

## LA CRISI DEL WELFARE STATE IN ITALIA

### *THE WELFARE STATE CRISIS IN ITALY*

**Anna Maria Battisti**

Professoressa Associata di diritto del lavoro e diritto della sicurezza sociale,  
Università degli Studi di Roma, Tor Vergata.  
E-mail: battisti@economia.uniroma2.it

Convidada

**RIASSUNTO:** Il saggio affronta i problemi che affliggono l'Italia (invecchiamento della popolazione e denatalità) rendendo non più sostenibile il sistema pensionistico, evidenziando le misure necessarie da introdurre per costruire un Welfare inclusivo per giovani ed anziani.

**Parole chiave:** Invecchiamento demografico. Denatalità. Necessità di riequilibrare il Welfare State.

**ABSTRACT:** The essay deals with the problems that afflict Italy (ageing of the population and denatality) and which render the pension system no longer sustainable, highlighting the necessary measures to be introduced to achieve an inclusive welfare for young and old.

**Keywords:** Ageing of the population. Denatality. Need to rebalance the Welfare State.

**SOMMARIO:** 1 Il “disincanto” del Welfare State. 2 Dalla Strategia di Lisbona al Libro Verde sull'invecchiamento demografico. 3 L'Italia un Paese che invecchia. 4 L'Italia, fanalino di coda della natalità in Europa. 5 Riequilibrare il Welfare State. L'approccio dell'invecchiamento attivo. 6 Gli incentivi per la natalità. I limiti delle ultime riforme. 7 Ridurre l'instabilità dei rapporti di lavoro per i giovani. 8 Rivedere il sistema pensionistico attuale. 9 Un sistema contributivo più equo e flessibile. 10 Costruire un Welfare per “l'inclusione attiva” di giovani e anziani.

### **1 IL “DISINCANTO” DEL WELFARE STATE**

Il Welfare State, la grande invenzione dell'Europa, non costituisce più da tempo il motore immobile intorno al quale ruotano le certezze dei lavoratori occupati e che dà un senso alle aspettative di una vita di lavoro.

Parafrasando Max Weber, può dirsi che si è rotto «l'incanto del welfare, cioè l'alleanza fra l'essere che incarna la soggettività dei nostri bisogni e dei nostri desideri e il valore, consistente in una sorta di ideologia del progresso che autorizza a credere ancora possibile il godimento di un bene a prescindere dal costo crescente da esso rappresentato per la collettività e dalla scala delle

disuguaglianze che il protrarsi di questo sistema comporta qui e oggi». <sup>1</sup>

È la carenza di risorse che mette in crisi lo Stato sociale, democratico e rappresentativo, quello stesso Stato che aveva posto in primo piano il nesso fra risorse disponibili della collettività, redistribuzione delle risorse stesse ed effettivo godimento dei diritti, soprattutto di quelli sociali ed era stata la risposta politico-costituzionale all'insicurezza sociale derivante dal libero gioco delle forze sociali.<sup>2</sup>

Era quello il c.d. Trentennio glorioso, l'«epoca d'oro» del welfare state, ossia il periodo del completamento da parte delle nazioni dei loro programmi di welfare. Un'epoca in cui i diritti so-ciali di cittadinanza raggiungono piena maturità e assumono la stessa importanza degli altri due tipi di diritti (quelli civili e quelli politici) nel plasmare le attese delle persone e le loro opportunità di vita, ma è anche il periodo durante il quale la cittadinanza sociale raggiunge il grado più alto di chiusura e di autonomia nazionale in quanto la crescita economica e il progresso sociale restano circoscritti all'interno dello Stato-nazione.

Per dirla con Bauman, «nel continente europeo, lo Stato sociale è un po' ovunque sotto assedio, a causa del fatto che quella particolare combinazione di fattori che ne favorì l'istituzione, fino a farlo sembrare la condizione naturale delle società moderne, è ormai venuta meno».<sup>3</sup>

Ed infatti, intorno alla metà degli anni '70, la direzione di sviluppo dello Stato sociale comincia ad invertire la propria rotta. Improvvisamente viene a modificarsi la natura dell'ordine economico internazionale e le strategie tradizionali di gestione della politica fiscale e di quella monetaria diventano sempre più inefficaci, se non del tutto inattuabili.

A mettere in discussione lo Stato sociale è stata la concomitanza di diversi fattori: la diminuzione dei tassi di crescita economica; le modificazioni della struttura demografica rispetto alle quali si è registrato un calo demografico della popolazione; un'accelerazione del processo di invecchiamento, esito, da un lato, dell'allungamento della speranza di vita della popolazione, e dall'altro, della notevole riduzione delle nascite, così da parlarsi di "seconda transizione demografica", la modificazione delle aspettative di benessere dei cittadini, l'affermarsi di un modello di partecipazione femminile al mercato del lavoro che ha ridefinito le domande di welfare, a seguito del mutamento del modello familiare ormai orientato in quasi tutti i paesi dell'Unione Europea verso il modello della continuità lavorativa.

## 2 DALLA STRATEGIA DI LISBONA AL LIBRO VERDE SULL'INVECCHIAMENTO DEMOGRAFICO

Che i sistemi previdenziali dei vari Stati siano tra loro differenti è noto, così come è cosa nota che tutti debbono fronteggiare le medesime sfide: *in primis*, quella dell'invecchiamento della popolazione<sup>4</sup>, con inevitabili conseguenze sull'equilibrio economico-finanziario degli stessi. Ed è la stessa Commissione europea, nell'ambito delle sue previsioni economiche, ad affermare che l'invecchiamento della popolazione costituisce una sfida per le finanze pubbliche dell'UE. L'impatto fiscale dell'invecchiamento è previsto essere alto nella maggior parte degli Stati membri, con effetti che diventeranno sempre più evidenti già nel corso del prossimo decennio quando il sistema pensionistico diventerà insostenibile, soprattutto in Italia<sup>5</sup>.

---

\* Professoressa Associata di diritto del lavoro e diritto della sicurezza sociale, Università degli Studi di Roma, Tor Vergata.

<sup>1</sup> AA.VV., *Il Welfare del disincanto, appunti del terzo millennio*, Roma, 1998.

<sup>2</sup> G.PROSPERETTI, *Ripensiamo lo Stato Sociale*, Milano, 2020.

<sup>3</sup> Z. BAUMANN, *Homo consumens. Lo sciame inquieto dei consumatori e la miseria degli esclusi*, Trento, 2007.

<sup>4</sup> Si pensi che la spesa pubblica per le pensioni ad oggi è rappresentata dal 10% del PIL e probabilmente dal 12,5% nel 2060. Entro il 2060, la speranza di vita alla nascita dovrebbe aumentare di 7,9 anni nei maschi e di 6,5 anni nelle femmine, rispetto al 2010. Viceversa, il numero di persone in età lavorativa primaria (20-59) si ridurrà ogni anno nei prossimi decenni.

<sup>5</sup> Vedasi *The 2015 Ageing Report* in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/european\\_economy/2015/pdf/ee3\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/european_economy/2015/pdf/ee3_en.pdf).

Il primo passo nella direzione del coordinamento delle politiche sociali fra gli Stati membri è avvenuto con la definizione della Strategia di Lisbona, elaborata in occasione dell'incontro fra i principali rappresentanti dei Paesi comunitari riunitisi nella capitale portoghese nel marzo del 2000. Fino ad allora il tema della sicurezza sociale, visto attraverso la particolare angolazione dei sistemi pensionistici, aveva rivestito un ruolo marginale nell'ambito del dibattito politico europeo: in quest'ottica la strategia di Lisbona costituisce il primo tentativo di tradurre in concreto programma d'azione l'intenzione di coniugare aspetti sociali ed economici, al fine di favorire lo sviluppo sostenibile della Comunità Europea.

Alla base della strategia vi era la convinzione che le politiche di ciascuno Stato membro fossero in grado di generare esternalità per gli altri: di qui la necessità di coordinare le decisioni economiche e sociali adottate dai diversi Paesi. Primo passo in questa direzione, per quel che concerne la protezione sociale, è stato l'individuazione di problematiche comuni a tutte le nazioni dell'Unione.

