

# Quale sostenibilità per la longevità?

Ragionando degli effetti  
dell'invecchiamento  
della popolazione sulla società,  
sul mercato del lavoro e sul welfare

a cura di  
Valeria Fili

**ADAPT**  
LABOUR STUDIES  
e-Book series  
n. 95

**ADAPT**  
www.adapt.it  
UNIVERSITY PRESS

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

DIREZIONE

**Domenico Garofalo** (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

**Marina Brollo**

**Laura Calafà**

**Guido Canavesi**

**Paola M.T. Caputi Jambrenghi**

**Daniela Caterino**

**Marco Esposito**

**Valeria Fili**

**Enrico Gagnoli**

**Paolo Gubitta**

**Vito Sandro Leccese**

**Valerio Maio**

**Enrica Morlicchio**

**Alberto Pizzoferrato**

**Simonetta Renga**

**Michele Tiraboschi**

**Anna Trojsi**

**Lucia Valente**

SEGRETERIA DI REDAZIONE

**Laura Magni** (*coordinatore di redazione*)

**Maddalena Magni**

**Pietro Manzella** (*revisore linguistico*)

**ADAPT University Press**

via Garibaldi, 7 – 24122 Bergamo

indirizzo internet [ADAPT University Press](http://ADAPT_University_Press)

indirizzo e-mail: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it)

Il presente volume è stato oggetto di *double blind peer review*, come previsto per ogni pubblicazione della presente collana, secondo un procedimento standard concordato dalla Direzione con il Comitato scientifico e con l'Editore, che ne conserva la relativa documentazione.

# Quale sostenibilità per la longevità?

Ragionando degli effetti  
dell'invecchiamento  
della popolazione sulla società,  
sul mercato del lavoro e sul welfare

a cura di  
Valeria Fili

ISBN 979-12-80922-00-7

Publicato il 14 settembre 2022

Il volume contiene i risultati del *Work Package* n. 4. *Healthy work environment for middle-aged and older workers* (P.I. Valeria Fili) del progetto finanziato dalla Fondazione Friuli dal titolo *ALT FRAILTY - Personalized Health Management of Physical, Mental and Social Frailty in the Elderly*, la cui responsabilità scientifica è del “Gruppo interdisciplinare sull’invecchiamento attivo – Active Ageing Group” dell’Università degli Studi di Udine.

# INDICE

Prefazione <i>di Valeria Fili</i> .....	VII
Longevità <i>vs</i> sostenibilità. Prove di resistenza <i>di Valeria Fili</i> .....	IX

## Sezione I.

### L'età come fattore di fragilità e discriminazione

Persone anziane e fragili: verso nuovi modelli di gestione dell'età <i>di Raffaella Pasquili</i> .....	3
Le fragilità tra poliedricità e multifattorialità <i>di Caterina Mazzanti</i> .....	16
Il lavoratore anziano: un personaggio in cerca di autore <i>di Gianluigi Pezzini</i> .....	30
Il principio di non discriminazione basata sull'età nella giurisprudenza della Corte di giustizia <i>di Elisabetta Bergamini</i> .....	40
L'età come fattore di rischio di discriminazioni multiple <i>di Ida Carla Maggio</i> .....	53

## Sezione II.

### Gli anziani nel mercato del lavoro

Lavoro agile: prima gli anziani? <i>Marina Brollo</i> .....	67
Invecchiamento, lavoro agile e competenze digitali <i>di Massimiliano De Falco</i> .....	82
La realtà virtuale per gli anziani: nuove prospettive per la formazione continua <i>di Fabio Buttussi</i> .....	97
Le misure di sostegno all'occupazione dei lavoratori over 50 nell'era post Covid-19 <i>di Carmela Garofalo</i> .....	103

## Sezione III.

### Anziani e relazioni di cura

Donne che curano: il lavoro delle <i>caregivers</i> in Italia <i>di Anna Zilli</i> .....	121
Il <i>welfare</i> invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti <i>di Gianluca Picco</i> ..	135
Il rapporto medico-paziente come relazione di cura e fiducia e la programmazione condivisa delle cure <i>di Luigi Gaudino</i> .....	151

**Sezione IV.**  
**Longevità e strategie di inclusione**

Invecchiamento attivo e sostenibilità. Il ruolo dell'autonomia collettiva <i>di Nicola Deleonardis</i> .....	165
Agricoltura sociale e invecchiamento attivo: il cammino delle regole <i>di Gioia Maccioni</i> ....	181
Autonomia e mobilità dei soggetti fragili e veicoli a guida autonoma <i>di Rocco Lobianco</i> ....	198
<i>Notizie sugli autori</i> .....	208

## Prefazione

di Valeria Filì

La longevità dà la felicità? Forse, ma dipende dalle condizioni di vita e dal contesto economico, familiare e sociale in cui si è inseriti.

Il sogno delle generazioni che ci hanno preceduto di vivere sempre più a lungo è diventato realtà in Italia e in Europa e, anche se nel 2020 la pandemia da Covid-19 ha fatto diminuire di alcuni mesi l'aspettativa media di vita per uomini e donne rispetto al 2019, i dati (Eurostat) del 2021 indicano già una risalita.

Nei miti e nelle fiabe la tensione verso la longevità si accompagna sempre a quella dell'assenza di malattie: l'elisir di lunga vita non dona, infatti, soltanto l'immortalità ma anche un ottimo stato di salute.

Certo, gli antichi non pensavano alle implicazioni sul mercato del lavoro, sul welfare e sui rapporti intergenerazionali, ma certamente nella mitologia e nella favolistica la longevità non è considerata sempre un bene assoluto, nella consapevolezza delle pesanti ricadute sui delicati equilibri naturali e sociali.

Oggi, occuparsi di longevità è quasi un dovere, per diversi motivi: sia perché è una realtà fenomenica con cui dobbiamo fare i conti come collettività e come individui sia per il rilevante impatto che l'aumento dell'aspettativa di vita ha sull'economia, sul mercato del lavoro e sui sistemi di sicurezza sociale. La responsabilità, prima di tutto morale, che abbiamo nei confronti delle generazioni future ci impone di considerare gli scenari che si stanno delineando e affrontare e guidare i fenomeni in atto.

Vivere più a lungo – senza l'elisir di lunga vita – significa ammalarsi di più ed essere maggiormente esposti al disagio economico e all'emarginazione sociale.

Nelle scienze della vita e nelle scienze sociali è emersa, quindi, l'esigenza di delineare strategie per il così detto “invecchiamento attivo e in buona salute” (*active and healthy ageing*) per poter sopravvivere non solo più a lungo ma anche in condizioni accettabili, dal punto di vista individuale, e sostenibili, dal punto di vista collettivo.

Gli studi in materia di *active and healthy ageing* sono ormai trasversali, proprio perché multidisciplinare deve essere l'approccio alla tematica.

Ricercatori e ricercatrici di tutte le discipline, dalle scienze umane e sociali alle scienze della vita, fino alle scienze dure (STEM) – vista l'essenzialità della tecnologia sotto molteplici aspetti – si stanno occupando di invecchiamento attivo, per analizzare i fenomeni e formulare proposte e strategie per una migliore sopravvivenza delle persone che invecchiano e sostenibilità delle società di appartenenza.

Il presente lavoro collettaneo è frutto di una ricerca multidisciplinare svolta nell'ambito del “Gruppo interdisciplinare sull'invecchiamento attivo – *Active Ageing Group*” dell'Università degli Studi di Udine (1), che dal 2018 ha riunito, in un *network* sinergico

---

(1) [www.uniud.it/activeageing](http://www.uniud.it/activeageing).

e organizzato, tutti i ricercatori e le ricercatrici che afferiscono a vario titolo all'Ateneo friulano e che svolgono attività di ricerca riconducibili al fenomeno dell'invecchiamento in tutte le sue sfaccettature e problematiche.

Questo volume, in particolare, riunisce studiosi e studiose delle scienze giuridiche di diversi settori scientifico-disciplinari e un ricercatore di informatica e contiene i risultati del *Work Package* n. 4, "Healthy work environment for middle-aged and older workers", del progetto finanziato dalla Fondazione Friuli dal titolo "ALT FRAILTY – Personalized Health Management of Physical, Mental and Social Frailty in the Elderly".

Il progetto ALT FRAILTY nel suo complesso è stato gestito dal Comitato Scientifico del citato *Active Ageing Group* ed è stato articolato in 8 *Work Package* in modo da dare una caratterizzazione all'analisi davvero multi e interdisciplinare (2).

In quest'opera collettanea si è scelto di confrontarsi con il macrotema dell'invecchiamento della popolazione analizzando l'età come fattore di fragilità e discriminazione nonché le ricadute della longevità sul mercato del lavoro, sul welfare e sulla società nel suo complesso per mettere a fuoco alcune criticità ed evidenziare strategie di inclusione e sostenibilità possibili.

Trovare la giusta via per affrontare e rendere sostenibili i processi demografici in atto costituisce il nostro lascito testamentario per le future generazioni, affinché non vivano peggio di noi.

Giugno 2022

Valeria Filì

P.I. del *Work Package* n. 4, *Healthy work environment for middle-aged and older workers*,  
del progetto ALT FRAILTY

Componente del Comitato scientifico del "Gruppo interdisciplinare sull'invecchiamento attivo –  
*Active Ageing Group*" dell'Università degli Studi di Udine

\* \* \*

#### *Nota per i lettori e le lettrici*

*Per non compromettere la leggibilità dei saggi contenuti in questo volume, pur nella piena consapevolezza dell'importanza di un uso della lingua italiana rispettoso delle differenze di genere, gli autori e le autrici hanno prevalentemente utilizzato il maschile "inclusivo".*

---

(2) Una parte dei risultati del progetto sono stati resi fruibili anche tramite brevi comunicazioni visibili su YouTube canale PlayUniud: cfr. <https://youtube.com/playlist?list=PL0cDcUAKaLIYcPga5Qzyi-Kjy-mmY-2E>; cfr. anche il convegno finale di disseminazione dei risultati raggiunti <https://youtu.be/gF10afH79Hw>.



## Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza

*di Valeria Filì*

**Abstract** – Longevità *vs* sostenibilità, due concetti che possono essere considerati tanto opposti e inconciliabili quanto armonizzabili e sinergici. Certamente ci si è resi conto che l’agognata longevità non dà la felicità in un contesto sociale, giuridico ed economico non strutturato per affrontarne l’impatto e le conseguenze. L’inverno demografico e la forte denatalità, il basso tasso di occupazione giovanile e femminile, l’impennata della spesa pensionistica e sanitaria, devono stimolare una riflessione profonda e di prospettiva. L’occasione del PNRR porta certamente una nuova spinta per la realizzazione di iniziative volte ad affrontare i fenomeni descritti ma le risorse non sono illimitate e non vanno sprecate. L’invecchiamento della popolazione e i correlati costi del welfare e sociali in senso ampio pongono, dunque, la politica di fronte a decisioni strategiche di medio e lungo termine che condizioneranno inesorabilmente la sostenibilità (per le generazioni future) del nostro attuale sistema di sicurezza sociale.

**Abstract** – Longevity vs sustainability, two concepts that can be considered as opposite and irreconcilable as they are harmonizable and synergistic. Certainly, it has been realized that the longed-for longevity does not give happiness in a social, legal and economic context that is not structured to deal with its impact and consequences. The demographic winter and the high fall in the birth rate, the low employment rate of young people and women, the surge in pension and health spending, must stimulate profound and progressive reflection. The NRRP occasion certainly brings a new push for the implementation of initiatives aimed at addressing the phenomena described but the resources are not unlimited and should not be wasted. The aging of the population and the related welfare and social costs in a broad sense therefore place politics in front of medium and long-term strategic decisions that will inexorably affect the sustainability (for future generations) of our current social security system.

**Sommario:** 1. Nuove sfide per la sostenibilità nell’inverno demografico. – 2. Quando si diventa vecchi? – 3. Nuove tensioni nel mercato del lavoro e nel sistema di sicurezza sociale. – 4. Transizioni occupazionali possibili e crescita sostenibile. – 5. Longevità *vs* sostenibilità: l’invecchiamento attivo per il benessere individuale e collettivo.

### 1. Nuove sfide per la sostenibilità nell’inverno demografico

Nell’ultimo decennio il nostro Paese sta vivendo un vero e proprio inverno demografico <sup>(1)</sup> e, contemporaneamente, la popolazione italiana non è mai stata così longeva.

---

<sup>(1)</sup> Ormai si parla diffusamente di “inverno demografico”, anche se vi è chi preferisce usare l’espressione di “autunno” demografico ritenendo che l’inverno, quindi il peggio, deve ancora venire, cfr. S.

Se a questi fenomeni uniamo i due anni terribili dovuti alla pandemia da Covid-19, la crisi economica in atto, aggravata dalla guerra tra Russia e Ucraina e dalla scarsità di materie prime sui mercati, i cambiamenti climatici e in particolare la siccità che sta caratterizzando l'anno 2022, ci rendiamo conto che stiamo attraversando la tempesta perfetta. L'Italia deve affrontare molte incertezze e cambiamenti, subiti o accompagnati, e, realisticamente, deve fare i conti con i propri numeri.

Il Piano nazionale di ripresa e resilienza, c.d. PNRR, finalmente accende una luce (seppur flebile) sulle dinamiche demografiche e sulle sfide che l'invecchiamento della popolazione e la denatalità pongono all'Italia <sup>(2)</sup>, considerando tra le priorità trasversali le politiche per i giovani (e i bambini), per le donne e per ridurre il divario di cittadinanza e aumentare la coesione sociale, ad esempio con misure per la disabilità e gli anziani non autosufficienti. Chissà se questo basterà per arginare l'onda che si sta per abbattere sulla nostra società!

Delle preoccupanti ripercussioni causate dalla bassa fecondità e dall'aumento delle aspettative di vita ha, da tempo, dovuto prendere atto il legislatore per tentare di correre ai ripari con provvedimenti spesso impopolari; basti pensare alle riforme che hanno modificato il sistema di calcolo delle pensioni da retributivo a contributivo (riforme Dini <sup>(3)</sup> e Fornero <sup>(4)</sup>) e al progressivo (anche se non sempre lineare) innalzamento dell'età pensionabile (riforme Amato <sup>(5)</sup>, Prodi I <sup>(6)</sup>, Maroni <sup>(7)</sup>, Prodi II <sup>(8)</sup> e Monti-Fornero <sup>(9)</sup>).

Dai dati elaborati dall'Istat emerge che nel 2020 è sparita la popolazione di una città grande come Firenze, così accentuandosi, a causa dell'epidemia di Covid-19, un declino in atto dal 2015; infatti, accanto al massimo storico di decessi dal secondo dopoguerra, nel 2020 si è registrato anche il minimo storico di nascite dall'Unità di Italia <sup>(10)</sup>.

Se il quadro di quanto avvenuto è inquietante, le previsioni che l'Istat formula per il futuro lo sono ancora di più, e dovrebbero allertare i decisori politici e tutti coloro che, a vario titolo e livello, governano il Paese.

«Le previsioni sul futuro demografico in Italia restituiscono un potenziale quadro di crisi», scrive Istat, visto che le proiezioni sono di decremento demografico rilevante. Partendo da 59 milioni di popolazione residente nel 2020, si prevede la discesa a 58 milioni nel 2030, 54 milioni nel 2050 e 47 milioni nel 2070 <sup>(11)</sup>. Ovviamente l'Istituto di statistica non ha la sfera di cristallo e le sue previsioni si basano su alcuni scenari

---

MOLINA, *Winter il coming: prepariamoci all'inverno demografico*, 7 giugno 2022, <https://www.neodem.info/2022/06/07/winter-in-coming-prepariamoci-allinverno-demografico/>

<sup>(2)</sup> PNRR, leggilo qui: <https://www.governo.it/sites/governo.it/files/PNRR.pdf>.

<sup>(3)</sup> Art. 1, comma da 6 a 11, l. n. 335/1995.

<sup>(4)</sup> Art. 24, l. n. 214/2011.

<sup>(5)</sup> D.lgs. n. 503/1992.

<sup>(6)</sup> L. n. 449/1997.

<sup>(7)</sup> L. n. 243/2004, d.lgs. n. 252/2005.

<sup>(8)</sup> L. n. 247/2007, l. n. 102/2009.

<sup>(9)</sup> L. n. 214/2011.

<sup>(10)</sup> Cfr. i report dell'ISTAT, *La dinamica demografica durante la pandemia Covid-19. Anno 2020*, 26 marzo 2021, e *Tante cicogne in meno nel 2020*, 17 dicembre 2021, si veda [www.istat.it](http://www.istat.it).

<sup>(11)</sup> ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie. Base 1/1/2020*, 26 novembre 2021, si veda [www.istat.it](http://www.istat.it).

ipotizzabili sulla base dei dati attualmente rilevati, ma è certo che i prossimi anni saranno decisivi per una eventuale inversione di rotta.

Quello che ci raccontano i numeri dell'anagrafe deve essere letto unitamente a quello che ci riporta l'Inps <sup>(12)</sup>: la spesa pensionistica a carico dell'Istituto è pari al 16,3% del PIL e al 28,4% della spesa pubblica, mentre la spesa per le prestazioni a sostegno della genitorialità in rapporto al PIL è pari allo 0,69%.

In controtendenza rispetto alla situazione italiana, nel resto del mondo la popolazione cresce ad una così rapida velocità da far considerare la Terra un "pianeta stretto" <sup>(13)</sup>. Ormai siamo 8 miliardi di esseri umani <sup>(14)</sup> anche se i Paesi contrassegnati dal boom demografico non sono quelli occidentali, ma quelli dell'Africa e dell'Asia. «L'Occidente sta entrando in una fase di declino demografico che continuerà per tutto il resto del secolo» e «in questa prospettiva l'Europa è il continente che più si sta rimpicciolendo» <sup>(15)</sup>; inutile dire che l'Italia indossa la maglia nera per decrescita demografica. Tale situazione influisce in maniera estremamente pesante sulla società italiana e sulla sostenibilità del nostro sistema di welfare, messo seriamente in pericolo da vari fattori che, combinati insieme, ne stanno producendo il potenziale collasso.

Il declino demografico è caratterizzato da una forte riduzione della componente più dinamica, cioè dei giovani, che fungono da motore dello sviluppo e dell'innovazione di un Paese, sulle cui spalle viene scaricata la responsabilità e il costo dei sistemi di sicurezza sociale e di una popolazione sempre più vecchia e colpita da malattie (non solo infettive ma) croniche in aumento.

Siamo irresponsabilmente seduti su di una bomba ad orologeria e rimaniamo immobili invece che cercare di disinnescarla (non potendo fuggire) <sup>(16)</sup>.

## 2. Quando si diventa vecchi?

Per ragionare di politiche di invecchiamento attivo e misure di *age management* va definita o almeno circoscritta l'area di riferimento.

Questa operazione di *actio finium regundorum*, apparentemente semplice, si rivela molto complessa sia nel metodo sia nell'esito, comunque opinabile, approssimativo e mutevole.

Per l'ONU gli anziani sono coloro che hanno superato i 60 anni di età <sup>(17)</sup>, mentre l'Organizzazione mondiale della sanità assume un atteggiamento più flessibile, sottolineando la relatività della definizione e posizionando l'asticella sopra o sotto i 60 anni a seconda delle situazioni e dei territori di riferimento <sup>(18)</sup>.

---

<sup>(12)</sup> INPS, *XX Rapporto annuale*, luglio 2021, e *Appendice statistica*, spec. p. 18, si veda [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>(13)</sup> M. LIVI BACCI, *Il pianeta stretto*, Il Mulino, 2015.

<sup>(14)</sup> Cfr. il demometro di Neodemos, [www.neodemos.info](http://www.neodemos.info).

<sup>(15)</sup> A. ROSINA, *Il destino demografico dell'Occidente tra qualità e quantità*, 2021, in [www.neodemos.info](http://www.neodemos.info).

<sup>(16)</sup> Parla di «silenzio fragoroso nel dibattito pubblico» T. BOERI, *Prefazione*, in L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINA (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Il Mulino, 2018, pp. 8-9. Si veda l'ultimo rapporto di FONDAZIONE NORDEST, *No baby, no PIL*, settembre 2022, [www.fnordest.it](http://www.fnordest.it).

<sup>(17)</sup> UNITED NATIONS, *World Population Ageing* 2013, 2013, si veda [www.un.org](http://www.un.org).

<sup>(18)</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Aging and Health*, <https://www.who.int/news-room/fact-sheets/detail/ageing-and-health>.

In demografia la soglia è sostanzialmente coincidente con il compimento del sessantesimo anno di età <sup>(19)</sup>.

Venendo all'Italia, la Società italiana di gerontologia e geriatria <sup>(20)</sup> nel 2018 ha proposto una definizione dinamica del concetto di anzianità, da collocarsi comunque sopra i 65 anni e spingendosi fino ai 75, qualificando come appartenenti alla “terza età” coloro che sono in buone condizioni di salute, socialmente inseriti e dotati di disponibilità di risorse e sostanzialmente autonomi, e riconducendo alla “quarta età” chi non è autosufficiente ed è colpito da decadimento fisico. Un'altra metodologia riconosciuta dai geriatri italiani è quella di distinguere tra “giovani anziani” (dai 64 ai 74 anni), “anziani” veri e propri (dai 75 agli 84 anni), “grandi vecchi” (da 85 a 99) e “centenari”.

Dal punto di vista giuridico, nel nostro Paese, la nozione di vecchiaia è fortemente condizionata dall'età pensionabile determinata dal legislatore. Ovviamente, sovente accade che una persona al di sotto dell'età pensionabile non sia più in grado di lavorare per sopravvenuti motivi di salute come pure che un soggetto che abbia già oltrepassato la faticosa soglia sia ancora perfettamente capace di svolgere attività lavorative ed extra lavorative.

Il requisito anagrafico per accedere alla pensione di vecchiaia, nel 2022 (come nel 2021), è di 67 anni per chi gode del sistema di calcolo misto (retributivo e contributivo), mentre per coloro a cui si applica il sistema contributivo puro l'asticella si alza fino a 71 anni. Appare quindi chiaro che l'età, in questo caso, costituisce un valore-soglia per l'accessibilità al diritto alla pensione, ma non può essere caricato di un valore aggiuntivo: i “numeri” 67 o 71, prima citati, non hanno infatti un significato *ex se* ma solo in quanto inseriti in algoritmi di matematica attuariale e individuati dal legislatore per scremare tra chi può andare in quiescenza e chi deve ancora restare nel mercato del lavoro.

In ogni caso, per venire incontro ad esigenze di tipo diverso (ma anche a richieste lobbistiche), il legislatore ha dovuto creare numerose eccezioni per consentire uscite anticipate a determinate categorie di persone <sup>(21)</sup> e anche questo relativismo normativo impedisce di far coincidere *in toto* la categoria degli anziani con quella dei pensionati.

L'innalzamento dell'età di accesso alla pensione ha comunque fatto sì che le persone “mature o anziane” <sup>(22)</sup> ultrasessantenni costituiscano una fetta importante della popolazione attiva e concorrano con gli “adulti e i giovani” nel medesimo mercato del lavoro per il reperimento di occasioni di lavoro e il mantenimento delle posizioni occupate. Da non trascurare, inoltre, il forte peso degli “over 60” in politica e nelle organizzazioni sindacali e datoriali.

---

<sup>(19)</sup> Cfr. [www.neodemos.info](http://www.neodemos.info).

<sup>(20)</sup> SIGG-SOCIETÀ ITALIANA DI GERONTOLOGIA E GERIATRIA, *Quando si diventa anziani?* 63° congresso nazionale, novembre 2018, si veda [www.sigg.it](http://www.sigg.it).

<sup>(21)</sup> Cfr. pensione di vecchiaia anticipata, quota 100 o 102, opzione donna, anticipo per precoci e usuranti, APE, RITA.

<sup>(22)</sup> F. MARCALETTI, *Il lavoratore anziano. Molti predicati senza soggetto*, in M. COLASANTO, F. MARCALETTI (a cura di), *Lavoro e invecchiamento attivo. Una ricerca sulle politiche a favore degli over 45*, Franco Angeli, 2007, p. 48 ss.; P. BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, Editoriale scientifica, 2017; V. BORDONE, A. ROSINA, *Percezioni di invecchiamento e stili di vita*, in L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINA (a cura di), *op. cit.*, p. 27 ss.

Con lo scoppio della pandemia di Covid-19 e l'adozione da parte del Governo di misure emergenziali <sup>(23)</sup> è stato introdotto il concetto di “fragilità” per approntare tutele specifiche anticontagio a soggetti ritenuti appartenere alle categorie più a rischio.

Anche l'età è stata presa in considerazione ma non come fattore unico e determinate, viceversa, solo se accompagnata da comorbidità. Il Ministero del lavoro <sup>(24)</sup>, sulla scorta delle analisi effettuate dall'Istituto Superiore di Sanità, ha, infatti, messo in luce che la popolazione con più di 55 anni subisce un rischio più elevato di esito grave o infausto nel caso di infezione da virus SARS-CoV-2 se accompagnata da comorbidità, non essendo, al momento, ravvisabile alcun automatismo tra caratteristiche anagrafiche di una persona e condizione di fragilità <sup>(25)</sup>.

Va però evidenziato che alcune persone anziane posso rientrare nell'area delle persone caratterizzate da fragilità psico-sociale, concetto sfumato che il legislatore non ha normativamente definito ma che si può ricondurre a fenomeni di disagio psichico tale da non rientrare nella vera e propria disabilità. «L'ampia portata della nozione di “salute” accolta dall'Organizzazione Mondiale della Sanità, che si riferisce allo “stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità”, può aprire le porte ad un allargamento del concetto di fragilità» <sup>(26)</sup>. Declinando la nozione di fragilità non solo secondo la prospettiva biomedica, ma anche multidimensionale, si possono ricomprendere in essa le persone affette sia da disturbi mentali lievi sia da forme di neurodiversità, entrambe potenzialmente connesse con l'invecchiamento.

Il punto di approdo di questo *excursus* è la presa d'atto che a fronte di una estrema difficoltà nel creare una omogenea categoria e definirla in relazione a supposte caratteristiche comuni, il diritto chiede certezze e perimetrazioni o almeno approssimazioni che consentano di prevedere una serie di strumenti *ad hoc* per i soggetti da tutelare; sarà, quindi, necessario di volta in volta, in ragione delle strategie o misure che si intendono approntare, definire una età di riferimento per indicare la soglia che determina il passaggio alla c.d. terza età.

### 3. Nuove tensioni nel mercato del lavoro e nel sistema di sicurezza sociale

Il rinvio del pensionamento con l'innalzamento dell'età pensionabile (specie dopo la riforma Monti-Fornero) ha incrementato il bacino dei lavoratori riconducibili alla terza età, che sono stati forzatamente costretti a rimanere attivi nel mercato del lavoro, salvo l'accesso alle vie di fuga nel caso di possesso di specifici requisiti contributivi e anagrafici.

---

<sup>(23)</sup> D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, ADAPT Labour Studies eBook series n. 89, 90, 91, 92 e 93, si veda link <https://moodle.adaptland.it/course/view.php?id=86&section=1>.

<sup>(24)</sup> Circ. Min. lav. 4 settembre 2020, n. 13, si veda [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

<sup>(25)</sup> M. BROLLO, *Lavoro agile per i lavoratori fragili. Lezioni dalla pandemia*, in *ADL*, 2022, n. 3, p. 3.

<sup>(26)</sup> Cfr. C. MAZZANTI, *Le fragilità tra poliedricità e multifattorialità*, e M. BROLLO, *Lavoro agile: prima gli anziani?*, in questo volume.

L'aumento delle speranze di vita, dunque, oltre a mette a dura prova il Welfare, crea nuovi (dis)equilibri nel mercato del lavoro.

In un sistema a ripartizione come il nostro, in cui i contributi versati servono a pagare le pensioni di coloro che sono in quiescenza e non è previsto un accumulo di riserve finanziarie, il flusso delle entrate deve compensare le uscite, perché il bilancio sia almeno in pareggio. Se così non è, il sistema diventa finanziariamente insostenibile richiedendosi misure che consentano un decremento di spese.

Una prima misura passa attraverso l'aumento delle aliquote contributive, pur se in tal modo si aggrava il c.d. cuneo fiscale, già fortemente criticato per la sua notevole incidenza sul costo del lavoro; in alternativa, occorre "alleggerire" l'ammontare delle pensioni, incidendo sul calcolo, passandosi dal sistema retributivo a quello contributivo, ormai generalizzato dal 1° gennaio 2012 (si veda riforma Monti-Fornero); una terza e ultima misura è il rallentamento dell'uscita dei lavoratori e delle lavoratrici dal mercato del lavoro allungando l'età pensionabile (anche questo è stato fatto, da ultimo con la riforma Monti-Fornero), pur nella piena consapevolezza dell'impopolarità di tali decisioni e dell'impatto pesante sulla vita delle persone e delle famiglie.

Gli effetti più eclatanti creati dalla permanenza forzata dei lavoratori anziani nel mercato del lavoro sono sia quello della concorrenza tra le generazioni sia quello dell'obsolescenza delle conoscenze e competenze possedute con connesso potenziale calo di produttività o scarsa adattabilità alle nuove esigenze organizzative specie in un momento di forte transizione verso l'economia c.d. *green* ed ecocompatibile.

Sotto il primo profilo, venendo meno il *turnover*, scricchiola la solidarietà intergenerazionale visto che sullo stesso mercato insistono generazioni molto distanti tra loro; sotto il secondo profilo, per i lavoratori più maturi si aprono scenari tutt'altro che rosei, con riferimento, non solo, alle *chances* di conservazione del posto di lavoro ma anche alla loro rioccupabilità nel caso di disoccupazione.

È ormai acquisito che in una società e in un mondo del lavoro in cui la c.d. rivoluzione tecnologica è una costante, i lavoratori più anziani sono quelli meno adattabili, con competenze che spesso non bastano, non solo, per trovare un nuovo posto di lavoro, ma nemmeno per conservare quello posseduto.

Essenziali, quindi, per non perdere produttività e occupazione sono sia la formazione continua, sui nuovi processi e le nuove tecnologie <sup>(27)</sup>, sia una organizzazione del lavoro meno gerarchica e più reticolare, che consenta alle persone di lavorare per obiettivi, magari anche garantendo una maggiore flessibilità oraria per adeguarsi alle diverse esigenze determinate dall'età più avanzata.

Nelle grandi aziende si ragiona di *age management*, facendosi riferimento a quelle azioni e strategie di *job involvement* <sup>(28)</sup> volte ad affrontare e gestire il fenomeno dell'invecchiamento della forza lavoro e combattere gli stereotipi e le discriminazioni legate all'età (c.d. *ageism*). La resilienza di una organizzazione produttiva alle sfide poste dall'allungamento dell'età pensionabile e dalla sempre più massiccia presenza di lavoratori an-

---

<sup>(27)</sup> A. PEDONE, *La formazione per la transizione o la transizione della formazione? Il digitale e la formazione continua: Micro-credenziali, ILA e innovazione nella formazione in Europa*, in *Professionalità studi*, 2021, n. 4, p. 116 ss.

<sup>(28)</sup> C. TOPPAN (a cura di), *Age Management*, Franco Angeli, 2014.



ziani si misura in termini di impegno, anche tramite la contrattazione collettiva, a trattenere le proprie risorse lavorative e renderle compatibili con i mutamenti organizzativi.

In un quadro normativo purtroppo ancora inconsistente, appaiono molto interessanti alcune iniziative di matrice eurounitaria e transnazionale, seppure non dotate di efficacia vincolante.

Con la decisione n. 940/2011/UE del Parlamento europeo e del Consiglio, adottata in occasione dell'anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra generazioni (2012), si è preso atto che la fascia della popolazione dell'Unione formata dagli ultracinquantenni aumenterà ad un ritmo molto più veloce di quanto non sia mai accaduto in passato così ponendo una serie di nuove sfide per i Paesi membri e le istituzioni eurounitarie. Purtroppo, però, l'azione delle istituzioni europee non è stata solerte come avrebbe dovuto o ci si sarebbe aspettati stante questa pubblica e ufficiale presa di coscienza.

Ai sensi dell'articolo 3, § 3, del Trattato sull'Unione europea, l'Unione combatte l'esclusione sociale e le discriminazioni e promuove la giustizia e la protezione sociali, la parità tra donne e uomini e la solidarietà tra le generazioni. E proprio la solidarietà intergenerazionale scricchiola sotto il peso della insostenibilità dei costi delle pensioni e dell'alto tasso di disoccupazione giovanile.

#### **4. Transizioni occupazionali possibili e crescita sostenibile**

L'Organizzazione mondiale della sanità definisce l'invecchiamento attivo il processo in cui le opportunità di salute, partecipazione e sicurezza sono ottimizzate per migliorare la qualità della vita delle persone che invecchiano <sup>(29)</sup>.

L'invecchiamento attivo consente, dunque, alle persone di realizzare le loro potenzialità di benessere fisico, sociale e psichico durante l'intero arco della vita e di partecipare alla vita sociale e lavorativa, ma ciò non può verificarsi a livello sistemico se non vi è un impegno delle istituzioni nel garantire alle persone mature una adeguata protezione nel lavoro, la necessaria sicurezza sociale e l'accessibilità delle cure nel momento in cui ne hanno bisogno.

Un approccio olistico all'invecchiamento che porti a garantire a tutti (o alla maggioranza) un invecchiamento attivo certamente contribuisce ad incrementare la partecipazione proficua degli anziani al mercato del lavoro e può contribuire ad alleviare il peso delle spese pensionistiche e forse anche di quelle sanitarie, ma non risolve la crisi della solidarietà tra generazioni e non contribuisce ad immettere nuova linfa in un mercato del lavoro asfittico.

Bisogna dunque agire e agire in fretta e su più fronti, per sostenere il Welfare e per dare impulso alla crescita non solo in senso economico.

Per una crescita sostenibile, anche nella traiettoria individuata dall'Agenda 2030 dell'ONU, vanno tenute insieme tutte le componenti del sistema Paese, quindi tanto le vecchie generazioni quanto le giovani, mirando anche ad un incremento della natalità, quindi guardando alle generazioni future. Se si cura solo un aspetto, non si potrà mai ottenere il risultato di una crescita integrata e sostenibile.

---

<sup>(29)</sup> Cfr. WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Active Ageing. A Policy Framework*, 2002.

Nell'inerzia e miopia dei Governi dei Paesi membri dell'UE, appare certamente degno di menzione il tentativo delle parti sociali europee di predisporre, ai sensi dell'articolo 152 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE), un "accordo quadro su invecchiamento attivo e approccio intergenerazionale".

