

Older workers: interventi di politica attiva in Europa

Giuliana Scarpetti e Carmelo Sandomenico, Isfol

1. INTRODUZIONE

L'invecchiamento della popolazione è un fenomeno demografico che interessa tutti i Paesi industrializzati. Nell'Unione europea, in particolare, si registra quasi ovunque un incremento della percentuale di incidenza della popolazione compresa nella fascia d'età 65 anni e più rispetto al resto degli abitanti, ovvero un aumento dell'incidenza della fascia "non attiva" della popolazione.

Le previsioni demografiche EuroPOP 2010¹ indicano che il numero degli europei di età superiore ai 65 anni aumenterà significativamente, passando tra il 2010 e il 2030 da una percentuale del 16,6 al 22,6 mentre per gli ultraottantenni è previsto un passaggio dal 4,1 al 6,5 nel periodo considerato. L'aumento riflette principalmente due trend: l'innalzamento della speranza di vita e la diminuzione del tasso di natalità, spesso al di sotto del tasso di sostituzione; sviluppi demografici che determinano, come facilmente intuibile, variazioni significative nella partecipazione al mercato del lavoro, agendo in maniera diretta sull'aumento del carico sociale ed economico sulla popolazione attiva e all'interno delle dinamiche di ricambio di questa stessa popolazione².

¹ http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Population_projections

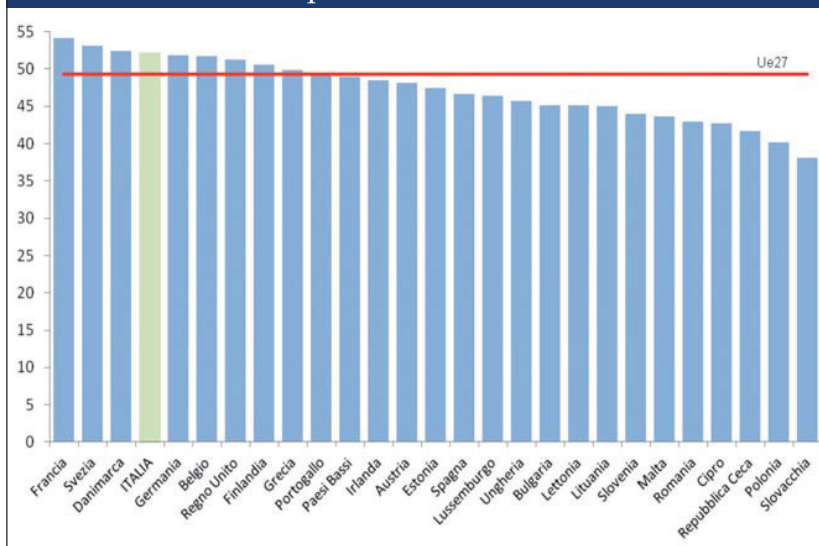
² Per approfondimenti si veda anche: Sergei Scherbov, Marija Mamolo, Wolfgang Lutz, *Probabilistic Population Projections for the 27 EU Member States Based on Eurostat Assumptions*,

Per comprendere quale sia il livello attuale di invecchiamento dell'EU27, vediamo appunto come l'indice di vecchiaia (rapporto percentuale tra la popolazione in età anziana - 65 anni e più - e la popolazione in età giovanile - meno di 15 anni), abbia assunto proporzioni notevoli (111,3 punti percentuali) con picchi massimi in Germania (153,3 punti) e nel nostro Paese, dove raggiunge al 1° gennaio 2011 quota 144,5.

Anche l'indice che misura il grado di correlazione economico-sociale tra le generazioni fuori e dentro il mercato del lavoro, ovvero l'indice di dipendenza (rap-

porto tra la popolazione di età non attiva - 0/14 anni e 65 anni e più - e la popolazione di età attiva - 15/64 anni - per cento), fornisce una ulteriore testimonianza e riprova del fenomeno. Considerando che valori superiori ai 50 punti indicano una situazione di squilibrio generazionale, la media europea appare decisamente critica (49,3%): i valori dei singoli Paesi oscillano tra il 38% della Slovacchia e il 54% della Francia, mentre l'Italia, con un indice di carico demografico sulla popolazione in età attiva del 52,2%, si colloca in quarta posizione, preceduta anche da Svezia (53,1) e Danimarca (52,4)³ (Grafico.1).

Grafico 1: Indice di Dipendenza nei Paesi EU27 - Anno 2010



Fonte: Istat - Noi Italia 2012/Eurostat Demography

European Demographic Research Papers, 2008. Konstantinos Giannakouris, Regional population projections EUROPOP2008: Most EU regions face older population profile in 2030, Eurostat, Statistics in focus, n.1/2010

³ ISTAT - "Noi Italia" <http://noi-italia.istat.it> Elaborazione degli ultimi dati Eurostat Demography relativi all'anno 2010.

L'invecchiamento della popolazione comporterà inevitabilmente maggiori esigenze in termini di trasferimenti e di servizi pubblici. La Commissione europea prevede che l'impatto fiscale sarà significativo in quasi tutti gli Stati membri: sulla base delle attuali politiche, nell'Unione la spesa pubblica correlata al fenomeno dovrebbe crescere in media di circa $4\frac{3}{4}$ punti percentuali del PIL entro il 2060;

incremento riconducibile in particolar modo a pensioni, sanità e assistenza di lunga durata⁴.