In tale frangente, è emersa la questione relativa alla sostenibilità finanziaria dei sistemi pensionistici, minata dall'invecchiamento demografico e da un tasso di natalità estremamente ridotto, ed è stata accolta la sfida in materia di adeguatezza delle prestazioni previdenziali, evidenziando come quest'ultima sia funzione della capacità contributiva degli individui e, dunque, indissolubilmente legata al problema occupazionale.

Dal 2000, anno in cui la strategia è stata lanciata, i principi di adeguatezza e sostenibilità sono stati riconosciuti come un connubio inscindibile nel panorama pensionistico e sono stati assunti come metro di valutazione di qualunque forma di previdenza.

In buona sostanza, adeguatezza e sostenibilità sono tra loro strettamente correlate: se infatti un sistema pensionistico manifesta problemi di sostenibilità, a lungo andare comporterà pensioni inadeguate. Ma d'altro canto, se le pensioni risultano inadeguate si farà pressione a che ci sia un loro aumento, andando così a comprometterne la sostenibilità. Un regime pensionistico sostenibile deve saper valutare i rapidi cambiamenti del mercato del lavoro, le modalità di finanziamento, le condizioni di ammissibilità, gli andamenti demografici e i *patchwork biographies* (ovvero il susseguirsi di periodi di impiego e periodi di disoccupazione nell'avanzamento professionale di un lavoratore). Queste ultime variabili devono essere adeguatamente calibrate al fine di ottenere un equilibrio tra contributi e diritti acquisiti e tra numero di dipendenti in attività che versano contributi e numero di pensionati beneficiari.

In questo contesto, giova ricordare che il Parlamento europeo ha approvato una risoluzione il 21 maggio 2013 su "Pensioni adeguate, sostenibili e sicure" che porta a compimento il percorso iniziato con il Libro verde "Verso sistemi pensionistici adeguati, sostenibili e sicuri in Europa", del 7 luglio 2010, approvato al Libro bianco pubblicato, non a caso, il 16 febbraio 2012 (Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni)<sup>6</sup>.

Più recentemente, la Commissione europea ha presentato il 27 gennaio 2021 il "Libro Verde sull'invecchiamento demografico della popolazione europea", ove vengono descritti gli effetti che questa tendenza produrrà sull'economia e sulla società. E' infatti evidente che una società che invecchia si traduce sempre più in un aumento dell'accesso alle cure mediche; in un aumento del carico pensionistico per i sistemi previdenziali nazionali, una riduzione della forza lavoro e uno squilibrio nei rapporti intergenerazionali.

Il Libro verde adotta un approccio basato sull'intero arco della vita, perché l'invecchiamento demografico ha un impatto su tutte le generazioni e in tutte le fasi della vita, con la conseguenza che intende promuovere la solidarietà e la responsabilità tra generazioni.

E' necessario che Stati membri, istituzioni europee e tutte le parti sociali interessate devono

---

<sup>6</sup>Il Libro bianco propone in particolare di: creare migliori opportunità per i lavoratori anziani, sollecitando le parti sociali ad adattare il posto di lavoro e le prassi sul mercato del lavoro e facendo ricorso al Fondo sociale europeo per reinserire i lavoratori anziani nel mondo del lavoro; incoraggiare gli Stati membri a promuovere vite lavorative più lunghe, correlando l'età della pensione con la speranza di vita, limitando l'accesso al prepensionamento ed eliminando il divario pensionistico tra gli uomini e le donne.

rispondere insieme, e nell'ambito dei rispettivi ruoli, alla sfida dell'invecchiamento della popolazione. I regimi pensionistici devono contribuire alla crescita europea promuovendo l'invecchiamento attivo ma restando uno strumento adeguato e sostenibile al centro del modello sociale europeo per sostenere il tenore di vita degli anziani in Europa.

### 3 L'ITALIA UN PAESE CHE INVECCHIA

L'Italia è il Paese più anziano al mondo, dopo il Giappone. È una tendenza che sembra irreversibile quella del progressivo invecchiamento della popolazione italiana, come fotografato dalle ultime rilevazioni dell'Istat frutto del censimento 2022. Il confronto tra il numero di anziani e giovani ne è la prova più evidente: l'indice di vecchiaia (che misura il numero persone di 65 anni e più ogni 100 giovani di 0-14 anni) è passato infatti dal 187,6% del 2021 al 193,1% del 2022 (era al 148,7% nel 2011).

L'Italia del 2022 è un Paese in cui a ogni bambino con meno di sei anni corrispondono oltre 5 anziani (5,6). Nel 1971 si contava un anziano per ogni bambino. In cinquant'anni, sottolinea l'Istat, è sempre più sbilanciato il rapporto tra anziani, bambini e giovani tanto che se nel 1971 si contavano 46 over 65 ogni 100 giovani under 15, oggi se ne contano 193.

Uno squilibrio che non potrà non avere ricadute sul sistema lavorativo e previdenziale. Secondo le previsioni dell'istituto di statistica il rapporto tra individui in età lavorativa (15-64 anni) e non (0-14 e 65 anni e più) è passata da circa tre a due nel 2022 e a circa uno a uno nel 2050.

Pur in un quadro di invecchiamento comune, le differenze strutturali tra Nord e Mezzogiorno del Paese si amplificano. Tra le future trasformazioni demografiche, l'Istat evidenzia il marcato processo di invecchiamento del Mezzogiorno. «Per quanto tale ripartizione geografica presenti ancora oggi un profilo per età più giovane, l'età media dei suoi residenti transita da 45,3 anni nel 2022 a 49,9 anni nel 2040 (scenario mediano), sopravanzando il Nord che nel medesimo anno raggiunge un'età media di 49,2 anni, partendo nell'anno base da un livello più alto, ossia 46,6 anni»<sup>7</sup>.

Le nuove previsioni sul futuro demografico del Paese, secondo l'Istat vedono la popolazione in decrescita: da 59 milioni al primo gennaio 2022 a 58,1 mln nel 2030, a 54,4 mln nel 2050 fino a 45,8 mln nel 2080. In crescita le famiglie ma con un numero medio di componenti sempre più piccolo. Meno coppie con figli, più coppie senza: entro il 2042 solo una famiglia su quattro sarà composta da una coppia con figli, più di una su cinque non ne avrà.

La struttura della popolazione è oggetto da anni di uno squilibrio sempre più profondo, dovuto alla combinazione, tipicamente italiana, dell'aumento della longevità e di una fecondità costantemente bassa.

Stabilmente sul podio mondiale dell'invecchiamento, oggi il Paese presenta la seguente articolazione per età: il 12,7% degli individui ha fino a 14 anni di età; il 63,5% tra 15 e 64 anni; il 23,8% dai 65 anni di età in su. Le prospettive future comportano un'amplificazione di tale processo. Nel 2050 le persone di 65 anni e più potrebbero rappresentare il 34,5% del totale secondo lo scenario mediano, mentre l'intervallo di confidenza al 90% presenta un minimo del 33,2% e un massimo del 35,8%. E' indubbio che l'impatto sulle politiche di protezione sociale sarà importante, dovendo fronteggiare fabbisogni per una quota crescente di anziani.

### 4 L'ITALIA, FANALINO DI CODA DELLA NATALITÀ IN EUROPA

L'Italia detiene anche un altro primato: quello della denatalità.

La nostra è una società che si dimostra incapace di garantire il ricambio tra le generazioni, se si pensa che è dal 1977 che in Italia il numero medio di figli per donna è inferiore ai 2, soglia minima per mantenere il livello della popolazione. La rivoluzione degli anni '70 è stata ovunque ma pochi altri

<sup>7</sup> Si veda al riguardo il Rapporto Istat del 28 settembre 2023, PREVISIONI DELLA POPOLAZIONE RESIDENTE E DELLE FAMIGLIE, in <https://www.istat.it/it/files/2023/09/Previsioni-popolazione-e-famiglie.pdf>.

Paesi in Europa registrano una denatalità come la nostra. Il problema è che una crescita zero compromette per il Paese anche la possibilità di avere una crescita sostenibile.