Siglato l'8 marzo 2017 da BusinessEurope, Ueapme, Ceep, Etuc <sup>(30)</sup>, il citato accordo-quadro avrebbe dovuto essere attuato ai sensi dell'articolo 155 del TFUE entro i tre anni successivi, ma così non è avvenuto. Il sistema del dialogo sociale ha quindi dimostrato più lungimiranza delle istituzioni europee, le quali non hanno nemmeno colto la spinta propulsiva che poteva giungere dalla proclamazione, il mese successivo (26 aprile 2017), del "Pilastro europeo dei diritti sociali" nei cui principi si possono agevolmente ricondurre le tematiche legate all'*active and healthy ageing*: dalla formazione e apprendimento permanente alla parità di genere, dalle pari opportunità al sostegno nelle transizioni occupazionali, dalla tutela del reddito a quella della salute, dall'accesso ai servizi essenziali al metodo del dialogo sociale <sup>(31)</sup>.

In ogni caso, nell'accordo-quadro dell'8 marzo 2017 sono stati individuati alcuni strumenti, misure e azioni per facilitare la partecipazione attiva dei lavoratori più anziani nel mercato del lavoro e allo stesso tempo favorire le transizioni generazionali, elaborazioni utili che possono fornire delle rotte da seguire o dei modelli di riferimento per le parti sociali di livello nazionale e transnazionale, volendosi ipotizzare una trasposizione negli ordinamenti dei Paesi membri in autonomia rispetto alle (in)decisioni dei Governi.

Le parole/concetti chiave identificate dalle parti sociali europee sono: "formazione continua", "sviluppo delle competenze digitali", "salute e sicurezza sul lavoro con adattamento dei processi produttivi e delle strategie prevenzionistiche alle caratteristiche dei soggetti più anziani", "spinta verso una revisione della tradizionale organizzazione del lavoro", "recupero della solidarietà intergenerazionale". Ebbene, tramite accordi transnazionali oppure contrattazione di livello nazionale o aziendale, molti degli aspetti citati potrebbero trovare realizzazione in contesti sensibili e lungimiranti, che vogliano rendere resilienti ai cambiamenti demografici le organizzazioni produttive.

Le misure per la permanenza dei *seniores* nel mercato del lavoro devono, in altre parole, avere una duplice finalità: da un lato, rendere ancora utile e produttiva la prestazione dei lavoratori *agé*, valorizzando i loro punti di forza e minimizzando le debolezze; dall'altro, consentire comunque una gestione dei tempi e dei modi di lavoro consoni a persone che, tralasciata una certa soglia d'età, possono manifestare esigenze mutate rispetto al passato, nonché sopravvenute fragilità.

Il contratto di lavoro a tempo parziale <sup>(32)</sup> e il lavoro agile <sup>(33)</sup> sono certamente strumenti che astrattamente consentono la conciliazione delle esigenze di lavoro con quelle personali, ma per funzionare, devono essere declinate in una logica *tailor made* e non standardizzata, senza contare che nel caso del *part-time* resta sempre forte il

---

<sup>(30)</sup> [Accordo-quadro europeo 8 marzo 2017](#).

<sup>(31)</sup> D. IODICE, [Gap intergenerazionale e solidarietà tra i lavoratori. La contrattazione inclusiva come leva del cambiamento nell'era digitale](#), ADAPT University Press, 2020.

<sup>(32)</sup> Artt. 4-12, d.lgs. n. 81/2015.

<sup>(33)</sup> L. n. 81/2017, artt. 18 ss.; si veda anche Protocollo nazionale sul lavoro agile nel settore privato siglato il 7 dicembre 2021 tra il Ministro del lavoro e le parti sociali, si veda <https://www.lavoro.gov.it/notizie/Pagine/Protocollo-Nazionale-sul-Lavoro-Agile-nel-settore-privato.aspx>.



disincentivo dettato dal pregiudizio economico sofferto stante la riduzione della retribuzione.

Con la legge di stabilità per il 2016 <sup>(34)</sup> era stato introdotto una forma di “*part-time agevolato*” diretto ai lavoratori dipendenti del settore privato, che in presenza di determinati requisiti anagrafici e contributivi potevano concordare con il datore di lavoro la riduzione dell’orario di lavoro fino alla data di maturazione del requisito anagrafico per il diritto alla pensione di vecchiaia. I vantaggi per il lavoratore consistevano nel riconoscimento della contribuzione figurativa commisurata alla retribuzione corrispondente alla prestazione lavorativa non effettuata e nel percepimento di una somma, posta a carico del datore di lavoro e non imponibile ai fini previdenziali e fiscali, pari alla contribuzione previdenziale ai fini pensionistici (IVS) commisurata alla prestazione lavorativa non effettuata. L’accesso a tale misura doveva essere autorizzato dall’Inps, su domanda del datore di lavoro e previo accordo tra le parti, nei limiti delle risorse stanziare dalla legge.

Evidentemente la misura non è piaciuta alle aziende o non è stata capita fino in fondo dai lavoratori, tanto che, finanziata per gli anni 2016-2018, poi non è stata riproposta. In realtà si trattava di una staffetta anziani-giovani che permetteva un *commodus discessus* dei *seniores* e l’assunzione di *iuniores* in affiancamento.

Molte imprese, anche per miopia culturale, continuano a preferire la vecchia strada dell’incentivo all’esodo dei lavoratori ritenuti “obsoleti e inutilizzabili”, piuttosto che gestire una uscita di scena a tappe progressive in cui davvero si possa effettuare anche quel trasferimento di conoscenze ed esperienze che è sempre stata la ricchezza dei rapporti intergenerazionali. Ancora oggi il rapporto allievo/a-Maestro/a è un rapporto prezioso e ricercato che dà i suoi frutti sia in termini di produttività sia di socialità.

Il punto però concerne sempre il valore aggiunto che il lavoratore rappresenta per l’impresa: al lavoratore insostituibile o difficilmente sostituibile o comunque utile saranno create le condizioni più favorevoli per il trattenimento in servizio, anche solo al fine del trasferimento dei saperi ai più giovani.

Con riferimento al lavoro in modalità agile <sup>(35)</sup>, l’alternanza tra lo svolgimento della prestazione nella sede aziendale e nel domicilio elettivo consente di venire incontro ad alcune esigenze legate alla terza età e alle eventuali patologie associate. Il lavoro agile può anche essere utilizzato come “accomodamento ragionevole” <sup>(36)</sup> nel caso di fragilità per motivi di salute, anche a prescindere dall’emergenza Covid-19 e dalla disabilità vera e propria <sup>(37)</sup>.

Un’altra leva che può servire è quella degli incentivi economici o normativi <sup>(38)</sup> predisposti dal legislatore al fine di rendere conveniente l’assunzione e l’occupazione di

<sup>(34)</sup> Art. 1, comma 284, l. n. 208/2015, come modificato dall’art. 2-*quater*, comma 3, d.l. n. 210/2015, convertito con modificazioni in l. n. 21/2016; d.m. 7 aprile 2016; circ. Inps n. 90/2016.

<sup>(35)</sup> Cfr. M. BROLLO, M. DEL CONTE, M. MARTONE, C. SPINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili lavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2022; M. MARTONE (a cura di) *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l’emergenza*, La Tribuna, 2020.

<sup>(36)</sup> D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, n. 6, pp. 1211-1247.

<sup>(37)</sup> Si vedano M. BROLLO, *Lavoro agile: prima gli anziani?*, cit., e C. MAZZANTI, *op. cit.*

<sup>(38)</sup> Si veda art. 4, comma 8 ss., l. n. 92/2012; art. 29 ss. del d.lgs. n. 150/2015.

categorie di lavoratori tendenzialmente svantaggiati nel mercato del lavoro. Per i lavoratori ultracinquantenni <sup>(39)</sup>, quale forma strutturale di incentivo, è previsto lo sgravio contributivo del 50% in caso di assunzione, purché il soggetto sia disoccupato da oltre dodici mesi, e la durata del beneficio è variabile in ragione del tipo di contratto stipulato <sup>(40)</sup>.

Va da sé che il fattore età si intreccia con altre caratteristiche della persona - disoccupazione di lungo periodo, collocazione territoriale, genere, disabilità - così da consentire ai soggetti *agé* di accedere ad ulteriori categorie di incentivi <sup>(41)</sup>.

Una forma in senso atecnico di incentivo per il trattenimento nel mercato del lavoro dei lavoratori più anziani è quella del cumulo del reddito da lavoro con il trattamento pensionistico <sup>(42)</sup>, però escluso nelle ipotesi di “prepensionamento” (c.d. “quota 100”, ora diventata “102”, ovvero c.d. “opzione donna”) <sup>(43)</sup>, esclusione che funge quasi da sanzione a carico di chi esce dal mercato del lavoro anticipatamente rispetto all’età pensionabile di vecchiaia.

Se da un lato, la cumulabilità della pensione con la retribuzione o compenso disincentivata (almeno in teoria) effetti perversi, come il lavoro sommerso, dall’altro lato, non diminuisce la concorrenza anziani-giovani e quindi inibisce la auspicata staffetta generazionale. Su questo punto, però, merita evidenziare che i dati del 2020 raccolti ed elaborati dall’Inps <sup>(44)</sup> dimostrano che le uscite con quota 100 non hanno portato ad un significativo incremento di nuove assunzioni, come ipotizzato dall’allora maggioranza di Governo (Lega-5 Stelle) che ha voluto fortemente quella misura, ma è anche vero che a causa della pandemia di Covid-19 il 2020 non può essere considerato un anno probante a questi fini.

Per chiudere la carrellata sulle iniziative censite, va detto che alcune Regioni <sup>(45)</sup> hanno cominciato ad adottare misure per l’invecchiamento attivo, ovviamente nei limiti delle loro competenze sancite dalla Costituzione (articolo 117). Quello che si intravede nell’impegno dei legislatori regionali è la volontà di favorire l’autonomia delle persone anziane e il loro benessere psico-fisico promuovendo interventi nei diversi ambiti (salute, politiche sociali, lavoro, formazione professionale, cultura, turismo, sport, impegno civile e del volontariato) e stimolando azioni mirate degli *stakeholders*. Per le Regioni il macigno è, ovviamente, rappresentato dalla spesa sanitaria, che certamente aumenta anche in ragione all’invecchiamento e quindi migliorare il benessere esistenziale delle persone della “terza” e anche della “quarta età”, può consentire di tenere sotto controllo la spesa sanitaria e socio-assistenziale.

---

<sup>(39)</sup> Si veda art. 2, punto 4, lett. *d*, del regolamento UE n. 651/2014.

<sup>(40)</sup> Art. 4, commi 8-10, l. n. 91/2012.

<sup>(41)</sup> *Amplius* C. GAROFALO, *Le politiche per l’occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2021; si veda anche C. GAROFALO, *Le misure di sostegno all’occupazione dei lavoratori over 50 nell’era post Covid-19*, in questo volume.

<sup>(42)</sup> Art. 19, d.l. n. 112/2008, conv. in l. n. 133/2008; circ. Inps n. 108/2008.

<sup>(43)</sup> Art. 14, comma 3, d.l. n. 4/2019, conv. con modif. in l. n. 26/2019, e art. 1, comma 87, l. n. 234/2021.

<sup>(44)</sup> INPS, *XX Rapporto annuale*, luglio 2021, p.120, si veda [www.inps.it](http://www.inps.it).

<sup>(45)</sup> Cfr. ad es. l.r. Friuli Venezia Giulia n. 22/2014; l.r. Veneto n. 23/2017; l.r. Piemonte n. 17/2019; l.r. Marche n. 1/2019; si veda l.r. Puglia n. 16/2019.

## 5. Longevità vs sostenibilità: l'invecchiamento attivo per il benessere individuale e collettivo

La longevità, dunque, non dà la felicità, quantomeno ad un “sistema Paese” che comincia a vedere una crescita sproporzionata della spesa pensionistica rispetto alla capacità di sostenerla tramite la contribuzione versata dai lavoratori attivi. Inoltre, le strutturali difficoltà di crescita economica, di basso tasso di occupazione femminile e giovanile e la denatalità, sembrano preludere a un declino del nostro bel Paese sulla scena internazionale, salvo non invertire tempestivamente la rotta. Le imprese – dopo aver levato il loro grido di dolore – stanno, ad esempio, stipulando, con o senza l'aiuto del Governo, accordi per destinare lavoratori provenienti da Paesi terzi alle fabbriche e ai cantieri edili, mete poco ambite dai giovani autoctoni e poco adatte ai più anziani<sup>(46)</sup>.

Eppure quello della longevità è un sogno che l'umanità ha rincorso da sempre e ogni nuova generazione ha delle *chances* di sopravvivenza superiori alla precedente.

Ora il problema che ci si pone di fronte è: quale stile di vita ci aspetta? Saremo più anziani, più poveri e più malati oppure riusciremo a vivere dignitosamente un invecchiamento attivo e in buona salute?

L'occasione del PNRR porta certamente una nuova spinta e nuova linfa per la realizzazione di iniziative volte a guidare i cambiamenti in atto e contenere i fenomeni descritti, l'importante è avere in mente obiettivi e strumenti, nella consapevolezza che la domanda e il costo del Welfare, il mercato del lavoro italiano, la globalizzazione e digitalizzazione dell'economia, pongono la politica di fronte a decisioni strategiche di medio e lungo termine che condizioneranno la sostenibilità dell'attuale sistema di sicurezza sociale<sup>(47)</sup>.

Certamente alcune soluzioni medio tempore possono anche venire dalla contrattazione collettiva di secondo livello, in particolare con le misure che vengono definite di “welfare aziendale”<sup>(48)</sup>, ma non possono certamente sostituire politiche a lungo raggio per le quali ci vogliono l'impegno dello Stato e delle Regioni a intraprendere percorsi di innovazione e riforma per garantire la sostenibilità del sistema di Welfare che oggi conosciamo e che, se non cambia, non resisterà ancora per molto.

In chiusura, non si può omettere di rilevare che le riflessioni sulla longevità e l'invecchiamento attivo, sulla solidarietà tra generazioni e sul ruolo dei più anziani nel sistema-Paese, trovano un'esemplificazione emblematica nella rielezione, a fine gennaio 2022, di Sergio Mattarella come Presidente della Repubblica e di Giuliano Amato come Presidente della Corte costituzionale: *intelligenti pauca!*

---

<sup>(46)</sup> Si veda sul *Messaggero Veneto* del 30 gennaio 2022 le dichiarazioni del Vicepresidente di Confindustria Udine; cfr. anche il Protocollo di intesa per favorire l'inserimento socio lavorativo di richiedenti e titolari di protezione internazionale e altri cittadini stranieri in condizioni di vulnerabilità stipulato il 16 maggio 2022 tra il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, il Ministero dell'interno, Ance, Feneal Uil, Filca Cisl, Fillea Cgil.

<sup>(47)</sup> M. PERSIANI, *Ancora sull'esigenza di una solidarietà previdenziale*, in *ADL*, 2016, n. 3, pp. 552-558; T. TREU, *Sustainable social security. Past and future challenges in social security*, in *RDSS*, 2018, n. 4, pp. 621-656.

<sup>(48)</sup> I. ALVINO, S. CIUCCIOVINO, R. ROMEI (a cura di), *Il Welfare aziendale. Una prospettiva giuridica*, Il Mulino, 2019.



Sezione I.  
**L'età come fattore di fragilità  
e discriminazione**



## Persone anziane e fragili: verso nuovi modelli di gestione dell'età

di Raffaella Pasquili

**Abstract** – Alla condizione di anziano non corrisponde uno specifico *status* giuridico. Il concetto di anziano nasce e si definisce nel sociale, declinandosi poi nei vari contesti nei quali l'uomo agisce. In questo quadro, muovendo da una preliminare considerazione sul rapporto tra età e fragilità, capacità ed incapacità, si andranno a delineare gli strumenti di natura privatistica che possono essere impiegati ai fini della promozione del benessere affettivo ed economico della persona, strumenti che, nella loro diversa configurazione, possono migliorare in via diretta o mediata anche la qualità dell'invecchiamento. Le relazioni sociali, la sicurezza economica e più in generale lo stile di vita sono aspetti, infatti, che possono avere un'incidenza positiva anche sulla pianificazione del presente e del futuro delle persone anziane e fragili.

**Abstract** – The condition of the elderly does not correspond to a specific legal *status*. The concept of the elderly originates and is defined in the social sphere, then declining in the various contexts in which man acts. In this framework, starting from a preliminary consideration of the relationship between age and frailty, capacity and incapacity, we will outline the instruments of civil law that can be used for the promotion of the affective and economic well-being of the person. These instruments, in their different configurations, can directly or indirectly improve the quality of ageing as well. Social relations, economic security and, more generally, lifestyle are aspects that can also have a positive impact on planning the present and future of older and frail people.

**Sommario:** 1. Persone anziane e fragili. – 2. Innalzamento dell'aspettativa di vita e nuovi modelli di gestione dell'età. – 3. Tutela e promozione dell'anziano nell'ambito personale. – 4. Tutela e promozione dell'anziano nell'ambito patrimoniale.

### 1. Persone anziane e fragili

L'invecchiamento della popolazione è un fenomeno che da vari decenni caratterizza ormai i Paesi più industrializzati, tra cui l'Italia <sup>(1)</sup>. Si tratta di un fenomeno che ha formato e forma tutt'ora oggetto di numerosi studi in diverse discipline.

È proprio il progressivo allungamento della vita media che induce a ripensare l'età senile, e, per quanto di nostro interesse, tale ripensamento si deve fondare oggi su una diversa e nuova linea interpretativa che, muovendo dalla mera tutela dei soggetti, giunga alla valorizzazione e alla promozione dei diritti, della identità, della personalità e della volontà degli anziani.

---

(1) Per un inquadramento generale, con particolare riferimento alla situazione del nostro Paese, si veda ISTAT, *Invecchiamento attivo e condizione di vita degli anziani in Italia*, 2020, p. 1 ss.

Anziani al plurale in quanto si tratta di una categoria eterogenea, suscettibile di ulteriori sottocategorie. La condizione senile rappresenta, infatti, una fase sempre più lunga e, di conseguenza, articolata del ciclo della vita. Aumenta il numero degli anziani, aumentano gli anni che si vivono da anziani.

È bene sin d'ora precisare, peraltro, che per il diritto civile alla condizione di anziano non corrisponde uno specifico *status* giuridico (2).

In realtà, il concetto di anziano nasce e si definisce nel sociale, così assumendo un contenuto di per sé poliedrico e mutevole in ragione dei diversi contesti in cui l'uomo si può trovare ad agire. Gli anziani rappresentano oggi – come accennato – una categoria eterogenea: nel segmento ultrasessantenne della popolazione si rinvengono una pluralità di soggetti, i c.d. anziani e/o vecchi, legalmente capaci o incapaci, fragili o vulnerabili, ai quali deve essere assicurata una anzianità e una vecchiaia serena e dignitosa.

È l'eterogeneità stessa che investe l'età senile che porta ad escludere la configurabilità di una categoria giuridica dell'anziano e l'elaborazione di uno specifico *status*, anche in considerazione della necessità di evitare la creazione di nuove forme di emarginazione e di discriminazione (3).

Rilevano, al riguardo, gli articoli 2 e 3 Cost., disposizioni queste che riconoscono e garantiscono i diritti inviolabili dell'uomo indipendentemente dalla sua età, trattandosi di tutele che investono l'intero arco della vita umana; rilevano, sempre a livello costituzionale, altresì l'articolo 32, che tutela il diritto alla salute, e l'articolo 38, che riconosce il diritto al mantenimento e all'assistenza sociale di ogni cittadino inabile al lavoro e sprovvisto di mezzi necessari. Ma nella stessa direzione si colloca anche l'articolo 25 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, che riconosce (proprio ed espressamente) all'anziano il diritto di condurre una vita dignitosa ed indipendente, nonché il diritto a partecipare alla vita sociale e culturale (4).

Se l'età avanzata in sé e per sé non incide giuridicamente sullo *status* dei soggetti, non rappresentando essa una condizione limitativa né dei diritti riconosciuti all'uomo, né – come meglio vedremo in prosieguo – della capacità d'agire della persona, è pur vero che l'età può influenzare il pensiero e l'azione umana. Piuttosto, è in presenza di una situazione di fragilità e di vulnerabilità, derivante da fattori che influiscono sugli aspetti cognitivi o fisici, che si dovranno allora apportare strumenti di tutela, eventualmente anche restrittivi della capacità d'agire dell'anziano, non in quanto tale, ma in quanto

---

(2) Cfr. tra i molti P. PERLINGIERI, *Diritti della persona anziana, diritto civile e stato sociale*, in P. STANZIONE (a cura di), *Anziani e tutele giuridiche*, ESI, 1991, p. 96 ss.; ID., *Le età dell'uomo e la tutela della persona: gli anziani*, in RDC, 1989, I, p. 447 ss.; ID., voce *Anziani (assistenza agli anziani)*, in *Enc. Dir.*, agg. vol. III, 1999, p. 118 ss.; L. ROSSI CARLEO, *Il futuro degli anziani. Le ragioni di una ricerca*, in L. ROSSI CARLEO, M.R. SAULLE, L. SINISCALCHI (a cura di), *La terza età nel diritto interno ed internazionale*, ESI, 1997, p. 5 ss.

(3) Sul punto in particolare si veda C.M. BIANCA, *Senectus ipsa morbus*, in AA.VV., *Studi in onore di Pietro Rescigno*, Giuffrè, 1998, vol. II, p. 98 ss.; P. PERLINGIERI, *Diritti della persona anziana, diritto civile e stato sociale*, cit., p. 98 ss.; G. LISELLA, *Rilevanza della «condizione di anziano» nell'ordinamento giuridico*, in P. STANZIONE (a cura di), *op. cit.*, p. 74 ss.; M. DOGLIOTTI, *Diritti della persona ed emarginazione: minori, anziani, handicappati*, in GI, 1990, p. 10 ss.; ID., *I diritti degli anziani*, in RTDPC, 1987, p. 714 ss.; E. MINERVINI, *Esiste la categoria giuridica degli anziani? (a proposito di violenza morale ed età)*, in GI, 1989, c. 319 ss.

(4) Per un approfondimento si rinvia a E. BACCIARDI, *La tutela civile degli anziani alla luce dell'art. 25 della Carta di Nizza*, in NGCC, 2015, II, p. 293 ss.



soggetto fragile e vulnerabile <sup>(5)</sup>. Peraltro, la stessa vulnerabilità non si traduce automaticamente in una situazione di incapacità giuridica, dovendosi invece graduare le misure di protezione in relazione alla concreta alterazione cognitiva, secondo un principio di flessibilità dei rimedi che emerge anche nel contesto europeo e sovranazionale <sup>(6)</sup>.

A prescindere però dal decadimento fisico e/o intellettuale legato all'età, l'ordinamento deve non solo tutelare ma promuovere la dignità dell'individuo (anche se anziano); deve non solo tutelare ma promuovere la sua partecipazione alla vita sociale (e familiare) e deve non solo tutelare ma promuovere la sua indipendenza, offrendo mezzi atti a conservare un livello minimo di autosufficienza economica.

Da quanto brevemente illustrato, emerge chiaramente come risulti alquanto complesso identificare chi è la persona anziana e fragile o vulnerabile, e darne di conseguenza una compiuta definizione <sup>(7)</sup>.

Per convenzione spesso ci si riferisce all'età che un tempo segnava l'uscita dal mondo del lavoro, indicativamente il 65° anno di vita, ma oggi si suole anche discorrere di una c.d. tarda maturità (o terza età), che andrebbe dai 60 ai 75 anni, e di una c.d. quarta età, oltre i 75 anni, cui ricondurre i "grandi anziani", che molto spesso sono anche i soggetti più fragili e vulnerabili. Una classificazione cui corrisponderebbe una nuova distinzione tra la categoria degli anziani e quella dei vecchi.

Come già anticipato, una ripartizione basata sull'età non trova alcun fondamento giuridico nel nostro sistema, almeno nell'ambito del diritto civile. Con la consapevolezza che non vi è una definizione univoca di anziano e che al riguardo si può solo evocare un concetto sociale convenzionalmente acquisito, si deve allora sottolineare come sia necessario in realtà valutare in concreto la condizione della persona (anziana) in relazione alla sua età e alla sua eventuale fragilità o vulnerabilità, senza che possano sul punto rilevare eventuali generici richiami a differenziazioni proprie di altre discipline <sup>(8)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Sul tema della vulnerabilità cfr. P. STANZIONE, *Costituzione, diritto civile e soggetti deboli*, in *Famiglia e diritto*, 2009, p. 313 ss.; F. PARENTE, *Diritti della persona anziana, tutela della salute e autonomia della volontà*, in *Rassegna di diritto civile*, 2013, p. 466 ss.; A. FUSARO, *L'atto patrimoniale della persona vulnerabile. Oltre il soggetto debole: vulnerabilità della persona e condizionamento del volere*, Jovene, 2019, p. 9 ss.; E. BATTELLI, *I soggetti vulnerabili: prospettive di tutela della persona*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2020, p. 283 ss.; P. CENDON, *Persone fragili, diritti civili*, in *NGCC*, 2021, p. 167 ss.

<sup>(6)</sup> Si vedano la raccomandazione n. R(99) 4 del Consiglio europeo del 23 febbraio 1999 sulla protezione degli adulti vulnerabili, la convenzione de l'Aja del 13 gennaio 2000 sulla protezione degli adulti, firmata ma non ancora ratificata dall'Italia, e la convenzione delle Nazioni unite relativa ai diritti delle persone con disabilità (CRPD) del 13 dicembre 2006, ratificata dall'Italia il 24 febbraio 2009 e dall'Unione europea il 23 dicembre 2010.

<sup>(7)</sup> Nonostante il suo impiego sia generalizzato, manca una definizione legale anche del concetto di vulnerabilità, da alcuni qualificata come «quella carenza di difesa, quella debolezza che nasce dalla persona di soddisfare dei bisogni, vuoi nella relazione con l'ambiente esterno, vuoi nelle relazioni sociali o affettive» (così A. FUSARO, *L'atto patrimoniale della persona vulnerabile*, cit., p. 7).

<sup>(8)</sup> Si veda in argomento M. DOGLIOTTI, *I diritti degli anziani*, cit., p. 53 ss.; ID., *Anziani e società: doveri e diritti*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 1998, p. 426 ss.; F. PARENTE, *Dalla persona biogiuridica alla persona neuronale e cybernetica. La tutela post-moderna del corpo e della mente*, ESI, 2018, p. 213 ss.

## 2. Innalzamento dell'aspettativa di vita e nuovi modelli di gestione dell'età

In considerazione delle premesse poc'anzi delineate, proprio partendo dalle categorie generali della capacità e dell'incapacità delle persone fisiche è allora necessario muovere per poter offrire una risposta giuridica alle rilevanti problematiche che sono strettamente collegate alla condizione della persona anziana, specie in un contesto, qual è quello attuale, di un costante e progressivo innalzamento dell'aspettativa di vita.

L'anziano oggi non è, peraltro, solo un soggetto che necessita di essere salvaguardato in quanto persona (potenzialmente od effettivamente) incapace, ma è un soggetto che, nonostante l'avanzare dell'età, è portatore di interessi e di esigenze peculiari. Da qui la necessità di definire, da un lato, gli strumenti giuridici atti a tutelarlo in caso di affievolimento della sua capacità, o in caso di indebolimento delle relazioni sociali ed affettive, o nei casi di peggioramento della sua condizione economica o di salute; dall'altro, la necessità di definire anche gli strumenti giuridici che possono invece valorizzare le scelte autonome e consapevoli dallo stesso compiute per la pianificazione affettiva e patrimoniale del suo presente e del suo futuro.

Si tratta, in particolare, di rivalutare i bisogni, le necessità e le aspirazioni legate alla qualità della vita delle persone anziane e fragili; bisogni, necessità ed aspirazioni che inevitabilmente si riflettono sull'interpretazione e sull'applicazione di istituti già esistenti, quali, ad esempio, l'amministrazione di sostegno o la disciplina dei vizi del volere in ambito negoziale; o che possono promuovere, anche in una prospettiva *de iure condendo*, indagini su nuove figure, quali, ad esempio, il *caregiver* familiare, il *cohousing* (anche intergenerazionale) o il contratto di mantenimento.

È un percorso di valorizzazione *tout court* dell'invecchiamento attivo, concetto quest'ultimo definito dall'Organizzazione mondiale della sanità come «quel processo volto a garantire opportunità di salute, partecipazione e sicurezza sociale, man mano che le persone invecchiano, al fine di migliorarne la qualità della vita», un processo che deve mettere al centro l'individuo, facendo sempre salvi il principio di autonomia privata e il diritto all'autodeterminazione della persona, quantunque anziana e fragile<sup>(9)</sup>.

Nella definizione dei nuovi modelli di gestione dell'età, l'autodeterminazione della persona anziana e fragile diventa un valore, un valore che deve essere non solo protetto, ma soprattutto promosso.

In questa prospettiva, tutelare l'anziano significa promuovere e valorizzare la sua persona. Deve essere, pertanto, diverso l'approccio all'interpretazione e all'applicazione di taluni istituti di protezione che vedono spesso coinvolti gli anziani, quali, solo per fare alcuni esempi, l'amministrazione di sostegno, l'interdizione o l'inabilitazione; pertanto, deve essere diverso l'approccio alla tutela del volere dell'anziano in relazione, ad esempio, ad alcuni atti che investono la sua persona, soprattutto nelle relazioni affettive o di cura.

---

<sup>(9)</sup> Per un approfondimento si veda C.M. D'ARRIGO, *Autonomia privata e integrità fisica*, Giuffrè, 1999, p. 6 ss.; G. AUTORINO, P. STANZIONE, *Diritto civile e situazioni esistenziali*, Giappichelli, 1997, p. 4 ss.; M.A. URCIUOLI, *Situazioni esistenziali ed autodeterminazione della persona*, ESI, 2018, p. 9 ss.; P. PERLINGIERI, *Il diritto civile nella legalità costituzionale secondo il sistema italo-comunitario delle fonti, Situazioni soggettive*, ESI, 2020, vol. III, p. 1 ss.

Per poter offrire una risposta alle rilevanti problematiche che afferiscono alla condizione di anziano appare peraltro essenziale superare anche quel pregiudizio che associa alla c.d. terza età (e oggi anche alla c.d. quarta età) il concetto *tout court* di incapacità<sup>(10)</sup>.

Un mutamento di prospettiva, quello cui si è fatto ora cenno, che ha già fatto il suo (timido) ingresso, in tempi a noi più vicini, anche nell'esperienza giuridica privatistica. Se tradizionalmente nel diritto civile la tematica è sempre stata affrontata sulla scia della capacità d'agire, la quale però è ancorata all'età solo in relazione al suo momento costitutivo (articolo 2 c.c.), più recentemente l'attenzione è stata indirizzata anche sui profili di valorizzazione dell'autodeterminazione della persona, quantunque legalmente incapace.

Il soggetto anziano e fragile può vedersi limitato nella sua capacità d'agire solo in presenza di quei presupposti che possono condurre all'emanazione di un provvedimento di interdizione giudiziale o di inabilitazione (articoli 414 ss. c.c.), ovvero – a seguito della riforma del 2004 – di un decreto di nomina di un amministratore di sostegno (articoli 404 ss. c.c.). D'altra parte, è la condizione in cui si trova il soggetto, prevalentemente il suo stato di salute, che può determinare l'applicazione di dette misure incapacitanti e non l'età in sé e per sé<sup>(11)</sup>. Ecco, dunque, che l'anziano autosufficiente non vedrà ridotta la propria capacità d'agire esclusivamente in ragione della sua età, mentre per l'anziano non autosufficiente si potranno valutare diverse soluzioni, che rispondono alla particolarità del singolo caso, tra i rimedi dell'interdizione, dell'inabilitazione o dell'amministrazione di sostegno<sup>(12)</sup>. Quest'ultimo istituto, in particolare, rappresenta una forma di protezione ampia, modulabile e propositiva, espressione di una concezione dei diritti dei soggetti fragili conforme ai fini costituzionali di promozione del pieno sviluppo della persona umana, là dove particolare attenzione viene rivolta non solo agli aspetti patrimoniali dell'amministrazione dei beni del beneficiario, ma anche alla cura della sua persona, con evidenti riflessi sulla effettiva valorizzazione della sua autodeterminazione<sup>(13)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> In generale sulle misure di protezione degli incapaci e sul diverso concetto di vulnerabilità si vedano A. FUSARO, *L'atto patrimoniale della persona vulnerabile*, cit., p. 1 ss.; A. GENTILI, *La vulnerabilità sociale. Un modello teorico per il trattamento legale*, in *Rivista critica di diritto privato*, 2019, p. 42 ss.; M. DOGLIOTTI, *Capacità, incapacità, diritti degli incapaci. Le misure di protezione*, in A. CICU, F. MESSINEO (diretto da), L. MENGONI, P. SCHLESINGER (continuato da), *Trattato di diritto civile e commerciale*, Giuffrè, 2019, p. 3 ss.; M. PICCINNI, *Misure di protezione e capacità della persona*, in C.M. MAZZONI, M. PICCINNI, *La persona fisica*, in G. IUDICA, P. ZATTI (a cura di), *Trattato di diritto privato*, Giuffrè, 2016, p. 387 ss.

<sup>(11)</sup> In questo, senso recentemente in giurisprudenza si è ribadito che l'età avanzata non può essere di per sé stessa presupposto fondante un provvedimento di amministrazione di sostegno, ciò che, invece, può darsi quando la vecchiaia vada a determinare una limitazione apprezzabile delle funzioni della vita quotidiana (Trib. Modena 16 marzo 2018, in *Famiglia e diritto*, 2019, p. 523 ss.).

<sup>(12)</sup> Si veda Trib. Vercelli 16 ottobre 2015, in *Famiglia e diritto*, 2016, p. 177 ss., con nota di G. BONILINI, *L'anziano consapevole e adeguatamente assistito non abbisogna di amministratore di sostegno. In soccorso può intervenire il mandato*; ID., *Persone in età avanzata e amministrazione di sostegno*, in *Famiglia, persone e successioni*, 2005, p. 7 ss. Per un'indagine anche di carattere comparatistico su possibili nuovi strumenti si veda M. GIROLAMI, *Dalla crisi dell'amministrazione di sostegno al mandato di protezione: un bilancio de iure condendo*, in *RDC*, 2021, p. 854 ss.

