsto speciali riduzioni dell'imposta sul reddito in favore dei soggetti che continuino a lavorare oltre il suddetto limite.

Tra il 1997 e il 2003, si è registrata in Spagna una crescita del tasso di attività dei lavoratori di età compresa fra i 55 e i 64 anni pari a 5 punti percentuali (con il conseguimento di un tasso complessivo pari al 43,3 per cento). L'incremento ha riguardato entrambi i sessi. Per gli uomini, esso è stato superiore (6 punti percentuali). Il tasso per le donne è aumentato quasi di 5 punti, anche se continua ad essere inferiore a quello degli uomini. Tale dato sembra dipendere dalla circostanza che la maggior parte delle donne spagnole rientranti nella suddetta fascia d'età non è mai stata inserita nel mercato del lavoro. Nei prossimi anni, considerato che le donne nate nella seconda metà del ventesimo secolo sono state più attive nel mercato del lavoro, dovrebbe verificarsi una crescita di partecipazione delle ultracinquantacinquenni.

In generale, nonostante il rapido incremento degli ultimi anni, il tasso di attività in Spagna continua a restare al di sotto degli obiettivi comunitari.

## 5.2. Olanda.

Il problema dell'aumento dell'aspettativa di vita e in generale dell'invecchiamento della popolazione si è manifestato anche in Olanda, sia pure con modalità diverse rispetto alla situazione italiana, dato che il tasso di natalità riscontrabile nei Paesi Bassi risulta superiore a quello sussistente in Italia.

Molti lavoratori olandesi abbandonano il lavoro prima dei 65 e anche dei 60 anni. L'istituto statistico centrale olandese indica che nel 2001 lavorava soltanto il 71 per cento dei cinquantacinquenni, il 38 per cento dei sessantenni e soltanto il 7 per cento dei sessantacinquenni. Ciò deriva in parte dalla possibilità di optare per forme di pensionamento anticipato. Il Governo olandese, in linea con le politiche di altri Governi europei e della Commissione europea, sta tentando di contrastare questa tendenza.

Recentemente si è verificato un mutamento della prospettiva di fondo sottesa alle politiche sociali a favore dei lavoratori anziani. In particolare,

gli interventi per la tutela dei lavoratori anziani, incentrati negli ultimi venti anni essenzialmente sulla promozione di forme di accompagnamento al pensionamento anticipato, hanno subito in Olanda un netto cambiamento nell'ultimo periodo, che ha orientato le strategie politiche a favore di tale categoria di lavoratori svantaggiati in una prospettiva diversa, volta a realizzare condizioni più favorevoli per la permanenza in attività dei soggetti di età avanzata. Sono ancora in fase di studio alcune misure destinate a disincentivare la possibilità di accedere a sistemi di pensionamento anticipato.

Inoltre va evidenziato che in passato veniva riconosciuto al lavoratore *over 57* espulso dal mercato del lavoro per situazioni di crisi aziendale il diritto a percepire un sussidio, a fronte del quale tuttavia non veniva configurato alcun obbligo di attivarsi per la ricerca di un lavoro, una volta superata tale soglia anagrafica. Nel 2004 l'obbligo di attivarsi per la ricerca di lavoro (come condizione per poter fruire del sussidio di disoccupazione) è stato esteso anche ai soggetti che hanno superato il sopracitato limite anagrafico, con la conseguenza che l'erogazione del sussidio di disoccupazione per gli *over 57* non è più effettuata secondo criteri automatici, essendo al contrario preceduta da accurati accertamenti circa l'effettivo adempimento di tale onere da parte dei soggetti interessati.

Nel giugno 2001, il Ministero per gli affari sociali e l'occupazione ha istituito una *Task Force* per i lavoratori anziani (TOA). Il 16 dicembre 2003, la *Task Force* ha pubblicato una relazione finale con talune raccomandazioni, che prospettano, tra l'altro, l'esigenza di introdurre nuove forme di pensioni e di sviluppare nuove politiche in favore dei lavoratori anziani, le quali ultime prevedano altresì l'incremento degli incentivi fiscali e contributivi in favore dei datori che assumano tali soggetti.

È stata poi adottata la legge sul divieto di discriminazione sulla base dell'età (approvata il 17 dicembre 2003 ed entrata in vigore il 1° maggio 2004). Tale legge vieta qualsiasi discriminazione fondata sull'età in tutti i settori del lavoro (occupazione, libere professioni, formazione professionale, appartenenza ad organizzazioni sindacali o professionali).