Da ormai dieci anni il numero delle nascite è infatti in costante calo e secondo una recente rilevazione il 51% delle persone tra i 20 e i 40 anni non mostra interesse a diventare genitore; un ulteriore 28% invece un figlio lo vorrebbe, ma prevede che non gli sarà possibile. In particolare, la carenza dei servizi sociali, soprattutto nel Mezzogiorno, ed un insufficiente sostegno alla maternità e paternità fanno sì che il 30% delle madri che hanno un lavoro lo interrompe alla nascita del figlio. Quelli citati sono tutti fattori che influiscono sul bassissimo tasso di natalità, che si registra in Italia da molti anni, ormai fanalino di coda da questo punto di vista, le cui conseguenze negative sulla dinamica di lungo termine della nostra società sono ben note.

D'altra parte, il fenomeno del c.d. "degiovanimento" è addirittura maggiore dell'invecchiamento: per cui annualmente si perdono più giovani di quanti anziani si guadagnino. Tale sconcertante quadro demografico non può però essere adeguatamente analizzato, se non si considerano in parallelo i cambiamenti sociali che interessano i nuclei familiari. Il riferimento è al fatto che la quasi totalità dei paesi europei sembra avere abbandonato il modello tradizionalmente fondato sul *male breadwinner*, e sono in aumento anche le famiglie monoparentali.

Al tempo stesso, non può sottacersi sul fatto che la lotta alle disuguaglianze di genere attraversa gran parte degli Obiettivi dello sviluppo sostenibile e per questo motivo è indispensabile assumere un approccio sistemico al tema.<sup>8</sup>

Insomma ciò che serve è un po' di immaginazione, la volontà culturale e politica di rinfrescare una tradizione familiare un po' ammaccata ma ancora viva, che ha prodotto un modello di sviluppo, e che rimane al fondo dell'identità italiana.

## 5 RIEQUILIBRARE IL WELFARE STATE. L'APPROCCIO DELL'INVECCHIAMENTO ATTIVO

Da qui la necessità di ripensare e riequilibrare il Welfare State. In primo luogo, si è dell'avviso che il sistema dovrebbe incentivare carriere lavorative più lunghe e disincentivare uscite precoci dal mercato lavoro. In altri termini, occorre promuovere vere politiche di invecchiamento attivo, con il coinvolgimento degli enti locali (i comuni in primis), delle parti sociali e dei corpi intermedi, al fine di valorizzare la vecchiaia trasformandola da costo a grande opportunità.

D'altro canto, il concetto di Invecchiamento Attivo è da diversi anni in agenda a livello europeo, perché considerato uno strumento utile per contribuire a risolvere, a tutti i livelli, alcune delle principali sfide legate all'invecchiamento della popolazione: società nel suo complesso, organizzazioni e singoli individui<sup>9</sup>.

Questo approccio è costantemente promosso attraverso una serie di iniziative, mentre in Italia gli sforzi finora compiuti sono molto limitati a livello nazionale; rappresentati da pochi esempi virtuosi a livello regionale<sup>10</sup>; e caratterizzati da una certa vivacità a livello locale, che risulta tuttavia di difficile

<sup>8</sup> E. GIOVANNINI, *L'utopia sostenibile*, Bari-Roma, 2018, p. 111.

<sup>9</sup> A. WALKER-T. MALTBY, *Active ageing: A strategic policy solution to demographic ageing in the European Union*, in *International Journal of Social Welfare*, 2012, 21(1), pp. 117-130; WHO, *Active ageing: a policy framework*, World Health Organization, Geneva, 2002.

<sup>10</sup> A livello regionale, politiche e interventi in tale ambito si sono concretizzati in diversi modi (inclusi, ad esempio, documenti programmatici). Uno studio INRCA (A. PRINCIPI-A. CARSUGHI-C. GAGLIARDI-F. GALASSI-F. PICCININI-M. SOCCI, *Linee guida di valenza regionale in materia di Invecchiamento Attivo*, INRCA – Istituto Nazionale di Riposo e Cura per Anziani, Ancona, 2016) si è concentrato su una mappatura, analisi e valutazione delle leggi regionali (incluse le proposte di legge) in materia. Lo studio ha evidenziato che in sole quattro regioni italiane (Abruzzo, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Umbria) è in vigore una legge che regoli l'invecchiamento attivo in maniera trasversale, prevedendo dunque interventi organici a tal fine. Tra le restanti 16 regioni, solo in cinque (Basilicata, Campania, Piemonte, Sardegna e Sicilia) esistono una o più proposte di legge con tali caratteristiche

mappatura<sup>11</sup>. L'invecchiamento della popolazione rende questo approccio necessario, destinato a creare beneficio non solo del mercato europeo per le persone anziane, ma ad influenzare anche il mercato su una scala più globale. L'approccio dominante al problema dell'invecchiamento è tendenzialmente orientato a prolungare il periodo di vita attiva dei lavoratori e a garantire una maggiore integrazione sociale degli anziani, elaborando un sistema più articolato, con opportune misure per modernizzare i singoli schemi di protezione sociale, valorizzando le strategie di invecchiamento attivo nel campo delle politiche del lavoro e dell'inclusione sociale.

L'approccio dell'invecchiamento attivo, promosso dalla Comunità Europea, spinge nella direzione dell'integrazione delle politiche rivolte all'invecchiamento con l'obiettivo di garantire più a lungo possibile la salute, l'indipendenza e la produttività sociale delle persone, nella convinzione che «l'invecchiamento attivo potrebbe fornire un mezzo importante per fare in modo che la demografia non diventi un ostacolo allo sviluppo sostenibile, per prevenire dei cambiamenti radicali ai sistemi di protezione sociale e per evitare qualsiasi conflitto generazionale e preservare il modello sociale europeo».

Tra le molteplici ragioni per cui vale la pena promuoverlo, v'è anzitutto quella demografica, come si è già detto (l'Europa sta invecchiando ed è sempre più longeva, e ciò è ancor più vero in Italia), aspetto a sua volta strettamente connesso anche a motivi di ordine economico (un numero sempre maggiore di persone in età anziana, se non "produttive" in qualche modo, peserebbe su un numero sempre minore di persone più giovani). Esistono inoltre ragioni culturali, in quanto, diversamente da quanto in parte poteva avvenire in passato, un numero crescente di anziani vuol oggi essere tutt'altro che inoperoso, ha anzi interessi di ogni genere ed è motivato a mantenersi in qualche modo partecipe e solidale<sup>12</sup>.

Altro elemento di importanza non certo secondaria è quello dei benefici diretti per gli individui che invecchiano in maniera attiva, sia sociali che psicologici. Numerosi studi hanno sottolineato questi vantaggi, a livello di benessere psicologico, di qualità della vita e di inclusione sociale<sup>13</sup>.

Gli aspetti positivi non si limitano a queste sfere, ma toccano anche quella della salute fisica, in termini di meno malattie e minor presenza di comorbidità<sup>14</sup>. Peraltro, non è difficile comprendere quanto i benefici sperimentati a livello individuale possano poi ripercuotersi positivamente anche sulla società nel suo complesso. Solo per fare due esempi, possiamo menzionare, da un lato, il prolungato apporto produttivo derivante dall'attività delle persone anziane, esercitata in molti modi diversi (sul mercato del lavoro, come volontariato, in forma di tutoring, ecc.), e dall'altro, il contenimento della spesa per servizi socio-sanitari e consumo di farmaci, come conseguenza del loro minor utilizzo da parte di chi si spende nelle varie forme di invecchiamento attivo. Per questo motivo e considerati i vantaggi per tutte le parti in gioco, l'invecchiamento attivo è stato descritto come un concetto "win-win"<sup>15</sup>.

Con l'assunzione del paradigma dell'invecchiamento attivo si supera infatti quella visione dell'età anziana che ancor oggi purtroppo viene riproposta come una fase passiva dell'esistenza,

<sup>11</sup> MINISTERO DEL LAVORO e DELLE POLITICHE SOCIALI, *Report for Italy for the third review and appraisal cycle of the implementation of the Madrid International Plan of Action on Ageing and its regional implementation strategy* (MIPAA/RIS) 2012-2017, Roma, 2017.