<sup>(13)</sup> Si vedano in particolare A. FUSARO, *L'atto patrimoniale della persona vulnerabile*, cit., p. 13 ss.; M.N. BUGETTI, *Atti personali e patrimoniali del beneficiario di amministrazione di sostegno*, in *Famiglia e diritto*, 2019, p. 797 ss.; M. PICCINNI, *Misure di protezione e principio di sussidiarietà nell'attuazione dei diritti delle persone non autonome*, in *NGCC*, 2016, p. 827 ss.; G. BUFFONE, *La protezione giuridica dell'adulto incapace: l'anziano*

La necessità di intervenire su più livelli, promuovendo e non solo limitando la capacità d'agire dei soggetti anziani e fragili, specie con riferimento alla cura della persona, si riscontra anche nell'ambito del diritto alla salute e al consenso informato del paziente, come emerge dalla legge n. 219/2017 recante *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*. Non solo, con l'innalzamento dell'aspettativa di vita si è cercato di conformare alle nuove esigenze alcuni istituti tradizionali del diritto civile, quali il diritto di usufrutto o di abitazione, ovvero di proporre nuove figure, quali il prestito vitalizio ipotecario o il contratto di mantenimento, con lo scopo di consolidare o addirittura favorire la sicurezza economica delle persone in età avanzata, in un contesto nel quale il welfare non sempre è in grado di rispondere ai nuovi bisogni delle persone anziane e fragili.

Da quanto osservato, emerge nitidamente che il diritto dell'anziano di autodeterminarsi nelle scelte che attengono alla sua esistenza si può idealmente ricondurre ai due grandi settori che investono la vita umana: quello che attiene alle scelte propriamente affettive o comunque riguardanti la persona e quello che attiene alle scelte di natura patrimoniale.

Si tratta di scelte che si inseriscono necessariamente nella pianificazione del presente e del futuro della persona e in relazione alle quali è necessario individuare i rimedi giuridici atti non solo a tutelarle, ma anche a valorizzarle.

Di tutela e promozione dei diritti dell'anziano nei due contesti che si sono poc'anzi individuati possiamo ora più nel dettaglio a trattare.

### **3. Tutela e promozione dell'anziano nell'ambito personale**

Abbiamo in precedenza osservato come la figura dell'anziano sia in realtà una figura poliedrica. L'anziano non è solo un soggetto che necessita di essere protetto in quanto persona incapace o fragile, ma è un soggetto che, nonostante l'avanzare dell'età, è portatore di propri interessi e di proprie esigenze. Con l'aumentare della vita media i bisogni, le necessità e le aspirazioni legate alla qualità della vita delle persone anziane cambiano. E cambia la percezione che l'anziano ha di sé e dei suoi diritti.

Volgendo lo sguardo nello specifico al contesto familiare ed affettivo, ove possono rilevare maggiormente i profili riguardanti le scelte di natura personale, appare opportuno innanzitutto fare una premessa.

L'ordinamento italiano riconosce nella famiglia il principale punto di riferimento per la salvaguardia dei soggetti deboli, come è testimoniato dalla disciplina in materia di tutela dei figli, minori e non, con o senza disabilità. Peraltro, se i genitori hanno doveri

---

e l'amministrazione di sostegno, in *GM*, 2011, p. 907 ss.; E. MONSERRAT PAPPALETTERE, *L'amministrazione di sostegno come espansione delle facoltà delle persone deboli*, in *NGCC*, 2005, I, p. 37; G. FERRANDO, *Diritti dei soggetti deboli e misure di protezione*, in *Famiglia, persone e successioni*, 2006, p. 319 ss.; A. VENCHIARUTTI, *Poteri dell'amministratore di sostegno e situazione del beneficiario*, in *NGCC*, 2005, I, p. 1 ss.; M. CIOCIA, *Amministrazione di sostegno: un supporto per gli anziani*, in *GI*, 2005, p. 1626 ss. In giurisprudenza, tra le più recenti, cfr. Cass. 4 marzo 2020, n. 6079; Cass. 31 dicembre 2020, n. 29981; Cass. 26 luglio 2018, n. 19866.

di natura sia patrimoniale che morale nei confronti dei figli, i figli adulti non hanno in linea generale alcun obbligo assistenziale nei confronti dei genitori anziani <sup>(14)</sup>.

Il dovere che i figli hanno di rispettare i genitori *ex* articolo 315-*bis* c.c. in realtà non rappresenta un vero obbligo giuridico in senso stretto. Inoltre, manca una norma che ponga in capo al figlio il dovere di prendersi cura del genitore anziano, sia sotto il profilo patrimoniale che morale. Ad oggi, infatti, si rinviene solo un obbligo alimentare a carico dei figli nei confronti dei genitori in stato di bisogno (articolo 433 c.c.), mentre l'obbligo di contribuzione ai bisogni della famiglia previsto dall'articolo 315-*bis* c.c. presuppone comunque la convivenza sotto lo stesso tetto. Eventuali pregiudizi all'integrità fisica o morale potranno però essere sanzionati, anche in presenza di condotte non integranti necessariamente fattispecie criminose, richiamando la disciplina in materia di ordini di protezione contro gli abusi familiari *ex* articoli 342-*bis* e 342-*ter* c.c.

È in questo quadro giuridico che si inserisce l'analisi degli strumenti che possono non solo tutelare ma anche promuovere il diritto dell'anziano di autodeterminarsi nella libera espressione della propria personalità, anche affettiva, in particolare al fine di costituire nuove famiglie o di partecipare attivamente a quelle già esistenti (soprattutto nei rapporti intergenerazionali), nonché l'analisi degli strumenti che possono non solo tutelare ma anche promuovere il diritto dell'anziano di autodeterminarsi nella gestione del proprio patrimonio, in particolare al fine di mantenere la propria abitazione e il proprio *habitat* domestico.

Si tratta in linea generale di mezzi tesi a valorizzare il protagonismo e l'inclusione degli anziani nella vita familiare, mezzi che sono altresì diretti a facilitare i percorsi di integrazione intergenerazionale.

Con l'allungamento della vita media si è assistito, e si continua ad assistere, ad un mutamento nei costumi sociali e nella vita affettiva delle persone, anche ultrasessantenni. In questo senso, il crescente numero di relazioni affettive tra anziani, o con anziani, solleva il tema del consenso libero ed effettivo prestato dal soggetto in età avanzata. Nonostante vi sia al riguardo un pregiudizio o più spesso la presunzione che l'anziano sprovveduto sia stato raggirato da chi è interessato ad una vita agiata, o ad ottenere la cittadinanza, e/o ad assicurarsi una quota di eredità, bisogna precisare che l'anziano, se non è sottoposto alla misura dell'interdizione giudiziale, mantiene la propria capacità matrimoniale. Eventualmente nel singolo caso a sua protezione si potranno richiamare i rimedi di carattere generale per impugnare quel legame, quali l'incapacità naturale (articolo 120 c.c.) o i vizi del volere (articolo 122 c.c.), ma non è l'età in sé e per sé che può compromettere la capacità matrimoniale. La libertà matrimoniale è assicurata anche all'anziano sottoposto ad amministrazione di sostegno, salvo che il provvedimento di nomina dell'amministratore non vieti le nozze. In ogni caso, il matrimonio contratto in violazione del divieto potrà essere invalidato solo nell'interesse dell'anziano stesso, e non nell'interesse, ad esempio, dei suoi figli, che non sono

---

<sup>(14)</sup> Cfr. M.N. BUGETTI, *La solidarietà tra genitori e figli e tra figli e genitori anziani*, in *Famiglia*, 2017, p. 313 ss.; ID., *Riflessioni sul ruolo della famiglia nella cura degli anziani (anche in riferimento ad un recente intervento del legislatore cinese)*, in *Famiglia e diritto*, 2013, p. 1151 ss.; E. GIACOBBE, *I vecchi e i giovani*, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2016, p. 905 ss.; F. LONGO, *I diritti dei genitori anziani nei confronti dei figli*, in *Famiglia e diritto*, 2003, p. 516 ss. In giurisprudenza si vedano Trib. Verona 14 maggio 1996, in *Famiglia e diritto*, 1997, p. 56 ss.; Cass. 6 ottobre 1984, n. 4986.

legittimati ad impugnarlo <sup>(15)</sup>. Altrettanto, in linea generale, può dirsi con riferimento alla capacità di costituire un'unione civile ai sensi della legge n. 76/2016, e, sebbene in una prospettiva diversa, alla capacità di dar vita ad una realtà familiare di fatto.

Sotto altro profilo, nella famiglia i legami affettivi e patrimoniali possono interessare finanche generazioni diverse, da cui la necessità di una valutazione, in una prospettiva verticale, delle esigenze non solo di protezione (personale e patrimoniale) degli anziani, ma anche di valorizzazione di affettività che, nello scambio generazionale, arricchiscono tutte le componenti familiari in senso lato.

Abbiamo già detto che il dovere che i figli hanno di rispettare i genitori *ex* articolo 315-*bis* c.c. in realtà non rappresenta un vero obbligo giuridico in senso stretto. Inoltre, manca una norma che ponga in capo al figlio il dovere di prendersi cura del genitore anziano. Ciò non ostante, l'affettività familiare in tempi relativamente a noi più vicini è stata valorizzata, quantunque nella relazione nonno-nipote, ove si è riconosciuta l'importanza del legame culturale tra le generazioni. Al riguardo, l'articolo 317-*bis* c.c. – là dove riconosce agli ascendenti (nonni, ma anche bisnonni) il diritto di mantenere rapporti significativi con i nipoti minorenni – conformemente alla previsione di cui agli articoli 315-*bis* c.c. e 337-*ter* c.c., può intendersi quale concreta espressione del diritto di partecipazione alla vita familiare riconosciuto agli anziani.

Vita familiare in senso ampio, considerato che la Corte di Cassazione ha recentemente dato rilievo anche al rapporto affettivo, pur in assenza di un legame biologico, con il c.d. nonno sociale e/o acquisito, in forza di una lettura evolutiva dell'articolo 317-*bis* c.c. <sup>(16)</sup>. Si tratta di un diritto autonomo dei nonni, anche se strumentale rispetto al diritto del minore ad una crescita serena ed equilibrata.

La necessità di valorizzare l'autodeterminazione *tout court* della persona anziana, fragile e vulnerabile, emerge – come già osservato – anche dall'analisi di alcuni più recenti interventi legislativi che sono espressione di un mutamento di prospettiva: dalle logiche sostitutive che caratterizzano la tradizionale disciplina dell'incapacità d'agire si è passati, infatti, alle logiche collaborative, ove, soprattutto in campo non patrimoniale, maggiore rilevanza ha assunto la partecipazione alle scelte decisionali dello stesso soggetto anziano, anche se fragile e vulnerabile.

Sul punto possiamo pensare, ad esempio, alla relazione di cura, ove sempre maggiore importanza viene attribuita all'autodeterminazione del soggetto fragile, come emerge dalla legge n. 219/2017, articolo 3, comma 1, là dove è sancito il principio del coinvolgimento del paziente, anche se incapace d'agire, purché vi sia una sua attitudine al discernimento nelle scelte sanitarie. Nella medesima prospettiva si collocano anche i nuovi strumenti di autonomia privata regolati dall'articolo 5 e dall'articolo 4 della succitata legge: il primo riguardante la pianificazione condivisa delle cure e il secondo le

---

<sup>(15)</sup> Si vedano Cass. 11 maggio 2017, n. 11536; Trib. Varese 9 luglio 2012, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2013, p. 161 ss. Inoltre cfr. Cass. 22 febbraio 2021, n. 4733; Cass. 13 maggio 2021, n. 12801. Sul tema in generale si vedano ancora G. LISELLA, *Impugnabilità del matrimonio di persona in età avanzata nella giurisprudenza di legittimità*, in *NGCC*, 2018, p. 1180 ss.; A. SCALERA, *L'annullamento del matrimonio contratto dall'anziano*, in *GM*, 2011, p. 2982 ss.

<sup>(16)</sup> Sul punto si veda Cass. 25 luglio 2018, n. 19780, in *Famiglia e diritto*, 2019, p. 378 ss., con nota di S. CAPPUCIO, *La rilevanza del rapporto affettivo con il nonno sociale: la lettura evolutiva dell'art. 317 bis c.c.*

disposizioni anticipate di trattamento <sup>(17)</sup>. In entrambi i casi vi è la possibilità di nominare una persona di fiducia, che in caso di necessità dovrà far valere le volontà del paziente e contribuire ad interpretarle, anche ricostruendole, nei rapporti con i medici. Questa figura, di non facile inquadramento, ha funzioni che possono sovrapporsi a quelle di un amministratore di sostegno, pur differenziandosi da quest'ultimo. In realtà, con l'introduzione di tale nuova figura, e più in generale con la disciplina in materia di relazione di cura, il legislatore italiano ha fatto un ulteriore passo in avanti rispetto alla disciplina dell'amministrazione di sostegno: con maggiore vigore, al centro dell'impianto normativo è stato collocato l'uomo, con le sue esigenze biologiche connesse all'età, alla salute, alla malattia, secondo un'impostazione che si va sempre più affermando di una «nuova antropologia della persona nel diritto» <sup>(18)</sup>.

In questo contesto, volendo valorizzare la sfera personale dell'anziano e l'opportunità di favorire forme di assistenza e cura domiciliari, un accenno deve essere fatto anche al *caregiver* familiare <sup>(19)</sup>. Nonostante i mutamenti sociali e culturali abbiano inciso sulle relazioni personali, la famiglia rappresenta ancor oggi in Italia il cardine per l'assistenza degli anziani, risultando la solidarietà familiare preminente rispetto alle forme attuali di welfare, quantunque i principi che possono trarsi dal sistema legislativo potrebbero condurre ad una diversa valutazione. Nonostante dal combinato disposto degli articoli 32 e 38 Cost. emerga la preminenza dell'intervento pubblico per il soddisfacimento dei bisogni assistenziali, nonostante la legge n. 833/1978, istitutiva del servizio sanitario nazionale, sia finalizzata al mantenimento e al recupero della salute fisica e psichica di tutta la popolazione, senza distinzione di condizioni personali e sociali, nonostante la legge n. 328/2000, per la realizzazione di un sistema integrato di interventi e servizi sociali, riconosca espressamente la necessità di sostenere e supportare le famiglie nello svolgimento dei compiti di cura alle persone non autosufficienti, in realtà la cura degli anziani e dei soggetti vulnerabili è rimessa ancora e prevalentemente ad un'attività informale che viene svolta e fornita all'interno del nucleo familiare. È qui che emerge la figura del *caregiver* familiare, che svolge la propria complessa attività in via del tutto informale, non costituendo essa – almeno escludendo il caso del coniuge o dell'unito civilmente – un obbligo alimentare spettante ai soggetti di cui all'articolo 433 e ss. c.c. La valenza sociale ed economica di tale attività solo in tempi a noi più vicini ha condotto ad un approfondimento di detta figura, anche nella prospettiva di

---

<sup>(17)</sup> Sull'argomento si veda *funditus* in questo volume L. GAUDINO, *Il rapporto medico-paziente come relazione di cura e fiducia e la programmazione condivisa delle cure*. In giurisprudenza sul rapporto tra amministratore di sostegno e fiduciario si vedano Cass. 15 maggio 2019, n. 12998; Trib. Modena 23 marzo 2018, in *FI*, 2019, I, c. 272 ss.; Trib. Roma 23 settembre 2019, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2019, p. 1702 ss.; Trib. Vercelli 31 maggio 2018, in *NGCC*, 2019, p. 17 ss.; Trib. Pavia 24 marzo 2018, in *NGCC*, 2018, p. 1118 ss. con nota di M. PICCINI, *Decidere per il paziente: rappresentanza e cura della persona dopo la l. n. 219/2017*.

<sup>(18)</sup> Ancora attuali sono le considerazioni sul concetto concreto di persona quale termine di riferimento dei diritti fondamentali della Costituzione di L. MENGONI, *La tutela giuridica della vita materiale nelle varie età dell'uomo*, in *RTDPC*, 1982, p. 1120 ss.

<sup>(19)</sup> Per un primo approfondimento si veda S. ORRÙ, *La cura e l'assistenza all'anziano non autosufficiente da parte del caregiver familiare fra diritti fondamentali ed effettività di tutela*, in P. CORRIAS, E. PIRAS (a cura di), *I soggetti vulnerabili nell'economia, nel diritto e nelle istituzioni*, ESI, 2021, p. 73 ss.

una sua valorizzazione non solamente economica, ma anche giuridica, come è testimoniato dai più recenti progetti di legge <sup>(20)</sup>.

Ma, laddove la famiglia manchi, o non possa o non voglia prendersi cura dell'anziano, ovvero sia l'anziano stesso a voler individuare forme alternative di assistenza, è ad altre figure, anche emergenti, che l'attenzione deve essere rivolta.

La necessità di individuare soluzioni atte a valorizzare il benessere psicofisico degli anziani attraverso il mantenimento del proprio *habitat* domestico e a realizzare modelli di vita economicamente sostenibili ha condotto anche in Italia allo sviluppo del c.d. *cobousing*, ossia alla realizzazione di nuove forme di assistenza sempre più personalizzate che integrano l'esigenza del risparmio con l'opportunità di evitare l'isolamento sociale. Il c.d. *cobousing* (o condominio condiviso) per anziani è una forma residenziale che, attraverso l'eliminazione di barriere architettoniche e l'impiego di sistemi domestici, offre accanto a spazi privati anche luoghi e attrezzature comuni, come cucine, lavanderie, sale di incontri, palestre e giardini. Peraltro, oltre alla struttura abitativa, in comune vi sono una serie di servizi offerti da personale dedicato e da badanti, nonché servizi di *catering* e intrattenimento. Accanto a tale modalità, si è sviluppato anche il c.d. *cobousing* intergenerazionale, ove studenti e anziani vivono sotto lo stesso tetto.

Come vedremo nel prosieguo, al bisogno degli anziani di conservare una certa autonomia patrimoniale e di mantenere nel contempo il proprio *habitat* domestico rispondono anche altri schemi negoziali.

#### 4. Tutela e promozione dell'anziano nell'ambito patrimoniale

Volgendo ora l'attenzione alle esigenze patrimoniali degli anziani, con particolare riferimento all'ambito eminentemente contrattuale, un primo profilo riguarda il problema del consenso manifestato dalla persona in età avanzata, la quale può trovarsi in una condizione di debolezza sociale e psicologica associata proprio all'età, indipendentemente da una situazione incapacitante. Una circostanza che, così come può accadere nell'ambito delle scelte di carattere personale, potrebbe sfociare in un vizio del consenso, o in un caso di circonvenzione d'incapace, ovvero in una non corretta comprensione dell'impegno assunto <sup>(21)</sup>. In questi casi non si tratta solo di considerare *tout court* la posizione di contraente debole assunta da una delle parti del rapporto negoziale, come nel caso della tutela accordata al consumatore, ma di valutare l'esistenza o meno di specifici strumenti riferibili alla condizione di debolezza e di vulnerabilità

---

<sup>(20)</sup> Al riguardo basti pensare, da un lato, al Fondo per il sostegno del titolo di cura e di assistenza del *caregiver* familiare, istituito dalla l. n. 205/2017 e al nuovo fondo per il riconoscimento del valore sociale ed economico dell'attività di cura non professionale svolta dal *caregiver* familiare per il triennio 2021-2023; dall'altro, al d.d.l. n. 1461 del Senato sulle *Disposizioni per il riconoscimento ed il sostegno del caregiver familiare*. Sull'argomento si vedano *amplius* in questo volume i contributi di A. ZILLI, *Donne che curano: il lavoro delle caregivers in Italia*, e di G. PICCO, *Il welfare invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti*.

<sup>(21)</sup> In argomento cfr. G. IANNI, *Il consenso dell'anziano in ambito negoziale*, in *GM*, 2011, p. 2965 ss.; S. PATTI, *Senilità e autonomia negoziale della persona*, in *Famiglia, persone e successioni*, 2009, p. 253 ss.; M. FRANZONI, *Dell'annullabilità del contratto. Artt. 1425-1426*, in P. SCHLESINGER (fondato da), *Il codice civile. Commentario*, Giuffrè, 2005, p. 79 ss.; G. CRISCUOLI, *Timore riverenziale e approfittamento*, in *RTDPC*, 1988, p. 377 ss.; M. MANTOVANI, *«Vizi incompleti» del contratto e rimedi risarcitori*, Giappichelli, 1995, p. 3 ss. In giurisprudenza si veda Cass. pen. 18 aprile 2018, n. 38705.



collegata proprio all'età. Al riguardo, sotto tale profilo, tra gli strumenti propri del settore contrattuale, merita richiamare soprattutto l'articolo 1435 c.c., il quale in materia di vizi del volere considera ai fini della violenza morale sia l'età che la condizione della persona. Condizione senile, poi, che, se nello specifico ambito della donazione è sottoposta ad un controllo da parte del notaio in ragione del requisito formale imposto, non lo è invece con riferimento a quel particolare negozio *mortis causa* che è il testamento, atto che spesso viene redatto proprio nei momenti di maggiore fragilità in forma olografa, con conseguente possibilità di una sua dichiarazione di invalidità solo in presenza di uno dei casi di incapacità testamentaria (articolo 591 c.c.), ossia interdizione giudiziale o incapacità naturale, ovvero in presenza di uno dei vizi del volere <sup>(22)</sup>.

Del resto, è proprio sul rapporto tra vizi del volere (errore, dolo e violenza), così come disciplinati in ambito contrattuale, testamentario e matrimoniale, e capacità di autodeterminazione del soggetto che sorgono le più rilevanti questioni interpretative, specie quando si tratti di soggetti non incapaci legali o naturali, ma solo fragili e vulnerabili.

Questioni che possono affiorare anche a margine degli istituti di protezione, là dove – come accade nell'amministrazione di sostegno, istituto più duttile e meno invasivo rispetto all'interdizione e alla inabilitazione – è ancora possibile far emergere le abilità residue dell'anziano e coinvolgerlo nelle decisioni che lo riguardano. Si tratta, come già evidenziato, di uno strumento di protezione particolarmente indicato per chi non sia affetto da malattie che incidono gravemente sulla capacità cognitiva o volitiva. L'anziano può così mantenere una propria (quantomeno parziale) autonomia patrimoniale, conservando altresì la capacità testamentaria e – come abbiamo già visto – quella affettiva <sup>(23)</sup>.

Se dalla protezione passiamo ora a discorrere della promozione dei diritti degli anziani, vediamo come alcune figure contrattuali, anche tradizionali, possono conformarsi bene alle nuove esigenze collegate all'allungamento della vita media, come emerge dalla prassi, ove si riscontra un loro impiego prevalentemente tra gli anziani e, molto spesso, tra gli anziani e i loro familiari. Si tratta in particolare di contratti che tendono a rispondere all'esigenza delle persone di conservare una certa autonomia patrimoniale e di mantenere nel contempo il proprio *habitat* domestico.

Tra queste, oltre al *cobousing* in precedenza descritto, possiamo brevemente ricordare la più tradizionale cessione della nuda proprietà (spesso ai figli o ai nipoti) con riserva

---

<sup>(22)</sup> Con particolare riferimento al testamento dell'anziano si vedano A. SPATUZZI, *Le ultime volontà del testatore anziano e vulnerabile*, in *CG*, 2020, p. 209 ss.; S. PATTI, *Il testamento olografo nell'era digitale*, in *RDC*, 2014, p. 1000 ss.; ID., *Invaldità del testamento olografo per mancanza di volontà: non occorre la prova di mezzi fraudolenti*, in *NGCC*, 2017, I, p. 1063 ss.; M. GIROLAMI, *Libertà testamentaria e captazione nel pensiero di Alberto Trabucchi*, in *RDC*, 2017, p. 1180 ss.; ID., *I testamenti suggeriti*, in *RDC*, 2016, p. 562 ss.; M. CINQUE, *Il ruolo del notaio nel testamento pubblico e il problema della capacità naturale dell'ageing testator*, in *NGCC*, 2011, p. 1032 ss.; ID., *Capacità di disporre per testamento e «vulnerabilità» senile*, in *Diritto delle successioni e della famiglia*, 2015, p. 361 ss.; E. CARBONE, *Captazione testamentaria e suggestione (vecchi concetti, nuove funzioni)*, in *RTDPC*, 2019, p. 800 ss.; S. PAGLIANTINI, *Le invalidità*, in R. CALVO, G. PERLINGIERI (a cura di), *Diritto delle successioni e delle donazioni*, ESI, 2015, tomo II, p. 916 ss.; G. CIAN, *Sui vizi del volere nella dichiarazione testamentaria*, in *RDC*, 2017, p. 61 ss. In giurisprudenza si vedano Cass. 21 maggio 2018, n. 12460; Cass. 11 aprile 2017, n. 9309; Cass. 29 luglio 1981, n. 4856.

<sup>(23)</sup> Si veda tra i molti A. GORGONI, *Autonomia del beneficiario e amministrazione di sostegno*, Cedam, 2012, p. 36 ss.

del diritto di usufrutto vitalizio (o di abitazione) a favore dell'anziano, ovvero il contratto di donazione con onere di assistenza, o ancora il contratto di rendita vitalizia ex articolo 1872 e ss. c.c. Ma accanto a queste figure si sono affacciati nel tempo anche altri schemi contrattuali atipici, tra cui possiamo ricordare il contratto di vitalizio alimentare o di mantenimento. Pur nella loro diversità, si tratta di modelli che consentono alla persona anziana e fragile di convertire il valore della propria abitazione in forme di assistenza o di rendite in denaro o di cura anche materiale e morale.

Così, se con la rendita vitalizia le persone anziane possono ricevere una prestazione di denaro, periodica e continuativa, in cambio del trasferimento di un bene mobile, di un immobile o della cessione di un capitale, traendo in tal modo beneficio dalle somme ricevute e reimpiegandole per le proprie necessità, con il contratto atipico di mantenimento le stesse possono al contrario massimizzare la loro esigenza assistenziale, posto che con tale contratto, dietro corrispettivo del trasferimento di un bene o della cessione di un capitale, ricevono una prestazione di fare a contenuto ampio, di assistenza materiale e/o morale, vita natural durante <sup>(24)</sup>.

Ed ancora, tra gli strumenti che si prestano alla pianificazione di una vecchiaia tranquilla e senza problemi economici, prevedendo quanto necessario per un'assistenza vitalizia, possiamo richiamare persino il *trust*, istituto di origine anglosassone che è riconosciuto oramai anche nel nostro ordinamento. Qui è il titolare di uno o più beni o diritti (disponente o *settlor*) che li separa dal suo patrimonio e li mette sotto il controllo di una persona fisica o giuridica (il *trustee*), affinché quest'ultimo li amministri nell'interesse di un beneficiario (che può essere sì un terzo, ma anche lo stesso *settlor*). Con il *trust*, in particolare, si realizza un vincolo di destinazione sui beni conferiti, i quali per tale ragione non sono aggredibili dai creditori personali del disponente, né del *trustee*, né del beneficiario.

Ma non solo. Si discorre ormai anche di una finanza della terza età, intendendosi con tale espressione quell'insieme di iniziative tese a proporre prodotti e servizi dedicati nello specifico agli over 65. Oltre alle assicurazioni sulla vita, al prestito personale, alla cessione del quinto dello stipendio o della pensione, sono emersi nel tempo prodotti tesi a soddisfare le peculiari esigenze creditizie dell'utente più anziano. Tra questi nuovi prodotti possiamo annoverare il prestito vitalizio ipotecario <sup>(25)</sup>, che ha uno spiccato connotato transgenerazionale, in quanto permette di smobilizzare una parte della ricchezza immobiliare per far fronte al bisogno, sempre più crescente, di liquidità degli anziani, in ragione del progressivo invecchiamento della società e della crisi degli

---

<sup>(24)</sup> Sul contratto di mantenimento si veda Trib. Roma 30 marzo 2018, in *Contratti*, 2019, p. 305 ss., con nota di A. CINQUE, *Il contratto di mantenimento fra aleatorietà e risolubilità*. In dottrina, J. LONG, *La contrattualizzazione dell'assistenza vitalizia agli anziani: dalla rendita vitalizia al contratto di mantenimento*, in *NGCC*, 2010, p. 601 ss.; A. FUSARO, *Autonomia privata e mantenimento: i contratti di vitalizio atipico*, in *Famiglia e diritto*, 2008, p. 305 ss. In giurisprudenza si vedano Cass. 20 gennaio 2020, n. 1080; Cass. 31 ottobre 2016, n. 22009; Cass. 29 luglio 2016, n. 15904; Cass. 22 aprile 2016, n. 8209; Cass. 14 giugno 2012, n. 9764; Cass. 19 luglio 2011, n. 15848.

<sup>(25)</sup> Per un approfondimento si vedano M. ROBLES, *Problema e sistema nel prestito vitalizio ipotecario*, in *RDC*, 2018, p. 1560 ss.; V. IVONE, *Il prestito vitalizio ipotecario: luci e ombre del principale istituto della c.d. finanza della terza età*, in *CI*, 2018, p. 383 ss.; R. LENZI, *Nuovi modelli di garanzie patrimoniali. Il prestito vitalizio ipotecario*, in *GI*, 2017, p. 1715 ss.; A. FUSARO, *Il prestito vitalizio ipotecario in prospettiva comparatistica*, in *Notariato*, 2017, p. 114 ss. In giurisprudenza si veda Trib. Roma 13 luglio 2017, in *CG*, p. 1115 ss.

attuali sistemi pensionistici. Di origine anglosassone, lo schema nella variante del *reverse mortgage* rappresenta un finanziamento generalmente offerto agli anziani garantito da immobili residenziali e di durata tendenzialmente vitalizia. Inizialmente introdotto in Italia con il decreto-legge n. 203/2005, articolo 11-*quaterdecies*, comma 12, convertito con modifiche dalla legge n. 248/2005 (c.d. finanziaria 2006), il prestito vitalizio ipotecario è stato poi modificato dalla legge n. 44/2015, assumendo così l'attuale configurazione <sup>(26)</sup>. Si tratta di uno strumento duttile e dinamico che non priva l'anziano della propria abitazione, la quale rimane in sua proprietà, assicurando così allo stesso una tranquillità economica e una stabilità emotiva. Non è previsto un limite di età massima per il soggetto finanziato, il quale però deve avere un'età superiore ai sessant'anni e deve essere in grado di poter garantire il finanziamento con un'ipoteca di primo grado sull'immobile residenziale. Consiste, nello specifico, in un finanziamento a medio-lungo termine con capitalizzazione annuale degli interessi e delle spese (salvo diverso accordo), ove il capitale finanziato viene rimborsato integralmente ed in un'unica soluzione alla morte del soggetto finanziato, salvo che, prima della sua morte, non si verificano gli eventi indicati dal decreto-legge n. 203/2005, articolo 11-*quaterdecies*, comma 12. Al momento del decesso, gli eredi dovranno rimborsare in un'unica soluzione il capitale e gli interessi maturati nel tempo, capitalizzati annualmente, quantunque siano previste anche delle cautele per evitare che gli eredi si trovino nell'impossibilità di provvedere al rimborso, come ad esempio la facoltà del finanziatore di vendere l'immobile se entro 12 mesi dal decesso del sottoscrittore il finanziamento non sia stato completamente rimborsato dagli eredi.

Infine, nell'ambito di un'analisi che vuole, seppur brevemente, richiamare gli strumenti di natura privatistica che in via diretta o mediata possono essere impiegati ai fini della promozione del benessere della persona, un cenno meritano il diritto di prelazione riconosciuto al familiare che stabilmente collabora nell'impresa familiare *ex* articolo 230-*bis* c.c., il patto di famiglia *ex* articolo 768-*bis* e ss. c.c., la fondazione di famiglia, e i patti parasociali, tutti mezzi che, sia nelle realtà economiche piccole che medie o grandi, consentono di pianificare la graduale cessione del potere sull'impresa e l'avvicendamento della *governance* secondo fasi, tempi e ritmi scanditi dallo stesso imprenditore che, con l'avanzare dell'età, può così definire in totale autonomia il ricambio generazionale all'interno della propria impresa <sup>(27)</sup>.

---

<sup>(26)</sup> Per il relativo regolamento si veda il d.m. 22 dicembre 2015, n. 226.

<sup>(27)</sup> Sulla figura dell'imprenditore anziano si veda M. TOLA, *Età e iniziativa economica*, in P. CORRIAS, E. PIRAS (a cura di), *op. cit.*, p. 191 ss.

## Le fragilità tra poliedricità e multifattorialità

*di Caterina Mazzanti*

**Abstract** – La normativa dell'emergenza da Covid-19 ha dato vita alla categoria dei “lavoratori fragili”, entro la quale sono incluse le persone a maggior rischio di contrarre il virus, i familiari con loro conviventi e le lavoratrici e i lavoratori con figli in età pre-adolescenziale o adolescenziale costretti alla didattica a distanza, alla quarantena o disabili. Quest'accezione di fragilità trascura l'ulteriore ipotesi, peraltro diffusa specie nel contesto pandemico, della vulnerabilità psico-sociale, che resta invisibile agli occhi del legislatore. È su tale ultimo profilo che si sofferma il presente contributo, con l'obiettivo di mappare i soggetti inclusi in tale categoria e di proporre i possibili rimedi al problema delle discriminazioni nel rapporto di lavoro e della loro esclusione dal mercato del lavoro in una prospettiva post-pandemica.

**Abstract** – The Covid-19 emergency legislation has identified the category of “fragile workers”, which includes people at greatest risk of contracting the virus, family members living with them and workers with young children forced to stay at home or with disabilities. This meaning of fragility neglects the further hypothesis, moreover widespread especially in the pandemic context, of psycho-social vulnerability, which remains invisible in the eyes of the legislator. It is on this last profile that this contribution focuses, with the aim of mapping the subjects included in this category and proposing possible remedies to the problem of discrimination in the employment relationship and their exclusion from the labour market.

**Sommario:** 1. I lavoratori fragili nella normativa dell'emergenza Covid-19: una categoria incompleta. – 2. Chi sono i lavoratori con fragilità psico-sociale. – 2.1. I lavoratori con patologie psichiche. – 2.2. I lavoratori con autismo ad alto funzionamento o con altre forme di neurodiversità. – 2.3. La neurodiversità nella popolazione anziana, LGBTIQ+ e nelle donne. I fattori che accentuano la fragilità psico-sociale. – 3. Le tutele nel rapporto di lavoro: gli accomodamenti ragionevoli. – 4. Le misure di inclusione lavorativa: il budget di salute personalizzato.

### 1. I lavoratori fragili nella normativa dell'emergenza Covid-19: una categoria incompleta

La normativa emergenziale ha riservato alcune disposizioni alla tutela dei lavoratori che per diversi motivi versano in una condizione di fragilità. A partire dal decreto “cura Italia” (articolo 39, comma 1, decreto-legge n. 18/2020, convertito dalla legge

n. 27/2020) ha preso forma una categoria frammentaria, dai tratti fortemente disomogenei, all'interno della quale sono confluite fattispecie tra loro diverse (1). La "fragilità" è una condizione poliedrica, connotata da due diverse sfaccettature: da un lato, lo stato di salute e dall'altro, la condizione di vulnerabilità familiare e sociale.