Prendendo poi in considerazione i tassi di occupazione degli *older workers* (55 e i 64 anni) (Tab.1) e osservando la loro evoluzione nel corso del decennio appena trascorso, assistiamo a un incremento del valore medio per l'UE15 dal 38,4% del 2001 al 48,4% del 2010, mentre per l'UE27 si è passa-

ti dal 37,5% al 46,3%. Progresso non sufficiente ai fini del raggiungimento dell'obiettivo della Strategia di Lisbona - elevare entro il 2010 il tasso di occupazione dei lavoratori di età compresa tra 55 e 64 anni al 50% - visto che i tassi si collocano ancora al di sotto della soglia indicata e a grande distanza da Paesi quali Stati Uniti e Giappone che contano oltre il 60% di lavoratori "anziani" ancora in attività.

Tabella 1: Tassi di occupazione dei lavoratori 55-64 anni nella UE15 e UE 27. Anni 2001-2010. Valori %

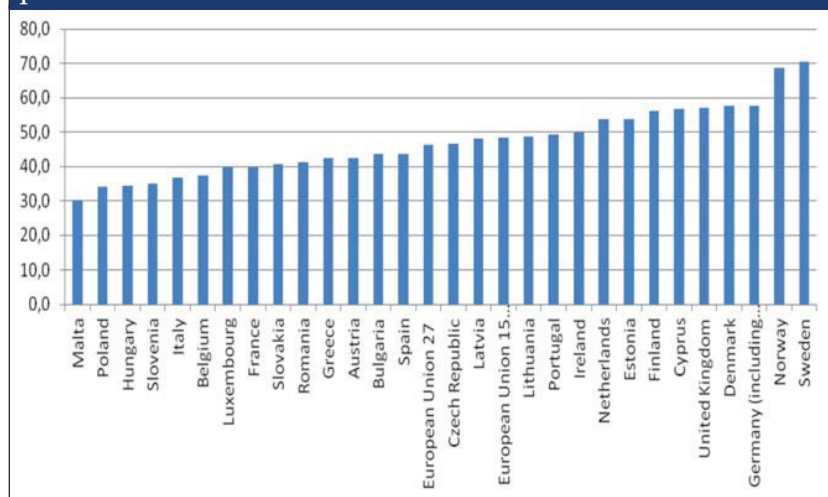
	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
European Union (27 countries)	37,5	38,2	39,9	40,5	42,3	43,5	44,6	45,6	46,0	46,3
European Union (15 countries)	38,4	39,8	41,5	42,3	44,2	45,3	46,4	47,4	47,9	48,4

Fonte: Eurostat 2012.

I dati 2010 presi in esame, in realtà, si presentano molto differenziati tra i diversi Stati membri e in molti casi, nel periodo più recente, sono stati oggetto di andamenti discontinui dovuti al periodo di recessione economica che ha colpito indistintamente ma con diversa intensità tutti i paesi industrializzati.

Ad un estremo troviamo Malta, con un tasso di occupazione del 30,2%, Polonia e Ungheria (34,0 e 34,4% rispettivamente); all'estremo opposto, tra i paesi più virtuosi, si colloca la Svezia con il 70% di *older workers* occupati, seguita dalla Norvegia (68,6%) e da Germania, Danimarca, Regno Unito, Cipro, Finlandia, Estonia, Olanda, Irlanda, tutti con un tasso di occupazione degli ultra cinquantacinquenni che ha raggiunto o superato di diversi punti l'obiettivo di Stoccolma. (Graf. 2)

Grafico 2: Tassi di occupazione dei lavoratori 55-64 anni nei paesi UE15 e UE 27. Anno 2010. Valori %



Fonte: Eurostat 2012.

⁴ Commissione europea, *Raccomandazione della Commissione dell'11 luglio 2011 relativa all'iniziativa di programmazione congiunta nel settore della ricerca "Vivere di più, vivere meglio -*

potenzialità e sfide del cambiamento demografico" (2011/413/UE), GU L 183 del 13.7.2011 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:183:0028:0030:IT:PDF>

Per quanto riguarda l'Italia, il tasso di occupazione dei lavoratori "anziani" (36,6%), risulta ancora piuttosto basso e lontano dai dati medi dell'Unione, pur avendo mostrato nell'ultimo decennio un andamento tendenzialmente positivo nonostante la crisi economica in atto; la distanza dall'obiettivo europeo si è infatti ridotta passando dai 23,1 punti del 2001 ai 13,4 del 2010.

2. I LAVORATORI MATURI E L'AGENDA POLITICA

La questione degli *older workers* trova uno spazio effettivo nell'agenda politica europea all'inizio degli anni '90, anche se già nel decennio precedente la tematica era stata oggetto di una serie di iniziative comunitarie. L'interesse crescente per questo tema si concretizza alla metà degli anni '90, nella riunione del Consiglio europeo di Essen del 1994⁵, in cui si afferma che "provvedimenti speciali dovrebbero essere presi nei confronti della difficile situazione delle donne disoccupate e dei lavoratori più anziani". Nell'anno seguente, con la Risoluzione relativa all'occupazione dei lavoratori anziani⁶, si affermano due principi: la necessità di intensificare gli sforzi per

⁵ Consiglio Europeo, Riunione del 9 e 10 dicembre 1994 a Essen - Conclusioni della Presidenza http://www.europarl.europa.eu/summits/ess1_it.htm

⁶ Consiglio Europeo, *Risoluzione del Consiglio e dei rappresentanti dei governi degli Stati membri, riuniti in seno al Consiglio del 29 giugno 1995, relativa all'occupazione dei lavoratori anziani*, GU C 228 del 02/09/1995 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:41995X0902:IT:HTML>

adattare la formazione professionale e le condizioni di lavoro ai bisogni dei lavoratori anziani, nonché di adottare provvedimenti per prevenirne l'esclusione dal mercato del lavoro. La Risoluzione, inoltre, invita la Commissione europea a promuovere nei Paesi membri lo scambio di informazioni e buone pratiche sulle problematiche occupazionali di questa fascia di lavoratori. Successivamente, il Trattato di Amsterdam del 1997⁷ affronta la discriminazione professionale per età e l'anno seguente, nella riunione del Consiglio europeo di Cardiff⁸, si evidenzia l'importanza di considerare i lavoratori in età matura come gruppo target delle azioni prioritarie da intraprendere per la creazione di una forza lavoro specializzata e flessibile e per innalzare il livello di contrasto alle discriminazioni nel mercato del lavoro.

