

4.1. Politiche e misure realizzate

Le politiche degli ultimi anni, più che su misure specifiche per i lavoratori anziani, hanno mirato allo sviluppo di condizioni socioeconomiche favorevoli ad una crescita economica inclusiva e all'occupabilità in un'ottica di prolungamento della vita lavorativa, soprattutto in termini di benessere lavorativo e di adeguamento delle competenze, oltre che di previdenza sociale.

Un articolato sistema di misure straordinarie è stato poi adottato durante l'emergenza pandemica per sostenere i livelli di occupazione e la capacità dei lavoratori di continuare a svolgere le proprie attività anche in situazioni di elevato rischio sanitario o di isolamento sociale (es. lavoro in remoto).

Crescita economica

In un contesto di rapido invecchiamento demografico, il tema del supporto alla prolungata longevità si inserisce in un quadro più ampio di crescita economica e di sviluppo equo e sostenibile. In particolare, il prolungamento della vita lavorativa implica l'introduzione di misure non solo per l'occupazione, ma più in generale per il miglioramento del benessere e della qualità della vita privata e lavorativa, oltre che dell'equilibrio e della conciliazione nei tempi dedicati a questi due ambiti.

Dal 2017, 12 degli indicatori di Benessere Equo e Sostenibile (BES) utilizzati dall'ISTAT per la redazione annuale del Rapporto BES sono stati inseriti nel ciclo della programmazione economica. Un allegato BES al Documento di Economia e Finanza (DEF) predisposto ogni anno dal Ministero dell'Economia, illustra l'andamento degli indicatori nell'ultimo triennio e la loro evoluzione nell'anno di riferimento. Dal 2018, viene anche presentata ogni anno una Relazione BES al Parlamento, in cui i dati presentati sono sempre ripartiti per classi di età, genere e Regione.

Nel settore agricolo, la Banca nazionale delle terre agricole, istituita con la Legge 28 luglio 2016, n. 154, art. 16 e amministrata da ISMEA, interviene sul recupero delle terre abbandonate, favorendo lo sviluppo economico nelle situazioni di marginalità, con un impatto positivo soprattutto tra le popolazioni più fragili. Nel 2017, sono state approvate misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, spesso caratterizzati da un più accentuato invecchiamento della popolazione, anche per effetto dei fenomeni di migrazione verso le grandi città. In questo settore, un ruolo importante per l'inclusione sociale e lavorativa dei soggetti svantaggiati è svolto anche dall'agricoltura sociale. L'Italia partecipa alla Rete Rurale Europea (RRE) con la propria Rete Rurale Nazionale che sostiene le attività legate allo sviluppo delle aree rurali per il periodo di programmazione 2014-2020. Tra le varie attività, una sottomisura prevede la realizzazione di investimenti per lo sviluppo di servizi in ambito sociale, educativo e occupazionale rivolti a fasce deboli della popolazione, tra cui gli anziani.

Nel settore industriale, tra il 2018 e il 2019 è stata promossa la concessione di contributi in favore di progetti di ricerca industriale e sperimentazione nei settori applicativi della Strategia Nazionale di Specializzazione Intelligente. Sono stati erogati finanziamenti alle imprese per la realizzazione di nuovi prodotti, processi o servizi in materia di tecnologie per l'invecchiamento attivo e l'assistenza domiciliare.

Tra le iniziative a vantaggio dei consumatori, nel 2018-2020 sono stati previsti finanziamenti per lo sviluppo, la gestione e l'utilizzo di servizi informativi e telematici, con la sperimentazione di servizi dedicati anche a particolari categorie di consumatori, tra i quali gli anziani.

A **livello regionale**, gli obiettivi fissati dal MIPAA sono attuati dalle Regioni e Province Autonome con la promozione e l'attuazione di una serie di servizi, quali: il portierato sociale (Comune di

Aosta⁴⁸) o custode sociale⁴⁹ (Liguria) - operato da giovani, volontari e, in alcuni casi, dalle stesse persone anziane, di sportelli dedicati (Calabria), call center (Liguria⁵⁰), nonché ambulatori solidali e ambulatori medici, dove operano medici in pensione e volontari (Molise⁵¹), per garantire la sorveglianza, l'assistenza e l'affiancamento all'anziano; le iniziative (Provincia autonoma di Bolzano⁵²), i programmi (Toscana, Emilia Romagna⁵³) o la creazione di sportelli (Calabria⁵⁴), per favorire l'accesso e l'uso delle nuove tecnologie e degli strumenti digitali da parte delle persone anziane, al fine di combattere l'esclusione digitale.

L'inclusione sociale delle persone anziane viene favorita anche attraverso iniziative e finanziamento di progetti di attività fisica adattata -AFA - (P.a. di Bolzano, Liguria, Marche, Lazio⁵⁵ e Abruzzo), *memory training* (Liguria) e laboratori di comunità (Basilicata).

Misure a carattere economico specificamente finalizzate a combattere la povertà sono state adottate in Emilia Romagna, con l'introduzione del Reddito di inclusione, i cui beneficiari possono essere anche persone anziane; nella Provincia Autonoma di Trento, con l'assegno unico provinciale, una misura "universalistica di sostegno al reddito" finalizzata a garantire una condizione economica sufficiente a soddisfare i bisogni dei nuclei familiari, ed in Campania, con l'erogazione di contributi economici agli anziani. La Provincia Autonoma di Bolzano amplia il sostegno economico nazionale con ulteriori misure, quali: il "Reddito minimo di inserimento", il "Contributo al canone di locazione e per le spese accessorie" e "Contributi per interventi di edilizia sociale per gli anziani".

La Regione Lombardia, invece, ha scelto di erogare un voucher per l'acquisto di servizi, ovvero una modalità di sostegno che prevede una progettazione individualizzata e definita insieme alla persona, con la finalità di avviare un processo di invecchiamento attivo "autogenerato". Iniziative di agricoltura sociale sono state introdotte nella Provincia Autonoma di Bolzano e continuano ad essere realizzate nella regione Marche.

Sostegni ai caregiver familiari, con l'erogazione di assegni di cura, sono presenti in Emilia Romagna, Toscana, Abruzzo e Campania. Le Regioni Friuli Venezia Giulia⁵⁶ e Lazio⁵⁷, invece, hanno adottato un approccio preventivo, conducendo uno screening sulla popolazione over 75, per individuare in anticipo situazioni di bisogno e fragilità, sottovalutate o non prese in considerazione, ed attivare di conseguenza percorsi di prevenzione e presa in carico.

Sicurezza sociale

Dopo la riforma pensionistica del 2011 (Legge n. 214/2011) l'età di pensionamento nell'ambito del pilastro pensionistico pubblico gestito dall'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) è fissata a 67 anni. Il pensionamento anticipato è possibile dopo un determinato periodo di contribuzione, aumentato progressivamente di anno in anno in relazione all'aumento della speranza di vita e stabilito fino al 2026 in 42 anni e 10 mesi di contributi per gli uomini e 41 anni e 10 mesi per le donne. La pensione subisce una riduzione per ogni anno di pensionamento anticipato. In caso di decesso, il coniuge (in alternativa figli, minorenni o inabili al lavoro; genitori

⁴⁸ Tale figura è presente in Valle d'Aosta dal 2004.

⁴⁹ Tale servizio è stato introdotto dal 2015 con D.G.R. del 3 novembre 2015, n. 1210, *Avviso pubblico per la concessione di contributi per il progetto a rilevanza regionale "Custodi sociali e Call center per anziani"*.

⁵⁰ Cfr. nota 3, D.G.R. del 3 novembre 2015, n. 1210

⁵¹ [D.G.R. n. 251 del 10 luglio 2019, Piano operativo ed avviso pubblico per il finanziamento di progetti Promossi dalle organizzazioni di volontariato o dalle associazioni di Promozione sociale. Accordo di programma 2018.](#)

⁵² [Delibera Giunta Provinciale 30 luglio 2019, n. 667, "Accompagnamento e assistenza abitativa per anziani", in continuità con iniziative precedenti.](#)

⁵³ Progetto "Pane e Internet" - (D.G.R. 17 novembre 2017, n. 1809). Tale iniziativa è a carattere ricorrente.