La prima ipotesi si rinviene nel caso in cui la persona sia esposta ad un maggior rischio di contagio da Covid-19 e di subirne i risvolti negativi, come accade ai soggetti con grave disabilità, con immunodepressione, con patologie cui conseguono ridotte capacità lavorative e, infine, nel caso di esiti di patologie oncologiche o di terapie salvavita (2). Anche l'età ha una sua incidenza, sebbene non da sola, ma solo in situazioni di comorbilità, agendo come "fattore aggravante" (circolare del Ministero del lavoro n. 13 del 4 settembre 2020. Al riguardo, si veda § 2.3).

Per poter garantire la maggior tutela della persona fragile, la normativa ha ricompreso in tale categoria anche i familiari conviventi che, laddove presenti, svolgono un'essenziale funzione di *caregiving* quotidiana.

Il secondo volto della fragilità è quello della vulnerabilità familiare e sociale dei lavoratori e soprattutto delle lavoratrici (3), sulle quali grava maggiormente il peso dell'assistenza e della cura familiare. L'esperienza del *lockdown* ha messo in evidenza la necessità di tutelare i figli, specie se minori di 16 anni (dapprima di 14 anni, secondo l'articolo 90, comma 1, decreto "rilancio", decreto-legge n. 34/2020), qualora si trovino a dover svolgere l'attività didattica a distanza (DAD), siano in quarantena, abbiano contratto il Covid-19, oppure siano soggetti disabili.

Le situazioni di vulnerabilità brevemente richiamate sono accomunate dagli strumenti di tutela scelti dal legislatore, primo fra tutti il diritto di svolgere l'attività lavorativa a distanza (4). Con riferimento al lavoro, agile durante la pandemia (5) si è parlato di *emergency work* (6) per descrivere una modalità di lavoro da remoto che vuole, da un lato, contenere il rischio di diffusione del virus, dall'altro garantire continuità nello svolgimento dell'attività lavorativa al di fuori dei locali aziendali e in assenza dell'accordo tra le parti del rapporto di lavoro *ex* articolo 18, legge n. 81/2017.

---

(1) M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell'emergenza epidemiologica*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, vol. I, V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, ADAPT University Press, 2020, p. 167 ss.; M. TURRIN, *La tutela dei lavoratori fragili nel diritto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e oltre*, in *LDE*, 2021, n. 2.

(2) V. MIRAGLIA, *La tutela della salute e della sicurezza sul lavoro ai tempi del coronavirus*, in *GI*, 2020, n. 10, p. 2196 ss.

(3) M. BROLLO, *Il lavoro agile tra emergenza pandemica e riemersione della questione femminile*, in *Labor*, 2020, n. 4, p. 507 ss.; C. BASSU, *Parità di genere ai tempi del Coronavirus: l'impatto diretto e indiretto della crisi sanitaria sui diritti delle donne*, in *Percorsi costituzionali*, 2019, n. 2, p. 593 ss.; G. BETTIN, L. TRUCCHIA, *Uscire dall'emergenza: la dimensione economico-lavorativa della disuguaglianza di genere tra problemi e prospettive*, in *Il diritto dell'economia*, 2021, n. 1, p. 91; COMITATO ECONOMICO SOCIALE EUROPEO, *Telelavoro e parità di genere – Condizioni affinché il telelavoro non aggravi la distribuzione ineguale dell'assistenza non retribuita e del lavoro domestico tra donne e uomini e costituisca un motore per la promozione della parità di genere*, 24 marzo 2021, parere n. 662; OECD, [Women at the core of the fight against the Covid-19 crisis](#), 1° aprile 2020.

(4) L. VALENTE, *Emergenza Covid-19 e diritto soggettivo allo smart working*, in *LG*, 2020, n. 12, p. 1193 ss.

(5) R. ROMEI, *Il lavoro agile in Italia: prima, durante e dopo la pandemia*, in *Labor*, 2020, n. 4, p. 423 ss.

(6) M. BROLLO, *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, n. 6, p. 553 ss.; ID., *Il lavoro agile in Italia: prima, durante e dopo la pandemia*, in O. MAZZOTTA (a cura di), *Diritto del lavoro ed emergenza pandemica*, Pacini editore, 2020, p. 71 ss.

Nel contesto della pandemia, la *ratio* del lavoro agile è quella di tutelare beni costituzionali di natura diversa, quali la salute individuale e collettiva (articolo 32), il lavoro (articoli 4 e 35), l'assistenza e la cura dei familiari, specie se minori o disabili (articolo 2) l'equilibrio tra vita privata e lavorativa (articoli 2 e 3, comma 2) (7).

Qualora invece la prestazione non possa essere svolta da remoto, nemmeno con una modifica delle mansioni, peraltro consentita entro la medesima categoria o area di inquadramento, le soluzioni sono l'astensione dal lavoro, il congedo Covid, i congedi non retribuiti, la qualificazione dell'assenza come ricovero o il *bonus baby sitting* a favore dei lavoratori con figli.

Oltre ai due profili brevemente descritti, esiste una "terza faccia" della fragilità, quella psico-sociale, quasi del tutto trascurata dal legislatore (fatta eccezione per l'articolo 29-ter, decreto-legge n. 104/2020, su cui *infra*, § 4). Sebbene gli interventi normativi abbiano avuto il pregio di introdurre un importante nucleo di tutele per i soggetti più deboli per condizioni di salute o familiare, si deve peraltro evidenziare come l'impatto della pandemia e delle conseguenti misure emergenziali, specie sul fronte del lavoro da remoto e del distanziamento, hanno avuto un'incidenza molto negativa sui lavoratori e sulle lavoratrici che versano in una condizione di vulnerabilità psichica e sociale nel contesto pandemico, che ne ha acuito l'emarginazione e la solitudine. Questi soggetti, tutt'oggi invisibili agli occhi del legislatore, sono costretti a vivere una quotidianità diversa rispetto a quella cui erano abituati, segnata da una *routine* che per molti di loro rappresenta l'unica fonte di certezze, come nel caso delle persone con disturbo mentale lieve, con autismo ad alto funzionamento o con altre forme di neurodiversità. È su tale categoria che si sofferma il presente studio, con l'obiettivo di mettere in luce la necessità di adottare una serie di azioni dirette a migliorare le condizioni di salute e di vita di queste persone, soprattutto in una prospettiva post-pandemica.

## 2. Chi sono i lavoratori con fragilità psico-sociale

Nel contesto dell'emergenza pandemica, la fragilità è stata individuata principalmente nelle persone con patologie fisiche e forme di disabilità "gravi" ai sensi dell'articolo 3, legge n. 104/1992, ma non in quelle colpite da un disturbo mentale di minor severità. Stante il protrarsi dell'emergenza pandemica e sanitaria e gli effetti che ne sono derivati, pare tuttavia opportuno ripensare ai fragili come ad una categoria onnicomprensiva, che dia spazio anche al disagio psichico di minor gravità: l'ampia portata della nozione di "salute" accolta dall'Organizzazione mondiale della sanità, che si riferisce allo «stato di completo benessere fisico, mentale e sociale, non consistente solo in un'assenza di malattia o d'infermità», può aprire le porte ad un allargamento del concetto di fragilità. In questo modo, si possono ricomprendere i disturbi mentali più lievi, insorti anche a causa dell'emergenza pandemica, o le forme di neurodiversità sulle quali i riflessi delle misure dell'isolamento e del distanziamento sociale hanno esiti negativi, sia nel rapporto di lavoro, sia nella ricerca di un impiego.

---

(7) M. TUFO, *Il lavoro agile (dell'emergenza) esordisce in giurisprudenza: come bilanciare gli interessi in gioco nell'era della pandemia?*, in *LDE*, 2020, n. 2, p. 3.

È importante identificare i gruppi a rischio e le loro esigenze <sup>(8)</sup>, in quanto tali casi, forse perché ancora poco conosciuti, sono tutt'oggi trascurati o considerati secondari, restando nell'ombra, come è emerso nel corso della pandemia, durante la quale il modello accolto dalla normativa emergenziale sembra fondarsi sul paradigma "bio-medico" di fragilità, da rinvenirsi nella presenza di «una sindrome fisiologica caratterizzata dalla riduzione delle riserve funzionali e dalla diminuita resistenza agli *stressors* risultante dal declino cumulativo di sistemi fisiologici multipli che causano vulnerabilità e conseguenze avverse» <sup>(9)</sup>, fragilità che si contrappone al diverso paradigma "bio-psico-dinamico", che ha il pregio di considerare la vulnerabilità nella sua multidimensionalità, quale «stato dinamico che colpisce un individuo che sperimenta perdite in uno o più domini funzionali (fisico, psichico, sociale), causate dall'influenza di più variabili che aumentano il rischio di risultati avversi per la salute» <sup>(10)</sup>; secondo entrambi i modelli, la vulnerabilità si acuisce con l'avanzare dell'età.

La fragilità psico-sociale trova un unico riferimento all'interno dell'articolo 29-ter, decreto-legge 104/2020, che peraltro, nell'omettere una definizione attraverso l'individuazione dei soggetti interessati, si limita ad evidenziare la necessità di un intervento volto ad «efficientare i servizi di salute mentale operanti nelle comunità locali e di garantire il benessere psicologico individuale e collettivo in considerazione della crisi psico-sociale» determinata dalla pandemia da Covid-19.

Per poter tracciare il perimetro della categoria dei lavoratori con fragilità psico-sociale occorre comprendere la portata di tale concetto, che si riferisce a situazioni molto diverse tra loro. Oltre alle malattie riconducibili entro l'area del disturbo mentale (quali, a titolo esemplificativo, la depressione, il disturbo ossessivo compulsivo, le sindromi ansiose, i disturbi dell'adattamento, i disturbi cognitivi e mnemonici da stress, alcuni dei quali insorti o acuiti a causa della pandemia), esso include anche la vasta realtà dei disturbi dello spettro autistico (o ASD, *Autism Spectrum Disorders*) ad alto funzionamento, rispetto ai quali ad oggi manca una teoria scientifica universalmente riconosciuta in grado di spiegarne la nascita e l'evoluzione secondo un modello causa-effetto. Gli studi della neuropsicologia cognitiva evidenziano come l'individuo autistico sia incapace di intraprendere una relazione sociale per le difficoltà di interazione, di interpretazione dei pensieri, delle emozioni e dei desideri dell'altro; tale disturbo comporta, inoltre, una difficoltà più generale di elaborazione non solo di stimoli sociali, ma anche degli input esterni veicolati attraverso i vari canali sensoriali. Se inteso in senso lato, l'ASD abbraccia anche la sindrome di Asperger, che se ne differenzia per alcune caratteristiche: in particolare, per l'assenza di un ritardo dello sviluppo cognitivo e per la presenza di una forte motivazione a conoscere l'altro, seppur in modo eccentrico e unilaterale, nonché per la dedizione assorbente ed esclusiva verso inte-

---

<sup>(8)</sup> OECD, [Building inclusive labour markets: active labour market policies for the most vulnerable groups](#), 25 ottobre 2021.

<sup>(9)</sup> L.P. FRIED ET AL., *Untangling the concepts of disability, frailty, and comorbidity: implications for improved targeting and care*, in *The Journals of Gerontology*, 2004, vol. 59, n. 3, p. 255 ss.

<sup>(10)</sup> R.J.J. GOBBENS ET AL., *In search of an integral conceptual definition of frailty: opinions of experts*, in *Journal of the American Medical Directors Association*, 2010, vol. 11, n. 5, p. 338 ss.



ressi atipici per l'età, stante il buon livello intellettuale e la discreta autonomia nel condurre la propria esistenza, grazie ai quali la persona che ne è interessata non è considerata disabile (11).

Da anni alcuni studiosi propongono di affrontare i disturbi dell'autismo "ad alto funzionamento", quali la sindrome di Asperger, attraverso un approccio diverso da quello puramente medico, fondato sulla neurodiversità (12), per cui non si tratta di una patologia da curare, ma di una specificità umana o una differenza nei modi di socializzare, comunicare e percepire, che non sono necessariamente svantaggiose, laddove siano colte e comprese dall'ambiente circostante (13).

La neurodiversità si riferisce anche ad altre caratteristiche cognitive della persona, quali la dislessia, la discalculia, il disturbo da deficit di attenzione o iperattività (ADHD), che dimostrano spiccate capacità *multi-tasking* e creatività in un contesto lavorativo inclusivo, che dia spazio alla manifestazione della loro personalità a beneficio di tutti. Il problema, tuttavia, è rappresentato dal fatto che si tratta di situazioni spesso tenute nascoste dalle persone che ne sono direttamente interessate per paura del giudizio degli altri, con il rischio concreto di subire discriminazioni e di essere emarginati perché ritenuti diversi dalla normalità. La loro condizione ha risentito negativamente dell'impatto della pandemia, che ne ha accentuato la solitudine, riducendo le occasioni di interazione sociale ed eliminando qualsiasi contatto interpersonale, che specie per le persone con autismo ad alto funzionamento si limita alle relazioni con i familiari e i colleghi di lavoro.

A ciò si deve aggiungere come in tutti i casi richiamati, l'invecchiamento dell'individuo comporta un peggioramento delle condizioni ed è un fattore in grado di aggravare significativamente le difficoltà riscontrate dal soggetto all'interno del contesto sociale e lavorativo, come peraltro l'essere donna oppure l'essere omosessuale o transessuale (LGBTIQ+): questi fattori, se combinati tra loro, possono esporre al rischio di subire discriminazioni multifattoriali (§ 2.3).

Pare utile proporre un *focus* sulle singole categorie richiamate, per poter vagliare i possibili strumenti da adottare sia nell'ambito del rapporto di lavoro per mezzo degli accomodamenti ragionevoli, sia nel mercato del lavoro, con la predisposizione di idonee misure di politica attiva. Nei casi richiamati, il lavoro va immaginato come "un abito sartoriale", su misura della persona e delle sue caratteristiche, che non devono essere intese come anomalie, ma come peculiarità da valorizzare.

Tale approccio sposa anche l'idea di disabilità accolta dalla convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità del 13 dicembre 2006, secondo cui essa è «il risultato

---

(11) Al riguardo, tuttavia, a livello europeo non vi è unanimità. Si segnala in particolare la sentenza della Corte costituzionale spagnola del 15 marzo 2021, n. 51, che qualifica la sindrome di Asperger quale disabilità. [https://www.boe.es/diario\\_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-6597](https://www.boe.es/diario_boe/txt.php?id=BOE-A-2021-6597).

(12) S.K. KAPP ET AL., *Deficit, difference, or both? Autism and neurodiversity*, in *Developmental psychology*, 2013, vol. 49, n. 1, pp. 59-71; P. JAARSMA, S. WELIN, *Autism as a Natural Human Variation: Reflections on the Claims of the Neurodiversity Movement*, in *Health Care Analysis*, 2012, vol. 20, n. 1, pp. 20-30. Tuttavia, occorre segnalare l'esistenza di forti critiche a tale approccio, che secondo alcuni non deve essere utilizzato con riferimento alle forme di autismo più grave, rispetto alle quali l'individuo necessita di particolari cure. Al riguardo, si veda R.S.P. JONES, A. ZAHL, J.C. HUWS, *First-hand Accounts of Emotional Experiences in Autism: a qualitative analysis*, in *Disability & Society*, 2001, vol. 16, n. 3, pp. 393-401.

(13) P. JAARSMA, S. WELIN, *op. cit.*



dell'interazione tra persone con menomazioni e barriere comportamentali ed ambientali, che impediscono la loro piena ed effettiva partecipazione alla società su base di uguaglianza con gli altri» (preambolo, punto e). Nella convenzione, oltretutto, non si utilizzano i termini “fragili” o “vulnerabili”, che risultano inappropriati, in quanto legati a comportamenti sociali dettati dalla considerazione della disabilità come un handicap.

## 2.1. I lavoratori con patologie psichiche

Le persone affette da disturbi psichiatrici sono spesso costrette a rinunciare del tutto alla prospettiva lavorativa, circostanza che determina un forte peggioramento delle loro condizioni di salute: è stato evidenziato che lo stato di disoccupazione e di inoccupazione incide negativamente sul loro equilibrio psichico<sup>(14)</sup>, minato dall'emarginazione e dallo stigma sociale. Una delle principali difficoltà è determinata dal comune senso di diffidenza nutrito nei loro confronti anche dai datori di lavoro, i quali temono che la loro presenza possa rappresentare una fonte di pericolo e comportare al tempo stesso costi insostenibili<sup>(15)</sup>.

Nel contesto dell'emergenza pandemica, alcuni di essi sono rientrati nella categoria dei lavoratori fragili, come nel caso in cui la patologia psichiatrica costituisca una grave disabilità, ex articolo 3, comma 3, legge n. 104/1992 (si pensi, ad esempio, alla schizofrenia)<sup>(16)</sup>. Tuttavia, la soluzione del lavoro da remoto ha rivelato conseguenze preoccupanti a lungo termine sotto il profilo psichico<sup>(17)</sup>, come messo in luce da diversi studi condotti nell'ultimo biennio<sup>(18)</sup>: lavorare da casa significa accentuare la condizione di isolamento e la sofferenza individuale. Lo *smart working*, se per alcuni lavoratori può rappresentare un valido “accomodamento ragionevole” e uno strumento di conciliazione delle esigenze di vita privata e lavorativa, costituisce invece una soluzione inidonea per chi è colpito da un disagio psichico, perché incidendo pesantemente sulla sfera della socialità ne compromette lo stato di salute psichica. Infatti, tali patologie sono state acuite proprio dal distanziamento sociale e dall'assenza di contatti con i colleghi, che ha implicato una maggior sofferenza anche per le persone affette da disturbi mentali “lievi”, essendo le stesse equiparate “agli altri”, senza tener conto della necessità di un supporto costante nella loro quotidianità: per

---

<sup>(14)</sup> Al riguardo, si veda la prima risoluzione del Consiglio d'Europa dedicata alla salute mentale del 1999, che sottolinea come i problemi di salute mentale siano spesso legati, fra gli altri fattori, alla disoccupazione, oltre che all'emarginazione e all'esclusione sociale, alla mancanza di una fissa dimora ed all'abuso di droga ed alcool.

<sup>(15)</sup> ISFOL, *Le prospettive di impiego delle persone con disabilità psichica: opportunità e barriere nei contesti aziendali*, in *I libri del fondo sociale europeo*, 2014, p. 12 ss.

<sup>(16)</sup> *Linee guida I.N.P.S. per l'accertamento degli stati invalidanti*, 2017.

<sup>(17)</sup> J. SCHMIDTKE ET AL., *The Effects of the Covid-19 Pandemic on the Mental Health and Subjective Well-Being of Workers: An Event Study Based on High-Frequency Panel Data*, IZA Discussion Paper, 2021, n. 14638.

<sup>(18)</sup> G. SERAFINI ET AL., *The psychological impact of Covid-19 on the mental health in the general population*, in *QJM. An International Journal of Medicine*, 2020, vol. 113, n. 8, pp. 531-537; K.M. KNIFFIN ET AL., *Covid-19 and the workplace: Implications, issues, and insights for future research and action*, in *American psychologist*, 2020, vol. 76, n. 1, p. 76; R. ROSSI ET AL., *COVID-19 Pandemic and Lockdown Measures Impact on Mental Health Among the General Population in Italy*, in *Frontiers in Psychiatry*, 2020, vol. 11, 790.

alcune patologie mentali, lo scambio e la comunicazione rappresentano, infatti, un momento imprescindibile per l'equilibrio e il benessere persona.

Per poter far fronte all'emergenza in atto, è opportuno segnalare l'attività svolta dal gruppo di lavoro "Salute mentale ed emergenza Covid-19" <sup>(19)</sup>, istituito con decreto del Presidente dell'ISS ad aprile 2020, la cui azione è diretta a gestire l'impatto dell'epidemia di Covid-19 sulla salute mentale, garantendo la presa in carico delle persone con disturbi psichiatrici o a elevato rischio di disturbi d'ansia e depressione.

Al di là della parentesi pandemica, esistono ancora numerosi ostacoli all'integrazione lavorativa delle persone con disturbi mentali, nonostante la psichiatria metta in luce come il lavoro sia per loro essenziale, consentendone l'emancipazione e la realizzazione personale <sup>(20)</sup>.

## **2.2. I lavoratori con autismo ad alto funzionamento o con altre forme di neurodiversità**

Le persone affette da un disturbo dello spettro autistico ad alto funzionamento possono apparire normali ad un primo sguardo. Affacciandosi al mondo del lavoro, tuttavia, si scontrano con una realtà che non le comprende, e le forti difficoltà socio-emotive e di comunicazione con gli altri rendono difficile il loro inserimento lavorativo.

Nell'ambito dell'autismo ad alto funzionamento e, dunque, di quelle forme di autismo caratterizzate per la loro levità rispetto alle altre e che non rientrano nella disabilità (*ex* legge n. 104/1992), la sindrome di Asperger occupa una posizione centrale <sup>(21)</sup> ed è stata oggetto di molti studi della neuropsichiatria, secondo cui non esiste «una diagnosi a taglia unica» <sup>(22)</sup>: le continue scoperte in materia rendono obsolescente qualsiasi definizione diretta a inquadrare il fenomeno, che si trasforma nel tempo e si declina in modo diverso a seconda del genere della persona interessata, accentuandosi con l'avanzare dell'età.

Tra le manifestazioni più significative vi sono la compromissione qualitativa delle relazioni sociali e la tendenziale carenza di empatia, nel senso di un'incapacità di reagire in modo adeguato all'interazione con "gli altri", secondo le aspettative "normali", facendo sembrare queste persone insensibili e indifferenti verso i sentimenti altrui. Inoltre, si riscontrano evidenti alterazioni nei movimenti fisici, spesso impacciati e goffi, difficoltà nel contatto visivo, nella capacità di leggere le espressioni facciali e di cogliere le sfumature del linguaggio verbale, che viene al più inteso nel suo significato letterale. Le persone affette da tale disturbo hanno interessi monotematici e tengono comportamenti ripetitivi, a tratti eccentrici, a causa dei quali restano in una condizione di isolamento, faticando nel trovare un impiego lavorativo o nel mantenerlo.

---

<sup>(19)</sup> [www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-salute-mentale](http://www.epicentro.iss.it/coronavirus/sars-cov-2-salute-mentale).

<sup>(20)</sup> WHO, *Mental Health and Development: Targeting People with Mental Health Conditions as a Vulnerable Group*, 2010, pp. 21-23; E.C. DUNN, N.J. WEWIORSKI, E.S. ROGERS, *The meaning and importance of employment to people in recovery from serious mental illness: results of a qualitative study*, in *Psychiatric Rehabilitation Journal*, 2008, vol. 32, n. 1, pp. 59-62.

<sup>(21)</sup> La sindrome di Asperger è stata introdotta nel DSM-IV (*Diagnostic and Statistical Manual of Mental Disorders*) nel 1994 e inserita, come l'autismo, nella categoria dei Disturbi pervasivi dello sviluppo.

<sup>(22)</sup> T. GRANDIN, R. PANECK, *Il cervello autistico*, Adelphi, 2014, p. 127.

Come messo in luce in precedenza, al di là dell'ipotesi dell'autismo ad alto funzionamento, nella neurodiversità rientrano varie manifestazioni, in presenza delle quali l'individuo riscontra difficoltà in ambito sociale e lavorativo, in quanto "diverso" dalla maggioranza dei soggetti c.d. "neurotipici". Fra queste, si segnalano ad esempio la dislessia e il disturbo da deficit di attenzione e iperattività (ADHD).

Si tratta di ipotesi che limitano l'individuo nella sua crescita personale e lavorativa, ostacolata già durante gli anni di formazione scolastica, ma che tuttavia possono rivelare molti punti di forza. Ad esempio, le persone con ADHD <sup>(23)</sup> hanno facilità a svolgere simultaneamente più compiti, che portano a termine con maggior successo in situazioni stressanti; i dislessici <sup>(24)</sup>, invece, hanno spiccate abilità nel recepire informazioni visive con maggior velocità e precisione rispetto ai "neurotipici".

I diversi casi sinora richiamati consentono di svolgere una riflessione in merito alla prospettiva dalla quale essi vengono normalmente considerati. Le peculiarità dei soggetti "neurodiversi" potrebbero rappresentare un'importante risorsa, ma di fatto finiscono per essere fattori di vulnerabilità e di fragilità laddove persista un modello improntato sulla neurotipicità, che tende a considerare come un "limite" o una "deviazione" tutto ciò che si discosta dal paradigma della normalità. È per questo motivo che si parla di "fragilità psico-sociale", proprio perché è la stessa società a non accettare ciò che si allontana dagli standard più comuni.

Il contesto pandemico, nel quale è prevalsa la necessità di prevenire la diffusione del virus attraverso il lavoro da remoto, ha tuttavia acuito i problemi riscontrati da queste persone, soprattutto per quelle interessate dalla sindrome di Asperger, rispetto alle quali lavorare da casa può essere una soluzione utile a breve termine per contenere lo stress determinato dalle relazioni interpersonali, ma che a lungo termine può tuttavia comportare gravi ricadute in termini di socialità, venendo a mancare le occasioni di condivisione con gli altri, con conseguente malessere psichico, che può sfociare anche in esiti patologici.

### **2.3. La neurodiversità nella popolazione anziana, LGBTIQ+ e nelle donne. I fattori che accentuano la fragilità psico-sociale**

Sinora, nell'affrontare il tema in esame si è fatto riferimento ai principali fattori che determinano la fragilità psico-sociale; ci sono, tuttavia, dei casi nei quali tale condizione di vulnerabilità è ulteriormente acuita, laddove, in particolare, il disturbo mentale lieve o la neurodiversità interagiscono con ulteriori fattori – primo fra tutti l'anzianità – che espongono la persona al rischio di discriminazioni multi-fattoriali <sup>(25)</sup> nell'accesso al lavoro e nel rapporto di lavoro.

---

<sup>(23)</sup> A.B.M. FUERMAIER ET AL., *ADHD at the workplace: ADHD symptoms, diagnostic status, and work-related functioning*, in *Journal of Neural Transmission*, 2021, vol. 128, pp. 1021-1031.

<sup>(24)</sup> C. VON KÁROLYI ET AL., *Dyslexia linked to talent: global visual-spatial ability*, in *Brain Language*, 2003, vol. 85, n. 3, pp. 427-431; J.W. GILGER, K. ALLEN, A. CASTILLO, *Reading disability and enhanced dynamic spatial reasoning: A review of the literature*, in *Brain Cognition*, 2016, vol. 105, pp. 55-65.

<sup>(25)</sup> S. CHO, K. CRENSHAW, L. MCCALL, *Towards a Field of Intersectionality Studies: Theory, Applications, and Praxis*, in *Signs*, 2013, vol. 38, n. 4, pp. 785-810; B.G. BELLO, *Diritto e genere visti dal margine: spunti per un dibattito sull'approccio intersezionale al diritto antidiscriminatorio in Italia*, in *Diritto & questioni pubbliche*, 2015, vol. 2, p. 32 ff.; ID., *From "books" to "action": Has protection from discrimination become intersectional in*

L'anzianità costituisce forse l'elemento che incide maggiormente sulla situazione di queste persone, determinando un deterioramento delle loro condizioni di salute accompagnato dalle difficoltà nell'interazione sociale <sup>(26)</sup>. L'essere una persona "neurodiversa" in età avanzata può condurre all'emarginazione anche nell'ambiente lavorativo: i deficit di interazione e comunicazione sociale permangono durante la crescita e si acuiscono nella senilità, a causa della scarsa flessibilità di pensiero che si accentua in tale fase <sup>(27)</sup>.

Il fenomeno è poco studiato anche dalla medicina: rispetto all'autismo ad alto funzionamento, le principali ricerche si concentrano sull'età infantile, trascurando i cambiamenti che la sindrome incontra nelle fasi di vita più avanzate, nonostante la sindrome accompagni la persona per tutto l'arco della sua vita. Specialmente per gli "Aspie" <sup>(28)</sup> si pone il problema della diagnosi, che è tendenzialmente calibrata su persone in età infantile e non sugli adulti e gli anziani, rispetto ai quali c'è quindi il rischio di una diagnosi errata. È possibile ritenere che questo profilo abbia un impatto importante sulla presenza di tali persone nel mondo del lavoro e sulla loro occupazione: se non diagnosticato in tempo, l'Asperger può portare a sviluppare gravi forme di scompenso psichico <sup>(29)</sup>.

In Italia mancano, inoltre, studi che mettano in luce l'esistenza di una correlazione tra la diagnosi tardiva del disturbo e il riflesso che essa può avere sulle condizioni lavorative della persona, sul suo stato di disoccupazione o di inoccupazione. In Germania, un recente studio <sup>(30)</sup> ha evidenziato la presenza di alti tassi di disoccupazione o di occupazione inadeguata negli individui cui è stato riscontrato l'Asperger dopo i diciotto anni di età, rilevando come, laddove tali soggetti abbiano un impiego, esso sia inadeguato rispetto all'alto grado di istruzione ottenuto.

Anche l'orientamento sessuale e l'identità di genere possono rappresentare fattori in grado di accentuare la fragilità psico-sociale della persona con neurodiversità, con il rischio di discriminazioni. Esistono ancora forti stereotipi fondati sull'automatismo secondo cui il neurodiverso è eterosessuale <sup>(31)</sup>, con la conseguenza che la persona LGBTIQ+, già di per sé spesso discriminata, si vede ancor più esposta a tale rischio

---

Italy?, in *Sociologia del diritto*, 2016, vol. 2, p. 191 ss.; S. FREDMAN, *Double trouble: Multiple Discrimination and EU Law*, in *European Anti-discrimination Law Review*, 2005, 2, pp. 13-18.

<sup>(26)</sup> B.N. HAND ET AL., *Prevalence of physical and mental health conditions in Medicare-enrolled, autistic older adults*, in *Autism*, 2020, vol. 24, n. 3, pp. 755-764.

<sup>(27)</sup> Gli studi in merito alla popolazione anziana affetta da tali disturbi sono ad oggi molto scarsi, in quanto la comunità scientifica si concentra principalmente sulla fase infantile del soggetto, trascurando quella senile. In merito al tema dell'inclusione nel lavoro della popolazione anziana, si veda V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione ad inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, pp. 369-385.

<sup>(28)</sup> Persone affette dalla sindrome di Asperger.

<sup>(29)</sup> A.I. DE MICHELI ET AL., *Comorbilità psichiatrica nell'autismo ad alto funzionamento: uno studio clinico*, in *Journal of Psychopathology*, 2012, vol. 18, pp. 352-358.

<sup>(30)</sup> F. FABIAN ET AL., *Education and employment status of adults with autism spectrum disorders in Germany – A cross-sectional-survey*, in *BMC psychiatry*, 2018, vol. 18, n. 1, p. 75.

<sup>(31)</sup> The International Lesbian, Gay, Bisexual, Transgender, Queer & Intersex Youth & Student Organisation (IGLYO), cfr. *IGLYO on intersectionality*, 2014, n. 27, [http://issuu.com/iglyo/docs/4.09\\_iglyo\\_on\\_intersectionality](http://issuu.com/iglyo/docs/4.09_iglyo_on_intersectionality).

sia nel contesto sociale, sia in quello lavorativo, se “neurodiversa” o affetta da un disturbo psichico <sup>(32)</sup>.

Infine, anche l’essere donna può implicare un inasprimento della situazione di fragilità psico-sociale. Le ricerche scientifiche in materia di autismo ad “alto funzionamento” (principalmente condotte in ambito internazionale) <sup>(33)</sup> mettono in evidenza che, ad oggi, le informazioni e i dati relativi al disturbo nella popolazione femminile sono molto scarse. Dagli studi risulta che le diagnosi riguardano principalmente gli uomini e meno le donne <sup>(34)</sup>, anche se è impossibile statisticamente che non esistano donne che ne siano affette. Al contrario, sebbene non vi sia unanimità tra gli studiosi in merito ai motivi di tale discrepanza statistica, in alcuni casi è stato osservato che le donne, consapevoli del fatto che l’appartenenza al genere sia un’ulteriore “diversità” che si aggiunge a quella dell’essere Asperger, sviluppano una sorta di “capacità camaleontica”, che le porta a mimetizzarsi e a nascondere la propria neurodiversità.

### 3. Le tutele nel rapporto di lavoro: gli accomodamenti ragionevoli

Per poter garantire il benessere lavorativo e l’integrazione delle persone “neurodiverse” o con patologie psichiche occorre trovare gli strumenti adatti a valorizzare i loro modi atipici di imparare, pensare ed elaborare informazioni nel contesto sociale e in quello lavorativo.

Nell’ambiente di lavoro, la soluzione più idonea a raggiungere tale fine è quella degli accomodamenti ragionevoli, attraverso i quali è possibile rimuovere gli ostacoli e le barriere che impediscono di vivere in condizioni di uguaglianza rispetto agli altri, rendendo possibile la loro integrazione lavorativa e sociale <sup>(35)</sup> anche attraverso una modifica delle mansioni cui è adibito il lavoratore. Sul versante pratico, il comportamento del datore di lavoro che non adempia all’obbligo di adottare soluzioni, modifiche e adattamenti necessari ed appropriati a garantire loro l’esercizio dei diritti su base di uguaglianza costituisce una discriminazione (articolo 3, comma 3-*bis*, decreto legislativo n. 215/2003), a meno che il mancato assolvimento sia giustificato dal carico sproporzionato o eccessivo dell’impegno richiesto.

Con l’obiettivo di estendere il campo di applicazione degli accomodamenti ragionevoli, originariamente pensati quali misure dirette ad assicurare l’integrazione lavorativa delle persone con disabilità, la Corte di cassazione vi ha incluso anche il caso delle

---

<sup>(32)</sup> B.G. BELLO, *Why do we need that the EU anti-discrimination law and policy go intersectional?*, in *IGLYO on intersectionality*, 2014, n. 27.

<sup>(33)</sup> Così secondo A.K. HALLADAY ET AL., *Sex and gender differences in autism spectrum disorder: summarizing evidence gaps and identifying emerging areas of priority*, in *Molecular Autism*, 2015, vol. 6, pp. 6-26, secondo i quali «females with a clinical diagnosis of ASD tend to be underrepresented»; R. LOOMES, L. HULL, W.P.L. MANDY, *What is the Male-to-Female Ratio in Autism Spectrum Disorder? A Systematic Review and Meta-Analysis*, in *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 2017, vol. 56, n. 6, pp. 466-474; M.C. LAI ET AL., *Sex/Gender Differences and Autism: Setting the Scene for Future Research*, in *Journal of the American Academy of Child & Adolescent Psychiatry*, 2015, vol. 54, n. 1, pp. 11-24.

<sup>(34)</sup> Il rapporto sarebbe di 1 a 4 secondo E. FOMBONNE, *Epidemiology of pervasive developmental disorders*, in *Pediatric Research*, 2009, vol. 65, n. 6, pp. 591-598.