L'interesse europeo per l'individuazione di strategie occupazionali utili a fronteggiare l'invecchiamento della forza lavoro diviene centrale a partire dalle indicazioni del Consiglio Europeo di Lisbona del 2000⁹ che, nel quadro della

⁷ Commissione Europea, *Trattato di Amsterdam che modifica il trattato sull'unione europea, i trattati che istituiscono le Comunità Europee e alcuni atti connessi*, GU C 340 del 10.11.1997 http://europa.eu/legislation_summaries/institutional_affairs/treaties/amsterdam_treaty/index_it.htm

⁸ Consiglio Europeo, Riunione del 15 e 16 giugno 1998 a Cardiff - Conclusioni della Presidenza http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/54319.pdf

⁹ Consiglio Europeo, Riunione del 23 e 24 marzo 2000 a Lisbona - Conclusioni della Presidenza. Per ciò che riguarda il tasso di occupazione totale l'obiettivo viene stabilito al 70%, il tasso di occupazione femminile al 60% e quello della fascia di età più anziana dei lavoratori (55-64enni) al 50% http://www.europarl.europa.eu/summits/lis1_it.htm#a

già citata Strategia europea, fissa i risultati attesi da raggiungere entro il 2010.

Ulteriori raccomandazioni vengono poi formulate nelle conclusioni del Consiglio di Stoccolma del 2001¹⁰ e del Consiglio europeo di Barcellona del 2002¹¹. Nel primo viene posto l'accento soprattutto sulle strategie di contrasto alla perdita di competenze attraverso la promozione dell'apprendimento lungo tutto l'arco della vita, mentre a Barcellona si identificano, come azioni prioritarie per il 2010, l'innalzamento dell'età media di uscita dal lavoro e la strategia dell'attivazione per il raggiungimento dell'obiettivo del pieno impiego.

La più attuale Strategia Europea 2020¹² "per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva" ribadisce questi principi proponendo, tra i principali obiettivi per gli Stati membri della Ue, il passaggio del tasso di occupazione delle persone di età compresa tra 20 e 64 anni dall'attuale 69% ad almeno il 75%.

La Commissione europea ha avvertito dunque la necessità di un rilancio della Strategia di Lisbona attraverso la ridefinizione delle priorità incentrate sulla

¹⁰ Consiglio Europeo, Riunione del 23 e 24 marzo 2001 a Stoccolma - Conclusioni della Presidenza http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/00100-r1.%20ann-r1.il.html

¹¹ Consiglio Europeo, Riunione del 15 e 16 marzo 2002 a Barcellona - Conclusioni della Presidenza http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/it/ec/71065.pdf

¹² Commissione Europea, *Europa 2020 - una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva* - Comunicazione della Commissione, Bruxelles, 3.3.2010 COM (2010) 2020 http://ec.europa.eu/italia/attualita/primo_piano/futuro_ue/europa_2020_it.htm

crescita economica e l'occupazione. In particolare, "Europa 2020" presenta tre priorità che si rafforzano a vicenda:

1. crescita intelligente - sviluppare un'economia basata sulla conoscenza e sull'innovazione;
2. crescita sostenibile - promuovere un'economia più efficiente sotto il profilo delle risorse, più verde e più competitiva;
3. crescita inclusiva - promuovere un'economia con un alto tasso di occupazione che favorisca la coesione sociale e territoriale.

La tematica degli *older workers* qui considerata appare rientrare preminentemente nell'ambito della terza priorità. Secondo il Consiglio, infatti, il concetto di "crescita inclusiva" comprende il rafforzare la partecipazione delle persone mediante livelli di occupazione elevati, investire nelle competenze, combattere la povertà, nonché modernizzare i mercati del lavoro, i metodi di formazione e i sistemi di protezione sociale per aiutare i cittadini a prepararsi ai cambiamenti, a gestirli e a costruire una società coesa. L'obiettivo è garantire a tutti accesso e opportunità durante l'intera esistenza.

Le azioni adottate dovranno potenziare le politiche in materia di occupazione, istruzione, formazione e protezione sociale, aumentando la partecipazione al mercato del lavoro e riducendo la disoccupazione strutturale, nonché rafforzando la responsabilità sociale delle imprese. Anche l'accesso alle strutture per l'infanzia e alle cure per le altre persone a carico viene considerato fon-

damentale, così come l'applicazione dei principi di *flexicurity*; tra questi riveste una particolare rilevanza l'accesso dei lavoratori ai canali necessari all'acquisizione di nuove competenze professionali per adeguarsi alle mutate condizioni del mercato.

Il 6 settembre 2010 la Commissione ha proposto di dichiarare il 2012 Anno europeo dell'invecchiamento attivo, al fine di sostenere gli Stati membri nel loro impegno volto ad aiutare i lavoratori più anziani a rimanere nel mondo del lavoro, a condividere le loro esperienze, a continuare a svolgere un ruolo attivo nella società e a vivere nella maniera più sana, indipendente e appagante possibile¹³. Proposta approvata e definita dalla Decisione del 14 settembre¹⁴ dell'anno successivo.