Relativamente alle politiche attive per la reintegrazione dei lavoratori anziani, si osserva che un ruolo centrale rivestono le attività formative, svolte principalmente dai datori di lavoro. Infatti dagli incontri effettuati è emerso che il basso livello formativo costituisce in Olanda un ostacolo di rilievo alla reintegrazione nel mercato del lavoro dei lavoratori anziani. L'intervento pubblico riguardo a tale aspetto si incentra principalmente sulla concessione di sussidi ai datori, in relazione alle attività formative promosse da costoro.

Quanto alle misure incentivanti, si rileva che in Olanda è stato soppresso l'obbligo a carico dei datori di pagare la contribuzione relativa all'assicurazione per l'invalidità per i lavoratori ultracinquantacinquenni (tale limite minimo di età viene ridotto a 50 anni per il caso in cui il datore assuma nuovo personale).

Nel corso degli ultimi anni si è registrato, nei Paesi Bassi, un aumento considerevole del tasso di partecipazione dei lavoratori anziani

(55-64 anni) al mercato del lavoro, tasso che nel 2002 ha raggiunto il 37 per cento (valore basato su impieghi di almeno 12 ore a settimana). L'obiettivo sotteso alle strategie politiche a favore dei lavoratori anziani è quello di conseguire un tasso di partecipazione di tale categoria pari al 50 per cento entro il 2020.

## 6. LE PROPOSTE E LE PROSPETTIVE

Al di là delle differenze, anche rilevanti, che si possono riscontrare nel merito delle analisi e delle proposte emerse nel corso dell'indagine, un punto ampiamente condiviso riguarda la comune consapevolezza della specificità della problematica dei lavoratori anziani in Italia e nel contesto europeo. Tale specificità viene accentuata dai processi strutturali di trasformazione del sistema produttivo – ai quali hanno fatto riferimento alcuni dei soggetti intervenuti (sia organizzazioni sindacali dei lavoratori sia associazioni di impresa) – poiché le ristrutturazioni aziendali, i trasferimenti e gli accorpamenti di imprese, la delocalizzazione di attività produttive, oltre ai mutamenti indotti nei processi produttivi dall'automazione e dall'innovazione tecnologica, richiedono una rinnovata capacità di fronteggiare le crisi occupazionali, soprattutto sul versante dell'incontro tra domanda ed offerta di lavoro. Inoltre, i processi di ristrutturazione aziendale, che comportano la gestione di esuberanti di personale, si concludono sovente con l'espulsione dei soggetti con più elevata anzianità. In altri termini, si può affermare che nel nostro Paese, la questione dei lavoratori anziani si pone accanto alle altre gravi criticità del mercato del lavoro, riguardanti l'occupazione femminile e giovanile e il Mezzogiorno, e reclama pertanto misure specificamente volte a definire, nell'ambito dei processi di riforma dello Stato sociale, una politica organica per l'invecchiamento attivo, i cui tratti essenziali sono stati delineati in ambito comunitario, ma che richiede ulteriori articolazioni e specificazioni, non circoscritti alla materia pensionistica o al tema di flessibilità dell'offerta di lavoro, ma orientati a produrre un insieme più ampio di misure, volte a realizzare un contesto ambientale, sociale e lavorativo, favorevole ad una scelta soggettiva di prolungamento della vita lavorativa, in grado di gratificare e non di penalizzare il soggetto che la compie e il suo contesto familiare.

Si tratta di un obiettivo ambizioso, che, in quanto tale, coinvolge vari profili: dalla formazione continua durante l'intero arco della vita lavorativa, con possibili periodi di sospensione dell'attività finalizzati alla formazione, alla riqualificazione e alla riconversione professionale, da connettere, ove si verifichi questa eventualità, alla fruizione di misure di sostegno del reddito; alla garanzia di un ambiente di lavoro salubre dal punto di vista fisico e psicologico, in grado di recepire e promuovere i valori di esperienza e professionalità di cui sono naturalmente portatori i lavoratori più anziani; alla messa a punto di meccanismi efficaci di incentivazione all'assunzione di lavoratori anziani ovvero alla promozione del-

l'autoimpiego; alla costruzione di un sistema di ammortizzatori sociali a carattere realmente universalistico; alla riqualificazione dei servizi pubblici per l'impiego, fino a politiche di sostegno alle famiglie che consentano scelte di pensionamento non condizionate, soprattutto per le lavoratrici, da esigenze non altrimenti fronteggiabili di cura di minori e di persone non autosufficienti. Occorrerà, per questo aspetto, rivolgere una particolare attenzione all'acquisizione delle *best practices* relative alle politiche attive di invecchiamento realizzate nell'ambito dell'Unione europea, né si deve trascurare il rilievo che può assumere la valorizzazione del profilo della responsabilità sociale delle imprese, per quanto attiene ad un loro diretto coinvolgimento nei processi di riqualificazione e ricollocamento delle lavoratrici e dei lavoratori anziani.