<sup>(35)</sup> D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, n. 6, p. 21 ss.



malattie di lunga durata da cui discenda l'inidoneità alle mansioni <sup>(36)</sup>, propendendo per un utilizzo estensivo della misura in esame, che può essere quindi intesa anche quale possibile soluzione a favore dei lavoratori e delle lavoratrici con fragilità psico-sociale.

Nel caso delle neurodiversità esaminate in questa sede, le misure che possono essere adottate dal datore di lavoro devono essere dirette a valorizzare le peculiarità di tali soggetti, attraverso l'attribuzione di compiti confacenti alle loro particolari inclinazioni. Così anche per gli Aspie, rispetto ai quali è del pari necessario garantire una costante interazione sociale.

A tal fine, quantomeno nei contesti delle grandi imprese, può essere utile individuare una figura professionale, quella del *diversity manager*, la cui attività, che si può avvalere anche di uno specifico osservatorio aziendale <sup>(37)</sup>, è diretta alla valorizzazione della persona che presenti diversità "in senso lato": dalla disabilità, alla condizione della neuroatipicità, fino a sfociare nei particolari bisogni avvertiti dalle persone LGBTIQ+.

Ci si deve chiedere se per tali soggetti lo *smart working* possa rappresentare un accomodamento ragionevole. Al riguardo, come evidenziato in precedenza, diversamente rispetto a quanto ritenuto in merito alla categoria dei lavoratori fragili, con riferimento ai quali esso si può prestare a soddisfare tale logica <sup>(38)</sup>, nel caso della persona con neurodiversità il lavoro agile costituisce una risposta inadeguata, soprattutto in una prospettiva a lungo termine.

#### 4. Le misure di inclusione lavorativa: il budget di salute personalizzato

Spostando l'attenzione sul mercato del lavoro, occorre evidenziare come manchino, in linea generale, misure di politica attiva dirette all'inclusione lavorativa delle persone non disabili, ma con disturbi riconducibili alla malattia mentale lieve e alla neurodiversità, presenti invece per i disabili e gli svantaggiati <sup>(39)</sup>.

Rispetto alle persone con autismo, un primo passo in avanti verso l'obiettivo dell'inclusione lavorativa è stato compiuto dal legislatore nel 2015, con l'introduzione della legge-quadro n. 134 sulla diagnosi, cura e abilitazione delle persone con disturbi dello spettro autistico e assistenza alle loro famiglie. Manca, tuttavia, una definizione, seppur attraverso il rinvio alle specifiche fonti prodotte dalla comunità scientifica, di "persona con disturbi dello spettro autistico" che, come si è visto, rappresenta un profilo tutt'altro che pacifico, stante l'evolversi della sindrome nel tempo (che può sfociare

---

<sup>(36)</sup> Cass. 12 novembre 2019, n. 29289, in *LG*, 2020, n. 10, p. 970 ss., con nota di M. SCHIRALDI, *L'accomodamento ragionevole tra la roccaforte della tutela antidiscriminatoria e gli effetti indesiderati*.

<sup>(37)</sup> P.M. AIMONE, *Funzioni e strumenti del Disability Manager*, in S. BRUZZONE, *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare. Multidisciplinarietà e logiche condivise*, ADAPT University Press, 2017, p. 94.

<sup>(38)</sup> A. ZILLI, *Il lavoro agile come "accomodamento ragionevole" tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione dell'impresa*, in *Labor*, 2020, n. 4, p. 538 ss.

<sup>(39)</sup> C. GAROFALO, *Il ripensamento delle politiche di inclusione lavorativa dei disabili e dei soggetti svantaggiati all'indomani della pandemia Covid-19*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, p. 418 ss.

anche nell'insorgenza di malattie psichiatriche, specie in età avanzata) e la difficile distinzione tra i diversi disordini, spesso accompagnati dall'interazione con diverse patologie. Questa lacuna definitoria ha generato problemi in sede di attuazione della legge a livello regionale: trattandosi di un provvedimento-quadro, infatti, il perseguimento degli obiettivi di «garantire la tutela della salute, il miglioramento delle condizioni di vita e l'inserimento nella vita sociale delle persone con disturbi dello spettro autistico» ivi prefissati richiede l'intervento strutturale delle Regioni (articolo 3), ad oggi, purtroppo, non ancora realizzato. Tra gli obiettivi elencati all'articolo 3, legge cit., il punto *b*) prevede «la promozione di progetti finalizzati all'inserimento lavorativo di soggetti adulti con disturbi dello spettro autistico, che ne valorizzino le capacità».

Considerato il sostanziale fallimento della citata legge, lo strumento che meglio si presta a rispondere alle specifiche esigenze dei soggetti con fragilità psico-sociale è rappresentato dal budget di salute personalizzato, diretto a costituire un progetto individuale a misura del suo destinatario, secondo una visione olistica della salute che ricomprende i bisogni personali e sociali <sup>(40)</sup>, con un approccio innovativo in base al quale lo Stato consente ai cittadini di modellare i servizi a seconda delle proprie esigenze di vita, nella direzione della maggiore autonomia e responsabilizzazione dell'individuo.

Tale misura si inserisce pienamente nella prospettiva accolta dalla convenzione Onu sui diritti delle persone con disabilità, il cui articolo 3 promuove «(a) il rispetto per la dignità intrinseca, l'autonomia individuale, compresa la libertà di compiere le proprie scelte, e l'indipendenza delle persone; (b) la non discriminazione; (c) la piena ed effettiva partecipazione e inclusione nella società; (d) il rispetto per la differenza e l'accettazione delle persone con disabilità come parte della diversità umana e dell'umanità stessa; (e) la parità di opportunità; (f) l'accessibilità; (g) la parità tra uomini e donne; (h) il rispetto dello sviluppo delle capacità dei minori con disabilità e il rispetto del diritto dei minori con disabilità a preservare la propria identità».

Si tratta di una soluzione che sposa anche la logica della sostenibilità economica, dal momento che consente di calibrare le risorse finanziarie sui bisogni specifici della persona, profilo di non poco conto, considerato l'attuale contesto di crisi in cui versa il welfare italiano.

Il budget di salute è stato definito dall'Osservatorio nazionale sulla condizione delle persone con disabilità quale «strumento di definizione quantitativa e qualitativa delle risorse economiche, professionali e umane necessarie per innescare un processo volto a restituire centralità alla persona, attraverso un progetto individuale globale» <sup>(41)</sup>. I progetti individualizzati interessano sia l'area sanitaria e sociale, sia quella riferibile ai diritti individuali e di cittadinanza (apprendimento, habitat sociale, formazione e lavoro, affettività e socialità).

Gli attori coinvolti sono lo Stato, chiamato a individuare le linee guida relative all'utilizzo dello strumento in esame, le organizzazioni pubbliche, private, sociali e sanitarie attive nei diversi contesti locali, chiamate ad interagire attivamente e a costituire percorsi comuni.

---

<sup>(40)</sup> C. DE VIVO, M. ASCANI, S. CACCIOLA, *Il Budget di salute come nuovo strumento di Welfare*, relazione alla XXXIX Conferenza Italiana di Scienze Regionali 2018, in *EyesReg*, 2019, vol. 9, n. 1, p. 1.

<sup>(41)</sup> Osservatorio Nazionale sulla Condizione delle Persone con Disabilità, [Report 2021](#).

Non esiste, tuttavia, una legge nazionale sul budget di salute: il decreto legislativo n. 229/1999, *Norme per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale*, e la legge n. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*, si limitano ad evidenziare la necessità di elaborare progetti terapeutici riabilitativi integrati e personalizzati, predisposti a livello distrettuale e basati sulla valutazione multidimensionale e multidisciplinare del bisogno complesso, sul concorso di più apporti professionali, sociali e sanitari e sulla valutazione periodica dei risultati <sup>(42)</sup>.

Lo strumento in esame conosce ancora una diffusione soltanto parziale nell'ambito territoriale italiano. Al riguardo, la Regione Friuli Venezia Giulia costituisce uno dei pochi esempi dell'impiego del budget di salute (legge regionale n. 22/2019, *Riorganizzazione dei livelli di assistenza, norme in materia di pianificazione e programmazione sanitaria e sociosanitaria e modifiche alla legge regionale 26/2015 e alla legge regionale 6/2006*), cui si affianca anche l'esperienza della Regione Sicilia e della Campania, che registrano un suo utilizzo nel contesto lavorativo dell'agricoltura sociale <sup>(43)</sup>.

Anche in Friuli Venezia Giulia si segnala che il budget di salute ha trovato diffusione nell'ambito dell'agricoltura sociale (AS), con l'obiettivo di perseguire il miglioramento delle condizioni di vita degli utenti per mezzo di un'attiva partecipazione alle attività quotidiane di un'azienda agricola. Questo progetto intende garantire alle persone con difficoltà fisiche e/o psichiche una via d'uscita dalla condizione di emarginazione sociale e di inoccupazione, individuando un progetto d'intesa con i diretti interessati e le loro famiglie, secondo la prospettiva del welfare di comunità <sup>(44)</sup>.

Con l'obiettivo di estenderne la portata e il campo di applicazione, il legislatore è intervenuto da ultimo con il decreto-legge n. 104/2020 che, nel quadro della pandemia, prevede il ricorso al budget di salute per fronteggiare "l'emergenza nell'emergenza" della fragilità psico-sociale. L'articolo 29-ter, rubricato *Disposizioni per la tutela della salute in relazione all'emergenza da Covid-19*, si pone l'obiettivo di tutelare le "fragilità psico-sociali" in relazione al disagio psichico, rafforzando i servizi di salute mentale operanti nelle comunità locali, il cui normale funzionamento è stato compromesso durante i mesi di pandemia. Il comma 2, lett. e prevede, poi, «il sostegno all'inclusione socio-lavorativa e alla condizione abitativa mediante il ricorso a strumenti innovativi quale il budget di salute individuale e di comunità».

Anche la legge n. 77/2020 di conversione del decreto-legge n. 104/2020 presenta un chiaro riferimento al welfare di prossimità e al budget di salute all'articolo 1, comma 4-bis, dove è previsto che «Al fine di realizzare gli obiettivi di cui ai commi 3 e 4, il Ministero della salute, sulla base di un atto di intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano, coordina la sperimentazione, per il biennio 2020-2021, di strutture di prossimità per la promozione della salute e per la prevenzione, nonché per la presa in carico e la riabilitazione delle categorie di persone più fragili, ispirate al principio della piena integrazione socio-sanitaria, con il coinvolgimento delle istituzioni presenti nel territorio, del volontariato locale e degli enti del Terzo settore senza scopo di lucro. I progetti

---

<sup>(42)</sup> In questo senso, si veda il d.lgs. n. 229/1999, *Norme per la razionalizzazione del servizio sanitario nazionale*, e la l. n. 328/2000, *Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e servizi sociali*.

<sup>(43)</sup> C. DE VIVO, M. ASCANI, S. CACCIOLA, *op. cit.*

<sup>(44)</sup> RETE RURALE NAZIONALE, *Il budget di salute: il diritto di poter scegliere il proprio percorso di cura/ sostenere in modo innovativo i progetti riabilitativi individualizzati*, in [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it).



proposti devono prevedere modalità di intervento che riducano le scelte di istituzionalizzazione, favoriscano la domiciliarità e consentano la valutazione dei risultati ottenuti, anche attraverso il ricorso a strumenti innovativi quale il budget di salute individuale e di comunità».

La disposizione ha aperto una nuova stagione per il budget di salute, che, proprio in quanto strumento “su misura” del suo destinatario, sembra essere la soluzione migliore per garantire l’inclusione sociale e lavorativa delle persone con neurodiversità, con progetti che possano coinvolgere anche realtà diverse da quella dell’agricoltura sociale; si pensi, ad esempio, alla possibilità di un suo impiego nel settore informatico, delle telecomunicazioni e delle tecnologie più avanzate, ambiti nei quali le persone “neurodiverse” possono senz’altro esprimere il loro enorme potenziale.

## Il lavoratore anziano: un personaggio in cerca di autore

di Gianluigi Pezzini

**Abstract** – All'interno del mercato del lavoro stanno affiorando nuove categorie di lavoratori da tutelare: anziani e fragili. La prima appare meritevole di protezione in virtù del fatto che, complici il crollo delle nascite e l'allungamento delle aspettative di vita, la popolazione sta invecchiando; la seconda, invece, è emersa con la decretazione emergenziale conseguente alla pandemia in corso. L'esigenza di garantire strumenti di sostegno a tali lavoratori impone preliminarmente di individuare – se esiste o se ricavabile – una definizione legislativa di lavoratore anziano e di indagare se essa possa essere ricompresa in quella di lavoratore fragile.

**Abstract** – In the labour market two categories demanding protection are emerging: elderly and fragile subjects. The first group is rising among workers as a direct consequence of the ageing population due to the collapse of births and the increase in life-expectancy, the second group, instead, resurfaced considering the new legal framework for emergency response in the context of Covid-19 crisis. The challenge of protecting these two categories of workers requires to preliminarily provide a comprehensive definition – if it is possible – of elderly and fragile workers.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Le diverse accezioni di lavoratore anziano. – 2.1. Il lavoratore anziano nella normativa nazionale. – 2.2. Il lavoratore anziano europeo. – 2.3. Il lavoratore anziano nella contrattazione collettiva. – 3. Il lavoratore fragile. – 4. Alcune considerazioni conclusive: da anziano e fragile a disabile.

### 1. Introduzione

Il nostro non è «un Paese per vecchi» <sup>(1)</sup>, ma dovrà diventarlo presto <sup>(2)</sup> e il problema non è solo nazionale. L'Europa e l'Italia, complici l'allungamento dell'aspettativa di vita e il calo del tasso di natalità, stanno inesorabilmente invecchiando, con riflessi anche sulla composizione della forza lavoro <sup>(3)</sup>.

Le rilevazioni statistiche evidenziano come, nel contesto dell'Unione, vi sia una costante diminuzione della quota della popolazione in età lavorativa e un aumento degli

---

<sup>(1)</sup> J. COEN, E. COEN, *No country for old men*, 2007.

<sup>(2)</sup> Così M. CORTI, *Active ageing e autonomia collettiva. Non è un paese per vecchi, ma dovrà diventarlo presto*, in *LD*, 2013, n. 3, pp. 383-401.

<sup>(3)</sup> ADAPT, *Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo*, Confcooperative Bergamo, CSA Coesi, con il contributo della Camera di commercio di Bergamo, 2021.

over 65 <sup>(4)</sup>. In particolare, le proiezioni mostrano come, da una parte, la popolazione europea di età pari o superiore ai 65 anni aumenterà, mentre, dall'altra, quella in età compresa tra i 15 e i 64 anni diminuirà drasticamente <sup>(5)</sup>.

Nel nostro Paese si prospetta una situazione ancor più preoccupante, in quanto l'Italia detiene il primato di longevità a livello europeo <sup>(6)</sup>. La durata della vita media, sebbene in continuo aumento, non è però accompagnata da un incremento delle nascite, che, anzi, sono in costante calo <sup>(7)</sup>. L'invecchiamento della popolazione, ormai, è divenuto un fenomeno strutturale e ineludibile <sup>(8)</sup>, accelerato dall'impatto che la pandemia ha determinato sul tasso di natalità <sup>(9)</sup>.

Per fronteggiare tale tendenza non solo è necessario intervenire con misure di sostegno alla genitorialità, ma anche individuare strumenti *ad hoc* per i lavoratori anziani, in quanto è noto come il progressivo invecchiamento della popolazione imponga di estendere la vita economicamente produttiva delle persone. Tale prolungamento può (e deve) essere corredato da politiche di *active ageing* <sup>(10)</sup>, ovvero misure che siano volte a mantenere la persona attiva, sia nel lavoro che nella società, per sostenere la forza lavoro più anziana <sup>(11)</sup>.

---

<sup>(4)</sup> Cfr. EUROSTAT, [Over 27 million people aged 80 and over in the EU](#), settembre 2017; EUROSTAT, *Population structure and ageing*, maggio 2018. Per una rielaborazione dei dati si veda A. PASTACALDI, *Il mercato del lavoro in Europa fra cambiamenti demografici e digitalizzazione*, in D. IODICE (a cura di), *Gap intergenerazionale e solidarietà tra lavoratori*, ADAPT University Press, 2020, pp. 15-31.

<sup>(5)</sup> Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *The 2018 Ageing Report. Underlying Assumptions and Projection Methodologies. Institutional Paper*, 2017, n. 65, p. 214; ISTAT, *Il futuro demografico del Paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, Istat Statistiche Report, 3 maggio 2018. In particolare, la popolazione over 65 raggiungerà il 28,5% nel 2050 e il 30% nel 2080 (di cui il 12,7% al di sopra degli 80 anni) mentre la popolazione tra i 15 e i 64 anni diminuirà dal 64,3% del 2016 al 54,5% del 2070.

<sup>(6)</sup> Cfr. ISTAT, *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2017*, Istat Statistiche Report, 8 febbraio 2018. Si veda inoltre ISTAT, *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia*, 2020.

<sup>(7)</sup> ISTAT, *Natalità e fecondità della popolazione residente 2020, 2021*, e G.C. BLANGIARDO, *Calo di nascite a gennaio 2021: sintomo di un disturbo occasionale o conferma di un malessere strutturale?*, Istat, 3 maggio 2021. In particolare, il numero medio di figli/e per donna nel 2020 è stato pari a 1,24 mentre negli anni 2008-2010 era pari a 1,44.

<sup>(8)</sup> M. GAMBACCIANI, *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, 2020, n. 4, pp. 929-944. Si veda anche A. ROSINA, *È demografia, bellezza!*, e M. RAITANO, *Regole pensionistiche, incentivi al ritiro e occupazione degli anziani*, entrambi in T. TREU (a cura), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, il Mulino, 2012.

<sup>(9)</sup> ISTAT, *La dinamica demografica durante la pandemia covid-19*, Istat Statistiche Report, marzo 2021, e ISTAT, *La pandemia ha accentuato il calo dei nati, che continua anche nel 2021*, 14 dicembre 2021. Lo studio evidenzia come nel 2020 i nati siano 404.892 (-15 mila rispetto al 2019). Il calo (-2,5% nei primi 10 mesi del 2020) si è accentuato a novembre (-8,3% rispetto al 2019) e dicembre (-10,7%), mesi in cui si cominciano a contare le nascite concepite all'inizio dell'ondata epidemica.

<sup>(10)</sup> Per una definizione di *active ageing* si veda WHO, *Active Ageing. A policy Framework*, A contribution of the World Health Organization to the Second United Nations World Assembly on Ageing, Madrid, Spain, 2002. L'*active ageing* viene definito come «the process of optimizing opportunities for health, participation and security in order to enhance quality of life as people age [...] Active ageing applies to both individuals and population groups. It allows people to realize their potential for physical, social, and mental well being throughout the life course and to participate in society according to their needs, desires and capacities, while providing them with adequate protection, security and care when they require assistance».

<sup>(11)</sup> L. DI SALVATORE, *Organizzazione e invecchiamento attivo*, in *DRI*, 2019, n. 2, pp. 540-565. Sul tema si veda anche il contributo di V. FILÌ, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in questo volume.

Tuttavia, preliminare rispetto alla pianificazione di ogni intervento è la ricerca (se possibile) di una definizione di lavoratore anziano.

## 2. Le diverse accezioni di lavoratore anziano

Dal punto di vista concettuale, l'espressione *older worker* <sup>(12)</sup> può acquisire diversi significati: in primo luogo, può intendersi la persona comparativamente più anziana, in termini anagrafici, in un determinato contesto di lavoro; in secondo luogo, può identificare il prestatore con un'elevata anzianità di servizio che abbia superato la metà della sua vita lavorativa e sia, dunque, prossimo alla maturazione dei requisiti pensionistici. Dal combinato disposto di queste due interpretazioni se ne può tratteggiare anche una terza, che attiene all'anzianità morale. Tale caratteristica può incorporare sia il bagaglio di esperienza e fedeltà, sia lo *status* di maturità della persona che lavora <sup>(13)</sup>.

Dal punto di vista lessicale, invece, i prestatori in condizione senile vengono identificati con termini come lavoratore anziano (*older workers*), lavoratore maturo (*mature workers*), *seniores*, *ageing workers* o *late careers* <sup>(14)</sup>; l'ampio spettro terminologico sottolinea, sin da subito, una certa difficoltà di perimetrazione del concetto di lavoratore anziano. Tale criticità suggerisce un approccio multidisciplinare <sup>(15)</sup>, in grado di trovare gli elementi definatori in altre branche del sapere <sup>(16)</sup>. Per esempio, secondo la Società italiana di gerontologia e geriatria le persone tra i 60 e i 65 anni biologicamente non possono ancora ritenersi anziani, perché, nei Paesi economicamente più sviluppati, la "asticella" può essere individuata a 75 anni <sup>(17)</sup>, mentre l'ONU la fissa superati i 60 anni di età <sup>(18)</sup>, e l'Organizzazione mondiale della sanità tra i 60-65 anni, in relazione all'area geografica di residenza <sup>(19)</sup>.

### 2.1. Il lavoratore anziano nella normativa nazionale

A livello normativo, l'auspicato approccio multidisciplinare non è stato seguito, anzi, non si è proprio individuata una definizione di *older worker*. Il legislatore, in particolare, si è limitato a indentificare tale figura nel lavoratore ormai prossimo alla soglia di quiescenza, senza definirlo espressamente. In tal senso, se l'età pensionabile segna nel

---

<sup>(12)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Guidelines for Inclusive Communication*, 2021, p. 25, in <https://ec.europa.eu/>.

<sup>(13)</sup> F. MARCALETTI, *Il lavoratore anziano. Molti predicati senza soggetto*, in M. COLASANTO, F. MARCALETTI (a cura di), *Lavoro e invecchiamento attivo. Una ricerca sulle politiche a favore degli over 45*, Franco Angeli, 2007, pp. 43-63.

<sup>(14)</sup> V. FILÌ, *Anziano/a*, in M. BROLLO, F. BILOTTA, A. ZILLI (a cura di), *Lessico della dignità*, Forum, 2021, pp. 25-36.

<sup>(15)</sup> F. MARCALETTI, *op. cit.*

<sup>(16)</sup> V. FILÌ, *Anziano/a*, *cit.*

<sup>(17)</sup> SIGG, *Quando si diventa anziani?*, 63° congresso nazionale, Roma, novembre 2018.

<sup>(18)</sup> UN, *World population ageing*, 2013.

<sup>(19)</sup> WHO, *Global Database of ageing friendly*, 2020.

mondo del lavoro l'insorgere della vecchiaia <sup>(20)</sup>, è anziano il prestatore ormai prossimo allo stato di quiescenza legislativamente determinato <sup>(21)</sup>.

Un simile approccio risente del progressivo allungamento dell'età pensionabile, che, a partire dagli anni Novanta, è stato gradualmente innalzato sino alla soglia attuale di 67 anni di età con almeno 20 anni di anzianità contributiva <sup>(22)</sup>.

A contribuire alla nebulosità definitoria dei *seniores* si pone altresì la disciplina derogatoria degli ordinari requisiti per l'accesso allo stato di quiescenza. In particolare, per alcune tipologie di lavoratori (i.e. quelli impiegati in attività gravose <sup>(23)</sup> o concernenti l'amianto <sup>(24)</sup> oppure i lavoratori c.d. precoci <sup>(25)</sup>, invalidi e non vedenti <sup>(26)</sup> ovvero lavoratori agricoli <sup>(27)</sup>) è riconosciuta la possibilità di poter lasciare anzitempo il lavoro e accedere al trattamento pensionistico, come se per tali lavoratori, in ragione della specifica attività da loro svolta, l'anzianità arrivasse in anticipo.

Più di recente, complici anche la presa di coscienza dell'invecchiamento della popolazione e l'influsso del diritto europeo <sup>(28)</sup>, il legislatore nazionale ha modificato il proprio approccio: il lavoratore anziano viene identificato anche attraverso la previsione di una specifica età soglia. Ad esempio, si definiscono *lavoratori svantaggiati* le persone impiegate con un'età superiore ai 50 anni ovvero *molto svantaggiati* quelli che, oltre ad aver superato l'età soglia, siano anche privi di un lavoro retribuito da almeno 12 mesi (decreto ministeriale 17 ottobre 2017 pubblicato in Gazzetta Ufficiale il 28 febbraio 2018, n. 49) <sup>(29)</sup>.

Un simile approccio è riscontrabile anche nella disciplina di favore per i datori che decidano di assumere persone con più di 50 anni e disoccupate da almeno 12 mesi <sup>(30)</sup>. L'individuazione del lavoratore anziano in base al dato anagrafico predeterminato si nota anche nella disciplina del contratto a termine e del contratto di lavoro intermittente. Nel primo caso è consentita l'esclusione dal computo massimo dei contratti stipulati con persone over 50 (decreto legislativo n. 81/2015, articolo 23, comma 2,

---

<sup>(20)</sup> G. CANAVESI, *L'età pensionabile nella prospettiva previdenziale*, in *VTDL*, 2017, n. 1, pp. 11-71.

<sup>(21)</sup> V. FILÌ, *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, pp. 369-385.

<sup>(22)</sup> Per un *excursus* sull'andamento dell'età pensionabile si veda G. CANAVESI, *op. cit.*

<sup>(23)</sup> Cfr. l. n. 214/2011, art. 4, comma 17; d.lgs. n. 67/2011, art. 1 così come modificato dalla l. n. 232/2016, art. 1, comma 206. Per l'individuazione delle mansioni usuranti cfr. d.lgs. n. 374/1993 e d.m. 19 maggio 1999.

<sup>(24)</sup> Cfr. l. n. 257/1992, art. 13, e l. n. 205/2017, art. 1, commi 246 e 247.

<sup>(25)</sup> Cfr. l. n. 232/2016, art. 1, commi 199-205, e l. n. 26/2019, art. 17. Per lavoratori precoci si intendono quei lavoratori che hanno iniziato a lavorare prima dei 19 anni.

<sup>(26)</sup> Cfr. d.lgs. n. 503/1992, art. 1, commi 6 e 8.

<sup>(27)</sup> Cfr. art. 7, l. n. 638/1981 o dello spettacolo (cfr. d.lgs. n. 182/1997, art. 4; l. n. 214/2011, art. 24, comma 18, e d.P.R. n. 157/2013) e per le lavoratrici (cfr. l. n. 232/2016, art. 1, comma 22; l. n. 26/2019, art. 16; l. n. 160/2019, art. 1, comma 476). Per un esame dell'età pensionabile in prospettiva di genere si veda O. BONARDI, *Povere vecchie. L'età pensionabile nella prospettiva di genere*, in *VTDL*, 2017, n. 1, pp. 113-132.

<sup>(28)</sup> Tra le più recenti COMMISSIONE EUROPEA, [Libro verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni](#), gennaio 2021, e nel 2017 PARLAMENTO EUROPEO, CONSIGLIO EUROPEO, COMMISSIONE EUROPEA, [Pilaastro europeo dei diritti sociali](#), 2017, nel quale si ribadisce il principio di pari opportunità anche rispetto all'età e al diritto alla pensione di vecchiaia.

<sup>(29)</sup> C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2021.

<sup>(30)</sup> L. n. 92/2012, art. 4, commi 8-11.

lettera f), mentre, nel secondo, è concessa la possibilità di assumere un lavoratore con più di 55 anni, senza causale (decreto legislativo n. 81/2015, articolo 13, comma 2). Il legislatore compie infine un generico riferimento all'anzianità (senza alcuna specificazione) nell'elenco dei criteri di scelta dei lavoratori interessati da procedure di licenziamento collettivo (legge n. 223/1991, articolo 5, comma 1). Sul punto, però, la giurisprudenza scollega il concetto dal dato anagrafico, per ricollegarlo a quello di anzianità di servizio, ritenendo più equo tutelare il lavoratore da più tempo in azienda, nella logica del “*last in, first out*”<sup>(31)</sup>.

Entrambi i modi di procedere all'identificazione del lavoratore anziano sollevano alcune criticità. In particolare, definire il lavoratore anziano come la persona prossima alla pensione pare non essere un approccio adeguato, in quanto soggetto a continue modificazioni e fughe in avanti dovute all'aumento dell'età pensionabile dettate da esigenze di bilancio. Del pari, individuare i *seniores* tramite la determinazione *ex ante* di una specifica età soglia non pare comprendere appieno la circostanza che gli *older worker* non costituiscono una categoria omogenea<sup>(32)</sup>, la quale risente, infatti, della demografia, della cultura e della realtà sociale ed economica nel tempo<sup>(33)</sup>.

## 2.2. Il lavoratore anziano europeo

Data l'assenza di una definizione univoca di *older worker* nell'ordinamento nazionale, occorre interrogarsi sulla possibilità di individuare all'interno delle fonti europee siffatta definizione. L'analisi si può concentrare sulla normativa antidiscriminatoria, in quanto i lavoratori anziani risultano maggiormente esposti al rischio di discriminazione<sup>(34)</sup>, poiché statisticamente meno inclini ad adattarsi ai mutati scenari produttivi<sup>(35)</sup> e fisicamente più deboli e meno duttili.

Il principale riferimento normativo dell'Unione in materia di discriminazione per età è l'articolo 19 del TFUE, ove si prevede che il Consiglio, con l'approvazione del Parlamento, «può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sull'[...] età». L'Europa – pur in assenza di una definizione di lavoratore anziano – ha fatto del contrasto alle discriminazioni per età un elemento centrale della propria politica, elevandolo ad obiettivo di tutte le politiche e azioni dell'Unione<sup>(36)</sup>.

---

<sup>(31)</sup> M. GAMBACCIANI, *op. cit.*, e i relativi riferimenti bibliografici.

<sup>(32)</sup> M. BARBERA, *Introduzione. Cambiamenti demografici, mercato del lavoro e regolazione giuridica*, in RGL, 2015, n. 2, I, pp. 243-248.

<sup>(33)</sup> P. BOZZAO, *Anzianità e uscita dal lavoro: connessioni previdenziali, tra interferenze e resistente del sistema multilivello*, in VTDL, 2017, n. 1, pp. 73-111.

<sup>(34)</sup> V. FILÌ, *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, cit. L'A. sottolinea come la discriminazione per via dell'età sia subdola e spesso anche socialmente accettata. Per l'evoluzione del principio di non discriminazione si rimanda al contributo di E. BERGAMINI, *Il principio di non discriminazione basata sull'età nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in questo volume.

<sup>(35)</sup> S. VANTIN, *Digital divide. Discriminazioni e vulnerabilità nell'epoca della rete globale*, in T. CASADEI, S. PIETROPAOLI (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche. Questioni di informatica giuridica, prospettive istituzionali e sfide sociali*, Wolters Kluwer, 2021, pp. 233-245.

<sup>(36)</sup> Cfr. art. 10 TFUE: «Nella definizione e nell'attuazione delle sue politiche e azioni, l'Unione mira a combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».



La Commissione europea ha inoltre inserito all'interno del Pilastro europeo dei diritti sociali il principio di pari opportunità e, nel marzo 2021, ha presentato il Piano d'azione per tradurre in politiche di attuazione i principi contenuti nel Pilastro.

In tale contesto, si inserisce la direttiva 2000/78/CE, la quale mira a promuovere «un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro». E proprio nel Preambolo della stessa viene sottolineato come lo scopo della direttiva sia quello «di aiutare in particolar modo i lavoratori anziani, onde accrescere la loro partecipazione alla vita professionale».

La direttiva 2000/78/CE, pur nella sua chiara intenzione di contrastare ogni forma di discriminazione diretta e indiretta <sup>(37)</sup> e di sostenere i lavoratori in uno stato senile, non individua una definizione di *older worker*. La ragione dell'assenza di una enunciazione esplicita può ravvisarsi nella circostanza che una norma aperta permette di tutelare una maggiore platea di persone, sul presupposto che si può essere vittime di discriminazioni a qualsiasi età, non solo da anziani <sup>(38)</sup>. Il testo, però, dispone che, per i lavoratori anziani, i principi contenuti nella direttiva possano essere derogati. In particolare, l'articolo 6 prevede che «le disparità di trattamento possono comprendere la definizione di condizioni speciali di accesso all'occupazione e alla formazione professionale, di occupazione e di lavoro, comprese le condizioni di licenziamento e di retribuzione per i giovani, i lavoratori anziani e i lavoratori con persone a carico, onde favorire l'inserimento professionale o assicurare la protezione degli stessi». Per la peculiarità poc'anzi evidenziata, ben si comprende come il fattore età sia considerato «il fattore cenerentola» nel diritto antidiscriminatorio <sup>(39)</sup>.

Sotto il profilo definitorio, l'assenza di un'indicazione chiara di *older worker* ha generato un approccio casistico, quasi disordinato, nell'individuazione del lavoratore destinatario di particolari misure di protezione legate all'età. Il legislatore nazionale, infatti, non si cimenta nella definizione di lavoratore anziano, per scongiurare il pericolo di censura da parte della Corte di giustizia <sup>(40)</sup>.

### 2.3. Il lavoratore anziano nella contrattazione collettiva

Come precedentemente esposto, l'ordinamento – sia nazionale che europeo – è caratterizzato dall'assenza di una definizione di lavoratore anziano; sicché, occorre interrogarsi se nella contrattazione collettiva siano rinvenibili parametri cui ricondurre tale definizione.

Il dialogo sociale risente dell'approccio adottato dal legislatore nazionale, che individua l'*older worker* tramite il collegamento alla soglia di accesso alla pensione, oppure determinando *ex ante* un'età anagrafica di riferimento.

Con riferimento a tale ultimo criterio, è possibile fare riferimento alle previsioni collettive in materia di trasferimento del lavoratore. In alcuni casi, infatti, la dislocazione

---

<sup>(37)</sup> Sulla distinzione tra discriminazione diretta e indiretta, si veda il recente contributo di F. BILOTTA, A. ZILLI, *Combattere le discriminazioni*, Forum, 2021.

<sup>(38)</sup> S. MARCHETTI, G. SCARPETTI, *Il lavoratore maturo nell'agenda delle relazioni industriali*, Inapp paper, 2017, n. 10.

<sup>(39)</sup> Così P. BOZZAO, *op. cit.*

<sup>(40)</sup> Per una ricostruzione delle pronunce della Corte di giustizia si veda S. MANFREDI, L. VICKERS, *Challenges of active ageing. Equality Law and the workplace*, Palgrave Macmillan, 2016.

dell'*older worker*, inteso come la persona che abbia raggiunto una determinata età soglia stabilita dal contratto collettivo, è legittima solo con il consenso dello stesso <sup>(41)</sup> oppure il raggiungimento dell'età soglia autorizza il lavoratore ad opporsi al trasferimento <sup>(42)</sup>.