L'obiettivo generale dell'Anno europeo, nelle intenzioni della Commissione, consisterà dunque nell'incoraggiare e sostenere l'impegno degli Stati membri, delle loro Autorità regionali e locali, delle Parti sociali e della società civile a promuovere l'invecchiamento attivo e ad adoperarsi per rivalutare il potenzia-

le delle persone mature, mantenendo allo stesso tempo la solidarietà tra le generazioni.

L'Unione europea ha così indicato o ribadito gli obiettivi per fronteggiare i cambiamenti legati all'invecchiamento della popolazione e le alterazioni che esso comporta negli equilibri dei sistemi di *welfare*. Nel paragrafo seguente vedremo come tali indicazioni sono state recepite da alcuni *partner* europei e come si prospettano le modalità di risposta alle diverse problematiche dell'invecchiamento della forza di lavoro.

3. LE PRINCIPALI INIZIATIVE INTRAPRESE DA ALCUNI STATI MEMBRI

I contenuti di questo paragrafo sono tratti da una indagine dedicata agli interventi di politica attiva, rivolti ai lavoratori maturi e attuati dai Servizi pubblici per l'impiego (PES - *Public Employment Service*), dei diversi Paesi della Comunità europea. Il lavoro di ricerca, che fa capo al più ampio progetto Isfol "Ricognizione e analisi delle azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva"¹⁵, si è basato su una prima raccolta di informazioni sull'organizzazione e le tipologie di servizi erogati e su una successiva analisi comparativa tra i diversi Stati

¹³ Commissione europea, *Proposta di Decisione del Parlamento Europeo e del Consiglio sull'Anno Europeo dell'invecchiamento Attivo 2012*, (Testo rilevante ai fini del SEE), Bruxelles, 6.9.2010 COM (2010) 462 def, COD 2010/0242. [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2010\)0462/_com_com\(2010\)0462_it.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2010)0462/_com_com(2010)0462_it.pdf)

¹⁴ Decisione n. 940/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, del 14 settembre 2011 sull'Anno Europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni (2012) (Testo rilevante ai fini del SEE) - GU L 246 del 23.9.2011. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2011:246:0005:0010:IT:PDF>

¹⁵ I risultati dell'attività di ricognizione inerente al progetto e relativi all'Italia, sono consultabili in: Pietro Checcucci (a cura di), *Le azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva*, I Libri del Fondo Sociale Europeo, n. 159, Isfol, Roma, 2011.

membri. Per l'individuazione dei casi-Paese è stata considerata la consistenza della documentazione reperita, dei contenuti relativi al contesto normativo-istituzionale ed organizzativo dei PES, dei livelli di conseguimento degli obiettivi comunitari finalizzati all'occupazione degli *older workers* e delle misure utilizzate¹⁶. Seguendo i criteri di selezione descritti, gli autori hanno ritenuto opportuno focalizzare l'attenzione su cinque paesi: Austria, Belgio, Germania, Olanda, Svezia.

Nel corso dell'analisi comparativa degli interventi a favore dei lavoratori maturi, si è ritenuto utile suddividere i vari interventi messi in atto dai Paesi in esame, sia a livello centrale che locale, in due diverse tipologie individuate sulla base delle proprie caratteristiche prevalenti:

Interventi preventivi, finalizzati a controbilanciare l'uscita anticipata dal mercato del lavoro e consentire agli occupati adulti di progettare strategie per prolungare la vita lavorativa.

Si tratta ad esempio di:

- interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro quali flessibilità o riduzione dell'orario di lavoro, transizione flessibile tra lavoro a tempo pieno e pensionamento, etc.;
- interventi di contrasto alla discriminazione basata sull'età e nella fattispecie azioni di orientamento

culturale, iniziative per cambiare l'atteggiamento dei datori di lavoro all'interno delle imprese, sperimentazione di nuove strategie per una efficace integrazione delle persone mature nel mondo del lavoro, iniziative per rinsaldare nei lavoratori anziani la sicurezza nelle proprie capacità e la motivazione a cercare una nuova occupazione;

- interventi per supportare le imprese nell'*age management*, ossia incentivi per attuare in azienda politiche di riorganizzazione non penalizzanti per i lavoratori anziani.

Interventi correttivi, volti a favorire il reinserimento delle persone anziane espulse dal mercato del lavoro o a tutelare i lavoratori a rischio di disoccupazione.

Fra questi si possono includere:

- misure finalizzate alla riqualificazione e rioccupazione dei lavoratori anziani disoccupati, quali servizi di *outplacement*, *career counselling* e bilancio delle competenze;
- programmi di formazione specificamente rivolti ai disoccupati adulti per lo sviluppo di competenze professionali spendibili sul mercato del lavoro o per migliorarne le opportunità all'interno dell'azienda (o in altre aziende) e incrementarne la flessibilità, i programmi per l'apprendimento continuo (LLL) e *start-up* d'impresa ;
- incentivi alle imprese per l'assunzione di *older workers* quali disposizioni fiscali e riduzione sui costi non salariali;

- programmi di creazione di posti di lavoro.

Ad un livello generale, l'elemento comune ai percorsi intrapresi dai Paesi più virtuosi tra quelli presi in esame sembra consistere nell'integrazione delle politiche del lavoro con le politiche sociali, dove la gestione del fattore età è intesa come un processo dinamico che mira ad una strategia integrata. Le politiche del lavoro, infatti, sono solitamente sostenute da azioni volte a prevenire le problematiche collegate ai lavoratori maturi.