⁵⁴ Si veda la nota 50, [D.G.R. n. 251 del 10 luglio 2019.](#)

⁵⁵ [D.G.R. 9 ottobre 2018, n. 569](#), "Legge regionale 11/2016. Sistema integrato di interventi e servizi sociali. programmazione e finalizzazione della spesa per l'esercizio finanziario 2018"; [D.G.R. 23 novembre 2017, n. 717](#) "Legge regionale 11/2016. Sistema integrato regionale di interventi e servizi sociali. Seconda fase di programmazione e finalizzazione della ulteriore spesa per l'esercizio finanziario 2018, e bilancio pluriennale anni 2019 e 2020": "Progetto Te - Lazio per la terza età" dedicato al sostegno d'iniziative progettuali per i centri per gli anziani

⁵⁶ [Progetto PRISMA](#) (Programma di ricerca sull'Integrazione dei Servizi per il Mantenimento dell'Autonomia), attuato nel biennio 2018-2019.

⁵⁷ Nella Regione Lazio tale attività è stata avviata in via sperimentale nel 2020.

65+ o fratelli non coniugati inabili al lavoro e a carico del pensionato interessato) può percepire la medesima pensione.

Il 33% delle forze di lavoro nel 2020 è risultato iscritto ad uno schema pensionistico complementare privato. L'aumento di tale percentuale rispetto al 2019 (31,4%) è dovuto in massima parte ad una diminuzione delle stesse forze di lavoro, nel contesto della crisi pandemica. Sotto i 35 anni la percentuale si colloca al 22,7%, tra 35 e 44 anni al 29,4%, per salire al 33,7% nella classe 45-54 e al 42,9% tra i 55 e i 64 anni. Fra gli uomini la percentuale di iscritti è più alta rispetto alle donne (rispettivamente 35,5% e 29,7%). Il *gap* di genere cresce al crescere dell'età, da 4,2 punti nella classe 15-34, a 5,8 in quella 35-54 e 7,5 punti fra i 55 e i 64 anni⁵⁸.

Al fine di rafforzare l'equità del sistema pensionistico e favorire il ricambio generazionale nel mercato del lavoro, per il periodo 2019-2021 è stato attivato uno schema sperimentale di prepensionamento (c.d. Quota 100). Lo schema ha stabilito una soglia minima per il pensionamento anticipato all'età di 62 anni, con almeno 38 anni di contributi pensionistici. I parametri di calcolo sono rimasti in vigore, dando ai lavoratori la possibilità di scegliere se andare in pensione prima dei 67 anni o meno, senza tagli al beneficio pensionistico, ma con l'assegno pensionistico ridotto in conseguenza dell'inferiore contribuzione.

Nel 2019 è stato avviato il progetto MOSPI, evoluzione del precedente progetto T-DYMM (Treasury DYnamic Microsimulation Model). Attraverso modelli di micro-simulazione dinamica, si verifica l'adeguatezza dei benefici pensionistici all'evoluzione del mercato del lavoro e allo sviluppo dei percorsi lavorativi. Il nuovo progetto si concentra sui lavoratori atipici e sui nuovi profili professionali emersi con l'economia delle piattaforme, più vulnerabili in termini di sicurezza sociale a causa della discontinuità delle loro carriere.

Nel periodo di riferimento di questo Rapporto, sono state rifinanziati i nuovi ammortizzatori sociali adottati negli ultimi anni. L'importo della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI, 2015) è stato incrementato fino a 1.335,40 euro mensili nel 2020. In caso di situazioni di particolare svantaggio economico, tra i quali anche l'età superiore a 50 anni, si può ricorrere ad un Assegno di disoccupazione Involontaria (ASDI) quale indennità di supporto alla ricollocazione. Dal luglio 2017, è stata riconosciuta l'indennità di disoccupazione mensile per i lavoratori in collaborazione coordinata e continuativa, a progetto, assegnisti e dottorandi di ricerca con borsa di studio. Essa prevede un sostegno al reddito in caso di perdita involontaria di occupazione, per un massimo di 6 mesi, pari al 75% del reddito percepito, fino ad un massimo di 1.328,76 euro mensili per il 2019.

In relazione alle misure nazionali di contrasto alla povertà, l'Italia si è dotata di una misura di reddito minimo, prima nel 2017 col Reddito di Inserimento (REI), poi nel 2019 col Reddito di Cittadinanza (RdC), o Pensione di cittadinanza dopo i 67 anni (PdC). Il RdC è un beneficio economico destinato ai nuclei familiari, composto da due componenti: una che integra il reddito familiare e varia in base alla composizione della famiglia e alla presenza di altri sussidi; l'altra, destinata a chi è in locazione, costituita da un ammontare annuo pari al canone di affitto fino a un massimo di 3.360 euro (1.800 per la PdC). È prevista anche una integrazione per famiglie proprietarie della casa di abitazione, laddove sia stato acceso un mutuo: in questo caso l'integrazione, pari al massimo alla rata del mutuo, non può superare 1.800 euro.

Il beneficio è subordinato all'immediata disponibilità al lavoro e all'adesione ad un percorso personalizzato di accompagnamento all'inserimento lavorativo e all'inclusione sociale (Patto per il lavoro e Patto per l'Inclusione Sociale, entrambi riconosciuti come Livelli Essenziali delle Prestazioni Sociali).

Nel 2017, è stata costituita la Rete della Protezione e dell'Inclusione Sociale, per il coordinamento degli interventi e dei servizi sociali. Tra il 2018 ed il 2019, la Rete ha elaborato il Piano Sociale Nazionale 2018- 2020 con le linee di indirizzo per l'utilizzo del Fondo Nazionale per le Politiche Sociali; il Piano per gli interventi e i servizi sociali di contrasto alla povertà 2018 - 2020 per la programmazione e l'utilizzo delle risorse della Quota Servizi del Fondo Povertà; il Piano per la Non autosufficienza 2019 - 2021.

A **livello regionale**, in un'ottica di rafforzamento del sistema di governance la Regione Friuli Venezia Giulia ha avviato una linea di azione strategica per la creazione di una rete di attori

⁵⁸ COVIP (2021), *Relazione per l'anno 2020*, <https://www.covip.it/la-covip-e-la-sua-attivita/pubblicazioni-statistiche/relazioni-annuali>

transnazionale, intersettoriale e multilivello in grado di collaborare per affrontare in modo efficace l'innovazione delle politiche pubbliche in tema di invecchiamento attivo⁵⁹. In Regione Liguria è presente una rete di coordinamento tra diversi soggetti che, oltre ai rappresentanti regionali, coinvolge i distretti sociosanitari, le ASL, le associazioni del volontariato del Terzo settore ed il Centro della Memoria del sistema sanitario regionale; mentre, nella Provincia Autonoma di Trento è in via di sperimentazione un 'modello' organizzativo, denominato Spazio Argento, finalizzato ad un coordinamento degli attori sociali e sanitari con l'obiettivo di interpretare al meglio le esigenze del singolo e rispondere ad esse nel modo più adeguato, nonché per ridurre la dispersione e la sovrapposizione tra azioni e ottimizzare le risorse. In riferimento all'integrazione sociale, la Provincia Autonoma di Bolzano, finanzia costantemente punti d'incontro e spazi per le famiglie che favoriscono anche i rapporti tra generazioni⁶⁰, la Lombardia promuove gli orti didattici; mentre, la Regione Veneto, attraverso l'emanazione di bandi, attua iniziative sui temi di cittadinanza attiva, utilità sociale e reti di supporto. La Regione Emilia-Romagna⁶¹ ha formalmente riconosciuto la figura del *caregiver* familiare, che viene coinvolto nella rete di servizi sociali e sociosanitari regionali e nella rete di solidarietà.

Mercato del lavoro

A **livello nazionale**, nell'ambito del mercato del lavoro, le linee prioritarie di attività hanno riguardato: il contrasto alla disoccupazione e il sostegno all'occupabilità in età avanzata; la gestione delle relazioni tra diverse generazioni di lavoratori; la transizione al pensionamento; il rafforzamento delle misure di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro; la promozione di contesti e modalità organizzative del lavoro favorevoli all'integrazione delle diversità e delle fragilità.

Negli anni più recenti, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ha consolidato l'approccio all'invecchiamento demografico nelle politiche di sua competenza e nel 2017 ha riconosciuto "l'aver superato i 50 anni di età" fra i criteri di definizione delle categorie di lavoratori svantaggiati.

Il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi sociali 2021 – 2023, di recente approvazione, ribadisce che il lavoro deve rappresentare lo sbocco naturale per il conseguimento della massima autonomia e le politiche sociali devono relazionarsi costantemente con le politiche del lavoro, inserendo nei progetti individuali la dimensione occupazionale, con la strumentazione e la formazione necessari.