<sup>12</sup> J. SCHIPPERS-A. PRINCIPI, *Organisations' age management of older volunteers: pointing to the future*, in A. PRINCIPI-P.H. JENSEN-G. LAMURA (eds.), *Active ageing: voluntary work by older people in Europe*, Bristol, 2014, pp. 297-312.

<sup>13</sup> P.A. THOITS-L.N. HEWITT, *Volunteer work and well-being*, in *Journal of Health and Social Behavior*, 2001, 42(2), pp. 115-131; M. SILVERSTEIN-M.G. PARKER., *Leisure activities and quality of life among the oldest old in Sweden*, in *Research on Aging*, 2002, 24(5), pp. 528-547; A. EHLERS-G. NAEGELE-M. REICHERT, *Volunteering by older people in the EU*, Eurofound, Dublin, 2011.

<sup>14</sup> Y. LI-K.F. FERRARO, *Volunteering in middle and later life: is health a benefit, barrier or both?*, in *Social Forces*, 2006, 85(1), pp. 497-519.

<sup>15</sup> N. MORROW-HOWELL, *Volunteering in later life: research frontiers*, in *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 2010, 65(4) pp. S461.S469

caratterizzata da bisogni di assistenza e marginalità sociale <sup>16</sup>, a favore di una visione della persona anziana come risorsa e protagonista della vita sociale <sup>17</sup>.

Inoltre, esso costituisce una dimensione trasversale degli interventi per il lavoro, il welfare e lo sviluppo di grande importanza per l'Italia. L'andamento demografico, che vede l'Italia come il paese occidentale con la maggior speranza di vita e con una popolazione giovane al di sotto della media europea, e quello occupazionale, che vede un aumento della popolazione in pensione ed una diminuzione del numero dei giovani attivi e al lavoro, rende del tutto evidente come il tema in questione sia ormai, da tempo, fondamentale per creare un sistema economico, di welfare e del lavoro sostenibile per le future generazioni. Le ragioni della centralità delle politiche e delle misure per l'invecchiamento attivo nel sistema italiano sono davvero molteplici come si è già detto, di natura finanziaria e previdenziale da un lato, sociale e culturale, dall'altro.

Appare dunque comune il richiamo non tanto a rovesciare il rapporto lungo il proprio asse, bensì a modificare gli assetti affinché sia le giovani generazioni sia quelle più anziane aumentino la loro propensione a partecipare al mercato del lavoro, con il sostegno di specifiche misure di politica pubblica (del lavoro, previdenziale, formativa) e la complicità da parte delle aziende, il che conduce a interpretare la figura del lavoratore anziano in termini completamente differenti, anche solo rispetto a quelli del recente passato, e tali da giustificare la necessità di dedicare al tema una particolare attenzione <sup>18</sup>.

Questi aspetti, infatti, che assumono un valore trasversale in riferimento al lavoro degli anziani, possono essere adottati come criterio di riferimento anche nel caso dei lavoratori che si mostrano ancora disponibili a dare il proprio contributo all'azienda, anche in termini di trasmissione dei saperi di cui sono depositari alle generazioni dei lavoratori più giovani o ai neoassunti. La priorità italiana non è allontanare persone che ancora possono dare molto alla società e al lavoro anche se da noi è mancata la possibilità di mettere in campo le misure necessarie per la promozione dell'invecchiamento attivo, che in altri Paesi costituiscono, sotto il titolo dell'active ageing, un capitolo molto importante del sistema del welfare e del workfare. Deve tuttavia rilevarsi che il successo delle politiche per promuovere l'invecchiamento attivo dipende largamente dalla presenza o meno di cambiamenti nelle strategie, sia all'interno della singola azienda, che nel mercato del lavoro in generale, riguardo alla gestione delle risorse umane e del fattore età (il c.d. age management) <sup>19</sup>.

La creazione di valore aziendale e sociale attraverso la seniorship richiederebbe, in altre parole, un ripensamento delle politiche del personale nei confronti dell'aged workforce, con particolare riferimento al rewarding, alla formazione ed allo sviluppo, all'organizzazione del lavoro, alla definizione delle strutture organizzative, dei ruoli ed alla programmazione delle carriere. Assume particolare rilievo anche l'accompagnamento delle politiche del personale verso l'ageing, con un adeguato processo di comunicazione sia all'interno che all'esterno delle aziende. In verità, non sembra che nel complesso le aziende abbiano reagito velocemente a questa tendenza, impostando riflessioni e realizzando azioni integrate per gestire diversamente questa popolazione. Si notano infatti solo interventi parziali e limitati, e sembra che manchi una articolata "politica attiva" da parte delle aziende

<sup>16</sup> E. CUMMING-E.W. HENRY, *Growing old*, New York, 1961.

<sup>17</sup> A. WALKER, *The future of ageing research in Europe: a road map*, Sheffield, 2011.

<sup>18</sup> F. MARCALETTI, *L'orizzonte del lavoro. Il prolungamento dell'esperienza professionale nell'ageing society*, Milano, 2007.

<sup>19</sup> Un caso di successo citato in letteratura è quello iniziato nel 2007 in uno stabilimento BMW nella Baviera meridionale. Si è trattato di un esperimento pilota nell'unità cambi caratterizzato dalla costruzione della cosiddetta 'linea dei pensionati', composta per circa il 30% da over 50 anni e per il 18% di operai con età inferiore ai 30 anni. Vi è stato un forte coinvolgimento dei lavoratori nelle scelte organizzative e l'esperienza pilota ha generato incrementi di produttività, diminuzioni dell'assenteismo e grande affiatamento dei gruppi di lavoro, con un ridottissimo investimento. In particolare l'investimento è servito a realizzare, anche con la consulenza di fisioterapisti, modifiche sia dell'organizzazione che della fabbrica e delle attrezzature di lavoro, dai pavimenti in legno, alla tipologia delle calzature e delle sedie, ai monitor orientabili, alle lenti di ingrandimento, alla tipologia dei tavoli di lavoro ed all'ingrandimento dei caratteri sugli screen saver. Sull'argomento, vedi C. LOCH-F. STINGH-N. BAUER-H. MAUERMANN, *How BMW is defusing the demographic time bomb*, in *Harvard Business Review*, 2010.

nei confronti dell'ageing.

Questa appare come una scelta miope, perché non tiene conto delle specificità di questo segmento di lavoratori, peraltro crescente in maniera significativa, che equivale a distruggere “valore” aziendale, oltre che sociale. I senior infatti possono essere un punto fondamentale di snodo nel trasferimento di competenze, di esperienze, di professionalità e di motivazione alle risorse più giovani. Peraltro, mantenere una loro adeguata motivazione può sicuramente generare effetti positivi sui risultati aziendali, perché si tratta di risorse professionalmente mature e quindi in grado di apportare significativi contributi, in termini di conoscenze sui prodotti, sui processi e sul mercato<sup>20</sup>.

Infine, merita ricordare il recente schema di decreto legislativo, di attuazione della cd. “Legge Delega non autosufficienza” (legge 23 marzo 2023, n. 33), che si propone di migliorare la qualità della vita degli anziani attraverso misure innovative e integrate. In particolare, si concentra sull'introduzione di misure specifiche per prevenire la fragilità delle persone anziane, favorendo la loro salute e promuovendo un invecchiamento attivo. Un aspetto chiave è la promozione di strumenti di sanità preventiva e telemedicina presso il domicilio degli anziani, contribuendo così a monitorare e gestire la loro salute in modo tempestivo. Viene inoltre prevista la coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (senior cohousing) e la coabitazione intergenerazionale (cohousing intergenerazionale), lo sviluppo di forme di turismo del benessere e di turismo lento, nonché volte a riordinare, semplificare, coordinare e rendere più efficaci le attività di assistenza sociale, sanitaria e sociosanitaria per le persone anziane non autosufficienti, anche attraverso il coordinamento e il riordino delle risorse disponibili e ad assicurare la sostenibilità economica e la flessibilità dei servizi di cura e assistenza a lungo termine per le persone anziane e per le persone anziane non autosufficienti. Nel Decreto viene anche precisata la semantica della persona anziana (over 65 anni) e grande anziana (Over 80).