In Germania, per esempio, da un lato, osserviamo strumenti creati con lo scopo di accrescere le possibilità di reinserimento nel mondo del lavoro degli *older workers* (le misure relative alla formazione, i sussidi salariali, le riduzioni permanenti sui costi non salariali e gli accordi speciali di occupazione temporanea); dall'altro, misure, quali i lavori di tipo ausiliario o i sussidi a programmi occupazionali, introdotte per offrire un'alternativa alla disoccupazione prima della pensione.

In Olanda incontriamo iniziative volte a comprimere l'uscita anticipata dal mercato del lavoro e incoraggiare l'attività lavorativa tra i 55 e i 64 anni, a promuovere il lavoro a tempo parziale, a contrastare la mancanza di manodopera qualificata in alcuni settori (i pensionati sono tornati al lavoro senza subire la riduzione delle pensioni percepite), a cambiare l'atteggiamento verso i lavoratori anziani sia da parte dei più giovani che dai datori di lavoro.

¹⁶ L'indagine è stata svolta nel corso del 2010.

A integrazione delle misure appena citate, nel tempo sono state introdotte una serie di iniziative concordate tra Governo e Parti sociali volte al prolungamento della vita lavorativa.

In Svezia l'elevato tasso di occupazione dei lavoratori anziani è risultato dalla combinazione di un complesso di programmi, attuati nel corso degli anni, relativi a strumenti di sostegno/integrazione del reddito (indennità di disoccupazione, assicurazione per malattia), al regime pensionistico, ai tassi di scolarizzazione della popolazione, alla grande attenzione per i servizi sociali (in particolare modo per quelli dedicati alla *childcare* e alla conciliazione tra tempi di vita e tempi di lavoro) nonché alle politiche attive. Non va poi dimenticato che la Svezia è lo Stato pioniere nell'attuazione di politiche attive del lavoro, le cui fondamenta sono state create negli anni '50 con l'istituzione del *National Labour Market Board*¹⁷ per la gestione dei PES e dei programmi finalizzati all'incremento dell'occupazione.

Vediamo, dunque, come una efficace politica integrata, invece di focalizzare la propria attenzione sull'ultimo segmento di vita lavorativa del soggetto, dovrà occuparsi della sua intera carriera. Prospettiva questa che esige necessariamente l'utilizzo di una strategia globale costituita da misure preventive associate, quando necessario, a misure correttive.

¹⁷ http://www.learn-empowerment.org/opencms/opencms/system/galleries/download/EU-learn/EU-learnEmpowerment_Conference06P3.pdf

3.1 Interventi preventivi

Interventi per favorire la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro

La flessibilità dell'orario di lavoro è uno degli aspetti più importanti per assicurarsi che gli *older workers* restino più a lungo occupati e per incrementare la loro produttività; a questo proposito il Governo austriaco ha messo a punto una specifica misura, denominata *Altersteilzeit*, che permette ai lavoratori più anziani di ridurre l'orario di lavoro, con una riduzione di reddito non proporzionale. L'*Altersteilzeit*, infatti, consente ai lavoratori di ridurre l'orario di lavoro da un minimo del 40% ad un massimo del 60% con un'unica condizione essenziale: un minimo di 15 anni di contributi versati; il periodo massimo di regime è di cinque anni, al termine del quale i lavoratori devono avere raggiunto l'età di pensionamento. Il successo della misura è stato tale che i governi hanno dovuto, negli anni, restringerne i requisiti d'accesso.

Per proteggere e sostenere l'impiego di lavoratori anziani fino alla pensione, l'Austria ha anche varato il "Progetto part-time per lavoratori anziani" che ha come target uomini e donne *over 50* che accedono ad una occupazione a tempo parziale. I lavoratori che riducono il loro orario di lavoro ricevono un compenso che ammonta almeno al 50% del loro stipendio, mentre i contributi assicurativi sono versati sulla base dell'orario di lavoro precedente alla riduzione. Dal 1 gennaio 2004 il progetto è stato esteso

per un periodo di tempo indefinito, sulla base di norme e criteri che sono cambiati parzialmente. In linea con il graduale elevamento dell'età pensionabile, dal 2004 anche il diritto al lavoro a tempo parziale si è elevato oltre i 6 mesi ogni anno, mentre l'assegno *part-time* è concesso fino alla pensione.

In Germania la misura *Altersteilzeit* - agevolazione di cui possono beneficiare in questo caso gli *over 55* - esiste già dal 1996. Essi possono ridurre le loro ore lavorative del 50% per un periodo di cinque anni, mentre il datore di lavoro diminuisce il loro salario del 30% e i contributi sono ridotti dal Servizio di previdenza sociale soltanto in misura del 10%. Come ulteriore risarcimento, il datore di lavoro ha diritto ad alcune facilitazioni al momento dell'assunzione della persona che andrà a ricoprire le restanti ore lavorative.

Anche l'Olanda incoraggia fortemente il lavoro *part-time*: già dal 1999 la "Legge su flessibilità e sicurezza" comprende misure che permettono una maggiore flessibilità di gestione aziendale da parte dei datori di lavoro, ma garantiscono ai dipendenti sicurezza in termini di reddito e occupazione. Nel Paese poi, oltre a disposizioni fiscali volte a promuovere l'occupazione dei lavoratori anziani, esistono anche misure in favore degli ultrasessantacinquenni che accettano lavori temporanei. Per esempio, per i lavoratori in questa fascia di età non è necessario versare i contributi previdenziali e sono previste facilitazioni fiscali per chi affianca alla pensione anche un reddito da lavoro.