In relazione alle politiche per una transizione flessibile al pensionamento, si segnala nel triennio 2016–2018, la sperimentazione di una forma di part time agevolato, che prevedeva l'uscita graduale per i lavoratori prossimi al pensionamento di vecchiaia e il corrispettivo ingresso di lavoratori più giovani. Nel 2017, è stato introdotto l'Anticipo Pensionistico Agevolato (APE), un sussidio economico, erogato nella forma di prestito agevolato da parte di banche/assicurazioni che abbiano aderito a specifici accordi quadro stipulati tra il Ministero dell'Economia, il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, l'Associazione Bancaria Italiana e l'Associazione Nazionale tra le Imprese Assicuratrici. Possono accedere a questo schema lavoratori che abbiano compiuto 63 anni di età, maturino il diritto alla pensione di vecchiaia entro 3 anni e 7 mesi e abbiano almeno 20 anni di contributi. La misura, rimasta in vigore fino alla fine del 2019, è stata affiancata dall'APE sociale (prorogata fino a dicembre 2021), un'indennità a carico dello Stato erogata dall'INPS, che accompagna al raggiungimento della pensione di vecchiaia o della pensione anticipata alcune categorie specifiche (disoccupati, *caregiver*, lavoratori con disabilità, addetti a lavori usuranti) con almeno 63 anni di età e 30 o 36 anni di contributi.

⁵⁹ Programma triennale e annuale (2019) sull'invecchiamento attivo, nell'ambito del [Progetto ASTAHG](#) (*Alpine Space Transnational Governance of Active and Healthy Ageing*). Le azioni hanno previsto l'istituzione di un governo transnazionale nella forma di un *Transnational Governance Board*, costituitosi a Marsiglia a dicembre 2019, al fine di intercettare gli stakeholders, coordinare e valutare le politiche regionali su IA all'interno dello spazio alpino nonché incentivare lo scambio di buone pratiche sul tema.

⁶⁰ [D.G.P. 5 giugno 2018, n. 531](#), "Criteri per la concessione di contributi per l'attività per la formazione per la famiglia ai sensi della LP n. 8/2013".

⁶¹ [D.G.R. 16 giugno 2017, n. 858](#), "Adozione delle linee attuative della L.R. n. 2 del 28 marzo 2014 *Norme per il riconoscimento e il sostegno del caregiver familiare*".

Alcune politiche considerano i rapporti fra le diverse generazioni presenti al lavoro. È il caso di alcune iniziative promosse dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri per sostenere la collaborazione intergenerazionale come risorsa nel passaggio di competenze professionali e nello sviluppo di nuove forme organizzative (si veda il punto 3.1). Nel settore agricolo, la sperimentazione del Patto Generazionale in Agricoltura per il triennio 2018-2020 prevedeva la possibilità di stipulare un contratto fra persone di 18-40 anni, che avessero un'idea imprenditoriale ma non fossero proprietari terrieri, con un agricoltore over 65 (pensionato o non) per una durata massima di 3 anni, per fruire di un periodo di affiancamento volto al trasferimento delle competenze⁶².

Diverse le misure per lo sviluppo della conciliazione vita-lavoro, tra cui si segnalano: gli sgravi contributivi promossi in via sperimentale fra il 2017 ed il 2018 per le iniziative sviluppate in questo ambito d'intervento, gli sgravi contributivi per la fruizione di congedi parentali e altri benefit di supporto alla genitorialità e l'avviso pubblico #Conciliamo 2019-2020, che destina 74 milioni di euro al finanziamento di interventi presso le imprese di forme di conciliazione vita-lavoro finalizzate, tra le altre cose, a contrastare l'isolamento dei più anziani. Inoltre, come già visto nel punto 3.1, una novità importante ha riguardato il riconoscimento della figura del *caregiver* familiare e l'identificazione delle relative risorse.

Nell'ambito della tutela della salute in ambiente lavorativo, il nuovo Piano Nazionale di Prevenzione (PNP) 2020-2025, prevede l'implementazione del Programma "Luoghi di lavoro che promuovono salute", basato sul modello *Workplace Health Promotion* (WHP), raccomandato dall'OMS. Tale programma è finalizzato alla prevenzione dei fattori di rischio, delle malattie croniche e degenerative e alla promozione dell'invecchiamento in buona salute mediante cambiamenti organizzativi e adattamento degli ambienti di lavoro per favorire stili di vita sani. Nell'ambito dei sistemi di sorveglianza Passi e Passi d'argento (si veda il punto 5.1), è stato studiato l'impatto della pandemia sulle condizioni economiche e lavorative, oltre che su quelle di salute. Nell'ambito del progetto Guadagnare in salute, nel 2019 sono state approvate le Linee di indirizzo sull'attività fisica per le differenti fasce di età, volte a fornire indicazioni utili per contrastare efficacemente la sedentarietà e l'inattività fisica sul luogo di lavoro.

A **livello regionale**, per lo sviluppo e la modernizzazione del tessuto socio-economico e produttivo del territorio, la Regione Veneto ha promosso progetti aziendali per finanziare interventi volti: alla preparazione per il trasferimento delle competenze e all'avvio di processi di trasformazione aziendale; alla ideazione di strumenti di supporto nel trasferimento delle competenze e nella trasformazione organizzativa, in una prospettiva di valorizzazione delle esperienze dei lavoratori e del capitale aziendale; alla ideazione di azioni di riavvio dell'impresa dopo il passaggio generazionale. La Regione Lazio, nell'ambito del Programma Welfare to work, proposta dal MLPS, ha emanato l'Avviso "Staffetta generazionale" per incrementare l'occupazione giovanile e prolungare, al contempo, la vita attiva dei lavoratori di età superiore ai 50 anni e prossimi al pensionamento, attraverso adeguate ed innovative formule di *active ageing*. La Provincia Autonoma di Trento sta avviando progetti di welfare aziendale e di *age management*, per promuovere azioni che favoriscano il ricambio generazionale all'interno delle imprese, incentivando sistemi di trasmissione delle competenze tra lavoratori senior e neoassunti e incrementando il benessere dei lavoratori. La Provincia ha inoltre promosso interventi a sostegno dell'occupazione dei lavoratori maturi svantaggiati (≥ 53 anni per gli uomini, ≥ 49 anni per le donne), finalizzato ad accompagnarli al raggiungimento dei requisiti pensionistici⁶³. Anche la Regione Umbria ha finanziato progetti sulla trasmissione dei saperi da parte degli anziani a favore dei giovani, finalizzati anche all'alfabetizzazione informatica verso gli anziani.

La Regione Basilicata ha erogato sostegni economici in forma di microcredito per disoccupati di lunga durata o soggetti a rischio di disoccupazione di lunga durata e con maggiore difficoltà di inserimento lavorativo (ultracinquantenni). La Provincia Autonoma di Bolzano riconosce la Certificazione Audit famiglia e lavoro ai datori di lavoro che applicano politiche aziendali volte ad aiutare il lavoratore (anche anziano) nella conciliazione famiglia-lavoro; tale politica è consolidata

⁶² Nel Piano biennale RRN, 2021-2023: nella seconda linea di attività del progetto Lavoro femminile, imprenditorialità giovanile, primo insediamento, non è più presente il Progetto Patto generazionale in agricoltura

⁶³ Tale programma prevede l'inserimento di persone licenziate o disoccupate, con almeno 15 anni di anzianità contributiva e massimo 8 anni al raggiungimento dell'età pensionabile, in lavori di pubblica utilità, in particolare attività nei settori del verde, dei servizi culturali e dei servizi alla persona.

anche in Emilia-Romagna, a seguito di accordi sottoscritti dalla Regione con le Parti Sociali. La Regione Campania⁶⁴ riconosce le competenze assistenziali maturate dai *caregiver*, quali crediti formativi per le qualifiche professionali regionali nel settore sociosanitario.