Un ruolo strategico nell'elaborazione delle politiche attive per le persone anziane viene ricoperto dal Comitato interministeriale per le politiche in favore della popolazione anziana (CIPA) che, tenuto conto dei livelli essenziali di assistenza (LEA) e dei livelli essenziali delle prestazioni sociali (LEPS) vigenti, e previa intesa in sede di Conferenza unificata, indica nel «Piano nazionale per l'invecchiamento attivo, l'inclusione sociale e la prevenzione delle fragilità nella popolazione anziana» (previsto nella Legge 33/2023 già citata) i criteri generali per l'elaborazione dei progetti di promozione della salute e dell'invecchiamento attivo, degli interventi di prevenzione della fragilità e dell'esclusione sociale e civile, nonché dei servizi di carattere sociale, sanitario o sociosanitario, da attuare a livello regionale e locale.

## 6 GLI INCENTIVI PER LA NATALITÀ. I LIMITI DELLE ULTIME RIFORME

Non solo l'invecchiamento attivo rappresenta la strada maestra da percorrere per gestire la sfida demografica e prevenire il problema della non autosufficienza delle persone anziane. Anche la maternità merita sicuramente strumenti di protezione e sostegno più ampi ed efficaci di quelli esistenti; e, del resto, la necessità di una “protezione sociale” delle donne è stata evidenziata da subito dalla dottrina<sup>21</sup>, in ragione dell’“insicurezza” del loro status, aumentata da quando il principio della divisione del lavoro ha assunto una rilevanza qualitativa. Una seria politica demografica (e di genere) passa dunque attraverso una risistemazione complessiva e un potenziamento della strumentazione giuridica di sostegno della maternità e della natalità.

Ed è da ritenere che ciò implichi, in via di massima: nel settore previdenziale, l'attivazione di una riorganizzazione-razionalizzazione complessiva degli strumenti attualmente a disposizione che tenda a superare sperequazioni, erogazioni “a pioggia”, interventi più o meno estemporanei; nel settore

<sup>20</sup> T. TREU (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, Bologna, 2012; T. TREU (a cura di), *Welfare aziendale. Migliorare la produttività ed il benessere dei dipendenti*, Milano, 2013.

<sup>21</sup> M.S. GIANNINI, *Profili costituzionali della protezione sociale delle categorie lavoratrici*, in *Riv. giur. lav.*, fasc. 1, 1953, p. 2.

dei servizi, politiche coordinate ed efficaci, nei vari ambiti di competenza territoriale, su asili, mense scolastiche realmente “inclusive”, assistenza all’infanzia, istruzione giovanile; nel settore delle discipline del lavoro, più spazio e più risorse, in particolare, per i tempi di cura genitoriale per la praticabilità di forme di telelavoro (o di smart working) delle lavoratrici madri<sup>22</sup>

In questa prospettiva, alla luce dei cambiamenti economici, sociali e demografici che interessano la nostra società: da un lato, l’ingresso delle donne nel mercato del lavoro e la difficoltà di conciliare il ruolo genitoriale e lavorativo, dall’altro, l’invecchiamento della popolazione e la necessità di assistenza degli anziani, il tema della conciliazione vita-lavoro assume sempre più importanza<sup>23</sup>.

Al riguardo, vanno infatti ricordati il d.lgs. 15 giugno 2015, n. 80 (recante misure per la conciliazione delle esigenze di cura, di vita e lavoro), la legge 22 maggio 2017, n. 81, artt. 18-23, il c.d. Family Act (legge 7 aprile 2022, n. 32) e, da ultimo, il decreto legislativo 30 giugno 2022, n. 105, di recepimento della direttiva (UE) 2019/1158, relativa “*all’equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza*”.

Con il decreto n. 105 del 2022 entra nell’ordinamento italiano, a pieno regime, la nuova tipologia di congedo di paternità già previsto, in via sperimentale, dalla Legge di Bilancio 2022: un congedo obbligatorio, della durata di 10 giorni lavorativi dal parto e autonomo rispetto al congedo della madre<sup>24</sup>.

Tra le recenti novità, giova inoltre ricordare l’Assegno Unico Universale, introdotto dal D.Lgs. 230/2021, a decorrere dal 1° marzo 2022 per i figli a carico (cioè per quelli facenti parte del nucleo familiare ai fini ISEE), che costituisce un beneficio economico attribuito, su base mensile, per il periodo compreso tra marzo di ciascun anno e febbraio dell’anno successivo, ai nuclei familiari sulla base della condizione economica del nucleo, certificata dal modello ISEE<sup>25</sup>.

L’assegno unico e universale spetta alle famiglie con figli a carico, già dal settimo mese di gravidanza fino al compimento dei 21 anni, e senza limiti di età per figli con disabilità. Questa misura ha assorbito, a far data dal 1° marzo 2022, tutte le agevolazioni previste a tutela della famiglia, quali: il bonus premio alla nascita o all’adozione, l’assegno di natalità, l’assegno al nucleo familiare con almeno tre figli, gli assegni familiari e le detrazioni fiscali per figli fino a 21 anni.

Con la Legge di bilancio 2023 (legge n.197/2022, art.1 commi 357 e 358) sono state apportate modifiche al riguardo, che prevedono un aumento degli importi per i nuclei con figli minori, figli maggiorenni disabili e per i nuclei con quattro o più figli.

Quanto invece alle principali misure previste nella Legge di Bilancio 2024 (legge 30 dicembre 2023, n. 213), vanno ricordate il Bonus per mamme lavoratrici, il congedo parentale retribuito all’80%, l’aumento del bonus nido, ma si ritiene che esse appaiono troppo limitate nelle risorse e nel numero di beneficiari per invertire il trend. Si consideri che l’art. 1, commi da 180 a 182, della legge n. 213/2023 ha introdotto, a domanda della dipendente, un esonero del 100 per cento della quota dei contributi previdenziali per l’invalidità, la vecchiaia e i superstiti a carico del lavoratore nel limite massimo annuo di 3.000 euro riparametrato su base mensile.

Il 31 gennaio 2024 è stata emanata la Circolare n. 27, con la quale l’INPS ha diramato le

<sup>22</sup> M. MAGNANI, *La famiglia nel diritto del lavoro*, in *Arg. dir. lav.*, n. 4-5/2012, p. 853

<sup>23</sup> Si pensi che l’Italia perderà nei prossimi 45 anni circa 6,8 milioni di abitanti. Una cifra davvero preoccupante, che equivarrebbe oggi ad una perdita del 11% circa della popolazione totale. Il Rapporto dell’Istat 2022, che fotografa l’Italia, parla ancora una volta di «inverno demografico» per sottolineare il tracollo delle nascite nel nostro Paese.

<sup>24</sup> È fruibile dal padre lavoratore nell’arco temporale che va dai 2 mesi precedenti ai 5 successivi al parto, sia in caso di nascita che di morte perinatale del bambino. Si tratta di un diritto autonomo e distinto spettante al padre lavoratore che si affianca al congedo di paternità cosiddetto “alternativo”, disciplinato dall’articolo 28 del Decreto Legislativo n. 151 del 2001 (Testo Unico in materia di tutela e sostegno della maternità e della paternità). Tale congedo infatti, spetta soltanto nei gravi casi di morte, grave infermità o abbandono del bambino da parte della madre. Infine, sono estesi da 10 a 11 mesi, i termini per la durata complessiva del diritto al congedo parentale spettante al genitore solo, nell’ottica di una maggior tutela per i nuclei familiari monoparentali;

<sup>25</sup> Si ricorda che l’importo dell’Assegno Unico Universale varia con il variare dell’ISEE, ed è riconosciuto in misura piena ai nuclei familiari con figli minori con un ISEE pari o inferiore a 15.000 euro, riducendosi gradualmente fino all’importo minimo per nuclei con ISEE pari a 40.000 euro.

indicazioni e istruzioni, in base alle quali possono chiedere l'esonero: le madri con due figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, fino al compimento del decimo anno di età del figlio più piccolo (in via sperimentale per il solo anno 2024); le madri con tre o più figli con rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato, fino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio più piccolo (fino al 31 dicembre 2026).