Con riferimento invece all'individuazione del lavoratore anziano tramite la prossimità alla pensione, è possibile richiamare la contrattazione collettiva che introduce sistemi di c.d. staffetta generazionale. In tali misure viene riconosciuta ai lavoratori anziani (intesi come le persone ormai prossime alla pensione) la possibilità di ridurre l'orario di lavoro dal tempo pieno a quello parziale e, contestualmente, si prevede l'inserimento di un lavoratore *junior* da formare per il lavoratore giovane e compensare le minori ore rese dall'anziano <sup>(43)</sup>.

Le pattuizioni collettive, inoltre, individuano l'*older worker* in base all'anzianità di servizio <sup>(44)</sup>. Questo approccio – che non si fonda né sul dato anagrafico della persona, né sulla sua prossimità alla quiescenza – considera l'anzianità quale “fedeltà”, in termini di anni di servizio maturati presso lo stesso datore. Tale interpretazione non pare tuttavia essere idonea a costituire una valida soluzione per fornire una definizione di lavoratore anziano, in quanto non adatta ai mutati scenari produttivi <sup>(45)</sup>.

Dalla prospettiva sovranazionale, invece, si deve segnalare la sottoscrizione dell'accordo-quadro *European social partners' autonomous framework agreement on active ageing and an intergenerational approach* <sup>(46)</sup>, frutto del dialogo sociale europeo <sup>(47)</sup>. Benché privo di una definizione di lavoratore anziano, l'accordo del 2017 prende le mosse dalla possibilità di incrementare per le persone (di tutte le età) una permanenza attiva nel mercato del lavoro, tramite la valutazione strategica e periodica della demografia della forza lavoro, l'adeguamento dei processi del lavoro e il mantenimento e aggiornamento delle competenze durante tutto l'arco della vita lavorativa, prescindendo dalla definizione di lavoratore anziano <sup>(48)</sup>.

---

<sup>(41)</sup> Art. 88 del CCNL credito il quale prevede che «Nei confronti dei quadri direttivi di 1° e 2° livello, che abbiano compiuto 47 anni di età ed abbiano maturato almeno 22 anni di servizio, il trasferimento non può essere disposto senza il consenso del lavoratore/lavoratrice stesso».

<sup>(42)</sup> Art. 127 del CCNL commercio (Confcommercio) il quale prevede che «Il Quadro che abbia compiuto il 55° anno di età, può opporsi al trasferimento disposto dal datore di lavoro esclusivamente in caso di gravi e comprovati motivi».

<sup>(43)</sup> Accordo Gefran del 26 novembre 2019 virgola concluso tra Gefran S.p.A. e le RSU, Fim-Cisl e Fiom-Cgil. Sul punto e per un'analisi di altre esperienze si veda ADAPT, [Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo](#), cit.

<sup>(44)</sup> Si veda l'accordo Banca Sella del 29 aprile 2016 sottoscritto da Banca Sella S.p.A. e FABI, First-Cisl, Fisac-Cgil, Uilca-Uil, dove viene riconosciuta ai lavoratori con 25 anni di interrotto servizio un'indennità *una tantum*.

<sup>(45)</sup> L. CASANO, *Contributo all'analisi giuridica dei mercati transizionali del lavoro*, ADAPT University Press, 2021.

<sup>(46)</sup> Il testo dell'accordo è disponibile sul sito [www.ec.europa.eu](http://www.ec.europa.eu).

<sup>(47)</sup> Per approfondimento sul punto si veda D. IODICE (a cura di), *op. cit.* Sul tema del dialogo sociale si veda anche R. NUNIN, *Il dialogo sociale europeo. Uno sguardo al passato ed uno al futuro*, in *VTDL*, 2017, n. 3, pp. 589-605.

<sup>(48)</sup> Per un approfondimento delle aree di intervento dell'accordo si veda ADAPT, [Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo](#), cit., p. 41.



### 3. Il lavoratore fragile

L'incremento esponenziale della propagazione del *virus* ha imposto di adottare una serie di strumenti idonei a salvaguardare la salute, la produzione ed il lavoro, quali diritti costituzionalmente protetti<sup>(49)</sup>. L'emergenza sanitaria da Covid-19, purtroppo ancora in atto, ha fatto emergere un particolare gruppo di lavoratori, considerati fragili. Tale categoria di lavoratori, superati i mesi più critici del periodo emergenziale che ha stravolto la quotidianità e la tradizionale organizzazione del lavoro<sup>(50)</sup>, è stata oggetto di particolari tutele<sup>(51)</sup>.

Al di là delle tutele lavoristiche presenti nella normativa emergenziale<sup>(52)</sup>, è di interesse l'approccio del legislatore nell'identificazione delle persone destinatarie delle misure di tutela. In particolare, a differenza di quelli anziani, i lavoratori fragili trovano una compiuta specificazione legale. Ai sensi dell'articolo 26 del decreto-legge n. 18/2020 (convertito con modificazioni dalla legge n. 27/2020, c.d. "cura Italia"), sono definiti fragili «i lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ivi inclusi i lavoratori in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

Ad integrare la definizione legale è successivamente intervenuta la circolare n. 13 del 4 settembre 2020 del Ministero del lavoro<sup>(53)</sup>, contenente chiarimenti circa la nozione di fragilità. Secondo il Dicastero, il concetto di fragilità va «individuato in quelle condizioni dello stato di salute del lavoratore/lavoratrice rispetto alle patologie preesistenti che potrebbero determinare, in caso di infezione, un esito più grave o infausto e può evolversi sulla base di nuove conoscenze scientifiche sia di tipo epidemiologico sia di tipo clinico».

La circolare, inoltre, contribuisce a definire (in negativo) anche il lavoratore anziano, in quanto «con specifico riferimento all'età, va chiarito che tale parametro, da solo, anche sulla base delle evidenze scientifiche, non costituisce elemento sufficiente per definire uno stato di fragilità nelle fasce di età lavorative».

In particolare, il fattore età pare essere escluso dal concetto di fragilità e, quindi, il lavoratore anziano non è un lavoratore fragile. In altri termini, viene escluso l'automatismo anziano-fragile, in quanto «la "maggiore fragilità" nelle fasce di età più elevate della popolazione va intesa congiuntamente alla presenza di comorbilità che possono integrare una condizione di maggior rischio».

---

<sup>(49)</sup> M. BROLLO, *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, n. 6, pp. 553-570.

<sup>(50)</sup> M. TURRIN, *La tutela dei lavoratori fragili nel diritto dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e oltre*, in *LDE*, 2021, n. 2.

<sup>(51)</sup> Si vedano M. TURRIN, *op. cit.*; M. BROLLO, *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, *cit.*; A. ZILLI, *Il lavoro agile per Covid-19 come "accomodamento ragionevole" tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione d'impresa*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 531-542.

<sup>(52)</sup> Si veda per tutti D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, ADAPT University Press, 2020, e, in particolare, V. FILÌ (a cura di), *Covid-19 e rapporto di lavoro*, vol. I.

<sup>(53)</sup> Il testo della circolare è disponibile su [www.lavoro.gov.it](http://www.lavoro.gov.it).

Dalla definizione normativa e dai chiarimenti della circolare emerge con chiarezza come, per il legislatore nazionale, la nozione di fragilità si leghi a una condizione di tipo biomedico <sup>(54)</sup> non connessa automaticamente all'anzianità <sup>(55)</sup>.

La normativa emersa all'interno del periodo emergenziale conferma, dunque, un'evidenza del legislatore italiano, il quale assorbe le peculiarità degli anziani nei concetti di non autosufficienza o disabilità <sup>(56)</sup>, evidenziando ancora una volta l'assenza di una definizione di lavoratore anziano.

#### 4. Alcune considerazioni conclusive: da anziano e fragile a disabile

Dalle previsioni legali e collettive si rileva come l'età pensionabile risulti essere ancora il dato cardine per individuare il lavoratore come *anziano*. Tuttavia, tale parametro risente eccessivamente delle mutevoli scelte del legislatore, spinto da esigenze economiche, sociali e demografiche al fine di raggiungere l'equilibrio di bilancio.

L'utilizzo di molteplici espressioni in modo intercambiabile e il moltiplicarsi di interventi spot per i lavoratori anziani, selezionati tramite una soglia anagrafica predeterminata, contribuiscono alla difficoltà di individuare una definizione <sup>(57)</sup>.

Per l'individuazione della figura del lavoratore anziano può allora farsi riferimento alla nozione di disabilità emersa a livello internazionale, ove viene adottato il c.d. "modello bio-psico-sociale" <sup>(58)</sup>. Secondo tale concezione, la disabilità può intendersi come la relazione che una persona possiede con l'ambiente esterno, quale effetto di una relazione tra la condizione di salute di un soggetto e i fattori personali e ambientali che rappresentano le circostanze in cui vive l'individuo <sup>(59)</sup>. In altri termini, pur ritenendosi necessari deficit fisici, psichici o intellettivi, la disabilità si considera come il risultato dell'interazione tra limitazioni individuali e barriere ambientali e sociali che impediscono il pieno accesso a tutti gli ambiti della vita, su base di uguaglianza con gli altri lavoratori <sup>(60)</sup>.

All'interno di tale concezione potrebbe quindi trovare spazio sia il lavoratore anziano, sia il lavoratore fragile, evitando così il moltiplicarsi di termini che contribuiscono a una categorizzazione nebulosa ed eccessivamente articolata. Con riferimento al lavoratore anziano, un simile approccio permetterebbe inoltre sia di slegare la nozione

---

<sup>(54)</sup> R. BONO, *Un virus che discrimina: la tutela dei lavoratori fragili e dei prestatori di assistenza ai tempi del Covid*, in *RGL*, 2021, n. 3, pp. 430-445, dove l'A. evidenzia come il legislatore abbia scelto di descrivere i soggetti da tutelare facendo riferimento a una nozione di disabilità biomedica, richiamando in modo irragionevolmente selettivo solo alcune patologie o particolari tipi di conseguenze.

<sup>(55)</sup> Gruppo di lavoro ISS, Ministero della salute, Ministero dell'istruzione, Inail, Fondazione Bruno Kessler, Regione Emilia-Romagna, Regione Veneto, *Indicazioni operative per la gestione di casi e focolai di SARS-CoV-2 nelle scuole e nei servizi educativi dell'infanzia*, Rapporto ISS Covid-19, 2020, n. 58; C. LAZZARI, *Ancora a proposito di lavoratori fragili: brevi note sulla Circolare ministeriale 4 settembre 2020*, n. 13, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2020, n. 2, p. 131.

<sup>(56)</sup> S. BARUTTI, S. CAZZANTI, *L'assistenza alle persone non autosufficienti. La funzione di cura tra forme di tutela esistenti e nuove prospettive*, in *LD*, 2010, n. 2, pp. 255-278.

<sup>(57)</sup> F. MARCALETTI, *op. cit.*

<sup>(58)</sup> WHO, *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001, p. 213.

<sup>(59)</sup> *Ibidem*.

<sup>(60)</sup> R. BONO, *op. cit.* Sull'evoluzione del concetto di disabilità si veda M. DE FALCO, *Accomodamenti ragionevoli: sovvenzioni nel settore privato, accessibilità ovunque*, in *RIDL*, 2021, n. 4, pp. 429-541.

dalla soglia della pensione o da una età predeterminata, consentendo una maggiore flessibilità sia qualora siano rispettati i requisiti previsti *ex lege* (articolo 3, comma 3-*bis*, decreto legislativo n. 216/2003), di accedere alle tutele previste dal meccanismo dell'accomodamento ragionevole <sup>(61)</sup>.

Parallelamente, la sfida dell'*active ageing* dovrebbe giocarsi sul campo della professionalità, con l'obiettivo di accompagnare il prestatore dall'ingresso nel mercato del lavoro in tutte le sue fasi, con un aggiornamento continuo e costante delle competenze <sup>(62)</sup>, specie a fine carriera, in quanto – come già evidenziato – statisticamente meno propenso all'aggiornamento. Tale sfida pare essere stata colta da certa contrattazione collettiva che prevede veri e propri corsi *ad hoc* al fine di accompagnare il lavoratore in tutto l'arco del suo percorso, per fare fronte all'obsolescenza delle competenze <sup>(63)</sup>. Date le oggettive difficoltà nel definire in modo puntuale l'*older worker*, sarebbe possibile in tale modo individuare misure di *active ageing* prescindendo dalla definizione di lavoratore anziano e dal dato anagrafico, nella consapevolezza che un ritiro anzitempo dal lavoro spesso ha conseguenze negative sulla salute del lavoratore <sup>(64)</sup>, ingenerando un circolo vizioso che affligge il singolo e la collettività.

---

<sup>(61)</sup> Sul punto, si veda per tutti D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, n. 6, pp. 21-57. In particolare, sulla possibilità di ricomprendere il lavoratore anziano all'interno della nozione di disabilità si veda M. DE FALCO, *Invecchiamento, lavoro agile e competenze digitali*, in questo volume.

<sup>(62)</sup> M. BROLLO, *Quali tutele per la professionalità in trasformazione*, in *ADL*, 2019, n. 3, pp. 495-509; M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019.

<sup>(63)</sup> M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *DRI*, 2019, n. 2, pp. 468-491.

<sup>(64)</sup> Sul punto si veda S. HARPER, *Health and Well-Being in Older Worker: Capacity Change with Age*, in E. PARRY, S. TYSOON (eds.), *Managing an Age Diverse Workforce*, 2011, pp. 206-220.

## Il principio di non discriminazione basata sull'età nella giurisprudenza della Corte di giustizia

di Elisabetta Bergamini

**Abstract** – Il contributo parte con la definizione del quadro giuridico attuale mediante il quale il diritto dell'Unione europea si occupa del tema del divieto di discriminazioni basate sull'età, per poi analizzare la giurisprudenza della Corte di giustizia a partire dal caso *Mangold* sino alle più recenti pronunce successive all'attuazione della direttiva 2000/78/CE. In particolare, dopo aver analizzato l'applicazione del principio di non discriminazione basata sull'età quale principio generale del diritto dell'Unione europea come derivante dagli strumenti giuridici di diritto internazionale, verranno approfondite le pronunce più recenti relative al problema dell'età massima per l'accesso ad attività lavorative e dell'età obbligatoria di pensionamento, per poi trarre alcune conclusioni relative al bilanciamento fra le diverse esigenze coinvolte e alle conseguenze del nuovo approccio da parte della Corte di giustizia.

**Abstract** – The paper opens with the legal framework used by EU Law to deal with discrimination on the basis of age and proceeds to deepen the analyses of the ECJ case law, starting from the *Mangold* judgement until the more recent decisions after implementation of directive 2000/78. In particular, after analysing the principle of non-discrimination for age reasons as a general principle of EU law, the paper focuses on how the case-law deals with maximum age requirements for entering a job, and fixed retirement age. In the final part the author expresses some closing remark on the balance of the different needs involved and on the consequences of the new approach of the ECJ.

**Sommario:** 1. Il principio di non discriminazione basato sull'età nel diritto dell'Unione europea. – 2. Il principio di non discriminazione basato sull'età ed i suoi effetti diretti nelle pronunce della Corte di giustizia: il caso *Mangold* e la giurisprudenza successiva. – 3. Il principio di non discriminazione basato sull'età nella giurisprudenza più recente. – 3.1. Le età massime per l'accesso alle attività lavorative e la definizione di requisito essenziale ai sensi articolo 4, n. 1, della direttiva 2000/78. – 3.2. La giurisprudenza relativa all'età obbligatoria di pensionamento e ai limiti all'attività dei lavoratori in quiescenza. – 4. Considerazioni conclusive.

### 1. Il principio di non discriminazione basato sull'età nel diritto dell'Unione europea

Il diritto dell'Unione europea ha avuto modo di occuparsi a lungo del divieto di discriminazioni in ambito lavorativo in quanto già nella formulazione originaria del Trattato di Roma, istitutivo della Comunità economica europea, si ponevano le fondamenta della attuale politica sociale. In origine però il divieto di discriminazioni trovava una applicazione limitata siccome derivante dalla formulazione dell'articolo 119

TCEE (poi divenuto articolo 141 TCE, ora 157 TFUE), che affrontava il diritto alla parità di trattamento fra uomini e donne, correlandolo alla mera retribuzione. Tale principio è stato poi esteso, anche grazie alla rilevanza attribuita dalla giurisprudenza della Corte di giustizia alla necessità di tutelare i diritti fondamentali, fino a giungere all'attuale divieto di discriminazioni ad ampio spettro. Da un lato, ne è stata estesa la portata, non limitandosi più alla sua applicazione alle attività di lavoro dipendente e autonomo, ma coprendo anche ambiti quali l'istruzione, la protezione sociale, l'assistenza sanitaria e l'accesso a beni e servizi. Dall'altro, sono state ampliate le discriminazioni vietate, fornendo una tutela rafforzata a valori già da tempo contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo <sup>(1)</sup> e che sono stati poi inseriti nel diritto dell'Unione europea quali principi generali del diritto, e, da ultimo, grazie alla Carta dei diritti fondamentali <sup>(2)</sup>, il cui articolo 21 fornisce una elencazione dettagliata delle discriminazioni vietate, fra le quali rientrano, per quanto qui di interesse, anche quelle fondate sull'età <sup>(3)</sup>.

Attualmente, la base giuridica finalizzata a garantire il divieto di discriminazioni basate sull'età è data dall'articolo 19 TFUE (ex articolo 13 TCE <sup>(4)</sup>) in base al quale il Consiglio, mediante una procedura legislativa speciale introdotta dal Trattato di Lisbona (ossia con votazione all'unanimità e con l'approvazione del Parlamento europeo) «può prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul

---

<sup>(1)</sup> La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo si limitava però, al suo art. 23, a prevedere che «Ogni individuo, senza discriminazione, ha diritto ad eguale retribuzione per eguale lavoro» senza entrare nel merito più in generale di discriminazioni in altri settori e basate sull'età. Sul punto si veda L. SWEPSTON, *The development in international law of Articles 23 and 24 of the universal declaration of human rights: the labor rights articles*, Brill Nijhoff, 2014, p. 72 ss.

<sup>(2)</sup> La proclamazione della Carta, pur senza attribuzione di valore giuridico vincolante, avvenne da parte delle istituzioni dell'Unione europea, contestualmente al Consiglio europeo di Nizza, il 7-8-9 dicembre 2000. Per un commento alla Carta si veda, *inter alia*, B. CONFORTI, *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea e la Convenzione europea dei diritti umani*, in L.S. ROSSI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali e Costituzione dell'Unione europea*, Giuffrè, 2002, p. 3 ss. Sull'attribuzione alla Carta di rango pari ai trattati in esito al Trattato di Lisbona si veda, all'interno della copiosa dottrina, L.S. ROSSI, *Stesso valore giuridico dei Trattati? Rango, primato ed effetti diretti della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea*, in *Il diritto dell'Unione europea*, 2016, n. 2, p. 329 ss.; K. LENAERTS, *Exploring the Limits of the EU Charter of Fundamental Rights*, in *European Constitutional Law Review*, 2012, vol. 8, n. 3, pp. 375-403; A. ROSAS, H. KAILA, *L'application de la Charte des droits fondamentaux de l'Union Européenne par la Cour de Justice: un premier bilan*, in *Il diritto dell'Unione Europea*, 2011, n. 1, p. 1 ss.

<sup>(3)</sup> Nello specifico, ai sensi dell'art. 21 sono vietate le discriminazioni fondate «sul sesso, la razza, il colore della pelle o l'origine etnica o sociale, le caratteristiche genetiche, la lingua, la religione o le convinzioni personali, le opinioni politiche o di qualsiasi altra natura, l'appartenenza ad una minoranza nazionale, il patrimonio, la nascita, gli handicap, l'età o le tendenze sessuali». Per un commento all'art. 21 della Carta cfr. C. FAVILLI, *Art. 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in R. MASTROIANNI, O. POLLICINO, S. ALLEGREZZA, F. PAPPALARDO, O. RAZZOLINI (a cura di), *Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, Giuffrè, 2017, p. 413. Più in generale si veda anche F. SPITALERI, *Eguaglianza e non discriminazione nell'Unione europea: dai singoli divieti al principio generale*, in I. CASTANGIA, G. BIAGIONI (a cura di), *Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione Europea*, Editoriale Scientifica, 2011; H. EKLUND, C. KILPATRICK, *Article 21 EU Charter of Fundamental Rights*, in S. PEERS, T. HERVEY, J. KENNER, A. WARD (eds.), *The EU Charter of Fundamental Rights: A Commentary 2nd edn*, Hart Publishing, 2021, pre-print disponibile anche al seguente link: <https://hdl.handle.net/1814/71418>.

<sup>(4)</sup> Per approfondimenti sull'art. 13 TCE, come inserito dal Trattato di Amsterdam, si veda in generale M. BELL, *Anti-discrimination Law and the European Union*, Oxford University Press, 2002.

«sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale»<sup>(5)</sup>.

Inoltre, la lotta alle discriminazioni è ormai divenuta un obiettivo integrato in tutte le politiche dell'Unione europea e nella loro attuazione, ai sensi dell'articolo 10, TFUE, secondo il quale l'Unione mira a combattere le discriminazioni che siano fondate sulle medesime ragioni di cui al sopra richiamato elenco.

Posto che quindi siamo oggi in presenza di adeguate basi giuridiche, le quali consentono al legislatore di intervenire ed operare nel rispetto del divieto di discriminazioni, anche basate sull'età, si deve sottolineare come la necessità di intervenire in maniera puntuale sulle discriminazioni correlate all'età del lavoratore derivi dall'attuale situazione del mercato del lavoro nell'Unione europea, mercato nel quale si assiste ad un invecchiamento costante della popolazione dovuto a fattori correlati alla fertilità, alle aspettative di vita e ai flussi migratori; tale circostanza ha portato l'Unione europea ad elaborare già nel 1997 la *EU's Employment Strategy* che poneva l'accento, tra l'altro, sulla necessità di assicurare l'accesso al lavoro alle persone più anziane.

Al fine di poter meglio regolare la materia è stata poi approvata la direttiva 2000/78/CE<sup>(6)</sup>, che istituisce un quadro generale per la lotta alle discriminazioni in ambito lavorativo. Sotto il profilo specifico delle discriminazioni basate sull'età, la direttiva prevede che, in talune circostanze, le disparità di trattamento in funzione dell'età possano essere giustificate e legittima così la possibilità di consentire regolamentazioni specifiche a livello nazionale, che possono variare secondo la situazione di fatto in cui versano gli Stati membri. Risulta quindi «essenziale distinguere tra le disparità di trattamento [in base all'età] che sono giustificate, in particolare, da obiettivi legittimi di politica dell'occupazione, mercato del lavoro e formazione professionale, e le discriminazioni che devono essere vietate» come risultante dal considerando 25 ed espressamente sancito dall'articolo 6. Proprio tale ultimo articolo specifica quali disparità di trattamento debbano considerarsi ammesse, con una elencazione, esemplificativa e non esaustiva, delle tipologie di previsioni discriminatorie consentite, purché siano giustificate da obiettivi di pubblico interesse e a condizione che i mezzi utilizzati dallo Stato per il conseguimento di tale finalità siano «appropriati e necessari». Si tratta, ad esempio, della definizione di condizioni speciali di accesso all'occupazione e licenziamento e della fissazione di condizioni minime o massime di età per l'accesso a certe occupazioni, che ben possono essere consentite a condizione di rispettare i requisiti giustificativi e di necessità di cui sopra. Inoltre, la direttiva stessa consente agli Stati di mantenere discriminazioni relative all'età per «salvaguardare la capacità delle proprie forze armate» (considerando 19 e articolo 3, comma 4).

---

<sup>(5)</sup> La procedura legislativa ordinaria trova invece applicazione qualora Parlamento e Consiglio intendano adottare «i principi di base delle misure di incentivazione dell'Unione, ad esclusione di qualsiasi armonizzazione delle disposizioni legislative e regolamentari degli Stati membri, destinate ad appoggiare le azioni degli Stati membri volte a contribuire alla realizzazione degli obiettivi» di cui al primo comma dell'art. 19.

<sup>(6)</sup> Direttiva 2000/78/CE del Consiglio, del 27 novembre 2000, che stabilisce un quadro generale per la parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro, in *GUCE*, 2 dicembre 2000, L 303, pp. 16-22. Per una valutazione generale di tale direttiva si rinvia a C. FAVILLI, *La non discriminazione nell'Unione europea*, Il Mulino, 2008, p. 221 ss. Per un'analisi dettagliata del suo art. 6, si veda C. O'CONNOR, *Age Discrimination and European Law*, European Commission, 2005, pp. 1-57.



Secondo i *fair innings arguments* (principio delle c.d. “eque aspettative di vita”), le discriminazioni basate sull'età sarebbero ammissibili se finalizzate in particolare ad evitare disuguaglianze o a raggiungere una sostanziale parità di opportunità per le diverse generazioni <sup>(7)</sup>. Questo porterebbe quindi a ritenere ammissibili azioni positive discriminatorie che abbiano come obiettivo quello di assicurare alle nuove generazioni le stesse opportunità che avevano avuto le generazioni precedenti.

È necessario poi tenere presente che il diritto dell'Unione europea vieta genericamente le discriminazioni basate sull'età e, contrariamente a quanto avviene negli Stati Uniti con il *Federal Age Discrimination in Employment Act* <sup>(8)</sup>, non si limita a tutelare solo i lavoratori anziani in quanto particolarmente vulnerabili, ma preclude le disposizioni nazionali che discriminano in maniera ingiustificata le persone appartenenti a certe specifiche fasce di età, siano essi giovani o anziani <sup>(9)</sup>.

Nel presente approfondimento, dopo aver introdotto la giurisprudenza attuatrice del principio di non discriminazione sull'età in generale, ci si focalizzerà principalmente sulle discriminazioni che colpiscono soggetti a causa della loro età, con particolare attenzione alla giurisprudenza della Corte di giustizia che si è occupata delle discriminazioni a carico delle persone più avanti negli anni.

## **2. Il principio di non discriminazione basato sull'età ed i suoi effetti diretti nelle pronunce della Corte di giustizia: il caso *Mangold* e la giurisprudenza successiva**

La prima pronuncia nella quale la Corte di giustizia si è trovata ad affrontare il tema delle discriminazioni basate sull'età è l'ormai risalente caso *Mangold* <sup>(10)</sup>, che ha rappresentato un punto di svolta sia su questioni più generali afferenti la portata del diritto dell'Unione europea (e precisamente il problema degli effetti diretti delle direttive non attuate) sia sulla questione oggetto di approfondimento in questo contributo, ossia le modalità applicative del principio di non discriminazione in base all'età.

---

<sup>(7)</sup> R. HORTON, *Justifying Age Discrimination in the EU*, in U. BELAVUSAU, K. HENRARD (a cura di), *EU Anti-Discrimination Law Beyond Gender*, Hart Publishing, 2018, p. 273 ss., in particolare p. 277. Sul punto si veda anche B. TER HAAR, *Is the CJEU Discriminating in Age Discrimination Cases?*, in *Erasmus Law Review*, 2020, n. 1, p. 79.

<sup>(8)</sup> *L'Age Discrimination in Employment Act del 1967 proibisce le discriminazioni nei confronti delle persone che abbiano dai 40 anni in poi.*

<sup>(9)</sup> C.V. PERES, *EU Case Law Developments on Age Discrimination*, in *Market and Competition Law Review*, 2018, n. 2, p. 152.

<sup>(10)</sup> C. giust. (grande sezione) 22 novembre 2005, C-144/04, *W. Mangold v. R. Helm*, in *Racc.*, 2005, I-09981, ECLI:EU:C:2005:709. Per un commento si veda L. IMBERTI, *Il criterio dell'età tra divieto di discriminazione e politiche del lavoro*, in *RIDL*, 2008, n. 2, p. 301 ss.; G. DI FEDERICO, *La discriminazione in base all'età nella più recente giurisprudenza della Corte di giustizia: da Mangold a Georgiev e oltre*, in *Studi sull'integrazione europea*, 2011, n. 3, p. 585 ss.; C. KILPATRICK, *The Court of Justice and Labour Law in 2010: A new EU Law Discrimination Architecture*, in *ILJ*, 2011, n. 3, p. 280. Per una valutazione della sentenza *Mangold* alla luce dei principi contenuti nella Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo ci si permette di rinviare a E. BERGAMINI, *La Dichiarazione universale dei diritti umani nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea*, in S. TONOLO, G. PASCALE (a cura di), *La Dichiarazione universale dei diritti umani nel diritto internazionale contemporaneo*, Giappichelli, 2020, p. 109 ss. ed in [Eurojus](#), 2019, n. 4.

Nel caso di specie, la questione che aveva dato origine al rinvio pregiudiziale sorgeva a causa delle previsioni di diritto tedesco che consentivano una più ampia facoltà di stipulare dei contratti di lavoro a tempo determinato quando il lavoratore aveva raggiunto l'età di 60 anni (poi abbassata a 52), essendo tali contratti limitati alla durata massima di due anni per i lavoratori più giovani.

La normativa tedesca rappresentava pertanto una discriminazione fondata sull'età, discriminazione che però era intervenuta in una fase temporale nella quale il termine di attuazione della direttiva 2000/78 non era ancora scaduto.

La Corte di giustizia si trovava quindi di fronte al quesito se si potesse ritenere tale previsione normativa nazionale discriminatoria ed ingiustificata, pur non potendosi procedere ad una applicazione diretta della direttiva in esame, in quanto la stessa veniva invocata prima della scadenza del termine di attuazione ed in una situazione orizzontale, per la quale non poteva quindi valere il ben noto principio relativo agli effetti diretti delle direttive non attuate, come fino a quel tempo delineato dalla giurisprudenza <sup>(11)</sup>.

La carenza derivante dall'impossibilità di procedere ad una applicazione diretta della direttiva viene colmata mediante l'applicazione dei principi generali del diritto, fra i quali rientra anche il divieto di discriminazioni in base all'età <sup>(12)</sup>. Ciò è potuto avvenire anche grazie al fatto che il quarto considerando della direttiva sottolinea come il diritto all'uguaglianza davanti alla legge e alla protezione contro le discriminazioni debba considerarsi un diritto già esistente, quale riconosciuto, ad esempio, dalle fonti pattizie di rango sovranazionale.

La direttiva 2000/78, pur stabilendo un quadro generale per la lotta alle discriminazioni, non sancisce in via autonoma il principio di parità di trattamento in materia di occupazione e condizioni di lavoro, non essendo necessario procedervi proprio in quanto tale principio trova la sua fonte nel diritto internazionale vigente per gli Stati membri, il cui rispetto deve essere garantito anche nell'ambito di applicazione del diritto dell'Unione europea (si veda punto 75). Con ciò la Corte sottolinea implicitamente come sia opportuno che il contenuto del principio resti ancorato agli strumenti di diritto internazionale generale che ne hanno consentito l'ingresso quale principio generale e fondamentale di diritto dell'Unione europea (nonché alle «tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri», come sottolineato al punto 74 della sentenza); e ciò sia per garantirne il costante ed automatico adeguamento all'interno dell'Unione, sia, se vogliamo leggerlo in una ottica di promozione del divieto di discriminazioni, per dare rilievo alle pronunce della Corte di giustizia anche verso l'esterno, ossia verso Stati terzi. Alla luce di ciò la Corte di giustizia afferma la necessità per il giudice nazionale di disapplicare la norma interna incompatibile con i principi contenuti nella direttiva anche prima della scadenza del termine di attuazione della stessa.

---

<sup>(11)</sup> Per approfondimenti si rinvia a M. BALBONI, *La "teoria degli effetti diretti"*, Editoriale Scientifica, 2012 e alla bibliografia ivi citata.

<sup>(12)</sup> R. MASTROIANNI, *Efficacia orizzontale del principio di eguaglianza e mancata attuazione nazionale delle direttive comunitarie*, in *DLM*, 2006, n. 2, p. 442 ss.; C. giust. C-144/04, cit. Sempre su tale profilo si vedano anche C. giust. 19 gennaio 2010, C-555/07, *Seda Kiçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, in *Racc.*, 2010, I-00365, ECLI:EU:C:2010:21; C. giust. 16 ottobre 2007, C-411/05, *F. Palacios de la Villa v. Cortefiel Servicios SA*, in *Racc.*, 2007, I-08531, ECLI:EU:C:2007:604; C. giust. 26 settembre 2013, C-476/11, *HK Danmark contro Experian A/S*, in *Raccolte digitali (Raccolte della Corte – Raccolta generale)*, ECLI:EU:C:2013:65.



La pronuncia della Corte è stata criticata in quanto non specifica, contrariamente a quanto fatto in altre occasioni, quali trattati internazionali e quali ordinamenti nazionali contengano divieti di discriminazioni basati sull'età (punto 73), collocandosi nel contesto della risalente giurisprudenza della Corte sull'applicazione dei principi generali come già elaborata a partire dalla sentenza *Defrenne* <sup>(13)</sup>.

Allo stesso modo, nella giurisprudenza successiva (ed in particolare nel caso *Küçükdeveci* <sup>(14)</sup>, ma anche nelle pronunce *Palacios de la Villa* <sup>(15)</sup> ed *Age Concern* <sup>(16)</sup> la Corte di giustizia ha confermato la necessità di reagire nei confronti del principio di non discriminazione in base all'età con lo stesso rigore con il quale vengono affrontate le altre ragioni di non discriminazione in ambito lavorativo, rientrando nel generale principio di parità di trattamento, che rappresenta un valore fondamentale del diritto dell'Unione europea, consentendo così di superare con un artificio la questione della applicazione diretta, anche orizzontale, delle direttive non attuate ed i principi contenuti nella giurisprudenza costante della Corte di giustizia sul punto <sup>(17)</sup>.

La stessa Corte di giustizia ha poi confermato, nella pronuncia *Association de médiation sociale* del 2014, che il principio di non discriminazione in base all'età, come previsto dall'articolo 21, paragrafo 1, della Carta, è «di per sé sufficiente per conferire ai singoli un diritto soggettivo invocabile in quanto tale» <sup>(18)</sup> anche se in passato ci sono state pronunce nelle quali la mancata scadenza del termine di attuazione della direttiva è

---

<sup>(13)</sup> C. giust. 8 aprile 1976, causa 43-75, *G. Defrenne v. Société anonyme belge de navigation aérienne Sabena*, in *Racc.*, 1976, 455, ECLI:EU:C:1976:56. In tema di divieto di uguaglianza di genere, all'interno della copiosa dottrina, per un recente contributo ricostruttivo dell'evoluzione del diritto dell'Unione europea si veda A. SCIORTINO, *L'uguaglianza di genere nell'UE: categorie giuridiche e tutele*, in *Rivista AIC*, 2020, n. 4, p. 19 ss.