Le misure per il lavoro durante l'emergenza pandemica

Per affrontare l'emergenza causata dal Covid-19, tra marzo 2020 e agosto 2021 il Governo italiano ha introdotto una serie di misure per tutelare la salute dei cittadini e per sostenere il lavoro e l'economia. In prima battuta, per garantire la tenuta dell'occupazione e dei redditi da lavoro dipendente è stato potenziato il sistema degli ammortizzatori sociali sull'intero territorio nazionale e per tutti i settori produttivi. Si è provveduto ad assicurare un sostegno al reddito ai lavoratori autonomi o atipici che generalmente non hanno accesso ai principali ammortizzatori sociali. Inoltre, si è introdotto: il blocco dei licenziamenti, gli incentivi alle imprese per interventi di sanificazione e di adeguamento delle misure di sicurezza, incentivi ai lavoratori che dovevano garantire la presenza fisica sul luogo di lavoro, l'estensione del lavoro agile (*smart working*), il sostegno per i genitori lavoratori e per le situazioni di disabilità grave. Sono state poi rafforzate le misure per favorire la liquidità di famiglie e imprese.

Con gli interventi successivi, oltre a prorogare e rafforzare le misure precedenti, sono state introdotte nuove misure per rafforzare il sostegno a famiglie e imprese. Il Reddito di Emergenza riconosce un assegno straordinario fino a 840 euro per le famiglie in difficoltà a causa del Covid-19; un indennizzo è previsto per lavoratori autonomi, artigiani, commercianti e coltivatori diretti che abbiano subito una riduzione di fatturato pari almeno al 33%; un'indennità di 500 euro al mese è destinata a collaboratrici familiari e badanti non conviventi col datore di lavoro.

Ad Agosto 2020, è stato introdotto uno sgravio pari al 30% sui contributi pensionistici che le aziende devono versare per tutti i dipendenti, per sostenere la crescita e l'occupazione delle imprese nelle aree più svantaggiate a seguito della crisi, con una particolare attenzione al Mezzogiorno. In seguito, contemporaneamente alle azioni di contenimento adottate per arginare la seconda ondata dell'epidemia, il Governo ha varato rapidamente un insieme di misure, tra cui contributi a fondo perduto, sospensioni e riduzioni di imposte, contributi e versamenti e un prolungamento della cassa integrazione (CIG), destinate alle categorie più colpite dalle nuove restrizioni.

Al termine del 2020, con il Bilancio di previsione 2021 e il Bilancio per il triennio 2021-2023 le linee di azione adottate dal Governo sono confluite nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza.

A marzo 2021, il Governo ha finanziato nuove misure di sostegno alle attività economiche e professionali danneggiate dalla pandemia; ha prorogato e ampliato le misure a tutela del lavoro e per il contrasto della povertà (in particolare il blocco dei licenziamenti, la CIG ordinaria senza contributo addizionale e le prestazioni di assegno ordinario e di cassa integrazione in deroga legati all'emergenza Covid-19), riservando uno stanziamento importante per i professionisti, i lavoratori autonomi e quelli stagionali del turismo, dello spettacolo e dello sport.

Nel maggio 2021, sono state finanziate nuove e più articolate misure per potenziare ed estendere ad una platea più ampia di beneficiari gli strumenti di contrasto alla diffusione del contagio e per contenere l'impatto sociale ed economico delle misure di prevenzione adottate. In particolare, gli interventi riconducibili al sostegno all'occupazione hanno riguardato:

- l'estensione al 2021 del contratto di espansione per le imprese con almeno 100 dipendenti;
- la possibilità di stipulare un contratto di solidarietà, con retribuzione dei lavoratori al 70% e l'impegno a mantenere i livelli occupazionali, per le aziende con fatturato in calo del 50%;
- l'introduzione, fino al 31 ottobre 2021, del contratto di rioccupazione, di lavoro subordinato a tempo indeterminato, con l'esonero contributivo al 100% per sei mesi per incentivare l'inserimento dei lavoratori disoccupati nel mercato del lavoro;
- lo stop per il 2021 alla progressiva riduzione dell'indennità prevista con la NASpI;

⁶⁴ Legge regionale 20 novembre 2017, n. 33 "Norme per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare".

- una nuova indennità una tantum per i lavoratori stagionali, del turismo e dello sport.

Il sostegno alle fasce di popolazione in difficoltà ha previsto l'estensione del Reddito di Emergenza di altre 4 mensilità e l'istituzione di un fondo da 500 milioni di euro per l'adozione di misure urgenti a sostegno delle famiglie vulnerabili (es. pagamento affitti e utenze, solidarietà alimentare).

Life-long learning

A **livello nazionale**, le politiche degli ultimi anni hanno mirato a migliorare i processi di riconoscimento e sviluppo continuo di conoscenze, capacità e competenze lungo l'arco della vita, anche in contesti informali e non formali, come strumenti indispensabili per l'integrazione nel mercato del lavoro.

Nel 2018 è stato istituito il Quadro Nazionale delle Qualificazioni (QNQ), che descrive e classifica le qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze. Nel 2019 è stato approvato il Piano Nazionale di Garanzia delle Competenze della Popolazione Adulta. Il Piano si articola in due azioni: una incentrata su attività di ricerca e sperimentazione per valorizzare il ruolo dei Centri Provinciali per l'Istruzione degli Adulti (CPIA), l'altra su percorsi per l'acquisizione di competenze linguistiche e digitali di base, competenze chiave per l'apprendimento permanente, competenze di cittadinanza e competenze previste dall'Agenda 2030 per lo sviluppo sostenibile.

A dicembre 2017 si è conclusa la terza fase del Piano di Attività per l'Innovazione dell'Istruzione degli Adulti (PAIDEIA), finalizzato alla messa a regime dei CPIA. Nel 2019-2020, quasi 130.000 adulti sono stati coinvolti nei percorsi di istruzione e altri 99.000 in quelli di alfabetizzazione e apprendimento della lingua italiana. Il Piano Nazionale degli Interventi e dei Servizi sociali 2021-2023 sottolinea come una significativa fetta di beneficiari del Reddito di Cittadinanza sia priva dei titoli di scolarizzazione di base e suggerisce di avviare collaborazioni, a livello territoriale, fra i servizi sociali e il sistema dell'istruzione, coinvolgendo anche i CPIA e i Centri per la formazione professionale di livello regionale.

Con l'obiettivo di supportare gli adulti nello sviluppo delle competenze di base, secondo l'attuazione della Raccomandazione UE "Percorsi di miglioramento delle competenze - Nuove opportunità per gli adulti" e in linea con l'Azione 3 dell'Agenda europea per le competenze: "Sostegno dell'UE all'azione strategica nazionale di miglioramento delle competenze", il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, su mandato del Tavolo per l'Apprendimento permanente degli adulti - istituito in esito alla legge n. 92/2012 (art. 4, commi 51-68) e sancito il 20 dicembre 2012 con l'Intesa raggiunta in Conferenza Unificata - a partire dall'ottobre 2019 ha coordinato un gruppo di lavoro composto dal Ministero dell'Istruzione, dal Ministero dell'Università e della Ricerca, dalle Regioni, al fine di definire un "Piano strategico nazionale per lo sviluppo delle competenze degli adulti". Il Piano, approvato in sede di Tavolo per l'apprendimento permanente in data 2 dicembre 2020 e presentato alle parti sociali in data 9 dicembre 2020, è stato definitivamente approvato in Conferenza Unificata in data 8 luglio 2021.

Tale definitiva approvazione risulta anche importante alla luce della Raccomandazione 10 che definisce il "Piano per lo sviluppo delle competenze della popolazione adulta quale strumento strategico utile a rappresentare una solida base di riferimento per orientare interventi mirati (nei settori e nei territori) finanziabili anche all'interno della programmazione comunitaria".

Il Piano si configura come un contributo programmatico di interventi operativi pluriennali, la cui finalità fondamentale è quella di intervenire su una parte consistente della popolazione adulta per colmare i deficit di competenze di base e di basse qualificazioni. I beneficiari di tali interventi potranno, in tal modo, recuperare competitività nel mercato del lavoro e avere anche maggiori margini di inserimento e reinserimento nei propri contesti di vita sociale e familiare.

A gennaio 2021 sono state approvate le Linee guida per l'interoperatività degli Enti pubblici titolari nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze che rendono operativo il sistema nazionale di certificazione nell'ambito del più ampio processo nazionale per il diritto individuale all'apprendimento permanente. Nell'ambito della educazione permanente degli adulti, va ricordata anche la costituzione, nel 2017, della Rete Nazionale dei Centri Regionali

di Ricerca, Sperimentazione e Sviluppo (CRRS&S), che nel 2018 ha definito il Piano Nazionale Triennale della Ricerca (PNTR) in materia di istruzione degli adulti.