Ed invero, più che per la natalità, la Manovra sembra essere stata pensata per le famiglie. La Legge prevede, infatti, sostegni per chi ha già figli e figlie, ma c'è poco che possa influenzare le intenzioni di fecondità dei giovani. Si è infatti dell'avviso che, se gli interventi avessero voluto davvero sostenere le nascite, avrebbero dovuto riguardare anzitutto l'assegno unico. Occorrerebbe renderlo davvero universale e automatico, perché, fermo restando il maggiore sostegno a chi ne ha più bisogno, se si vuole combattere la denatalità il messaggio da trasmettere è che avere figli è un valore indipendente dall'Isee.

## 7 RIDURRE L'INSTABILITÀ DEI RAPPORTI DI LAVORO PER I GIOVANI

In questo contesto, sembra non contestabile all'osservatore che, diversamente dalla generazione dei pensionandi, per i giovani, spesso oramai quarantenni, prevale l'instabilità dei rapporti, la compressione degli ammortizzatori, il depauperamento dei futuri trattamenti pensionistici (con l'effetto moltiplicatore del sommarsi del contributivo con la precarizzazione).<sup>26</sup>

Parlare di giovani significa contrastare la precarietà ma combattere anche il fenomeno dei c.d. Neet. Non può infatti trascurarsi che, come rileva l'Istat, la dimensione con maggiori difficoltà è quella di istruzione e lavoro. In particolare, circa 1,7 milioni di giovani, quasi un quinto di chi ha tra 15 e 29 anni, non studia, non lavora e non è inserito in percorsi di formazione (i cosiddetti Neet). La quota di Neet cala fino a tornare a un livello prossimo al minimo del 2007, ma resta sopra la media Ue di oltre 7 punti e più bassa solo a quello della Romania.

Il fenomeno dei Neet interessa in misura maggiore le ragazze (20,5%) e, soprattutto, i residenti nelle regioni del Mezzogiorno (27,9%) e gli stranieri (28,8%). In Sicilia i sono quasi un terzo dei giovani tra i 15 e i 29 anni, mentre la quota raggiunge il valore minimo, 9,9%, nella Provincia autonoma di Bolzano. L'incidenza dei Neet diminuisce al crescere del titolo di studio: è di circa il 20% tra i giovani diplomati o con al più la licenza media, mentre si ferma al 14% tra i laureati.

È un fenomeno che si associa a un tasso di disoccupazione giovanile elevato (il 18%, quasi 7 punti superiore a quello medio europeo), con una quota di giovani in cerca di lavoro da almeno 12 mesi tripla (8,8%) rispetto alla media europea (2,8%). Circa un terzo dei Neet (559 mila) è disoccupato, nella metà dei casi da almeno 12 mesi (il 62,9% nel Mezzogiorno, contro il 39,5% nel Nord). Mentre quasi il 38% dei Neet (629 mila) non cerca lavoro né è disponibile a lavorare immediatamente. Quest'ultimo gruppo si divide tra chi è in attesa di intraprendere un percorso formativo (il 47,5% tra i ragazzi), chi dichiara motivi di cura dei figli o di altri familiari non autosufficienti (il 46,2% tra le ragazze) e chi indica problemi di salute; solo il 3,3% dichiara di non avere interesse o bisogno di lavorare. Oltre tre quarti dei Neet vivono da figli ancora nella famiglia di origine e solo un terzo ha avuto precedenti esperienze lavorative, un valore che varia tra il 6,8% per chi ha meno di 20 anni, il 46,7% per chi ha 25-29 anni

Sembra difficile prefigurare percorsi che consentano il recupero di una sostanziale parità di trattamento e di tutele.

Irreversibile appare, inoltre, la riforma pensionistica quanto alla generalizzazione del contributivo. Una manovra quest'ultima che tenderebbe a premiare i pensionati, che già percepirebbero assegni più generosi di quelli che spetterebbero loro da logica attuariale, piuttosto che i giovani, depauperati invece da decenni di politiche miopi, e sui quali graverà l'aumento del debito pensionistico. Sembra dunque difficile un ritorno ad uno statuto protettivo pieno. La disparità di

<sup>26</sup> Sia consentito il rinvio a A.M.BATTISTI, *Lavoro sostenibile, imperativo per il futuro*, Torino, 2018, passim.

trattamento tra generazioni c'è stata e permarrà<sup>27</sup>.

Le uniche compensazioni possibili sembrano quelle offerte dal prolungamento del sostegno familiare e da un'apertura del welfare ad universalizzazioni inclusive degli inoccupati. Del resto, parte della responsabilità di tale situazione parrebbe imputarsi alla struttura del vigente sistema previdenziale, che resta accentrato sul modello tradizionale di lavoro subordinato, a tempo pieno continuativo e di lunga durata; per effetto di tale “imprinting”, la vigente disciplina pensionistica continua a raccordarsi infatti a tale modello su base di criteri rispondenti in massima parte a logiche di scambio o se si preferisce “retributive”.

## 8 RIVEDERE IL SISTEMA PENSIONISTICO ATTUALE

Il sistema Paese finisce per avvitarci su se stesso e, quindi, con l'attuale squilibrio tra anziani in pensione e under quarantenni senza lavoro, il sistema non potrà reggere a lungo. Il timore dell'insostenibilità finanziaria è stato per questo motivo alla base dei più recenti interventi messi in atto in materia pensionistica, volti a realizzare ulteriori e più rapidi incrementi cogenti dell'età pensionabile, attraverso l'adeguamento alla speranza di vita.

I provvedimenti grandi e piccoli varati dopo il 1995 sono quasi trenta, molti dei quali hanno “smontato” i precedenti. Corsi e ricorsi “vichiani” non aiutano però il sistema pensionistico italiano a progredire. Inoltre, deve rilevarsi che le riforme degli ultimi anni, che hanno cercato di migliorare la sostenibilità finanziaria ed evitare una crescita non controllata del debito, che si ripercuoterebbe sulla qualità di vita delle generazioni future, hanno adottato troppo spesso decisioni di emergenza, senza guardare al medio e lungo termine.

In buona sostanza, la tentazione in questo campo è stata ed è tuttora quella di rivedere il sistema pensionistico attuale<sup>28</sup>, per ridurre l'indebitamento pubblico e razionalizzare l'architettura complessiva del nostro sistema di Welfare, senza preoccuparsi però della praticabilità delle soluzioni e della loro sostenibilità in prospettiva intergenerazionale.

Le considerazioni che precedono inducono a ritenere che il regime pensionistico del nostro Paese, troppo spesso valutato esclusivamente in relazione all'impatto della spesa, che ne consegue sulle casse dello Stato, dovrebbe essere giudicato in un'ottica “sistemica”, guardando cioè alla sostenibilità globalmente intesa e riservando particolare attenzione, non solo alla dimensione finanziaria, ma anche agli strumenti e ai modi per garantire le dimensioni di adeguatezza, equità, inclusività, responsabilità e solidarietà tra generazioni.

Ed invece, le principali leggi varate in materia hanno mostrato un favore pregiudiziale per le generazioni presenti, tanto che i costituzionalisti hanno parlato di “presentismo”, a discapito di quelle future, che sono state trascurate.

È chiaro che le generazioni presenti non possono far gravare su quelle future tutti i problemi ad oggi esistenti ma l'insorgenza di tale responsabilità viene identificata soltanto in un'auto obbligazione dei viventi. Difatti, le aspettative delle generazioni future emergono “indirettamente” sotto forma di doveri e di responsabilità morali di quelle attuali. Si ritiene, cioè, che l'umanità oggi debba prendere piena consapevolezza delle proprie responsabilità verso i cittadini del domani, avendo un preciso “obbligo morale” circa il tenere una condotta attenta al futuro ed elaborare delle precise regole che possano indicare la strada da seguire. È solo la volontà della presente generazione che, decidendo autonomamente e gratuitamente di auto-limitarsi, e, ponendosi vincoli giuridici al proprio modello di sviluppo economico e sociale, può porre le basi per garantire condizioni di vita accettabili a chi seguirà; l'avvenire delle future generazioni è rimesso, così, ad un libero e gratuito atto di volontà a favore dei discendenti.