#### 6.1. *Formazione, ammortizzatori sociali e sostegno al reddito.*

Numerose organizzazioni sindacali hanno posto in rilievo come, nell'ambito dei processi di ristrutturazione aziendale, ove si disponga degli ammortizzatori sociali, si applicano le misure di mobilità ai più anziani, in funzione di accompagnamento alla pensione. Alcune organizzazioni (si veda in particolare l'audizione dei Comitati unitari di base, del 2 novembre 2004, e dell'UGL, il 6 ottobre 2004) segnalano dunque un uso improprio ed eccessivo della mobilità, che opera, per le aziende che ne possano fruire, come una forma di prepensionamento che, d'altra parte, tende ad assecondare la propensione delle imprese a privilegiare l'assunzione di personale giovane<sup>27</sup>. Tale tendenza sembra essersi aggravata negli ultimi anni, nel senso dell'accentuarsi delle spinte all'espulsione di manodopera anziana dal mercato del lavoro: questa situazione è stata richiamata anche nell'audizione del rappresentante del Governo, che ha segnalato come, sul fronte vertenziale, le soluzioni individuate per le sofferenze occupazionali risultino sempre meno collegate a processi di ristrutturazione aziendale e tendano invece a caratterizzarsi per la cessazione di attività ovvero per la delocalizzazione delle stesse in aree geografiche a più basso costo della mano d'opera. Detto fenomeno – ha affermato lo stesso rappresentante del Governo – vede prioritariamente coinvolti i soggetti più anziani, inquadrabili in una fascia d'età compresa tra i 55 e i 64 anni.

Occorre, a questo proposito, sottolineare come in passato sia le difficoltà lavorative della persona anziana sia le crisi aziendali nel cui contesto esse si sono verificate sono state affrontate e risolte con i pensionamenti anticipati, al di fuori di un progetto di riordino complessivo degli ammortizzatori sociali: un tale progetto è oggi essenziale ove si intenda fare fronte alle crisi occupazionali con interventi strutturali, non caratterizzati dalla logica dell'emergenza. In tale quadro, congiuntamente con il riordino degli strumenti di sostegno del reddito, la formazione e la riqualificazione

---

<sup>27</sup> Il Presidente dell'INPS, nell'audizione dell'8 febbraio 2005, ha segnalato che nelle fasce di lavoratori tra i 50 e i 54 anni e tra i 55 e i 59 anni vi è il numero più alto di indennità di mobilità.

professionale dovrebbero facilitare anche la mobilità del lavoratore all'interno dell'assetto produttivo nel suo complesso.

A tal fine, un intervento riformatore deve proporsi l'introduzione di misure di sostegno al reddito idonee a garantire una più ampia copertura e, al tempo stesso, un'estensione dei soggetti destinatari dei benefici. Attualmente, infatti, il sistema degli ammortizzatori sociali esclude intere categorie (soprattutto quelle rientranti nelle qualifiche medio-alte) che invece sono particolarmente colpite dal fenomeno della disoccupazione in età avanzata. Per alcuni settori e per alcune categorie di lavoratori (in tal senso si sono espresse le organizzazioni dei dirigenti e dei quadri) si potrebbe pensare a forme di integrazione del reddito su base mutualistica, con accantonamenti obbligatori a carico delle aziende e dei lavoratori, secondo il modello già sperimentato nel settore del credito e nel comparto assicurativo, per garantire al lavoratore espulso dal mercato del lavoro in età matura la sussistenza economica per un limitato periodo di tempo. Inoltre, molte associazioni sindacali (CIDA, Confedir-Manageritalia, Confesercenti) hanno posto in rilievo l'esigenza di introdurre forme di integrazione del reddito collegate con un sistema di tutela attiva, che sostenga anche il reinserimento del lavoratore, incentivando lo svolgimento di attività formative e condizionando alla partecipazione a queste ultime la fruizione dei benefici economici. Da parte della Confartigianato, ad esempio, si propone di collegare l'erogazione dell'indennità di disoccupazione all'obbligo di frequentare corsi di formazione o di riqualificazione. In questo ambito, un ruolo specifico potrebbe essere svolto dai fondi interprofessionali, che potrebbero promuovere azioni positive nei confronti dei lavoratori anziani (come di altri lavoratori svantaggiati) destinando a tal fine una quota delle loro disponibilità. Sempre nell'ottica di una revisione in senso universalistico del sistema degli ammortizzatori sociali, le organizzazioni sindacali dei dirigenti, poi, hanno segnalato l'esigenza di estendere l'indennità di disoccupazione alle qualifiche più elevate (compresi appunto i dirigenti), adeguando i trattamenti rispetto ai livelli massimi attuali e prevedendo eventualmente l'erogazione di una quota integrativa collegata allo svolgimento di attività formative.