In relazione alle competenze digitali, nel 2020 l'Italia si è dotata di una Strategia Nazionale per le Competenze Digitali, articolata in quattro assi prioritari di intervento: Istruzione e Formazione superiore, Forza Lavoro attiva, Competenze specialistiche ICT; Cittadini. L'obiettivo della strategia è l'eliminazione del *gap* di competenze con gli altri Paesi europei e il superamento del *digital divide* tra le diverse aree del territorio.

Si segnalano qui alcuni interventi del Ministero dell'Istruzione per sostenere la formazione degli adulti, anche per mezzo della fruizione a distanza, che meglio si adatta alle esigenze di questo segmento di popolazione:

- un progetto sperimentale del 2019 prevedeva la costituzione di una piattaforma per l'erogazione delle unità di apprendimento;
- nel 2020, in collaborazione con la RAI, è stata attivata una nuova "aula" dedicata agli iscritti ai CPIA, circa 230mila, di cui oltre 13mila detenuti che studiano nelle sezioni carcerarie;
- la trasmissione "La Scuola in Tivù - Istruzione degli adulti", rappresenta un percorso didattico in 30 puntate, organizzato su quattro assi culturali, linguaggi, matematico, storico-sociale e scientifico-tecnologico;
- nell'ambito del Programma Operativo Nazionale, finanziato dal Fondo sociale europeo, "Per la scuola, competenze e ambienti per l'apprendimento 2014-2020", un avviso pubblico per la formazione degli adulti del giugno 2018, era finalizzato al finanziamento di iniziative per il contrasto del deficit formativo attraverso l'erogazione di percorsi finalizzati all'innalzamento dei livelli di istruzione della popolazione adulta.

Ricordiamo anche, in questa sede, alcuni interventi di formazione degli adulti non direttamente connessi alla partecipazione al mercato del lavoro, ma comunque importanti per lo sviluppo delle loro competenze in un'ottica di apprendimento permanente funzionale all'invecchiamento attivo:

- nell'ambito della Strategia Nazionale per l'Educazione Finanziaria, finalizzata a migliorare l'educazione dei cittadini in materia di risparmio, investimenti, previdenza e assicurazione, è stato attivato un portale online che fornisce informazioni autorevoli e utili per prendere decisioni consapevoli in queste materie; le informazioni sono suddivise in sei momenti importanti della vita, tra i quali uno è dedicato alla preparazione al pensionamento per una migliore gestione delle finanze personali dopo l'uscita dal lavoro;
- nel medesimo ambito, nel 2018/19 si segnala la III edizione del progetto EDUFINCPA, volto a contrastare il deficit della popolazione adulta nel campo dell'educazione finanziaria attraverso la progettazione e l'erogazione di unità di apprendimento specifiche per gli adulti iscritti ai CPIA;
- a dicembre 2020, sono state pubblicate le Linee Guida per l'educazione finanziaria che identificano gli anziani e le donne come soggetti fragili e pertanto destinatari prioritari di interventi e misure dedicati;
- il progetto "Social Sport", volto a favorire le opportunità di protezione della salute e di prevenzione del disagio individuale attraverso l'aggregazione sportiva e ricreativa, nell'ambito del quale gli over 60 sono destinatari di corsi ginnastica della memoria.

A livello regionale, la promozione dell'apprendimento permanente viene realizzata nelle Regioni e Province Autonome prevalentemente attraverso forme di supporto economico alle Università della Terza età (Valle d'Aosta, Piemonte, Friuli Venezia Giulia⁶⁵, Provincia Autonoma di Trento), alle Università popolari ed Università del Tempo libero (Piemonte). Sono, inoltre, presenti sul territorio iniziative formative negli ambiti dell'invecchiamento attivo su un ampio ventaglio di temi: la trasmissione intergenerazionale di conoscenze (Veneto, Lazio⁶⁶), la sicurezza domestica

⁶⁵ [D.G.R. 22 febbraio 2019, n. 262](#), Programma annuale 2019 - Legge regionale 22/2014 "Promozione dell'invecchiamento attivo".

⁶⁶ Cfr. Nota 9, [D.G.R. 9 ottobre 2018, n. 569](#) e [D.G.R. 23 novembre 2017, n. 717](#).

e stradale (Veneto), il contrasto a truffe e raggiri (Veneto), i corretti stili di vita e l'alimentazione (Molise), potenziamento delle competenze adattive per l'accesso alle tecnologie e ai servizi digitali (Lazio, Umbria e Molise), anche attraverso lo scambio di saperi con le nuove generazioni. La Regione Toscana, invece, ha avviato una iniziativa di 'educazione alla salute' condotta dalle ASL, per migliorare l'auto-gestione delle patologie croniche da parte degli anziani. Interventi formativi per *caregiver*, operatori e per gli associati delle Associazioni di promozione sociale sono presenti in Emilia Romagna e nelle Marche.

Alle iniziative descritte, si affianca l'attività di formazione continua realizzata dalle Regioni e Province Autonome destinata agli adulti occupati e/o disoccupati⁶⁷. Le Regioni e le Province Autonome individuano, nei Piani Operativi Regionali (POR), gli ambiti di intervento e le direttrici di sviluppo a livello locale e individuano gli ambiti di definizione dell'offerta formativa, i beneficiari, le modalità di erogazione e le metodologie formative, nonché la durata e l'unità di costo standard⁶⁸.

Per i lavoratori over 45 o over 55 vengono programmati ed attuati interventi formativi specifici. Nel 2017, il tasso di partecipazione alla formazione della popolazione di età compresa tra 45-54 anni è stato pari al 6,4%, mentre per la fascia di età 55-64 il valore si è attestato al 4,8%; le quote più basse si riferiscono ai lavoratori con basso livello di qualificazione⁶⁹.

Nell'ambito della programmazione FSE 2014-2020 le Regioni e le Province Autonome di Trento e Bolzano hanno messo a bando, per il finanziamento di attività di formazione continua, oltre 285 milioni di euro, ed hanno approvato 4.730 progetti formativi, concedendo contributi per oltre 208 milioni di euro (dato al 30 settembre 2018). Accanto ai finanziamenti derivanti dal Fondo sociale europeo, si affiancano quelli gestiti dai Fondi Paritetici Interprofessionali⁷⁰, che nel 2018 sono stati pari ad oltre 650 milioni di euro e rappresentato la più consistente fonte di finanziamento della formazione continua dei lavoratori.

Infine, in risposta alla Raccomandazione europea *Upskilling Pathway Initiative* e nell'ambito della *policy* Garanzia Adulti⁷¹, sono state avviate, a livello territoriale, iniziative volte all'inserimento lavorativo, all'inclusione sociale ed alla formazione professionale per l'occupabilità delle persone in età adulta. Le Regioni Veneto ed Emilia Romagna, per contrastare la disoccupazione in età matura, hanno promosso interventi per over 50 disoccupati da almeno 12 mesi; mentre, Basilicata, Calabria, Puglia e Sicilia hanno orientato le iniziative verso la riqualificazione di adulti con basse competenze.

Parità di genere

A **livello nazionale**, in generale si rileva che, nel periodo di riferimento, l'attenzione alle problematiche di genere nell'attuazione delle politiche pubbliche è in aumento in Italia, sia nel dibattito pubblico che nelle iniziative avviate da alcune Amministrazioni.

Il Bilancio di Genere, sperimentato per la prima volta per l'esercizio finanziario dello Stato 2016, è stato replicato per i Rendiconti successivi e rafforzato nel 2018 nell'ambito della riforma del bilancio dello Stato, aggiornando la metodologia negli anni 2017-2019. Inoltre, nel corso degli

⁶⁷ Gli obiettivi della formazione professionale continua sono fissati dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, mentre la gestione e la programmazione è affidata alle Regioni e Province Autonome, che gestiscono la maggior parte dei finanziamenti ad essa destinati.

⁶⁸ A titolo esemplificativo, le iniziative formative possono riguardare determinate categorie di lavoratori (ad esempio, lavoratori dipendenti in Liguria e Campania; imprenditori e figure manageriali in Emilia Romagna; lavoratori neoassunti a tempo interminato in Toscana; lavoratori autonomi in Toscana, Campania e Sicilia), possono coinvolgere più target (Lazio e Toscana), oppure possono essere orientate verso processi, prodotti, progetti e strategie di innovazione (Piemonte Lombardia, Friuli Venezia Giulia e Veneto).