Per quanto riguarda, poi, il raggiungimento di una transizione flessibile tra lavoro a tempo pieno e pensionamento, le Parti sociali hanno discusso e sviluppato diverse formule per ridurre l'orario di lavoro al termine della carriera e introdurre un periodo di transizione a tutti gli effetti. Una delle opzioni permette a chi ha già compiuto 55 anni di ricevere parte della pensione (anticipata) e percepire un reddito da lavoro a tempo parziale, anche dopo il raggiungimento dell'età pensionabile stabilita per legge.

Nello stesso Paese inoltre, i lavoratori *over 62* che rimangono in servizio ricevono un bonus di 4.590 euro come incentivo, mentre i lavoratori *over 65* possono scegliere se ricevere parte della pensione statale o sospenderla e riscuotere in cambio una pensione più alta in seguito.

Interventi di contrasto alla discriminazione basata sull'età

A questo proposito, il Governo tedesco già nel 2005 ha sviluppato uno specifico programma destinato ai lavoratori anziani, denominato *Perspective 50 Plus – Employment pacts for older workers in the regions*¹⁸ che ha ricevuto un finanziamento di 250 milioni di euro. Il Ministero del lavoro aveva lanciato un invito a presentare nuove proposte, indirizzato a tutti i 444 centri per l'impiego, selezionando in seguito 62 patti

per l'occupazione. L'obiettivo era quello di cambiare l'atteggiamento dei datori di lavoro e delle imprese nonché di favorire l'occupazione dei lavoratori *over 50*, identificando ed integrando le *best practices* e gli strumenti innovativi. I patti per l'occupazione regionale miravano a coinvolgere tutti gli attori locali al fine di assicurare una maggiore e migliore occupazione dei lavoratori anziani e trovare nuove strategie e strumenti per una efficace integrazione di questo gruppo di persone nel mondo del lavoro. I patti hanno fatto ricorso ad un'ampia gamma di strumenti, includendo sistemi di analisi e valutazione, misure di formazione specifiche, *stages* presso società, attività di *placement*, sussidi salariali per le imprese, conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché campagne pubblicitarie di sensibilizzazione alle sfide poste dal cambiamento demografico. La prima fase è partita nell'ottobre del 2005 e si è conclusa il 31 dicembre del 2007, la seconda è iniziata il 1 gennaio 2008 ed è terminata il 31 dicembre 2010. A livello locale gli attori principali hanno incluso piccole e micro imprese, grandi e medie imprese, centri di formazione, camere di commercio e artigianato, consulenti ed intermediari, organismi di beneficenza, istituzioni ecclesiastiche, centri per l'impiego, centri di assicurazione sanitaria, istituzioni scientifiche e università ed altri importanti attori sociali con interessi nel campo dell'occupazione e dello sviluppo demografico.

Durante la prima fase, oltre 22mila persone con un periodo medio di disoc-

cupazione di 4 anni sono state integrate in lavori regolari. È stata poi messa in atto un'ampia gamma di strumenti quali: "Sussidi salariali progressivi", "Duetti di apprendimento - i giovani mentori degli adulti", "Fondi di sviluppo per il cambiamento demografico", campagne *best-agers* nonché uno speciale schema di preparazione per l'avvio di impresa di lavoratori maturi disoccupati, progetti immobiliari e turistici etc.

La seconda fase è stata fortemente orientata all'occupazione e all'integrazione, avendo come obiettivo la creazione di lavoro sostenibile per *older workers* disoccupati di lungo termine. Nel 2008 19mila disoccupati maturi sono stati impiegati in lavori regolari e, nonostante la crisi finanziaria, nei primi mesi del 2009 si è ripetuto lo stesso fenomeno.

La Svezia, uno degli Stati all'avanguardia nell'attuazione di politiche attive del lavoro, come già sottolineato, presenta diverse iniziative finalizzate alla sensibilizzazione sui temi legati all'invecchiamento. Il *Labour Market Square for the wise*, progetto terminato ad ottobre 2010, organizzato dal *Forum 50+*¹⁹ e finanziato dal Ministero del lavoro, dal *ESF Council* e dal *County Labour Board*, ad esempio, aveva l'obiettivo di rinsaldare nei lavoratori anziani la sicurezza nelle proprie capacità e la motivazione a ricercare una nuova occupazione, anche attraverso il ricorso a tecniche e metodi innovativi. Altri progetti da menzionare sono il *Life*

¹⁸ <http://www.oecd.org/dataoecd/38/53/39954250.pdf>

¹⁹ <http://www.eurofound.europa.eu/areas/socialcohesion/egs/cases/sv002.htm>

*Competence 50+*²⁰ con l'obiettivo generale di dare maggiore visibilità ai lavoratori anziani e combattere gli atteggiamenti discriminatori nei loro confronti, e il *Project Work Square*, gestito da *Society for 50+* in collaborazione con il *County Labour Board*, con lo scopo di sviluppare prassi utili a trasformare gli *over 50* in una importante risorsa del mercato del lavoro.

Interventi per supportare le imprese nell'*age management*

A questo proposito l'Olanda ha previsto sussidi finanziari, a disposizione dei datori di lavoro, per creare ed attuare in azienda politiche sensibili all'età dei lavoratori. Dal 2004 al 2010, da aziende operanti in diversi settori sono stati svolti 444 progetti, la maggior parte dei quali avviata dagli uffici delle risorse umane come risposta all'invecchiamento del personale dell'azienda o alla futura mancanza di personale. Il risultato principale però si è sostanziato nel conseguimento di una maggiore consapevolezza riguardo l'invecchiamento della forza lavoro e nel sostegno all'occupabilità dei lavoratori maturi. In circa la metà delle aziende valutate i progetti hanno contribuito a dare un'immagine più positiva degli *older workers*, a ridurre i pregiudizi legati all'età specialmente tra i manager e ad accrescere l'attenzione verso i problemi e le esigenze di questa fascia di lavoratori.