#### *6.2. Incentivi all'occupazione dei lavoratori anziani; pensionamento graduale e part-time.*

Nel corso delle audizioni, è stata autorevolmente segnalata (in particolare nel documento consegnato da Italia lavoro) l'assenza, nell'ordinamento, di norme che consentano di superare lo svantaggio legato all'età del lavoratore e che aumentino la convenienza per le imprese ad impiegare o reimpiegare lavoratori anziani. Anche le esperienze di altri Paesi membri dell'Unione europea (si vedano in proposito i resoconti dei sopralluoghi in Spagna ed Olanda, nonché le più recenti esperienze della Germania) dimostrano che è comunque necessario disporre di strumenti anche finanziari di promozione dell'occupazione per soggetti con caratteristiche di minore competitività sul mercato. L'incentivazione al reimpiego o al-



l'autoimpiego di lavoratori anziani può concorrere in modo determinante ad invertire la tendenza, segnalata dalle organizzazioni sindacali, ma anche da altri soggetti ascoltati, consistente in un orientamento delle imprese, che ad oggi sembra tuttora prevalente, a privilegiare l'assunzione di lavoratori giovani, soprattutto nelle qualifiche medio-basse. L'incentivazione stessa può assumere diverse forme, che ricomprendono gli sgravi contributivi, i finanziamenti agevolati, i crediti d'imposta, le forme di imposizione negativa sul reddito, le prestazioni di garanzia per l'accesso al credito ovvero le deduzioni dal reddito imponibile.

La permanenza al lavoro dei soggetti anziani può essere incoraggiata ed agevolata anche da un distacco non traumatico dal sistema produttivo, mediante forme di pensionamento graduale, che utilizzino il *part time* congiuntamente alla possibilità di percepire una quota del trattamento di quiescenza: il rapporto di lavoro a tempo parziale, infatti, può rendere compatibile con le esigenze di flessibilità dell'impresa una transizione graduale verso la pensione ovvero la scelta volontaria di un impiego a tempo ridotto dopo il pensionamento.

Specifiche proposte sono state inoltre avanzate dalle organizzazioni dei quadri e dei dirigenti: la Confedir-Manageritalia ha chiesto di disporre un abbattimento della contribuzione per un triennio per i lavoratori riassunti, in particolare per i dirigenti riassunti da piccole e medie imprese o da consorzi di imprese, soprattutto nel Mezzogiorno. La stessa organizzazione ha chiesto un'estensione dell'ambito di applicazione dell'articolo 20 della legge 7 agosto 1997, n. 266 (tale articolo reca incentivi al reimpiego di personale con qualifica dirigenziale).