⁶⁹ [ANPAL, INAPP \(2019\), XIX Rapporto sulla formazione continua - Annualità 2017-2018, Collana Biblioteca Anpal n.13.](#)

⁷⁰ I Fondi Paritetici Interprofessionali nazionali per la formazione continua sono organismi di natura associativa, promossi dalle organizzazioni di rappresentanza delle Parti Sociali attraverso specifici Accordi Interconfederali stipulati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative sul piano nazionale.

⁷¹ [Decreto Legislativo 14 settembre 2015, n. 150](#) "Disposizioni per il riordino della normativa in materia di servizi per il lavoro e di politiche attive, ai sensi dell'articolo 1, comma 3, della Legge 10 dicembre 2014, n. 183".

anni, gli indicatori utilizzati nella Relazione sul Bilancio di Genere sono stati integrati, passando dai 39 indicatori del 2016, a 107 nel 2017, 125 nel 2018 e 128 nel 2019.

Nell'ambito del mercato del lavoro, gli interventi più rilevanti rispetto all'approccio di genere, in un contesto di invecchiamento demografico, hanno riguardato gli incentivi all'occupazione, le misure di welfare aziendale e il riconoscimento del lavoro di cura. Come è stato detto, da ottobre 2017 i lavoratori over 50 e le donne sono compresi nella categoria dei soggetti svantaggiati ai fini della concessione di incentivi all'assunzione e sgravi contributivi. Lo svantaggio di genere è riconosciuto per le professioni e i settori caratterizzati da un tasso di disparità uomo-donna superiore almeno del 25% alla disparità media uomo-donna in tutti i settori economici.

Gli incentivi all'assunzione di donne sono stati ulteriormente rafforzati con la Legge di Bilancio 2021, che prevede sgravi contributivi nella misura del 100% e per un massimo di 6.000 euro per l'assunzione di "donne svantaggiate" nel biennio 2021-2022. Tra i requisiti di svantaggio, è prevista l'età superiore a 50 anni unita allo stato di disoccupazione da almeno 12 mesi. L'incentivo è previsto per le assunzioni a tempo indeterminato (per 18 mesi) e determinato (per 12 mesi), per le trasformazioni da rapporto agevolato a contratto a tempo indeterminato, per contratti di lavoro part-time, in somministrazione e subordinato con vincolo associativo stretto con una cooperativa di lavoro.

Nel 2018, è stata stipulata una convenzione tra l'INPS e la Ragioneria Generale dello Stato (RGS) che mira alla costruzione di indicatori per il monitoraggio di interventi di rilievo per le pari opportunità e alla promozione di ricerche sull'impatto delle misure volte alla riduzione dei divari di genere. In questa linea, si inserisce un bando pubblicato nel 2020 per l'assegnazione di borse di studio Visitinps Fellowship per progetti di ricerca aventi ad oggetto questa tipologia di analisi e di valutazione d'impatto delle politiche pubbliche.

Nel 2019 sono state anche emanate le Linee guida per il Bilancio di Genere negli Atenei Italiani, mentre, nell'ambito della cooperazione internazionale allo sviluppo, sono state definite le Linee guida per l'uguaglianza di genere e l'empowerment delle donne, ragazze e bambine nella cooperazione internazionale 2020-2024. Queste ultime, oltre a indicare le priorità e favorire l'analisi di genere nell'ambito delle iniziative finanziate dalla cooperazione italiana, prevedono l'applicazione del cosiddetto *gender policy marker*, un indice che misura la rilevanza in termini di riduzione dei divari di genere nella programmazione e nella valutazione delle singole iniziative. Nello stesso anno, sono state modificate le disposizioni vigenti sulla parità d'accesso agli organi di amministrazione e controllo delle società quotate in mercati regolamentati, aumentando da tre a sei il numero di mandati consecutivi in cui almeno un terzo degli amministratori e dei membri dei collegi sindacali debbano essere del genere meno rappresentato. La Legge di Bilancio 2020 ha poi aumentato da almeno un terzo ad almeno due quinti dei componenti eletti la presenza del genere meno rappresentato.

Ancora nel 2019, sono state attuate misure di sostegno alla nascita e allo sviluppo delle piccole e medie imprese femminili in diversi settori, quali agricoltura, manifatturiero e assimilati, commercio turismo e servizi. La Legge di Bilancio 2020 ha previsto, inoltre: corsi di studi di genere in ambito universitario; mutui a tasso zero per lo sviluppo/consolidamento di aziende agricole condotte da imprenditrici; esoneri contributivi per promuovere il professionismo nello sport femminile.

Nell'ambito delle politiche per la conciliazione, nel 2018-2019 il Dipartimento per le Politiche della Famiglia della Presidenza del Consiglio dei Ministri ha avviato la costituzione di un tavolo tecnico di confronto con le imprese per la promozione della conciliazione tra tempi di lavoro e tempi di cura della famiglia e per la diffusione di buone pratiche di welfare aziendale riferito ai temi della famiglia.

Come già detto, il Bilancio di previsione 2018 ha dedicato un'attenzione specifica al bilanciamento fra i generi nella distribuzione del lavoro retribuito e delle funzioni di cura, riconoscendo e valorizzando la funzione del *caregiver* (vedi par. 3.1). Indirettamente riconducibili a questo tema, in un'ottica di invecchiamento attivo, sono le misure adottate con le leggi di bilancio 2019 e 2020 a sostegno della genitorialità, che mirano comunque a riequilibrare i carichi di cura all'interno delle famiglie (possibilità di fruire dell'astensione obbligatoria dal lavoro interamente nei 5 mesi successivi al parto, estensione del congedo obbligatorio di paternità da cinque a sette giorni, risorse per costruire edifici scolastici, incrementare il numero di insegnanti e sostenere le famiglie con figli).

In ultimo, si evidenzia che circa i tre quarti dei progetti per la parità di genere finanziati dalle risorse europee 2014-2020, riguardano il mercato del lavoro, con l'obiettivo prioritario di aumentare il tasso di occupazione femminile. Tra questi, oltre l'80% è rivolto a cittadini "inattivi e disoccupati, compresi i disoccupati di lunga durata (donne)" e rappresenta il principale sottoinsieme di progetti per numerosità e per valore economico complessivo.

A **livello regionale**, la discriminazione di genere non è specificamente trattata in ambito di invecchiamento attivo, ma viene considerata in modo trasversale ed integrato alle diverse politiche attuate, riconoscendo e promuovendo il valore e la rilevanza delle differenze di genere.

4.2. Misure adottate per chiudere il gender pay ed il gender pension gap e per tenere conto della situazione specifica delle donne anziane

In relazione al sistema pensionistico, è stata confermata la misura "opzione donna" che attribuisce il diritto a un trattamento pensionistico anticipato alle lavoratrici che abbiano maturato un'anzianità contributiva minima di 35 anni e un'età anagrafica di almeno 58 anni per le lavoratrici dipendenti e 59 anni per le lavoratrici autonome. In questo caso il calcolo della pensione avviene interamente sulla base del regime contributivo fittizio, comportando una riduzione dell'assegno pensionistico che può arrivare al 30%. È stata anche prorogata l'APe sociale donna (si veda il punto Mercato del Lavoro), che prevede una riduzione dei requisiti contributivi per le donne con figli (un anno per ogni figlio, fino ad un massimo di due anni). In relazione a queste tematiche, si segnala anche il Progetto CLEAR (*Closing the gEndEr pension gAp by increasing women's awaReness*), avviato nell'ambito del programma comunitario *REC-Rights, Equality and Citizenship 2014/2020*, con l'obiettivo di dotare le donne, di conoscenze adeguate a valutare le conseguenze delle proprie scelte lavorative sui livelli pensionistici, contribuendo a ridurre il divario pensionistico di genere.

Infine, per il sostegno della parità salariale di genere, la Legge di Bilancio 2021 ha istituito un apposito fondo a disposizione del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, con una dotazione di 2 milioni di euro all'anno a decorrere dall'anno 2022, destinato alla copertura finanziaria di interventi finalizzati al sostegno del valore sociale ed economico della parità salariale di genere e delle pari opportunità sui luoghi di lavoro.