²⁰ http://ec.europa.eu/employment_social/equal/practical-examples/adapt-07-se-lifeco_en.cfm

In Belgio, nelle Fiandre, sono previste politiche di riorganizzazione aziendale non penalizzanti per i lavoratori anziani. Le aziende in fase di riorganizzazione, intenzionate a richiedere il pensionamento anticipato dei propri dipendenti, devono sottoporre il proprio *Social assistance plan* all'attenzione del Ministero regionale per l'impiego, il quale a sua volta provvederà a verificarne le condizioni di attuazione.

3.2 Interventi correttivi

Servizi di *career counselling*, bilancio delle competenze, *outplacement*

Nell'ottobre del 2005, il Governo federale del Belgio ha presentato il *Generation Pact*²¹, risultato di negoziati tra le diverse Parti sociali, composto da 66 provvedimenti volti ad aumentare il tasso di occupazione e contrastare le conseguenze dell'invecchiamento demografico. L'obiettivo principale è stato quello di prevenire il fenomeno del prepensionamento su larga scala incoraggiando i lavoratori anziani a rimanere in servizio. Ad aver ricevuto un particolare impulso dal *Generation Pact*, in base a statistiche più recenti, risultano le strategie di *outplacement*, ossia il complesso di attività finalizzate alla riqualificazione e rioccupazione dei lavoratori anziani disoccupati (in caso di licenziamento

²¹ http://www.be2010.eu/html_docs/nhp_2006/en/1_2006_en3.html

individuale o collettivo). L'applicazione del Patto ha visto la successione di due passaggi: il primo ha previsto l'istituzione del diritto all'*outplacement* per i lavoratori *over 45* in esubero (sia impiegati che operai), il secondo la trasformazione del diritto all'*outplacement* in obbligo. Secondo gli accordi stabiliti nel *Generation Pact*, le aziende in fase di riorganizzazione o ristrutturazione hanno il compito di costituire degli specifici *team* al fine di mettere in contatto i lavoratori in esubero con le agenzie specializzate in *outplacement*. Per le imprese di piccole dimensioni la struttura deputata a svolgere queste funzioni è il PES.

Programmi di formazione

Per comprimere l'uscita anticipata dal mercato del lavoro e incoraggiare l'attività lavorativa tra i 55 e i 64 anni, molti Paesi hanno adottato, quali strumenti privilegiati, i programmi di formazione specificamente rivolti agli adulti, allo scopo di svilupparne e aggiornarne le competenze professionali in linea con le richieste del mercato.

Per conseguire tali obiettivi l'attenzione del Governo austriaco ha previsto una serie di azioni, gestite dai PES, che hanno come target disoccupati e lavoratori *over 45*. Riguardo al programma di "Formazione, riqualificazione e mobilità occupazionale", i partecipanti alle misure di formazione possono ricevere sovvenzioni sia a copertura dei costi del corso sia a copertura delle spese di trasferimento. Il livello della sovvenzio-

ne è pari al 100% dei costi sostenuti per i partecipanti disoccupati ed è graduato secondo il reddito per gli occupati. Lo schema relativo ai costi per la formazione è progettato per assicurare il sostentamento dei partecipanti in azioni finalizzate alla formazione e alla riqualificazione delle abilità per l'avanzamento nella carriera, a programmi di ricerca di un lavoro effettivo, a programmi per lo *start-up* d'impresa rivolti a disoccupati.

Per tutelare i lavoratori particolarmente a rischio di disoccupazione, migliorare le opportunità lavorative all'interno o fuori dell'azienda, incrementarne la flessibilità attraverso l'acquisizione di competenze che siano aggiornate e spendibili sul mercato del lavoro, l'Austria ha previsto anche "Sussidi per la partecipazione a programmi di formazione aziendale" concessi ai datori di lavoro i cui dipendenti partecipino a misure di formazione. La selezione dei programmi è fatta dall'azienda in accordo con i lavoratori e il sussidio, pari ad un rimborso dei due terzi dei costi, è condizionato alla elaborazione di un progetto di formazione condotto per qualifiche spendibili sul mercato e adatto in termini di politiche attive del lavoro. Oltre a ciò, almeno il 50% dei partecipanti ai corsi formativi deve essere di sesso femminile.

In Belgio il governo fiammingo ha attuato il piano di azione *Flanders in action*²², potenziando tra l'altro l'innovazione nel settore dell'apprendimento

²² http://publicaties.vlaanderen.be/docfolder/4105/Flanders_in_action_a_socio-economic_stimulus_for_Flanders_2006_summary.pdf

continuo; il risultato più importante ha riguardato la costituzione del "Quadro nazionale per le qualifiche". Oltre al riconoscimento delle competenze maturate in campo lavorativo, le altre priorità della *Flemish Competences Agenda* riguardano essenzialmente le politiche legate alla gestione del personale maturo in azienda e lo sviluppo delle competenze dei lavoratori che cambiano settore di occupazione. Moduli specifici vengono ideati per i lavoratori poco qualificati che si iscrivono nel Programma di *Second chance education* (sistema di buoni formativi) e per le categorie più vulnerabili (disabili, lavoratori anziani, immigrati, o lavoratori poco qualificati).