L'attenzione tipica del diritto è infatti sia per i “diritti delle generazioni passate che per quelli delle generazioni future”; tuttavia, sia che si prendano in esame gli uni e gli altri, i diritti generano

<sup>27</sup> R. PESSI, *Ripensare il mercato del lavoro*, in *Riv. dir. sic. soc.*, n. 2/2014, p. 209 ss

<sup>28</sup> G. PROSPERETTI, *Ripensiamo lo Stato Sociale*, cit., p. 203ss.

complessi e controversi “doveri” nelle generazioni presenti/attuali verso il futuro.

Si tratta di quei “doveri inderogabili di solidarietà” di cui parla l’art. 2 della nostra Costituzione; in altri termini, i diritti delle generazioni future emergono indirettamente sotto forma del dovere e dunque della responsabilità che per l’appunto richiama la concretezza di un vincolo giuridico generale. È la concreta responsabilità verso le generazioni future che deve manifestarsi attraverso l’individuazione di precisi doveri inderogabili di solidarietà, giustizia distributiva internazionale e sviluppo sostenibile. Siamo infatti immersi nella storia e non dobbiamo restare intrappolati nella globalizzazione dell’indifferenza e tantomeno dimenticare che ogni generazione ha bisogno di quella precedente ed è debitrice nei confronti di quella che verrà dopo<sup>29</sup>.

Ancora, il secondo comma dell’art. 3 della Costituzione italiana che dichiara «l’impegno della Repubblica a rimuovere gli ostacoli che impediscono il pieno sviluppo della persona umana»: tutte disposizioni che potrebbero assurgere a fondamento del principio di responsabilità intergenerazionale, volti dunque ad individuare dei doveri in capo alle istituzioni attuali, per assicurare il futuro e lo sviluppo della persona umana presente e postera. L’apertura della Carta Costituzionale italiana alla dimensione futura emerge anche dall’idea di «progresso materiale e spirituale» della società, a cui ciascun individuo è chiamato a concorrere, secondo quanto previsto dall’art. 4, comma 2, Cost.; ma anche dal riferimento alla tutela della salute quale interesse collettivo, ai sensi dell’art. 32 Cost., che, permetterebbe di ricomprendere il diritto ad un ambiente salubre, presupposto necessario perché possa perpetuarsi l’umana specie.

Infine, non si può trascurare che la recente LEGGE COSTITUZIONALE 11 febbraio 2022, n. 1, recante *Modifiche agli articoli 9 e 41 della Costituzione*<sup>30</sup> in materia di tutela dell’ambiente, ha introdotto nella nostra Costituzione il concetto di sviluppo sostenibile, così da poter leggere ora all’art. 9, che “La Repubblica (...) tutela l’ambiente, la biodiversità e gli ecosistemi, anche nell’interesse delle future generazioni” e che “la legge dello Stato disciplina i modi e le forme di tutela degli animali”, il che in effetti potrebbe orientare la legislazione futura e le decisioni dei giudici al riconoscimento dell’equità intergenerazionale perché continuità e sicurezza passino da una generazione all’altra, senza quelle incrinature di diritti, certezze ed aspettative da cui le prossime generazioni potrebbero essere colpite.

## 9 UN SISTEMA CONTRIBUTIVO PIÙ EQUO E FLESSIBILE

Le considerazioni che precedono autorizzano il convincimento che sarebbe necessario configurare un sistema contributivo più equo e flessibile, considerato che i giovani risultano i soggetti maggiormente occupati in tipologie lavorative caratterizzate da discontinuità occupazionale. Ciò rende, in effetti, assai più difficile – fino ad impedire anche – la maturazione stessa di quei requisiti amministrativi attraverso i quali la legislazione vigente seleziona i soggetti che giudica meritevoli del diritto a pensione. Da ciò discende, dunque, il progressivo ampliamento dell’area della non protezione e il progressivo indebolimento nei fatti del tradizionale sistema di tutele del corpo sociale nel suo complesso.

Per rendere più equo il sistema, la proposta (dei sindacati) di una pensione contributiva di garanzia per i giovani consentirebbe di inserire elementi di solidarietà all’interno del sistema, agendo attraverso il mix tra anzianità ed età di uscita, una sorta di tutela minima, dunque, legata ai contributi versati ma anche all’età di uscita dal lavoro. Il che vuol dire che più crescono contribuzione ed età anagrafica, più aumenta l’assegno di garanzia, valorizzando tutti i periodi degni di tutela come il

<sup>29</sup> Per una ricostruzione della problematica del nesso diritti/doveri in una prospettiva intergenerazionale, cfr. A. SPADARO, *Dai diritti “individuali” ai doveri “globali”. La giustizia distributiva internazionale nell’età della globalizzazione*, Soveria Mannelli, 2005

<sup>30</sup> Nell’articolo 41 si afferma adesso che “L’iniziativa economica privata (...) non può svolgersi in contrasto con l’utilità sociale o in modo da recare danno alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana, alla salute, all’ambiente” e che “la legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l’attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali e ambientali”.

lavoro di cura, i periodi di disoccupazione, la formazione, le politiche attive, gli stage. Ma occorre fare i conti con le risorse a disposizione, che non ci sono.

Non mancano, peraltro, proposte di calcolare con il contributivo invece che con il retributivo o il misto gli assegni di chi vuole anticipare la pensione, ciò che potrebbe essere una buona soluzione. In proposito, giova ricordare il c.d. sistema delle Quote, in particolare, Quota 103 che permette di andare in pensione a tutti coloro che entro il 31 dicembre 2024 hanno maturato 41 anni di contributi e compiuto 62 anni di età anagrafica. La quantificazione dell'assegno pensionistico sarà calcolato con il sistema retributivo per gli stipendi percepiti fino al 31 dicembre 1995 e con il sistema contributivo per i contributi versati dal primo gennaio 1996<sup>31</sup>.

L'unico modo per introdurre il contributivo per tutti sarebbe quello di rivedere in toto il nostro welfare, ribaricentrandolo sui giovani anziché sugli anziani.

Insomma, per la ripresa dell'economia e dello sviluppo del paese e per dare una risposta e un futuro alle giovani generazioni, bisogna ripartire dal tema della redistribuzione del reddito e del lavoro disponibile, a partire da quello esistente, affiancandolo con un livello accettabile di reddito e di futuro previdenziale. Secondo altri<sup>32</sup>, la logica dovrebbe essere quella di non dare sussidi al "non lavoro" ma piuttosto di aiutare il lavoro; rivisitando, pertanto, quella logica, propria della società industriale, dove solo lo *status* di disoccupato rappresentava il presupposto per l'erogazione dei sussidi.

## 10 COSTRUIRE UN WELFARE PER "L'INCLUSIONE ATTIVA" DI GIOVANI E ANZIANI

D'altro canto, l'interazione tra le numerose riforme pensionistiche, da un lato, e la flessibilizzazione del mercato del lavoro, dall'altro, sollevano dubbi circa l'equità e l'adeguatezza dei trattamenti pensionistici per le generazioni future.

Tale incapacità del sistema previdenziale discende in realtà dal mancato coordinamento fra riforme delle pensioni e trasformazioni nel mercato del lavoro, i cui rischi sono ricaduti interamente su soggetti deboli, con carriere brevi e a intermittenza, con alle spalle una storia contributiva discontinua, privi di grandi prospettive future.

La discontinuità delle carriere lavorative, che risulta fonte di problemi tanto per il mercato del lavoro quanto per il sistema pensionistico, non è un fenomeno degli ultimi tempi, ma affonda le sue radici in epoche ben più remote di quella attuale. Si tratta di un elemento connesso al sistema occupazionale italiano, da sempre terreno fertile per il modello del "male breadwinner", in cui il peso economico ed il sostentamento della famiglia gravano sul solo padre. A confermarlo il fatto che l'intermittenza nasce in principio come caratteristica connessa alla carriera delle donne: quelle che sono riuscite a discostarsi dal ruolo esclusivo di mogli e casalinghe si sono comunque viste costrette ad interrompere per periodi di tempo più o meno lunghi la propria vita lavorativa per dedicarsi a quella familiare, in un Paese che offre poche opportunità di conciliazione delle due sfere.