4.3. I risultati più rilevanti dei vent'anni di MIPAA/RIS

In Italia, come nel resto dell'Unione europea, il ventennio del MIPAA, precedentemente all'esplosione della pandemia, è stato caratterizzato da una crescita costante del peso della componente più anziana della forza lavoro sul totale degli occupati⁷². Secondo Eurostat⁷³, il peso degli over 50 sul totale della popolazione occupata italiana di 15 anni e più è cresciuto dal 21,6% nel 2002 al 37,3 nel 2019, aumentando ulteriormente anche nell'anno successivo (38,5) e superando di 5 punti la media UE27 (33,9). Questo segmento di occupati è cresciuto proporzionalmente più fra le donne (+20 punti) che fra gli uomini (+ 15), arrivando a tutto il 2020 a far registrare percentuali del tutto simili per i due generi (38,4 fra le prime e 38,6 fra i secondi). La crescita della quota dei lavoratori maturi è dovuta in primo luogo all'aumento del loro peso percentuale sulla popolazione⁷⁴, e in secondo luogo agli effetti degli interventi di *policy* finalizzati

⁷² INAPP (2021), *Rapporto 2021. Lavoro, formazione e società in Italia nel passaggio all'era post Covid-19*, Roma, luglio, https://oa.inapp.org/xmlui/bitstream/handle/123456789/3267/Inapp_Rapporto_2021.pdf?sequence=1&isAllowed=y

⁷³ Data extracted on 23/09/2021 16:38:02 from [ESTAT].

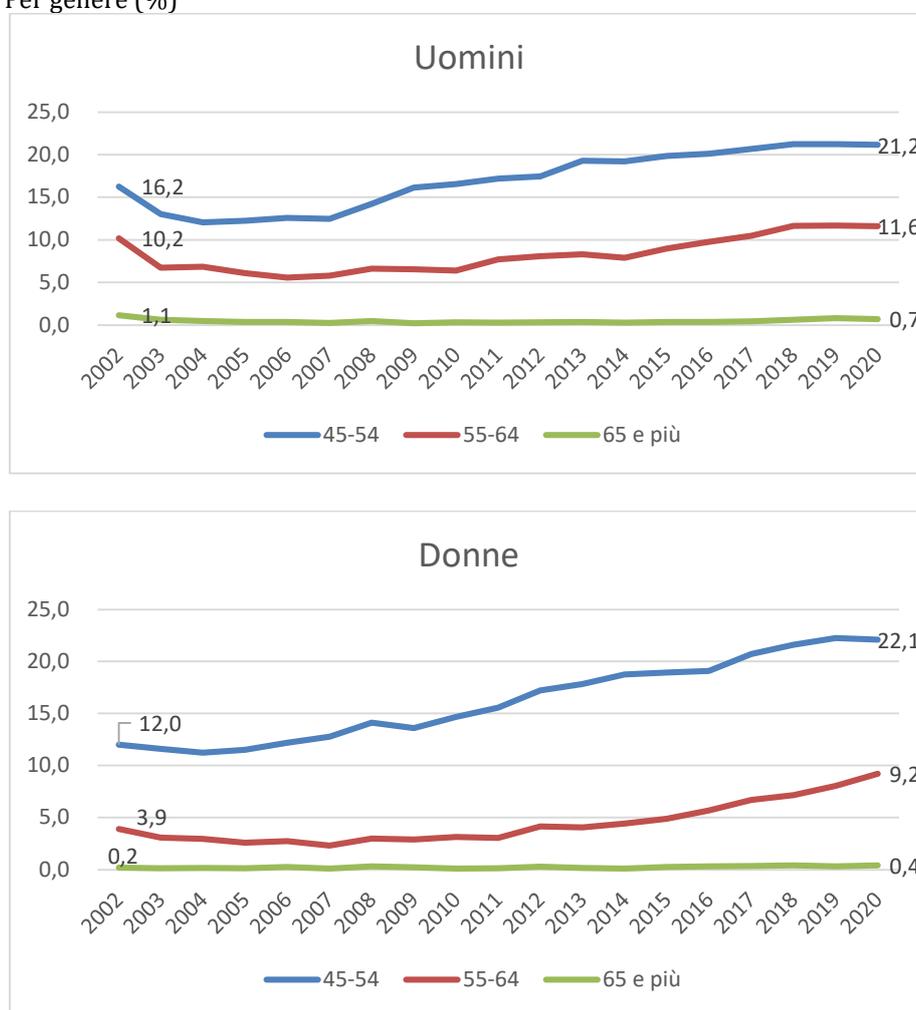
⁷⁴ Negli ultimi trimestri la popolazione 15-49 è diminuita in media dell'1,5% all'anno, cioè di quasi quasi 400 mila persone (Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, ISTAT, INPS, ANPAL, *Nota trimestrale sulle tendenze dell'occupazione. III trimestre 2020*, 18 dicembre 2020, <https://www.lavoro.gov.it/documenti-e-norme/studi-e-statistiche/Documents/Nota%20trimestrale%20sulle%20tendenze%20dell%27occupazione%20III%20trimestre%202020/Nota-Trimestrale-Occupazione-III-2020.pdf>

a mantenere l'equilibrio del Sistema pensionistico pubblico, attuati essenzialmente per mezzo dell'innalzamento dell'età pensionabile.

Nonostante questo andamento positivo e il fatto che le maggiori difficoltà di partecipazione al lavoro si siano riscontrate soprattutto fra i giovani, nel corso del ventennio si è verificato un progressivo indebolimento degli over 50 sul mercato del lavoro. In particolare, a partire dagli anni della crisi del 2008, il tasso di mancata partecipazione⁷⁵ è cresciuto per gli uomini fra 45 e 54 anni dal 5,5% all'11,6%, allineandosi a quello della classe 55-74, che nel frattempo è cresciuto di soli 3 punti. Anche fra le donne fra 45 e 54 anni l'indicatore (già più alto degli uomini) è cresciuto da 16,9% nel 2008 fino ad un massimo di quasi il 23% nel 2014, per poi ridiscendere al 19,2% nel 2020. In parallelo, fra le donne della classe 55-74, il tasso ha continuato ad oscillare fra il 13% e il 16% circa per tutto il ventennio, fino ad attestarsi al 14,2% a fine periodo.

In tale contesto, la quota di uomini e donne nella seconda parte della carriera lavorativa ha visto aumentare la sua consistenza sul totale dei disoccupati (figura 3), arrivando nel 2020 a rappresentare rispettivamente il 33,4% e il 32% delle persone attivamente alla ricerca di un lavoro.

Figura 3 – Percentuale delle classi d'età nella seconda parte della carriera lavorativa sul totale dei disoccupati. Per genere (%)



Fonte: elaborazione su dati ISTAT (dati estratti il 22 settembre 2021 da I.Stat)

Questa situazione ha determinato la necessità di rendere stabili nel tempo, a partire dalla riforma del mercato del Lavoro del 2012, le misure nazionali di incentivazione all'assunzione dei

⁷⁵ Il rapporto fra la somma dei disoccupati e quanti non cercano lavoro ma sono disponibili a lavorare da un lato, e le forze di lavoro (occupati e disoccupati) dall'altro.

lavoratori over 50 e delle lavoratrici a prescindere dalla loro età, basati essenzialmente sulla copertura al 50% dei costi previdenziali a carico del datore di lavoro. A questi provvedimenti si è aggiunto, come è stato già detto, l'esonero contributivo del 100% (fino ad un massimo di 6.000 Euro) per l'assunzione di donne over 50 nel biennio 2021-2022. Queste misure hanno affiancato le agevolazioni contributive previste per i datori di lavoro che assumano lavoratori o lavoratrici che usufruiscono delle varie forme di ammortizzatori sociali (NASpI, CIGS, Assegno di ricollocazione), ovvero rientrano in categorie fragili, quali le persone con disabilità, persone private della libertà o percettori del Reddito di cittadinanza.

Su un secondo versante, a partire soprattutto dalla crisi finanziaria iniziata nel 2008 e in maniera più accentuate in risposta alla pandemia da Covid-19, lo stesso insieme degli ammortizzatori sociali è stato progressivamente esteso a categorie di lavoratori precari e autonomi, precedentemente non coperti da queste misure, unitamente ad una serie di misure di welfare precedentemente destinate in maniera esclusiva ai lavoratori con contratti standard di lavoro dipendente.