<sup>(14)</sup> C. giust. C-555/07, cit. Sul punto si veda V. SCIARABBA, *Dopo Mangold la Corte di giustizia torna sul rapporto tra principi generali, direttive e norme interne*, in *Diritto pubblico comparato ed europeo*, 2010, n. 2, p. 376 ss.; G. BIAGIONI, *La discriminazione in base all'età. In margine al caso Küçükdeveci, Il principio di non discriminazione nel diritto dell'Unione europea*, Editoriale Scientifica, 2011, p. 257 ss.; G. DI FEDERICO, *La sentenza Küçükdeveci e la vexata quaestio degli effetti diretti (orizzontali) delle direttive*, in *RIDL*, 2010, n. 4, p. 1002 ss.

<sup>(15)</sup> C. giust. C-411/05, cit. Sul punto si veda F. TEMMING, *The Palacios Case: Turning Point in Age Discrimination Law?*, in *European Law Reporter*, 2007, n. 11, p. 38 ss.; S. BREDT, *Compulsory Retirement as an Instrument to Strengthen Labour Market Opportunities for Young Employment Seekers? An Annotation to the European Court of Justice's Decision C-411/05 – Palacios de la Villa*, in *European Journal of Social Security*, 2008, n. 2, p. 1 ss.; F.M. CARINI, *Licenziamenti collettivi per riduzione del personale e criteri di scelta dei lavoratori: il "criterio unico" della prossimità alla pensione*, in *Europa e diritto privato*, 2008, n. 1 p. 269 ss.

<sup>(16)</sup> C. giust. 5 marzo 2009, C-388/07, *The Incorporated Trustees of the National Council on Ageing (Age Concern England) v. Secretary of State for Business, Enterprise and Regulatory Reform*, in *Racc.*, 2009, I-01569, ECLI:EU:C:2009:128. Sul punto si veda T. BOMBOIS, *L'arrêt Age Concern: radioscopie flou(té)e de l'article 6 de la directive 2000/78*, in *Cahiers de droit européen*, 2009, n. 3-4, pp. 569-616.

<sup>(17)</sup> Si veda C. O'CONNOR, [Age Discrimination and the European Court of Justice: EU Equality Law Comes of Age](#), 2009.

<sup>(18)</sup> C. giust. (grande sezione) 15 gennaio 2014, C-176/12, *Association de médiation sociale v. Union locale des syndicats CGT e altri*, in *Raccolte digitali (Raccolte della Corte – Raccolta generale)*, ECLI:EU:C:2014:2, punto 47. Sulla necessità di ritenere che tutti i divieti di discriminazione contenuti nell'art. 21 della Carta siano direttamente applicabili si veda N. LAZZERINI, *(Some of) the fundamental rights granted by the Charter may be a source of obligations for private parties: AMS*, in *Common Market Law Review*, 2014, n. 3, p. 928. Su tale pronuncia si veda anche S. SCIARRA, *Association de médiation sociale. The Disputed Role of EU Fundamental Principles and the Point of View of Labour Law*, in *Scritti in onore di Giuseppe Tesaurò*, Editoriale Scientifica, 2014, vol. III, p. 2451 ss.

stata fatta valere per evitare di entrare nel merito di delicate valutazioni circa la possibile giustificazione oggettiva di una discriminazione, quale quella prevista da un sistema pensionistico tedesco che rifiutava la pensione di reversibilità al vedovo che fosse più giovane di più di quindici anni rispetto al lavoratore deceduto (sentenza *Bartsch* <sup>(19)</sup>).

### **3. Il principio di non discriminazione basato sull'età nella giurisprudenza più recente**

#### **3.1. Le età massime per l'accesso alle attività lavorative e la definizione di requisito essenziale ai sensi articolo 4, n. 1, della direttiva 2000/78**

Entrando nello specifico delle tipologie di discriminazioni fondate sull'età e dei limiti nei quali le stesse possono risultare consentite ai sensi della direttiva 2000/78/CE, risulta ora opportuno fare riferimento ad alcune ulteriori pronunce che si sono susseguite in anni recenti. Nel caso *Wolf* <sup>(20)</sup>, ad esempio, si discuteva di una discriminazione basata sull'età derivante dal limite esistente in un Land tedesco per l'assunzione di vigili del fuoco, limite che era stato fissato in massimo 30 anni di età e che appariva contrastare con i principi contenuti nell'articolo 4, n. 1, della direttiva 2000/78/CE. La vicenda pendente davanti al giudice nazionale viene portata mediante un rinvio pregiudiziale davanti alla Corte di giustizia, che coglie l'occasione per stabilire la definizione di requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa ai sensi dell'articolo 4, n. 1, della direttiva.

Il dubbio, in particolare, era relativo all'entità del potere discrezionale riconosciuto al legislatore nazionale di inserire giustificazioni al trattamento discriminatorio. Nello specifico, ci si interrogava se la fissazione di un termine massimo di età di 30 anni potesse essere giustificato in quanto correlato all'«intento di garantire una lunga carriera per i funzionari, di ridurre la quantità dei sussidi sociali, di predisporre una configurazione equilibrata dell'età nelle diverse carriere o di assicurare un periodo minimo di servizio prima del pensionamento» (punto 24 della sentenza).

Secondo la Corte si deve valutare se effettivamente i soggetti assunti in tale ruolo debbano essere in grado di svolgere compiti che richiedono un impegno fisico particolarmente elevato per un periodo di tempo relativamente lungo della loro carriera. Se ciò è dimostrato, come in effetti avveniva nel caso di specie, significa che «il fatto di possedere capacità fisiche particolarmente significative può essere considerato un requisito essenziale e determinante, ai sensi dell'articolo 4, n.1, della direttiva» per l'esercizio di tale ruolo nella professione di vigile del fuoco, e che, pertanto, la disparità di trattamento in funzione dell'età è giustificata e ciò senza dover applicare i principi contenuti nell'articolo 6 della direttiva (giustificazione delle disparità di trattamento

---

<sup>(19)</sup> Nel caso di specie il lavoratore era deceduto nel 2004 e, quindi, prima della scadenza del termine di attuazione della direttiva. In assenza di normative attuative nazionali, la Corte ha ritenuto di non poter intervenire per verificare il rispetto del principio di non discriminazione in base all'età. C. giust. (grande sezione) 23 settembre 2008, C-427/06, *B. Bartsch v Bosch und Siemens Hausgeräte (BSH) Altersfürsorge GmbH*, in *Racc.*, 2008, I-07245, ECLI:EU:C:2008:517.

<sup>(20)</sup> C. giust. (grande sezione) 12 gennaio 2010, C-229/08, *C. Wolf v. Stadt Frankfurt am Main*, in *Racc.*, 2010, I-1 ss., ECLI: ECLI:EU:C:2010:3.

collegate all'età), ma semplicemente in applicazione dell'articolo 4 (requisiti per lo svolgimento dell'attività lavorativa), ossia quale differenza di trattamento basata su una caratteristica, correlata a uno qualunque dei motivi di discriminazione di cui all'articolo 1, che costituisce requisito essenziale e determinante, oltre che proporzionato, per lo svolgimento dell'attività.

Evidentemente, tale giustificazione non potrebbe essere accettata ove l'attività in esame non fosse correlata alla necessità di particolari requisiti di prestanza fisica o alla necessità di garantire un periodo di "servizio attivo" di una certa durata minima. Proprio sulla base di tali considerazioni, il nostro Consiglio di Stato ha sollevato un rinvio pregiudiziale innanzi alla Corte di giustizia circa il limite d'età (di 50 anni) previsto in Italia per l'accesso alla professione di notaio, chiedendo alla Corte se gli articoli 21 della Carta dei diritti fondamentali, 10 TFUE e 6 della direttiva del Consiglio 2000/78/CE, «nella parte in cui vietano discriminazioni in base all'età nell'accesso all'occupazione, ostino a che uno Stato membro possa imporre un limite di età all'accesso alla professione di notaio» (21).

La Corte di giustizia, con sentenza del 3 giugno 2021 (22), ha riconosciuto che tale limite d'età non appare finalizzato a «garantire la stabilità dell'esercizio di tale professione per un lasso temporale significativo prima del pensionamento, [...] proteggere il buon funzionamento delle prerogative notarili», né ad agevolare il ricambio generazionale e che comunque eccede quanto necessario a tale scopo, alla luce dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali e dell'articolo 6 della direttiva 2000/78 (23).

Spetterà comunque al giudice nazionale verificare se il legislatore, nell'ambito della discrezionalità che gli compete, sia riuscito a trovare il giusto equilibrio tra l'obiettivo di agevolare il ricambio generazionale e il ringiovanimento della professione «e la necessità di salvaguardare la partecipazione dei lavoratori più anziani alla vita professionale, essendo tali lavoratori maggiormente vulnerabili a causa di tale caratteristica» (punto 48).

### **3.2. La giurisprudenza relativa all'età obbligatoria di pensionamento e ai limiti all'attività dei lavoratori in quiescenza**

Viceversa, la giurisprudenza in tema di età obbligatoria di pensionamento sembra orientata ad una maggiore apertura circa la possibile giustificazione di età di pensionamento anticipate per determinate attività professionali.

---

(21) C. Stato 19 settembre 2019, ordinanza n. 8154. La normativa di cui si discute è la l. n. 1365/1926, art. 1, comma 3, lett. *b*, come sostituito dal d.lgs. n. 166/2006, art. 13, che prevede che per l'ammissione al concorso notarile gli aspiranti non debbano avere compiuto i cinquanta anni alla data del bando di concorso.

(22) C. giust. 3 giugno 2021, C-914/19, *Ministero della Giustizia c. GN*, in *Raccolte digitali (Raccolte della Corte – Raccolta generale)*, ECLI:EU:C:2021:430.

(23) La Corte, pur delegando il giudice nazionale a pronunciarsi sul punto, rileva come «nell'ambito del concorso notarile di cui trattasi nel procedimento principale, un numero non trascurabile di posti non è stato assegnato e, pertanto, giovani candidati non hanno avuto accesso alla professione di notaio, mentre aspiranti che avevano raggiunto l'età di 50 anni sono stati privati della possibilità di far valere le loro competenze mediante la partecipazione a detto concorso» (punto 50).

Nel caso *Georgiev* <sup>(24)</sup> del 2010, ad esempio, la Corte di giustizia si è trovata a valutare la normativa bulgara che prevedeva l'obbligo di pensionamento per i professori universitari che avessero raggiunto l'età di 68 anni e al tempo stesso la possibilità per gli stessi di lavorare oltre i 65 solo mediante contratti a termine di durata annuale rinnovabili al massimo per due volte. Secondo la Corte, la restrizione, seppur discriminatoria, può essere in linea con le previsioni dell'articolo 6, comma 1, della direttiva 2000/78, se finalizzata al raggiungimento di obiettivi quali la qualità dell'insegnamento ed una migliore ripartizione dei posti da professore tra le generazioni, favorendo l'ingresso di giovani.

Lo stesso ragionamento è stato seguito nel caso *Fuchs* <sup>(25)</sup>, nel quale si discuteva della previsione di pensionamento obbligatorio a 65 anni per i funzionari pubblici (nel caso di specie procuratori presso il Tribunale) per valutare se rappresentasse una disparità di trattamento in ragione dell'età oggettivamente e ragionevolmente giustificata, nell'ambito del diritto nazionale, da una finalità legittima, nonché attuata con mezzi appropriati e necessari.

Le argomentazioni del governo tedesco – che riteneva la misura legittima e proporzionata rispetto allo scopo di stabilire un equilibrio tra le generazioni mediante una «programmazione efficace dei pensionamenti e delle assunzioni, il sostegno all'occupazione e alla promozione dei giovani, nonché la prevenzione di controversie relative all'idoneità del dipendente ad esercitare la sua attività dopo tale età» (punto 47) – sono state in larga parte accettate dalla Corte. La finalità di offrire un servizio di qualità nel settore dell'amministrazione della giustizia rappresenta certamente un interesse generale meritevole di tutela.

La Corte ha quindi ribadito in più occasioni che nell'ambito di professioni con un numero limitato di posti disponibili, la previsione di una età pensionabile obbligatoria è uno strumento idoneo a favorire l'accesso dei giovani all'occupazione <sup>(26)</sup>.

Spetta al legislatore nazionale garantire l'equilibrio fra gli interessi in gioco, tenendo presente che questo può anche portare a ritenere ammissibili misure atte a recare danni finanziari (ad esempio, un trattamento pensionistico più sfavorevole) per i lavoratori collocati a riposo, purché ricevano una pensione il cui livello sia ragionevole <sup>(27)</sup>.

---

<sup>(24)</sup> C. giust. 18 novembre 2010, cause riunite C-250/09 e C-268/09, *Vasil Ivanov Georgiev v. Tehnicheski universitet - Sofia filial Plovdiv*, in *Racc.*, 2010, I-11869, ECLI:EU:C:2010:699. Sul punto si veda J-P. LHERNOULD, *L'actualité de la jurisprudence européenne et internationale. Discrimination en raison de l'âge : émergence d'un modèle d'analyse ?*, in *RJS*, 2011, n. 2, p. 98 ss.

<sup>(25)</sup> C. giust. 21 luglio 2011, cause riunite C-159/10 e C-160/10, *G. Fuchs (C-159/10) e P. Köbler (C-160/10) v. Land Hessen*, in *Racc.*, 2011, I-06919, ECLI:EU:C:2011:508. Al punto 63 la Corte afferma che «una particolare attenzione deve essere riservata alla partecipazione dei lavoratori anziani alla vita professionale e, al tempo stesso, alla vita economica, culturale e sociale. Il mantenimento di tali persone nella vita attiva favorisce la diversità nell'occupazione, che è una finalità riconosciuta dal venticinquesimo 'considerando' della direttiva 2000/78. Tale mantenimento contribuisce inoltre alla realizzazione personale nonché alla qualità di vita dei lavoratori interessati».

<sup>(26)</sup> Oltre alle sentenze *Georgev* e *Fuchs* sopra citate, si veda anche la sentenza *Petersen* sui dentisti: C. giust. 12 gennaio 2010, C-341/08, *D. Petersen v. Berufungsausschuss für Zahnärzte für den Bezirk Westfalen-Lippe*, in *Racc.*, 2010, I-00047, ECLI: ECLI:EU:C:2010:4.

<sup>(27)</sup> Sul punto si veda C. giust. C-411/05, cit., punto 73. Si veda anche la sentenza C. giust. 12 ottobre 2010, C-45/09, *G. Rosenblatt v. Oellerking Gebäudereinigungsges. mbH.*, in *Racc.*, 2010, I-9391, ECLI:EU:C:2010:601, punti 73-76. Per approfondimenti sul tema si veda D. IZZI, [Active ageing e divieti](#)



In senso contrario si è però pronunciata la stessa Corte di giustizia nel procedimento di infrazione aperto dalla Commissione europea contro l'Ungheria<sup>(28)</sup>, in quanto ha ritenuto che nel caso di specie la previsione di un limite di età unico per giudici, procuratori e notai, comportante obbligatoriamente la cessazione anticipata e immediata della loro attività all'età di 62 anni, non fosse da considerarsi giustificato<sup>(29)</sup>. Pur essendo infatti le finalità richiamate (uniformazione dei limiti di età per la cessazione obbligatoria nel pubblico impiego e miglioramento dell'accesso dei giovani giuristi alle professioni coinvolte) meritevoli di tutela, non è dimostrato che le misure adottate siano adeguate e proporzionate all'obiettivo, a maggior ragione stante l'assenza di gradualità nella loro introduzione, che avrebbe determinato, in violazione del legittimo affidamento degli interessati, un immediato pensionamento per un elevato numero di soggetti.

Più recentemente, nella sentenza *Comune di Gesturi*<sup>(30)</sup>, ci si è chiesti se la clausola di un bando pubblico per l'assegnazione di un incarico di studio e consulenza che escludeva (in base all'articolo 5, comma 9, del decreto-legge n. 95/2012) dalla cerchia dei candidati potenzialmente legittimati le persone collocate in quiescenza costituisse una discriminazione indiretta in base all'età, e se, in tale caso, potesse essere giustificata ai

---

[di discriminazioni in base all'età: quali tutele per i lavoratori anziani dell'Unione europea?](#), Paper for the Espanet Conference *Sfide alla cittadinanza e trasformazione dei corsi di vita: precarietà, invecchiamento e migrazioni*, Università degli Studi di Torino, 18-20 settembre 2014.

<sup>(28)</sup> C. giust. 6 novembre 2012, C-286/12, *Commissione europea v. Ungheria*, in *Raccolte digitali (Raccolte della Corte – Raccolta generale)*, ECLI:EU:C:2012:687. Per un commento si veda A. VINCZE, *The ECJ as the Guardian of the Hungarian Constitution: Case C-286/12 Commission v. Hungary*, in *European Public Law*, 2013, n. 3, p. 489 ss.; B. DELZANGLES, *Les affaires hongroises ou la disparition de la valeur «intégration» dans la jurisprudence de la Cour de justice*, in *Revue trimestrielle de droit européen*, 2013, n. 2, p. 201. Sulla correlazione fra abbassamento dell'età pensionabile dei giudici e violazione del principio di loro indipendenza si veda anche le più recenti pronunce di infrazione contro la Polonia, che aveva a sua volta abbassato l'età di pensionamento dei giudici, consentendo eccezioni dietro autorizzazione del Ministero della giustizia, sentenze che però focalizzano l'attenzione sul più generale principio di Stato di diritto che si riteneva violato dalla legislazione polacca. C. giust. 5 novembre 2019, C-192/18, *Commissione c. Polonia*, in *Raccolte digitali (Raccolte della Corte – Raccolta generale)*, ECLI:EU:C:2019:924, e C. giust. 24 giugno 2019, C-619/18, *Commissione c. Polonia*, in *Raccolte digitali (Raccolte della Corte – Raccolta generale – Sezione «Informazioni su decisioni non pubblicate»)*, ECLI:EU:C:2019:531. In dottrina si veda M. CARTA, [La recente giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione europea in merito all'inadempimento agli obblighi previsti dagli articoli 2 e 19 TUE: evolutionary or revolutionary road per la tutela dello Stato di diritto nell'Unione europea?](#), in *Eurojus*, 2020, n. 1, p. 1 ss., e la dottrina ivi citata. Più in generale, sui problemi relativi allo Stato di diritto si veda B. NASCIMBENE, [Lo Stato di diritto e la violazione grave degli obblighi dal Trattato UE](#), in *Eurojus*, 2017, n. 4.

<sup>(29)</sup> Nel caso di specie, la normativa in questione, correlate alla nuova Costituzione approvata dall'Ungheria, era in parte fondata su ragioni politiche, in quanto avrebbe portato al pensionamento anticipato di 200 giudici che sarebbero così stati sostituiti dall'Ufficio giudiziario nazionale, organo nominato dal nuovo parlamento. Per approfondimenti in generale sulla giurisprudenza di cui sopra si veda A. NUMHAUSER-HENNING, *The EU ban on age-discrimination and older workers: Potentials and pitfalls*, in *IJCLLR*, 2013, n. 4, p. 391 ss.; S. LAHUERTA, *Taking EU Equality Law to the Next Level: In Search of Coherence*, in *European Labour Law Journal*, 2016, n. 3, p. 348 ss.; F. HENDRICKX, *Setting the Scene: Development of the CJEU Jurisprudence on Age Discrimination in Employment*, in S. MANFREDI, L. VICKERS (eds.), *Challenges of Active Ageing, Equality Law and the Workplace*, Palgrave Macmillan, 2016, p. 3 ss.

<sup>(30)</sup> C. giust. 2 aprile 2020, C-670/18, *CO v. Comune di Gesturi*, in *Racc.*, non ancora pubblicato (pubblicata) (*Raccolta generale*), ECLI:EU:C:2020:272.

sensi dell'articolo 6 della direttiva 2000/78 <sup>(31)</sup>. Nel caso di specie, l'obiettivo di stabilire un equilibrio in ragione dell'età tra giovani funzionari e funzionari più anziani, finalizzato a favorire l'assunzione e la promozione dei giovani, risulta rientrare in quelli meritevoli ai fini dell'articolo 6 della direttiva; ma il dubbio era se fosse anche appropriato e necessario per raggiungere un «equilibrio tra la volontà di favorire l'accesso dei lavoratori giovani all'occupazione e il rispetto del diritto delle persone più anziane di lavorare» <sup>(32)</sup>. La Corte sottolinea come l'esecuzione di incarichi di studio e consulenza possa rivelarsi una attività delicata e complessa, per la quale «una persona più anziana si trova probabilmente in condizioni migliori, tenuto conto dell'esperienza da essa acquisita, per adempiere all'incarico affidatole», ciò a maggior ragione se si tratta di incarichi isolati, a tempo determinato, che non consentirebbero comunque ulteriori passi in avanti ai giovani che cercano di accedere al mercato del lavoro.

La Corte in particolare, pur delegando il giudice nazionale a prendere posizione, sembra dubitare della legittimità di siffatta previsione, in quanto incoerente e non sistematica alla luce della circostanza che non si prende in considerazione l'entità del trattamento pensionistico di cui beneficia il potenziale candidato (e che si cumulerebbe con la retribuzione derivante dall'incarico) e in quanto si consente comunque, a chi è collocato in quiescenza, di svolgere incarichi a titolo gratuito.

#### 4. Considerazioni conclusive

Come abbiamo visto, il settore del divieto di discriminazioni basate sull'età è certamente uno di quelli nei quali maggiore è stata l'evoluzione in questi anni, grazie in particolare agli interventi della Corte di giustizia, che ha dedicato una rilevante attenzione alle discriminazioni in ambito lavorativo a carico di persone oltre una certa età <sup>(33)</sup>.

Non è un caso che alcune delle pronunce intervenute in applicazione di tale principio siano giunte ad interferire con principi fondamentali del diritto dell'Unione europea, come avvenuto per la sentenza *Mangold* sopra citata (in relazione al principio del possibile effetto diretto orizzontale) e più recentemente con la sentenza *Minister of Justice and Equality* del 2018 <sup>(34)</sup> (in relazione al principio del primato del diritto dell'Unione europea e dei conseguenti obblighi di disapplicazione). In tale ultimo caso, che trae origine da una previsione nazionale di una età massima per l'assunzione di un lavoratore, i giudici di Lussemburgo hanno stabilito che l'organo nazionale creato in Irlanda

---

<sup>(31)</sup> La Corte aveva ritenuto che non rappresentasse una discriminazione indiretta basata sull'età una normativa che vietava il cumulo del trattamento di quiescenza riscosso con un reddito ricavato dall'attività professionale (C. giust. 21 maggio 2015, C-262/14, *SCMD v. Ministerul Finanțelor Publice*, non pubblicata, punti 28 e 30) e che si applicava in funzione dello *status* o della categoria socioprofessionale in cui rientrava l'interessato a livello nazionale.

<sup>(32)</sup> C. giust. C-262/14, cit., punto 45.

<sup>(33)</sup> Per dati statistici si veda B. TER HAAR, *op. cit.*, p. 80 ss.

<sup>(34)</sup> C. giust. 4 dicembre 2018, C-378/17, *Minister for Justice and Equality, Commissioner of An Garda Síochána v. Workplace Relations Commission*, in *Raccolte digitali (Raccolte della Corte – Raccolta generale)*, ECLI:EU:C:2018:979. Per un commento si veda S. DRAKE, *The principle of primacy and the duty of national bodies appointed to enforce EU law to disapply conflicting national law: An Garda Síochána*, in *Common Market Law Review*, 2020, n. 2, p. 557 ss.

per garantire il rispetto del divieto di discriminazioni contemplate dalla direttiva 2000/78 deve assicurare piena tutela giuridica ai diritti dei singoli, anche mediante disapplicazione delle disposizioni di diritto interno contrastanti con il diritto dell'Unione <sup>(35)</sup> e ciò, nonostante tale potere di disapplicazione fosse riservato dalla Costituzione irlandese alla sola High Court, andando in tal modo a ribadire e rafforzare il principio del primato.

Anche se la giurisprudenza recente sembra più improntata all'utilizzo dell'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali (unitamente alle previsioni della direttiva 2000/78) anziché del più generale principio di non discriminazione richiamato nella sentenza *Mangold*, questa scelta deve ritenersi dovuta non ad una perdita di rilievo del divieto di discriminazioni quale principio generale dell'ordinamento dotato di effetti diretti orizzontali, ma ad una volontà di non rischiare di incorrere nella resistenza operata da alcuni Stati verso la possibile applicazione diretta dei principi generali non scritti, accusati di violare la certezza del diritto ed il legittimo affidamento <sup>(36)</sup>. Esemplificativa in tal senso è la vicenda conseguente alla sentenza *Ajos* nella quale la Corte di giustizia aveva nuovamente ritenuto di procedere, in una controversia fra privati, all'applicazione orizzontale del principio di non discriminazione in base all'età. I giudici di Lussemburgo avevano affermato l'obbligo in capo al giudice nazionale, investito di una controversia tra privati rientrante nell'ambito di applicazione della direttiva 2000/78, di procedere ad una interpretazione del diritto interno conforme a tale direttiva «oppure, qualora una siffatta interpretazione conforme fosse impossibile, a disapplicare, se necessario, qualsiasi disposizione di tale diritto interno contraria al principio generale della non discriminazione in ragione dell'età» (punto 43). La Corte aveva inoltre ritenuto che «[n]é i principi della certezza del diritto e della tutela del legittimo affidamento né la possibilità per il privato che si ritenga leso dall'applicazione di una disposizione nazionale contraria al diritto dell'Unione di far valere la responsabilità dello Stato membro interessato per violazione del diritto dell'Unione possono rimettere in discussione tale obbligo». Purtroppo, nel caso di specie la Suprema Corte danese non risulta aver poi seguito le indicazioni provenienti dall'organo giudicante dell'Unione europea, giustificando tale rifiuto con l'assenza di riferimenti ai principi generali nel trattato di adesione della Danimarca alla CEE <sup>(37)</sup>; da ciò, la scelta della Corte di giustizia, nelle pronunce più recenti, di utilizzare il riferimento all'articolo 21 della Carta per rafforzare la volontà di tutelare i privati nei confronti delle discriminazioni basate

---

<sup>(35)</sup> Pertanto, la previsione di diritto interno che era stata oggetto di ricorso per parte del sig. Boyle e altri (esclusi dalla procedura per l'assunzione di nuovi agenti di polizia per aver superato l'età massima di assunzione) deve, ove non giustificata, essere disapplicata da parte della Commissione per le relazioni professionali, in quanto tale potere di disapplicazione non può essere limitato, come sosteneva l'Irlanda, ai tribunali istituiti in base alla Costituzione irlandese (nel caso di specie la High Court).

<sup>(36)</sup> C. giust. (grande sezione) 19 aprile 2016, C-441/14, *Danske Industri (DI) per conto della Ajos v. Successione Karsten Eigil Rasmussen*, in *Raccolte digitali (Raccolte della Corte – Raccolta generale)*, ECLI:EU:C:2016:278.

<sup>(37)</sup> Per approfondimenti sulla vicenda nazionale si veda H. EKLUND, C. KILPATRICK, *op. cit.* Più in generale su tale pronuncia si veda G. BRONZINI, *La Corte di giustizia e il principio di non discriminazione per età: al giudice ordinario il compito di chiudere il sistema*, in *RIDL*, 2016, n. 4, p. 999 ss., e F. PICOD, *Non-discrimination en fonction de l'âge dans un litige entre particuliers*, in *La Semaine Juridique-édition générale*, 2016, n. 17, p. 871 ss.

sull'età, come risulta dalla sentenza *Fries* del 2017 <sup>(38)</sup> e, per profili diversi ma sempre in ambito di divieto di discriminazioni, dalla pronuncia nel caso *Egenberger* del 2018 <sup>(39)</sup>.

È chiaro, quindi, che l'interpretazione e applicazione da parte della Corte di giustizia del principio di non discriminazione basato sull'età, quale principio dotato di effetto diretto, correlato o meno che sia al suo inserimento quale diritto fondamentale tutelato dall'articolo 21 della Carta di Nizza, potrà svolgere un ruolo fondamentale nel contribuire a migliorare le condizioni dei lavoratori cercando di superare le scelte degli Stati in difficoltà nell'affrontare le attuali sfide economiche, sociali e demografiche <sup>(40)</sup> e bilanciando le diverse esigenze in gioco, in particolare quella di consentire ai giovani di accedere al mercato del lavoro e quella di consentire ai lavoratori più avanti con l'età di poter continuare ad utilizzare l'esperienza acquisita per finalità di pubblico interesse.

---

<sup>(38)</sup> C. giust. 5 luglio 2017, C-190/16, *Werner Fries v. Lufthansa CityLine GmbH*, in *Raccolte digitali (Raccolte della Corte – Raccolta generale)*, ECLI:EU:C:2017:513. Nel caso in oggetto la Corte ha ritenuto che il divieto per i titolari di una licenza di pilota che abbiano raggiunto i 65 anni di età di operare come piloti di un aeromobile in attività nel trasporto aereo commerciale fosse da considerarsi compatibile con l'art. 21 della Carta.

<sup>(39)</sup> C. giust. 17 aprile 2018, C-414/16, *Vera Egenberger v. Evangelisches Werk für Diakonie und Entwicklung e.V.*, in *Raccolta digitale ((Raccolte della Corte, Raccolta generale)*, ECLI:EU:C:2018:257. Nel caso di specie, la ricorrente lamentava di essere stata discriminata dalla Chiesa evangelica (in quanto non di fede protestante) nell'ambito di una procedura per l'assunzione di un lavoratore che si occupasse della stesura per la Chiesa stessa di una relazione sulla convenzione internazionale delle Nazioni Unite sull'eliminazione di ogni forma di discriminazione razziale, assunzione per la quale era stata richiesta espressamente l'appartenenza ad una religione affine a quella dell'ente. La Corte risponde al quesito basandosi sul principio di non discriminazione contenuti in fonti sovranazionali e, appunto, nella Carta dei diritti fondamentali.

<sup>(40)</sup> C.V. PERES, *op. cit.*, p. 151 ss.



## L'età come fattore di rischio di discriminazioni multiple

di Ida Carla Maggio

**Abstract** – Sebbene il divieto di discriminazione per motivi anagrafici si estenda a tutti i lavoratori, anche a giovani e di mezza età, particolare riguardo viene riservato ai lavoratori di età avanzata, al fine di accrescere la loro partecipazione alla vita professionale. In talune circostanze le disparità di trattamento fondate sull'età possano, però, essere giustificate e questo rende la disciplina più debole rispetto alle altre tanto da considerarla “la Cenerentola” delle discriminazioni. Ma è un errore sottovalutare il fattore anagrafico poiché esso sovente si interseca con altri fattori di rischio, essendo potenzialmente in grado di realizzare discriminazioni multiple.

**Abstract** – Although the prohibition of discrimination on grounds of age is extended to all workers, including young and middle-aged workers, particular attention is reserved to older workers, to increase their participation in the professional life. In some circumstances, the differences in treatment based on age may, however, be justified and this makes the discipline weaker than the others, so much that it is considered “the Cinderella” of discrimination. But it is a mistake to underestimate the age factor since it often intersects with other risk factors, being potentially capable of making multiple discriminations.

**Sommario:** 1. Introduzione – 2. La tipizzazione dell'età come motivo di discriminazione. – 3. Cause di giustificazione del trattamento differenziato per età. Il caso *Abercrombie*. – 4. L'età come uno, ma non l'unico, fattore di discriminazione. – 5. La tutela giurisdizionale.

### 1. Introduzione

Si afferma in dottrina che all'origine dell'esplicita considerazione dell'età tra i fattori di differenziazione vi sia l'indirizzo europeo finalizzato a creare una maggiore occupazione e inclusione sociale, specialmente dei lavoratori anziani.

Sebbene, quindi, il divieto di discriminazione per motivi anagrafici si estenda a tutti i lavoratori, anche a giovani e di mezza età, particolare riguardo viene riservato ai lavoratori di età avanzata, al fine di accrescere la loro partecipazione alla vita professionale <sup>(1)</sup>. Ciò è stato evidenziato anche dalla prima fondamentale pronuncia della Corte di giustizia in argomento, in cui i giudici del Lussemburgo hanno precisato che la normativa antidiscriminatoria adottata dall'ordinamento giuridico europeo in quest'ambito ha «chiaramente lo scopo di favorire l'inserimento professionale dei lavoratori

---

<sup>(1)</sup> Cfr. D. IZZI, *Invecchiamento attivo e pensionamenti forzati*, in RIDL, 2014, n. 4, p. 584 ss., che alla nota 11 richiama il considerando 8 della direttiva 2000/78/CE. Anche A. LASSANDARI, *Le discriminazioni nel lavoro. Nozioni, interessi, tutele*, in F. GALGANO (diretto da), *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, Cedam, 2010, p. 152 ss., spec. 152-153 ss.

anziani disoccupati se e in quanto questi ultimi si trovano di fronte a difficoltà gravi nella ricerca di una nuova occupazione» (sentenza *Mangold*, cfr. punto 59, *infra*). Scopo della presente indagine è quello di offrire una generale panoramica della disciplina dell'età quale motivo di discriminazione vietato e, in particolare, dell'età quale fattore concorrente di fragilità della persona, unitamente ad altri fattori di rischio tipizzati di comportamenti discriminatori.

## 2. La tipizzazione dell'età come motivo di discriminazione

Non risale a molti anni fa la tipizzazione dell'età come motivo di discriminazione. Il motivo anagrafico, comunemente definito in dottrina come la “Cenerentola delle discriminazioni” (*infra*) (2), è comparso per la prima volta nel panorama giuridico europeo con la direttiva del Consiglio 2000/78/CE del 27 novembre 2000 (di seguito anche solo la “direttiva”) (3) sulla «parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro» (4), recepita nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo n. 216/2003 (5), e con l'articolo 21 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, che oggi (6) assurge il divieto di discriminazione in base all'età a principio generale del diritto dell'Unione europea (7).

---

(2) Fra i tanti, D. IZZI, *Eguaglianza e differenze nei rapporti di lavoro. Il diritto antidiscriminatorio tra genere e fattori di rischio emergenti*, Jovene, 2005, p. 388; M.V. BALLESTRERO, *Pensionati recalcitranti e discriminazione fondata sull'età*, in *LD*, 2011, n. 1, p. 141 ss., spec. p. 142.; A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 155; H. MEENAN, *Age discrimination – of Cinderella and The Golden Bought*, in H. MEENAN (ed.), *Equality law in enlarged European Union under standing the Article 13 directives*, Cambridge, 2007, p. 278; F. AMATO, *Discriminazioni per età: Cenerentola troverà la sua scarpetta?*, in *D&L*, 2009, n. 1, p. 87.

(3) La direttiva è stata emanata in attuazione dell'art. 13 del TCE (ora art. 19 TFUE), il quale attribuisce al Consiglio la facoltà di «prendere i provvedimenti opportuni per combattere le discriminazioni fondate sul sesso, la razza o l'origine etnica, la religione o le convinzioni personali, la disabilità, l'età o l'orientamento sessuale».