Alla luce delle considerazioni che precedono, si ritiene pertanto che il futuro del nostro sistema pensionistico dipenda soprattutto dalle politiche riguardanti il mercato del lavoro, a favore dei giovani e delle donne. In buona sostanza, occorre ripensare soprattutto il rapporto tra mercato del lavoro e sistema pensionistico, tuttora modellato su di un lavoratore regolare, anche in funzione delle altre tipologie contrattuali, in modo da assicurare importi di pensione socialmente sostenibili. La società ha doveri di inclusione non inferiori ai doveri di protezione verso gli anziani; serve un "welfare per l'inclusione attiva", rivolto alle fasce più deboli.

Il livello insostenibile dell'indebitamento pubblico, nonché l'azione di governo sempre più

---

<sup>31</sup> Non sono previste depenalizzazioni sull'assegno che si otterrà attraverso Quota 103, ma chi andrà in pensione anticipata non potrà ottenere un importo al massimo cinque volte superiore all'assegno minimo, che per il 2024 è pari a 598,61 euro.

<sup>32</sup> G.PROSPERETTI, *Ripensare lo Stato Sociale*, cit., p. 192-193.

impegnata all'elaborazione di politiche di risparmio, hanno impedito la concretizzazione di una strategia di crescita, continuando ad incidere negativamente sui rapporti tra generazioni, con inevitabili conseguenze sul piano sociale. La soluzione può risiedere dunque solo investendo sulle forme di ricostruzione del tessuto sociale, dei legami e dello scambio reciproco.

Per ricostruire l'equilibrio del sistema occorrerà però agire lungo due direzioni: trattenerne più a lungo la popolazione al lavoro, dal momento che l'idea che, per aumentare gli occupati giovani occorrerebbe mandare in pensione gli anziani non regge. Trattasi di un espediente che ha costituito, negli anni '70 e '80, una delle argomentazioni più persuasive per abbassare l'età di pensionamento e ricorrere così ai prepensionamenti come meccanismo di risoluzione delle crisi aziendali ma con il risultato di far lievitare spesa previdenziale e contributi sociali, rendendo più rigido il bilancio pubblico e ampliando soprattutto il cuneo fiscale, che finisce invece per penalizzare proprio l'occupazione dei giovani<sup>33</sup>.

In secondo luogo, è necessario inserire più rapidamente i giovani nel mercato del lavoro perché, come noto agli addetti ai lavori, la produttività dipende anche dall'età della forza lavoro e, da questo punto di vista, il declino demografico senza sostituzione di forza lavoro giovane contribuisce e contribuirà alla pessima performance della produttività totale dei fattori. In Italia il passato rischia dunque di divorarsi il futuro in un circolo vizioso dove meno investimenti sul domani riducono la speranza, la natalità e la creazione d'impresa e tutto questo a sua volta fa crescere ulteriormente il peso del passato (i pensionati) sul presente e sul futuro (i lavoratori attivi). È vincendo la sfida su questi capitoli fondamentali che il futuro può liberarsi dall'eredità pesante del passato e rimettere in moto il Paese<sup>34</sup>.

Puntando sul capitale umano dei giovani, sulla formazione e ricollocazione degli adulti con un contemporaneo sostegno alle famiglie, sul mantenimento nel mercato del lavoro dei cosiddetti anziani sfruttandone ancora le competenze (al posto di inutili e devianti staffette occupazionali), sulle imprese che generano posti di lavoro (con meno oneri burocratici e meno tassazione), su adeguate politiche di conciliazione per le donne (servizi e non solo incentivi fiscali) potremo fare uscire l'Italia dall'incertezza e dalla sfiducia in cui sembra trovarsi.

È tempo che i giovani diventino protagonisti del mercato del lavoro. Occorre tornare a puntare sui giovani, dando loro un'opportunità anche se il contesto non aiuta e la crisi ancora si fa sentire nella realtà di molti settori e imprese.

D'altro canto, come già detto, sono solo i giovani che possono portare innovazione nelle aziende del Paese. I giovani devono riconquistare il lavoro, inventarlo. Non a caso, i Paesi che investono di meno sulle voci che promuovono i giovani vedono una maggior dipendenza di questi dai genitori, mentre nei Paesi in cui gli investimenti sono maggiori in formazione e opportunità, le nuove generazioni sono attive e protagoniste all'interno di una società che cresce e produce benessere. Esiste, infatti, una stretta relazione tra investimento in ricerca, sviluppo, innovazione e politiche attive, perché consentono ai giovani di camminare con le proprie gambe, di ricoprire ruoli di rilievo e, anziché essere passivamente dipendenti dai genitori, essere attivamente presenti nel mercato del lavoro.

L'obiettivo è dunque quello di rendere i giovani visibili ma soprattutto protagonisti del loro futuro, soggetti attivi – capaci di sopportare le difficoltà del momento presente – disponibili ad accettare le offerte di lavoro, individui capaci di non perdere di vista le proprie *capabilities*, confidando nei loro talenti.

Puntando anche sulla riqualificazione della spesa (dando priorità alle spese ad alto moltiplicatore, che si ripagano e riducono il debito) e della lotta agli sprechi. Il sentiero è stretto ma non strettissimo. Si tratta dunque di costruire un percorso che metta al centro il lavoro e le nuove generazioni, di girare una pagina non particolarmente felice, e che è durata troppo a lungo. E cominciare a costruire, un po' per volta, un nuovo modello di sviluppo centrato sulla sostenibilità

<sup>33</sup> R. PESSI, *Formazione professionale e politica del lavoro*, in *Riv. it. dir. lav.*, 1984, p. 791; D. GAROFALO, *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, Torino, 2013.

<sup>34</sup> L. BECCHETTI, *I capitoli fondamentali per liberarsi dall'eredità pesante*, in [www. avvenire.it](http://www.avvenire.it) del 3 giugno 2015.

(sociale, ambientale, umana) e sul contributo di tutti, ma proprio tutti.

La vera soluzione dovrebbe essere quella dell'inclusione, in modo da prefigurare le condizioni in cui sia i giovani sia gli anziani possano lavorare aiutando, così, ad accrescere il numero degli occupati nel nostro Paese e partecipando a una maggiore creazione di ricchezza e a una maggiore contribuzione al sistema pubblico di welfare. Solo aumentando gli occupati aumenteranno, infatti, le risorse necessarie per sostenere i nuovi bisogni sociali e i crescenti costi di una società che invecchia: spese sanitarie, previdenziali e assistenziali in primis.

Non si tratta di mettere in contrapposizione giovani, adulti e anziani<sup>35</sup>. Ma di capire che senza investimento nei primi e nei secondi non può esservi protezione sostenibile per chi non lavora più. Abbassiamo dunque le luci sulle pensioni e accendiamole sulle politiche per il mercato del lavoro, per la formazione, l'istruzione, il contrasto alla povertà dei minori. Insomma, occorre creare un sistema più equo e "sociale", fondato, oltre che sulla cooperazione tra pubblico e privato, sull'introduzione di strumenti "attivi" ed "inclusivi", ritenuti indispensabili per una riforma che possa consentire - in un'ottica di riequilibrio complessivo della struttura interna della spesa sociale e di graduale travaso di risorse dalla previdenza pensionistica pubblica al settore dell'assistenza e dei servizi alle famiglie - la costruzione di un sistema universale ed efficiente.

---

<sup>35</sup> M.PERSIANI, *Crisi economica e crisi del welfare state*, in *Giorn.dir.lav.rel.ind.*, 2013, p. 659, che parla di solidarietà e reciprocità tra le generazioni, p 661, laddove afferma che "allo stesso modo in cui i lavoratori attuali finanziano, con il loro lavoro, le pensioni di quanto oramai non lavorano più, questi ultimi, subendo una riduzione dei loro trattamenti pensionistici, concorrerebbero a garantire che anche i lavoratori attuali, quando saranno pensionati, possano godere di una tutela previdenziale meno effettiva, ma non di tanto, di quella di cui loro godono oggi".