In aggiunta a questo, sin dalla fine degli anni 90', è apparso evidente come la persistente esclusione di ampie fasce di popolazione, anche over 50, dalle misure di *job protection* richiedesse di adottare anche in Italia uno strumento di reddito minimo, in analogia agli altri Stati europei⁷⁶. La percentuale di famiglie in povertà assoluta⁷⁷ con persona di riferimento fra i 45 e i 55 anni è infatti cresciuta costantemente dal 2,4% nel 2005, a quasi il 10% nel 2020. Un incremento analogo si è riscontrato fra i 55 e i 64 anni (dal 1,9% al 6,6%). In maniera analoga è cresciuta la percentuale di famiglie con persona di riferimento fra 45 e 54 e fra 55 e 64 anni in condizione di povertà relativa⁷⁸, passata rispettivamente da 7,7% nel 2002 a quasi il 10% nel 2020 e da 7,6% al 8,2%.

Questa situazione ha portato, come è stato detto, all'adozione dal 2018 del Reddito di inclusione, successivamente sostituito da marzo 2019 dal Reddito di cittadinanza, o in alternativa dalla Pensione di cittadinanza, con i quali per la prima volta l'Italia si è dotata di una misura strutturale di reddito minimo a carattere nazionale. Queste misure sono state affiancate a maggio 2020 dal Reddito di emergenza, istituito provvisoriamente per sostenere i nuclei familiari in difficoltà a causa dell'emergenza epidemiologica da Covid-19.

A tutto il 2019, il RdC aveva raggiunto quasi 916 mila persone al di sopra dei 45 anni, pari al 35% del totale dei beneficiari della misura. Più dell'86% di essi appartenevano alla classe d'età 45-64, in relazione al carattere di attivazione della misura, che presuppone la disponibilità alla ricerca attiva di un lavoro con il supporto dei Servizi pubblici per l'impiego. Specularmente, la quasi totalità dei circa 145 mila beneficiari della PdC avevano più di 65 anni⁷⁹.

Il pilastro pensionistico pubblico, con le riforme che lo hanno accompagnato nel corso del ventennio, oltre ad aver contribuito ad una permanenza prolungata dei lavoratori e delle lavoratrici nel mercato del lavoro, ha favorito il contenimento del rischio di povertà nelle fasce di età al di sopra dei 65 anni. Fra il 2005 e il 2020, al di sopra dei 65 anni l'incidenza della povertà relativa è infatti rimasta più o meno costante, oscillando attorno al 5%, mentre la povertà assoluta ha fatto registrare una marcata diminuzione, dal 15% nel 2002 a 7,6% nel 2020. In tale contesto, la partecipazione lavorativa delle persone anziane è stata ulteriormente favorita dall'abolizione, a partire dal 2009, del divieto di cumulo dei redditi da lavoro e da pensione, nonché dalla possibilità di scegliere di rimanere al lavoro anche oltre l'età di pensionamento, fino ai 70 di età. Dal punto di vista economico, il Ministero dell'Economia stima che gli interventi di riforma approvati dal 2004 in poi abbiano contribuito a ridurre l'incidenza della spesa pensionistica sul

⁷⁶ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2021), *Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, Roma, gennaio, http://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/PRASSI_2020/cnel-rapporto-mercato-del-lavoro-e-contrattazione-collettiva-2021.pdf

⁷⁷ Calcolata dall'ISTAT sulla base di una soglia corrispondente alla spesa mensile minima necessaria per acquisire un paniere di beni e servizi considerato essenziale a uno standard di vita minimamente accettabile, <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario>

⁷⁸ Calcolata dall'ISTAT sulla base di una soglia convenzionale (linea di povertà), equivalente alla spesa da parte di una famiglia di due componenti pari alla spesa media mensile per persona in Italia, <https://www.istat.it/it/metodi-e-strumenti/glossario>

⁷⁹ Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (2020), *Reddito di cittadinanza. Rapporto Annuale 2020 relativo all'anno 2019*, Roma, novembre, <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Documents/Rapporto-annuale-Reddito-di-cittadinanza-2020.pdf>

PIL di circa 60 punti percentuali entro il 2060. Circa un terzo di questa riduzione dovrebbe essere generato dalle misure varate nel 2011, in risposta alla crisi finanziaria scatenatasi nel 2008⁸⁰.

Le conseguenze delle trasformazioni demografiche sul mercato del lavoro sono state anche affrontate rafforzando le misure finalizzate a favorire la conciliazione tra vita lavorativa e vita familiare, anche nell'ottica di favorire la propensione alla procreazione da parte delle famiglie, riequilibrando l'impegno di uomini e donne nelle cure parentali. Rientrano in questo ambito gli interventi che, soprattutto a partire dall'adozione del Jobs Act nel 2015, hanno ampliato le modalità di fruizione e la platea dei beneficiari dei congedi parentali e dell'indennità di maternità, nonché dei congedi obbligatori e facoltativi di paternità; favorito la trasformazione del contratto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale per motivi di conciliazione; reso più flessibile il passaggio di personale tra Amministrazioni pubbliche e il ricorso al lavoro a distanza per il sostegno alla conciliazione; finanziato le misure organizzative volte a favorire il rientro al lavoro delle madri lavoratrici dopo il parto; sostenuto le spese connesse alle cure parentali (*baby sitting*); tutelato la maternità di specifiche categorie di lavoratrici⁸¹.

In accordo con il Quadro di policy stabilito dall'Unione europea in materia di *life-long learning*⁸², l'Italia si è dotata di un approccio strategico coerente a partire dalla riforma del mercato del Lavoro del 2012⁸³, definendo l'apprendimento permanente come "qualsiasi attività intrapresa dalle persone in modo formale, non formale e informale, nelle varie fasi della vita, al fine di migliorare le conoscenze, le capacità e le competenze, in una prospettiva personale, civica, sociale e occupazionale"⁸⁴. Quanto stabilito in sede legislativa e nei successivi accordi specifici Stato-Regioni ha portato, come è stato detto, alla istituzione del Tavolo Interistituzionale sull'Apprendimento Permanente (TIAP) e successivamente, alla predisposizione del Piano Strategico Nazionale per lo Sviluppo delle Competenze della Popolazione Adulta, attualmente in attesa del parere delle parti sociali e della definitiva approvazione con accordo Stato-Regioni, in vista della definizione dei piani operativi di attuazione 2021-2023. Nello stesso periodo a questo percorso programmatico si è accompagnata la definizione del Quadro nazionale delle qualificazioni rilasciate nell'ambito del Sistema nazionale di certificazione delle competenze, istituito nel 2018⁸⁵ e la riforma della rete dei Centri Provinciali per l'Educazione degli Adulti.

⁸⁰ Ministero dell'Economia e delle Finanze (2021), *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario*, Rapporto n. 22, Roma, luglio, [https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita di previsione RGS/2021/Rapporto n22 2021 01092021.pdf](https://www.rgs.mef.gov.it/Documenti/VERSIONE-I/Attivit--i/Spesa-soci/Attivita%20di%20previsione%20RGS/2021/Rapporto%20n22%202021_01092021.pdf)

⁸¹ Camera dei Deputati, Servizio Studi (2021), *Conciliazione vita-lavoro*, Roma, aprile, <https://temi.camera.it/leg18/temi/conciliazione-vita-lavoro.html>

⁸² Si vedano fra gli altri il Memorandum della commissione sull'Istruzione e formazione permanente. Documento di lavoro dei servizi della Commissione, del 30 ottobre 2000; la Comunicazione "Realizzare uno spazio europeo dell'apprendimento permanente", del 2001; le Raccomandazione del Consiglio "Percorsi di miglioramento del livello delle competenze: nuove opportunità per gli adulti (*Upskilling pathways: new opportunities for adults*)", del 19 dicembre 2016, nel contesto della "Nuova Agenda per le competenze per l'Europa" del 10 giugno 2016.

⁸³ Legge 28 giugno 2012, n. 92 "Disposizioni in materia di riforma del mercato del lavoro in una prospettiva di crescita".

⁸⁴ Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro (2021), *Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2020*, Roma, gennaio, http://www.lavorosi.it/fileadmin/user_upload/PRASSI_2020/cnel-rapporto-mercato-del-lavoro-e-contrattazione-collettiva-2021.pdf

⁸⁵ ANPAL, INAPP (2019), *XIX Rapporto sulla formazione continua - Annualità 2017-2018*, Collana Biblioteca ANPAL n.13, https://www.anpal.gov.it/documents/552016/586510/XIX-rapporto-formazione-continua-20_11_2020+def.pdf/e2562038-0268-d620-d0e2-22ce44e3d2a2?t=1606061718651