### *6.3 Incontro tra domanda e offerta di lavoro e assistenza al collocamento dei lavoratori più anziani.*

Intervenendo in Commissione, il Presidente di Italia lavoro ha affrontato, tra l'altro, il tema delle difficoltà riguardanti il rientro sul mercato del lavoro dei lavoratori anziani che ne siano stati espulsi, individuando, tra le cause di esse, anche la sensazione dell'inutilità di provare ad entrare nel mercato del lavoro, a causa delle ridotte possibilità che il tentativo riesca. Sempre ad avviso del Presidente di Italia lavoro, l'intervento necessario rispetto a questo fattore di demotivazione concerne la materia dei servizi per l'impiego in senso ampio, cioè comprensivo delle azioni formative, e gli interventi di sostegno per l'inserimento ed il reinserimento, sui quali già ci si è soffermati in precedenza. Occorre tuttavia osservare che, in altri interventi, è stata rivolta una specifica attenzione ai centri pubblici per l'impiego. Secondo alcune organizzazioni, questi servizi dovrebbero puntare ad una maggiore specializzazione delle loro funzioni, personalizzando gli interventi a misura delle specifiche esigenze e professionalità dei lavoratori più anziani (si veda, in tal senso, l'audizione dell'UGL). Alcuni dati forniti dai rappresentanti della CGIL (che hanno richiamato le rilevazioni compiute dall'ISTAT e dall'EURISPES) possono offrire ulteriori spunti di riflessione in tal senso, poiché in un contesto

di incremento tendenziale dell'occupazione dei lavoratori compresi nella fascia di età 55-64 anni, protrattosi dal 1998 al quarto trimestre del 2003, e anche con riferimento alle prime due rilevazioni trimestrali ISTAT per il 2004, si riscontra un'incidenza molto forte di nuova occupazione della fascia di lavoratori compresi fra i 55 e i 64 anni, nonché il predominio della funzione di inserimento e reinserimento al lavoro (come indicato dall'EURISPES) dei centri pubblici per l'impiego. Sul totale dei lavoratori che hanno trovato occupazione, la media di collocamento dei predetti centri, infatti, risulta essere nel complesso pari al 4,8 per cento circa; per i lavoratori compresi nella fascia di età sopra ricordata, il valore si attesta, invece, intorno al 12,5 per cento circa: più del doppio della media dei collocati. Dalle stesse rilevazioni si evince che tali assunzioni, in gran parte, rispondono ad esigenze aziendali di *vacancies*, cioè vuoti creatisi negli organigrammi aziendali; ciò avviene in gran parte su segnalazione di programmi pubblici regionali (l'Emilia Romagna, la Toscana e il Veneto, in particolare, sono le tre regioni con esperienza più avanzata da questo punto di vista).

Pertanto, senza sottovalutare l'apporto che in questo campo può pervenire dall'iniziativa privata, ed in particolare dalle iniziative adottate sulla base di intese contrattuali, sembrano sussistere le condizioni per una specializzazione dei servizi pubblici per l'impiego rivolta ai lavoratori più anziani, anche al fine di concorrere alla realizzazione di percorsi di adeguamento delle competenze mediante formazione non generale, ma finalizzata, *ad personam*, legata ad uno specifico obiettivo di reingresso sul mercato del lavoro (si veda, in proposito, il documento consegnato da Italia lavoro).

#### 6.4. *Creazione di un ambiente di lavoro e di un contesto sociale favorevole al prolungamento della vita lavorativa.*

Si tratta di questioni che occupano un notevole spazio nelle proposte avanzate dall'Unione europea nell'ambito della messa a punto di una strategia per l'invecchiamento attivo: si ricorderà come il Consiglio europeo del dicembre 2003 abbia indicato, tra i capisaldi di tale politica, l'introduzione di condizioni di lavoro tali da assecondare la permanenza al lavoro grazie a una maggiore considerazione dei temi della salute e della sicurezza. Si tratta di un problema che è stato affrontato in alcune audizioni: ad esempio, si ricorderà come la Confindustria abbia espresso l'auspicio della diffusione di fondi sanitari integrativi da affiancare al sistema sanitario pubblico per sostenere l'impatto derivante dal tendenziale invecchiamento della popolazione. Dal canto suo, la CONFAPI ha fatto presente che la decisione politica finalizzata al prolungamento dell'attività lavorativa, come indicato dalla Commissione europea, deve anche tener conto della posizione dell'azienda e delle reali possibilità di prosecuzione dell'attività lavorativa stessa. In questo senso ha richiamato l'attenzione sulla necessità di specifiche politiche sanitarie e di prevenzione, oltre a quelle di carattere formativo. Sembra tuttavia evidente che in una politica di pre-