In Germania esiste la possibilità di beneficiare di una formazione sovvenzionata per gli *older workers* (*Förderungsmöglichkeiten bei Beruflicher Weiterbildung Älterer*): gli individui *over 50* che lavorano per piccole e medie imprese hanno diritto al rimborso totale se intraprendono corsi di formazione esterni all'azienda.

In Olanda - dal 1998 nel settore privato e dal 1999 anche in quello pubblico - sono previsti sgravi fiscali per le aziende che finanziano la formazione continua, soprattutto se destinata ai dipendenti di oltre 40 anni. I sindacati, nel contempo, non solo hanno promosso il ruolo di *tutor* dei lavoratori anziani nella formazione delle nuove leve ma hanno previsto, in molti contratti collettivi, disposizioni volte ad adeguare le condizioni di lavoro alle mutate capacità dei dipendenti ultracinquantenni.

Incentivi alle imprese

Il Governo austriaco offre incentivi finanziari alle imprese che occupano gli *older workers*; citiamo in particolare due misure: l'*Aktion 56/58 plus* e il *Bonus-Malus-System*²³.

Aktion 56/58 plus ha l'obiettivo di mantenere più a lungo occupati i lavoratori anziani, ovvero sia i lavoratori che i datori di lavoro non pagano il contributo all'assicurazione contro la disoccupazione se il lavoratore uomo ha 58 anni o la lavoratrice 56.

Il *Bonus-Malus-System* offre ai datori di lavoro un incentivo o un disincentivo. Se una azienda occupa un lavoratore di età superiore ai 50 anni, il contributo all'assicurazione contro la disoccupazione è abolito (*bonus*), di contro, nel caso di allontanamento di un lavoratore *over 50* che abbia lavorato per l'azienda almeno dieci anni, il datore di lavoro dovrà versare uno speciale contributo (*malus*).

In Belgio l'autorità fiamminga ha attuato diverse misure specifiche allo scopo di creare nuovi posti di lavoro o di mantenere in servizio i lavoratori; tra queste si segnalano in particolare gli "Incentivi all'occupazione per gli *over 50*": il datore di lavoro che offre un contratto di lavoro a tempo indeterminato ad un disoccupato ultracinquantenne registrato presso i PES, riceverà un contributo finanziario fino a 12 mesi.

²³ <http://www.lex.unict.it/eurolabor/documentazione/altridoc/nap03/austria.pdf>

In Germania le misure riguardano riduzioni permanenti sui costi non salariali (*Beitragsbonus*): i datori di lavoro che assumono individui disoccupati over 55 non devono pagare contributi per l'indennità di disoccupazione. Esistono ancora, tra gli altri provvedimenti, gli "Accordi speciali di occupazione temporanea" (*Erleichterte Beifristungsmöglichkeiten*) secondo i quali il datore di lavoro non ha bisogno di giustificare, come di prassi, i contratti di lavoro temporaneo nel momento in cui assume individui *over 52*.

In Olanda, oltre agli sgravi fiscali per le aziende che finanziano la formazione continua, nel 2009 sono stati introdotti ulteriori provvedimenti: i datori di lavoro che assumono persone *over 50*, beneficiarie di sussidi, ricevono uno sconto di 6.500 euro sui contributi da pagare al servizio di previdenza sociale, per una durata di tre anni; i datori di lavoro che mantengono nel proprio organico persone *over 62* ricevono invece una riduzione di 2.750 euro sui contributi da pagare al servizio di previdenza sociale per un periodo analogo (dal 2013 questa riduzione sarà di 6.500 euro).

Programmi di creazione di posti di lavoro

Infine, quale misura pianificata per integrare categorie speciali di disoccupati nel mercato del lavoro attraverso sovvenzioni all'impiego, si cita l'austriaca *Job Creation*. In questo caso l'integrazione del sussidio "in azioni di ritorno" è aperta a tutti i datori di lavoro che, in associazione con i PES, reclutano lavoratori dal *target group* dei lavoratori anziani.

Per quanto riguarda il nostro Paese, dal confronto condotto con gli altri Stati membri dell'Unione, emerge come le politiche del lavoro a favore della forza lavoro matura siano ancora poco integrate e non comprese all'interno di un quadro organico e organizzato; senza contare che gli *older workers*, nella maggior parte dei casi, risultano non essere destinatari esclusivi degli interventi, in quanto assimilati ad altri gruppi di lavoratori svantaggiati quali donne, disoccupati di lunga durata, immigrati etc.

In particolare, gli interventi preventivi utili a contrastare l'uscita anticipata dal mercato del lavoro e consentire il prolungamento della vita attiva, come l'in-

centivazione della flessibilità del lavoro, così largamente utilizzata nel contesto europeo, sembrano limitati in genere ad alcune sperimentazioni condotte a livello territoriale, se non addirittura aziendale.

Sembra dunque necessario un forte coinvolgimento dei Servizi per il lavoro e dei Centri per l'impiego, affinché vengano predisposti servizi di orientamento pensati specificamente per l'utenza matura, tenendo presente che il passaggio dal ruolo di lavoratore a quello di pensionato richiederebbe un idoneo accompagnamento lungo un percorso di transizione, arricchito ove possibile dal trasferimento di competenze alle giovani generazioni.

Altrettanto fondamentale appare la sensibilizzazione della parte datoriale nonché il varo di congrue misure di incentivo rivolte alle aziende, considerando anzitutto che le pratiche di *age management*, maggiormente diffuse all'estero nei confronti degli *older workers*, allo stato attuale in Italia non sembrano assolutamente consuete²⁴.

²⁴ Le azioni locali a supporto del prolungamento della vita attiva, op. cit.