venzione e sicurezza esplicitamente finalizzata a favorire il prolungamento della vita lavorativa, un particolare rilievo viene assunto dai possibili danni alla salute fisica e psichica del lavoratore anziano derivanti da innovazioni tecnologiche e modelli di organizzazione del lavoro suscettibili di favorirne l'emarginazione e di creare le condizioni psicologiche per la fuoriuscita, solo apparentemente volontaria, dal mercato del lavoro. Non a caso, da talune associazioni è stato posto in evidenza come il fenomeno del *mobbing* investa con particolare intensità le fasce d'età più elevate e le qualifiche medio-alte: l'ATDAL parla esplicitamente di pratiche di *mobbing*, di isolamento e di progressiva dequalificazione professionale utilizzate per indurre il lavoratore a sottoscrivere le cosiddette dimissioni consensuali; la CONFEDIR, nel documento consegnato agli atti della Commissione, ha sottolineato l'esigenza di contrastare il *mobbing* quale causa di disoccupazione forzata e la CIU, anch'essa nel documento consegnato alla Commissione, ha auspicato l'introduzione di una normativa anti-*mobbing*, per contrastare la politica di sollecitazione all'autolicensing dei lavoratori ultraquarantenni. Queste segnalazioni confortano dunque la Commissione a proseguire nella strada, già intrapresa, di elaborazione di un testo normativo che porti ad unificazione i numerosi disegni di legge di iniziativa parlamentare presentati in materia di prevenzione e contrasto della persecuzione e della violenza psicologica sul lavoro. Occorre altresì un ulteriore impegno per la piena applicazione di tutte le normative che vietano la discriminazione in base all'età nell'offerta di lavoro, dall'articolo 3, comma 6, della legge 15 maggio 1997, n. 127, in base alla quale la partecipazione ai concorsi pubblici non è più soggetta a limiti di età (fatte salve le deroghe derivanti dalla natura del servizio o da necessità oggettive), al decreto legislativo 9 luglio 2003, n. 216, che ha dato attuazione alla direttiva comunitaria 2000/78/CE in materia di parità di trattamento nell'occupazione e nelle condizioni di lavoro. Sono, ad esempio, in contrasto con tale disciplina tutti gli annunci per ricerca di lavoro pubblicati da datori di lavoro che pongano limiti di età non giustificati da ragioni obiettive connesse alla natura della attività o della prestazione.

Tra le altre questioni che sono state affrontate nel corso dell'indagine appare poi meritevole di attenzione una particolare attenzione alle problematiche delle lavoratrici anziane. Si è visto, infatti, come tali lavoratrici abbiano beneficiato in misura ridotta del tendenziale incremento dell'occupazione nella stessa fascia di età, ed abbiano fruito in misura minore degli uomini delle opportunità offerte ad esempio sul piano formativo. Per tutti questi motivi, occorre sottolineare come le politiche di invecchiamento attivo siano indissolubilmente collegate alle politiche di parità tra i sessi sul lavoro e di rimozione degli ostacoli che impediscono alle donne di partecipare a pieno titolo al mercato del lavoro e alle opportunità che si presentano in termini di formazione e riqualificazione professionale.

Nel corso di alcune audizioni è stato posto in rilievo come una delle cause di abbandono del lavoro da parte dei soggetti anziani sia riconducibile alle necessità di assolvere impegni di carattere familiare, necessità che, a causa delle carenze del sistema dei servizi per le famiglie, investe

attualmente molti nonni, che assumono funzioni sostitutive della figura dei genitori. In particolare, il presidente di Italia lavoro ha riferito circa l'esito di una ricerca commissionata al CENSIS, dalla quale risulta che il 18,4 per cento degli intervistati ha dichiarato espressamente che la sua decisione di abbandonare o di non entrare nel mercato del lavoro dipende dal desiderio di dedicarsi ai bisogni familiari. Se questo dato fosse confermato, darebbe un risultato che vede la situazione italiana fortemente anomala rispetto al resto dell'Unione europea, perché nessun altro ordinamento comparabile raggiunge questo livello. In altri Paesi, il tasso di persone che abbandonano il lavoro per dedicarsi alla famiglia si attesta infatti intorno al 10-12 per cento. Ne derivano conseguenze molto rilevanti, circa l'esigenza di rafforzare i servizi alle famiglie, per l'assistenza ai minori ed agli anziani non autosufficienti (anche mediante l'istituzione di un fondo per le persone non autosufficienti, oggetto di un ampio dibattito in Parlamento e nel Paese), nell'ambito di politiche di parità che consentano alle donne di fruire degli stessi vantaggi e delle stesse opportunità offerte agli uomini, e per evitare che, nelle fasce di età più elevate, la componente femminile si trovi a dover fronteggiare in posizione di debolezza ulteriori fattori di discriminazione e di emarginazione dal mercato del lavoro.