(4) La direttiva è nota anche come direttiva “altre discriminazioni” perché si occupa di garantire tutela contro le discriminazioni derivanti, oltre che dall'età, dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap e dall'orientamento sessuale. Vengono così presi in considerazione i fattori di rischio di comportamenti discriminatori non “coperti” dalla legislazione europea precedente, che si era occupata, in primo luogo, delle discriminazioni di genere e, successivamente, delle discriminazioni a causa di razza e origine etnica. Si veda in argomento, diffusamente, R. NUNIN, *Recepito le direttive comunitarie in materia di lotta contro le discriminazioni*, in *LG*, 2003, n. 10, p. 905 ss., nonché O. BONARDI, *Le discriminazioni basate sull'età*, in M. BARBERA (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio. Il quadro comunitario e nazionale*, Giuffrè, 2007, p. 125 ss.

(5) È con il d.lgs. n. 216/2003 che il legislatore contempla in modo esplicito il dato anagrafico tra i motivi di rischio – insieme alla religione, alle convinzioni personali, agli handicap e all'orientamento sessuale – avendo in precedenza riservato attenzione esclusivamente al genere e ai motivi sindacali. Così E. PASQUALETTO, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Cedam, 2013, p. 199 ss.

(6) Dopo l'entrata in vigore del Trattato di Lisbona, la Carta dei diritti fondamentali ha assunto carattere vincolante divenendo parte del diritto primario dell'Unione. Cfr. art. 6 TUE.

(7) Cfr. V. ALLOCCA, *I recenti sviluppi del divieto di discriminazione dei lavoratori per età e religione nella giurisprudenza della Corte di Giustizia*, in *dirittifondamentali.it*, 2020, p. 496 ss.

La repressione della discriminazione, diretta e indiretta, per ragioni di età ha iniziato a farsi sempre più spazio anche nella giurisprudenza della Corte di giustizia <sup>(8)</sup>.

Tra i precedenti più noti figura la già citata sentenza *Mangold* del 2005 <sup>(9)</sup>. La sentenza, in particolare, riconduce il principio di non discriminazione in ragione dell'età nel novero dei principi generali dell'ordinamento dell'Unione (cfr. punto 75), affrancandolo dal più generale principio di parità di trattamento, conclusioni successivamente riprese anche dalla sentenza *Kücükdeveci* del 2010 <sup>(10)</sup>, ove i giudici lussemburghesi hanno ribadito la natura di principio generale del divieto di discriminazioni per ragioni di età (cfr. punto 21), facendo riferimento, per la prima volta, alla Carta dei diritti fondamentali <sup>(11)</sup> <sup>(12)</sup>.

Il motivo anagrafico si inserisce così fra gli ultimi fattori di discriminazione tutelati; cionondimeno esso costituisce uno dei motivi più rilevanti, soprattutto nelle politiche del lavoro, ove esso rappresenta un «elemento essenziale» per raggiungere un elevato livello occupazionale e per promuovere la diversità nell'occupazione <sup>(13)</sup>.

---

<sup>(8)</sup> Per una ricostruzione del principio di non discriminazione per ragioni di età alla luce della giurisprudenza della Corte di giustizia, si veda, nella presente opera, il contributo di E. BERGAMINI, *Il principio di non discriminazione basata sull'età nella giurisprudenza della Corte di giustizia*.

<sup>(9)</sup> Cfr. C. giust. 22 novembre 2005, C-144/04, *W. Mangold v. R. Helm*, in *FI*, 2006, IV, c. 133; in *RIDL*, 2006, n. 2, II, p. 250, con nota di O. BONARDI, *Le clausole di non regresso e il divieto di discriminazioni per motivi di età secondo la Corte di giustizia*; in *D&L*, 2006, p. 387, con nota di A. GUARISO, *Giovani, adulti e anziani nella corsa al posto di lavoro: la Corte Ce mette ordine nelle "cause di giustificazione" della discriminazione per età*; in *RGL*, 2006, n. 2, p. 221, con nota di L. CALAFÀ, *Clausole di non regresso e divieti di discriminazione per età: il caso Mangold e i limiti alla discrezionalità del legislatore nazionale in materia di lavoro*.

<sup>(10)</sup> Cfr. C. giust. 19 gennaio 2010, C-555/07, *S. Küçükdeveci v. Swedex GmbH & Co. KG*, in *ex multis*, in *Rivista di diritto internazionale*, 2012, n. 2, p. 547 ss.; in *DRI*, 2010, n. 3, p. 875 ss., con nota di P. MONACO, *La giurisprudenza della Corte di Giustizia sul divieto di discriminazione per età*; in *D&L*, 2009, n. 4, p. 932 ss.; in *GCost*, 2010, n. 3, p. 2737 ss., con nota di L. RONCHETTI, *Del caso Küçükdeveci ovvero dell'efficacia travolgente del diritto comunitario. Solo di quello antidiscriminatorio?*

<sup>(11)</sup> La Corte di giustizia, dapprima con la sentenza *Mangold* e, successivamente, con la sentenza *Kücükdeveci*, precisa come la fonte del principio non debba ravvisarsi nella direttiva 2000/78/CE, bensì «in vari strumenti internazionali e nelle tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri» (così espressamente punto 74 della sentenza *Mangold* e punto 20 della sentenza *Kücükdeveci*). In dottrina, *ex multis*, E. PASQUALETTO, *op. cit.*, la quale riporta a p. 211, nota 37, come invero, all'epoca della pronuncia *Mangold*, solamente la Costituzione finlandese e l'*Irish Employment Equality Act* del 1998 menzionassero espressamente il principio di non discriminazione in base all'età. In argomento, senza pretese di esautività, P. MONACO, *op. cit.*; O. LA TEGOLA, *Il divieto di discriminazioni per età nel diritto del lavoro*, Cacucci, 2017, p. 115; L. PALADINI, *La Dir. 2000/78 e i pertinenti obblighi internazionali nella giurisprudenza della Corte di giustizia dell'Unione Europea*, in *GI*, 2020, n. 11, p. 2500 ss.; R. COSIO, *Discriminazioni per età: la Corte di giustizia UE in tema di giustificazione delle disparità di trattamento – Il commento*, in *LG*, 2013, n. 1, p. 75 ss.

<sup>(12)</sup> Conformi, altresì, C. giust. 13 settembre 2011, C- 447/09 *R. Prigge e a. v. Deutsche Lufthansa AG*; C. giust. 26 settembre 2013, C-476/11, *HK Danmark contro Experian A/S*; C. giust. 13 novembre 2014, C-416/13, *Vital Pérez v. Ayuntamiento de Oviedo*; C. giust. 1° ottobre 2015, C-432/14, *O v. Bio Philippe Auguste SARL*; C. giust. 19 aprile 2016, C-441/14, *Dansk Industri (DI) v. Successione Karsten Eigil Rasmussen*.

<sup>(13)</sup> Tale funzione è descritta nella stessa direttiva comunitaria 2000/78/CE del Consiglio ove, nel considerando 25, si legge che: «Il divieto di discriminazione basata sull'età costituisce un *elemento essenziale* per il perseguimento degli obiettivi definiti negli orientamenti in materia di occupazione e la promozione della diversità nell'occupazione». Ugualmente, al considerando 11 è sancito che: «La discriminazione basata su religione o convinzioni personali, handicap, *età* o tendenze sessuali può pre-

### 3. Cause di giustificazione del trattamento differenziato per età. Il caso *Abercrombie*

L'essenzialità del divieto di discriminazione per età per il perseguimento degli obiettivi dell'Unione non esclude che in talune circostanze delle disparità di trattamento possano, però, essere giustificate.

La direttiva prevede ampie cause di giustificazione delle differenze di trattamento: insieme alle eccezioni al principio di non discriminazione di carattere generale, che trovano applicazione nei confronti della maggior parte dei fattori di rischio <sup>(14)</sup>, l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva sancisce altresì che «gli Stati membri possono prevedere che le disparità di trattamento *in ragione dell'età* non costituiscano discriminazione laddove esse siano *oggettivamente e ragionevolmente giustificate*, nell'ambito del diritto nazionale, da una *finalità legittima*, compresi giustificati obiettivi di politica del lavoro, di mercato del lavoro e di formazione professionale e *i mezzi per il conseguimento di tale finalità siano appropriati e necessari*».

Tale eccezione viene considerata in dottrina come la peculiarità probabilmente più significativa del divieto di non discriminazione per motivi anagrafici <sup>(15)</sup>, che renderebbe la relativa disciplina più debole rispetto alle altre <sup>(16)</sup>, così da attribuirle persino l'appellativo di “fattore Cenerentola” <sup>(17)</sup>.

Uno dei casi giurisprudenziali certamente più discussi in dottrina in cui la giurisprudenza nazionale ed europea si è dovuta confrontare con l'interpretazione e l'estensione delle cause di giustificazione delle differenziazioni per età previste dalla direttiva è il caso *Abercrombie*, su cui si ritiene opportuno soffermarsi.

Un giovane magazziniere, dopo essere stato assunto da *Abercrombie & Fitch Italia* nel dicembre 2010 con contratto a chiamata a tempo determinato per la sua condizione di infra-venticinquenne ai sensi del decreto legislativo n. 276/2003, articolo 34, comma 2 (*ratione temporis* applicabile), convertito nel 2012 in contratto a tempo indeterminato, veniva licenziato nel luglio 2012 in concomitanza con il compimento dei suoi venticinque anni a causa «del venir meno del requisito soggettivo dell'età» <sup>(18)</sup>.

---

giudicare il conseguimento degli obiettivi del trattato CE, in particolare il raggiungimento di un elevato livello di occupazione e di protezione sociale, il miglioramento del tenore e della qualità della vita, la coesione economica e sociale, la solidarietà e la libera circolazione delle persone». In argomento si veda diffusamente, *ex multis*, O. LA TEGOLA, *op. cit.*, p. 13 ss.; E. PASQUALETTO, *op. cit.*, p. 199 ss.; A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 152 ss.

<sup>(14)</sup> Una differenza di trattamento può essere giustificata qualora una caratteristica collegata alla religione o alle convinzioni personali, a un handicap, all'età o alle tendenze sessuali costituisca un requisito essenziale e determinante per lo svolgimento dell'attività lavorativa, a condizione che «la finalità sia legittima e il requisito sia proporzionato» (art. 4 della direttiva). Si ricorda peraltro anche l'art. 3, § 4, della direttiva, secondo cui «Gli Stati membri possono prevedere che la presente direttiva, nella misura in cui attiene le discriminazioni fondate sull'handicap o sull'età, non si applichi alle *force armées*».

<sup>(15)</sup> Così espressamente A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 155.

<sup>(16)</sup> M.V. BALLESTRERO, *op. cit.*, p. 142.

<sup>(17)</sup> Cfr. Autori nota 2.

<sup>(18)</sup> Il d.lgs. n. 276/2003, art. 34, nella versione vigente alla data della conclusione del contratto di lavoro, disponeva che: «1. Il contratto di lavoro intermittente può essere concluso per lo svolgimento di prestazioni di carattere discontinuo o intermittente, secondo le esigenze individuate dai contratti

Invero, il decreto legislativo n. 276/2003, articolo 34, aveva introdotto due diversi regimi sia per l'accesso e le condizioni di lavoro, sia per il licenziamento dei lavoratori intermittenti, in funzione della fascia di età alla quale detti lavoratori appartenevano. Nel caso di lavoratori di età compresa tra i 25 e i 45 anni, il contratto di lavoro intermittente poteva essere concluso solo per l'esecuzione di prestazioni a carattere discontinuo o intermittente, secondo le modalità specificate dai contratti collettivi e per periodi predeterminati, mentre, nel caso di lavoratori di età inferiore ai 25 anni o superiore ai 45 anni, la conclusione di un simile contratto di lavoro intermittente non era subordinata ad alcuna condizione e poteva avvenire «in ogni caso», con la precisazione che i contratti conclusi con lavoratori di età inferiore ai 25 anni avrebbero cessato automaticamente quando i medesimi avrebbero compiuto 25 anni.

La Corte d'Appello di Milano in data 15 aprile 2014 <sup>(19)</sup>, in riforma della sentenza di primo grado che aveva dichiarato improponibile il ricorso, condannava la società a riammettere il lavoratore nel posto di lavoro e al risarcimento dei danni subiti, avendo ritenuto che sia il contratto di lavoro intermittente concluso in base al decreto legislativo n. 276/2003, articolo 34, comma 2, sia il licenziamento intimato al lavoratore in relazione del raggiungimento del venticinquesimo anno di età fossero contrari ai principi affermati nella direttiva di non discriminazione in ragione del fattore anagrafico. Secondo la Corte meneghina, la normativa nazionale, prevedendo l'utilizzo di tale tipologia contrattuale esclusivamente sulla base del requisito dell'età senza alcuna specificazione di ulteriori condizioni soggettive del lavoratore, avrebbe disciplinato un trattamento differenziato, privo dei requisiti della finalità legittima, della proporzionalità e della necessità dei mezzi utilizzati, imposti dal diritto dell'Unione.

La sentenza veniva impugnata per cassazione, la quale rimetteva in via pregiudiziale la questione alla Corte di giustizia per sapere se la normativa italiana fosse compatibile con il «principio generale di non discriminazione in base all'età di cui alla direttiva 2000/78/CE e all'art. 21 della Carta dei diritti fondamentali (art. 21, paragrafo 1)» <sup>(20)</sup>.

---

collettivi stipulati da associazioni dei datori e prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o territoriale ovvero per periodi predeterminati nell'arco della settimana, del mese o dell'anno ai sensi dell'articolo 37.

2. Il contratto di lavoro intermittente può in ogni caso essere concluso con riferimento a prestazioni rese da soggetti con meno di venticinque anni di età ovvero da lavoratori con più di quarantacinque anni di età, anche pensionati. [...]».

Il d.lgs. n. 276/2003, art. 34, comma 2, nella versione vigente al momento del licenziamento del lavoratore, prevedeva invece che: «Il contratto di lavoro intermittente può in ogni caso essere concluso con soggetti con più di cinquantacinque anni di età e con soggetti con meno di ventiquattro anni di età, fermo restando in tale caso che le prestazioni contrattuali devono essere svolte entro il venticinquesimo anno di età».

<sup>(19)</sup> Così App. Milano 15 aprile 2014, n. 406, in *RIDL*, 2015, n. 2, p. 534 ss., con nota di L. CALAFÀ, *Lavoro intermittente e discriminazione diretta in base all'età: prove di disapplicazione*. La sentenza è stata commentata, *ex pluribus*, anche da G. BONANOMI, *I requisiti soggettivi nel contratto di lavoro intermittente. Disparità di trattamento o discriminazione per età?*, in *DRI*, 2015, n. 2, p. 467 ss.; L. GUAGLIANONE, *Il caso Abercrombie: contratto intermittente e discriminazioni per età*, in *RGL*, 2014, n. 4, p. 613 ss.; D. IZZI, *Il licenziamento discriminatorio secondo la più virtuosa giurisprudenza nazionale*, in *LG*, 2016, n. 8-9, p. 748 ss.

<sup>(20)</sup> Cass. 29 febbraio 2016 (ord.), n. 3982, in *RIDL*, 2016, n. 3, p. 692 ss., con nota di L. CALAFÀ, *Tra norma inderogabile e diritto antidiscriminatorio: il caso della tutela dei lavori intermittenti in attesa della Corte di giustizia*, in *ADL*, 2016, n. 4-5, p. 926 ss., con nota di M.D. FERRARA, *La tutela e il giudizio multilevel in crisi di identità: discriminazione per età e lavoro intermittente*.

La Corte di giustizia, tuttavia, discostandosi dalle argomentazioni della Corte d'Appello di Milano, con sentenza del 19 luglio 2017 <sup>(21)</sup> confermava la legittimità della normativa italiana. A parere dei giudici del Kirchberg, sebbene la disposizione esaminata «nella parte in cui prevede che un contratto di lavoro intermittente possa essere concluso “in ogni caso” con un lavoratore di età inferiore a 25 anni e cessi automaticamente quando il lavoratore compie 25 anni introduc[esse] una disparità di trattamento basata sull'età, ai sensi dell'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), della direttiva 2000/78» (cfr. punto 28), essa avrebbe perseguito uno scopo legittimo, i cui mezzi sono stati considerati appropriati e necessari, in conformità con l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva «avendo la finalità di favorire l'accesso dei giovani al mercato del lavoro» (cfr. punto 39) <sup>(22)</sup>.

Argomenta la Corte che, da un lato gli Stati Membri dispongono di un ampio margine di discrezionalità nella scelta e nella definizione delle misure atte a perseguire uno scopo determinato in materia di politica sociale e dell'occupazione, dall'altro, la normativa in esame sarebbe stata motivata dal governo italiano come volta a consentire al giovane lavoratore, in un mercato del lavoro in difficoltà come quello italiano, di acquisire esperienza, benché flessibile e limitata nel tempo, che però permette in definitiva di trovarsi in una situazione di vantaggio concorrenziale (cfr. punti 33 e 34).

Una volta ritornata al vaglio della Cassazione, quest'ultima, pertanto, avendo dovuto attenersi «a mani legate» <sup>(23)</sup> a quanto statuito dalla Corte di giustizia, e perciò esclusa la sussistenza di profili discriminanti, ha accolto il secondo motivo di gravame proposto dalla società ricorrente, cassato la sentenza impugnata e rinviata la causa alla Corte di appello di Milano in diversa composizione <sup>(24)</sup>.

---

<sup>(21)</sup> C. giust. 19 luglio 2017, C-143/16, *Abercrombie & Fitch Italia Srl v. A. Bordonaro*. In commento alla sentenza della Corte di giustizia si veda, *ex multis*, R. NUNIN, *Where do we go from here? Lavoro intermittente e discriminazione in base all'età nella sentenza della corte di giustizia sul caso Abercrombie & Fitch*, in *ADL*, 2017, n. 6, p. 1486 ss.; L. CALAFÀ, *Teoria e pratica del diritto antidiscriminatorio del lavoro nel caso Abercrombie Fitch*, in O. BONARDI (a cura di), *Eguaglianza e divieti di discriminazione nell'era del diritto del lavoro derogabile*, Ediesse, 2017, p. 337 ss.; O. BONARDI, *Il divieto di discriminazione per età alla deriva: note sul caso Abercrombie*, in *RGL*, 2017, n. 4, p. 557 ss.

<sup>(22)</sup> Conclude la Corte europea che «Tenuto conto delle considerazioni che precedono, si deve rispondere alla questione sollevata dichiarando che l'articolo 21 della Carta nonché l'articolo 2, paragrafo 1, l'articolo 2, paragrafo 2, lettera a), e l'articolo 6, paragrafo 1, della direttiva 2000/78 devono essere interpretati nel senso che essi non ostano a una disposizione, quale quella di cui al procedimento principale, che autorizza un datore di lavoro a concludere un contratto di lavoro intermittente con un lavoratore che abbia meno di 25 anni, qualunque sia la natura delle prestazioni da eseguire, e a licenziare detto lavoratore al compimento del venticinquesimo anno, giacché tale disposizione persegue una finalità legittima di politica del lavoro e del mercato del lavoro e i mezzi per conseguire tale finalità sono appropriati e necessari».

<sup>(23)</sup> Così M. PERUZZI, *Giovani, carini e innocenti: il caso Abercrombie alle battute finali. Oppure no?*, in *RIDL*, 2018, n. 2, II, p. 431 ss.

<sup>(24)</sup> Cass. 21 febbraio 2018, n. 4223, in *RIDL*, 2018, n. 2, II, p. 419 ss., con commento di M. PERUZZI, *op. cit.* In argomento altresì R. COSIO, *Le discriminazioni per ragioni di età. La saga Abercrombie*, in *LDE*, 2018, n. 1.

#### 4. L'età come uno, ma non l'unico, fattore di discriminazione

Caratteristica dell'età è che essa appartiene a tutte le persone. Il motivo anagrafico si interseca così con altri fattori di rischio, essendo potenzialmente in grado di realizzare una discriminazione multipla <sup>(25)</sup>.

Con l'espressione "discriminazione multipla" si intende una delle diverse situazioni in cui più di un fattore di discriminazione è coinvolto nel trattamento sfavorevole o nel particolare svantaggio sofferto da una persona <sup>(26)</sup>. In letteratura si usa perciò distinguere tra *discriminazione multipla* e *discriminazione intersezionale* <sup>(27)</sup>.

Nella prima ipotesi la discriminazione si verifica quando due o più fattori di rischio protetti si cumulano, cosicché è possibile dimostrare che la disparità di trattamento sia avvenuta in relazione a ogni fattore considerato separatamente. A sua volta si differenzia tra *discriminazione multipla di tipo sequenziale*, se la disparità di trattamento è avvenuta sulla base di più fattori, ma ogni evento discriminatorio è avvenuto in momenti diversi, e *discriminazione multipla di tipo aggiuntivo*, che invece si realizza quando la discriminazione ha luogo nella stessa occasione, ma sempre sulla base di motivi di differenziazione diversi che si aggiungono l'uno all'altro, mantenendo la propria individualità. Per comprendere la discriminazione aggiuntiva, la dottrina riporta l'esempio di una ditta di trasporti che non assume personale né di sesso femminile, né (a prescindere dal genere) al di sopra di una certa età. In questo caso, l'ipotetica vittima potrebbe far valere indifferentemente (e separatamente) sia una discriminazione per motivi di genere, sia per ragioni anagrafiche <sup>(28)</sup>.

Ci si riferisce, invece, alla *discriminazione intersezionale* quando la potenziale vittima di una discriminazione appartiene allo stesso tempo a due o più gruppi protetti e la disparità di trattamento è il prodotto della combinazione di tali fattori <sup>(29)</sup>, della loro interazione e sovrapposizione, di modo che essi non possono essere distinti o separati <sup>(30)</sup>.

---

<sup>(25)</sup> Così O. LA TEGOLA, *op. cit.*, p. 128.

<sup>(26)</sup> Così M. BARBERA, *Principio di uguaglianza e divieti di discriminazione*, in M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *La tutela antidiscriminatoria. Fonti, strumenti, interpreti*, Giappichelli, 2019, p. 56. Si veda in argomento anche T. MAKKONEN, *Multiple, Compound and Intersectional Discrimination: Bringing the Experiences of the Most Marginalized to the Fore*, Institute for Human Rights, Åbo Akademi University, 2002.

<sup>(27)</sup> Cfr. M. MILITELLO, D. STRAZZARI, *I fattori di discriminazione*, in M. BARBERA, A. GUARISO (a cura di), *op. cit.*, p. 157 ss., dai quali si trarranno, nel testo, le definizioni. In dottrina, peraltro, si usano anche terminologie affini come discriminazioni doppie o sovrapposte, multiple o incrociate o, ancora, trasversali. Così A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 217, che richiama O. BONARDI, *Le discriminazioni basate sull'età*, cit., p. 168; D. GOTTARDI, *Dalle discriminazioni di genere alle discriminazioni doppie o sovrapposte: le transizioni*, in *DLRI*, 2003, n. 99-100, p. 447 ss.

<sup>(28)</sup> Cfr. sempre M. MILITELLO, D. STRAZZARI, *op. cit.*, p. 158.

<sup>(29)</sup> *Ibidem*.

<sup>(30)</sup> Scrive D. GOTTARDI, *op. cit.*, p. 456, che «quando si utilizza la formula "discriminazione multipla" si è consapevoli che non si è in presenza di una mera sommatoria di fattori, quanto piuttosto di fattori che interagiscono tra di loro producendo *ricadute negative esponenziali*. La discriminazione doppia vive in misura esponenziale delle difficoltà di ciascuna delle due singole aree di cui si compone e chiama in causa tematiche ancor meno approfondite». Richiama Gottardi anche R. NUNIN, *Recepte le direttive comunitarie in materia di lotta contro le discriminazioni*, cit., p. 905 ss.



Sebbene non esista una disciplina positiva puntuale delle discriminazioni multiple, queste ultime sono adombrate dalla direttiva <sup>(31)</sup>, la quale al considerando 3 prevede che «Nell’attuazione del principio della parità di trattamento, la Comunità deve mirare [...] ad eliminare le ineguaglianze, nonché a promuovere la parità tra uomini e donne, soprattutto in quanto le donne sono spesso vittime di discriminazioni multiple» <sup>(32)</sup>.

Anche il legislatore italiano, nel recepire la direttiva, ha stimato opportuno dare evidenza del diverso impatto che le forme di discriminazione possono avere su donne e uomini, dando importanza alle discriminazioni multiple <sup>(33)</sup>, ancora una volta e soprattutto rispetto alle disuguaglianze di genere <sup>(34)</sup>.

Modello emblematico di discriminazione multipla è il “binomio genere-razza” <sup>(35)</sup>. Tuttavia, la caratteristica della trasversalità, propria del fattore età, fa sì che vi sia un forte legame proprio tra il motivo anagrafico e gli altri motivi di discriminazione disciplinati dalla legge <sup>(36)</sup>. Così, particolare attenzione è stata riposta nella combinazione genere-età.

È stato osservato, ad esempio, che l’età, come motivo di discriminazione, è spesso legato ad abitudini, pratiche e ruoli sociali che le persone svolgono nella loro comunità. In un mondo fatto di stereotipi, preconcetti e pregiudizi sociali, enorme importanza viene riposta, dunque, nell’aspetto fisico. Balza agli occhi allora come una tale mentalità possa condurre a un maggiore svantaggio per le donne anziane, poiché per alcuni lavori, sia nell’accesso al lavoro sia nella promozione e progressione nel lavoro,

---

<sup>(31)</sup> Il concetto di discriminazione multipla è prevista anche dal considerando 14 della direttiva 2000/43/CE del 29 giugno 2000, che attua il principio della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla razza e dall’origine etnica.

<sup>(32)</sup> Il concetto di discriminazione multipla in generale si rinviene anche nei lavori preparatori per la proposta di direttiva con lo scopo di ampliare la protezione dalle discriminazioni per i fattori previsti dalla direttiva 2000/78/CE (orientamento sessuale, età, disabilità, religione, convinzioni personali). Anche gli emendamenti al testo della proposta apportati dalla risoluzione del Parlamento europeo il 2 aprile del 2009 tentano una definizione di “discriminazione multipla” (tanto nei considerando, quanto art. 1). Di discriminazioni multiple si parla anche in documenti non vincolanti del Parlamento europeo. Il riferimento è, ad esempio, alla risoluzione sulla situazione di donne appartenenti a gruppi minoritari nell’Unione europea (2003/2109(INI)) che si concentra sulle donne disabili, migranti e rom, e la risoluzione sulla situazione delle donne rom nell’Unione europea (2005/2164(INI)). Altri riferimenti sono contenuti invece in alcune Comunicazioni della Commissione europea, come ad esempio la comunicazione COM (2005) 224, *Non-Discrimination and Equal Opportunities for All – A Framework Strategy*.

<sup>(33)</sup> Il d.lgs. n. 216/2003 nel recare «le disposizioni relative all’attuazione della parità di trattamento fra le persone indipendentemente dalla religione, dalle convinzioni personali, dagli handicap, dall’età e dall’orientamento sessuale, per quanto concerne l’occupazione e le condizioni di lavoro» dispone le misure necessarie affinché tali fattori non siano causa di discriminazione, anche «in un’ottica che tenga conto anche del diverso impatto che le stesse forme di discriminazione possono avere su donne e uomini». Lo stesso è previsto dal d.lgs. n. 215/2003, che ha recepito la direttiva 2000/43/CE.

<sup>(34)</sup> D. GOTTARDI, *op. cit.*, p. 456. Così anche L. PALADINI, *op. cit.*, a cui sembra che «le ineguaglianze di genere rivestano natura strutturale e costituiscano, purtroppo spesso, la base di “discriminazioni multiple”». Anche A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 218.

<sup>(35)</sup> Cfr. sempre D. GOTTARDI, *op. cit.*, spec. p. 455 ss., la quale si sofferma specificamente su ipotesi discriminatorie fondate sul genere e di razza/origine etnica, nonché A. LASSANDARI, *op. cit.*, p. 217.

<sup>(36)</sup> O. LA TEGOLA, *op. cit.*, p. 128 e p. 130 ss. Si veda anche M. SARGEANT, *L’approccio contraddittorio del Regno Unito alla discriminazione in base all’età nel lavoro*, in *DRI*, 2005, n. 4, p. 965 ss., spec. p. 973 ss.

L'aspetto fisico e l'attrattiva fisica contano molto, con la conseguenza che le donne più *agées* sono esposte a una più alta probabilità di essere trattate diversamente<sup>(37)</sup>.

Famosa, ad esempio, è la vicenda che ha visto coinvolta la presentatrice televisiva britannica Miriam O'Reilly che ha agito in giudizio contro la BBC per essere stata rimossa dal programma che la stessa conduceva (*Countrylife*) in ragione della sua condizione di donna ormai cinquantenne<sup>(38)</sup>.

L'interazione dell'età con gli altri fattori di rischio non si arresta, però, unicamente al genere, perché essa incontra anche altri motivi sospetti come la razza, l'origine etnica, l'inabilità e l'orientamento sessuale.

Interessanti a tal proposito sono alcuni casi passati al vaglio della giurisprudenza europea, i quali, a prescindere dalla motivazione poi effettivamente assunta dalla stessa Corte, costituiscono esempi concreti nei quali l'attore o l'attrice ha asserito di aver subito una discriminazione fondata su due o più motivi di rischio, tra cui l'età.

Si segnala, innanzitutto, la sentenza *Meister*, la quale scaturisce dalla controversia tra la sig.ra Meister e la Speech Design Carrier Systems GmbH sulla base della convinzione della sig.ra Meister di aver subito una discriminazione in ragione del sesso, dell'età e dell'origine etnica nel contesto di una procedura di assunzione<sup>(39)</sup>. Nel caso specifico, la sig.ra Meister, quarantacinquenne di origine russa, aveva presentato due volte la candidatura per il posto di «un/una esperto/a sviluppatore/sviluppatrice di software», il cui annuncio era stato pubblicato prima a mezzo stampa e poi tramite internet dalla Speech Design Carrier Systems GmbH. Tuttavia, la società, in entrambe le occasioni, aveva respinto la candidatura della sig.ra Meister, senza mai averla convocata e senza mai averle fornito alcuna indicazione in relazione ai motivi del rifiuto.

Il caso suscita interesse perché si sofferma sull'onere della prova di chi si afferma vittima di un comportamento discriminatorio, in questo caso per altro su più di un fattore protetto, in ragione del particolare squilibrio informativo che vi è tra le parti del processo<sup>(40)</sup>. Così, era stato domandato alla Corte se la normativa antidiscriminatoria riconoscesse il diritto alla lavoratrice che affermi in maniera plausibile di corrispondere al profilo richiesto in un annuncio di assunzione, la cui candidatura però non era stata accolta, di avere accesso alle informazioni detenute dal datore di lavoro in merito all'eventuale assunzione di un altro candidato e in base a quali criteri fosse

---

<sup>(37)</sup> Così M.B. CARDONA RUBERT, *Age: a factor of discrimination in the workplace*, in *LG*, 2018, n. 12, p. 1125 ss. In argomento però si vedano altresì O. LA TEGOLA, *op. cit.*, pp. 132-133, e M. SARGEANT, *L'approccio contraddittorio del Regno Unito alla discriminazione in base all'età nel lavoro*, cit. In particolare, quest'ultimo evidenzia come le donne più anziane siano in generale più povere e siano considerate "anziane" in un'età più giovane degli uomini. Prosegue inoltre Cardona Rubert evidenziando come per gli stessi motivi anche le giovani donne sono soggette a stereotipi legati alla loro capacità di divenire madri. Così, l'età biologica della lavoratrice condiziona il suo percorso di carriera, poiché la stessa viene vista come un costo economico, assenteismo dal lavoro e difficoltà organizzative.

<sup>(38)</sup> *M. O'Reilly v. BBC*, January 2011, Employment Tribunal, case n. 2200423/10, ove il giudice inglese, peraltro, ha riconosciuto la discriminazione solo per età e non anche sul sesso. La decisione viene richiamata da O. LA TEGOLA, *op. cit.*, p. 133, nota 60; M. MILITELLO, D. STRAZZARI, *op. cit.*, p. 158; M. SARGEANT, *Discrimination and the Law*, Routledge, 2018.

<sup>(39)</sup> C. giust. 19 aprile 2012, C-415/10, *Galina Meister v. Speech Design Carrier Systems GmbH*. La sentenza è stata commentata da C. SPINELLI, *Rassegna di giurisprudenza comunitaria. Diritto di accesso alle informazioni altrui in caso di mancata assunzione*, in *LG*, 2012, n. 8-9, p. 805 ss.

<sup>(40)</sup> Di recente sull'argomento vedasi C. MAZZANTI, *Discriminazione fondata sulla gravidanza e mancato rinnovo del contratto a termine*, in *GI*, 2021, p. 2175 ss., in commento a Cass. 26 febbraio 2021, n. 5476.

avvenuta quella assunzione, al fine di valutare se tale contegno costituisse una discriminazione o meno.

Sulla scorta di un suo precedente, i giudici del Lussemburgo giungono, tuttavia, ad escludere un tale diritto, non senza evidenziare però che «il diniego di fornire qualunque accesso alle informazioni da parte di un convenuto [può] costituire uno degli elementi da prendere in considerazione nell'ambito dell'accertamento dei fatti che consentono di presumere la sussistenza di una discriminazione diretta o indiretta» (cfr. punto 47) <sup>(41)</sup>.

Un'altra sentenza della Corte di giustizia in materia di parità di trattamento nel mercato del lavoro in un caso di allegata discriminazione multipla, questa volta, per età e per handicap, è la vicenda *Odar* <sup>(42)</sup>. Il caso origina da una controversia insorta tra il sig. Odar, cittadino austriaco ultracinquantatreenne portatore di handicap grave, e il suo ex datore di lavoro, la Baxter Deutschland GmbH, in merito al criterio di calcolo dell'indennità di licenziamento da questi percepita conformemente al piano di previdenza sociale concluso tra detta società e il rispettivo consiglio aziendale, ritenuto discriminatorio dal sig. Odar in ragione della sua età e del suo handicap.

Tale piano prevedeva che, nel caso di lavoratori di età superiore ai 54 anni licenziati per esigenze economiche, si procedesse ad un calcolo alternativo dell'indennità di liquidazione sulla base della prima data utile per il pensionamento, contrariamente al metodo di calcolo regolare secondo cui tale indennità veniva determinata in base all'anzianità di servizio, di modo che l'indennità corrisposta fosse inferiore all'indennità risultante dall'applicazione del metodo regolare (ma non in misura inferiore alla metà dell'indennità regolare). Nel caso di applicazione di detto metodo alternativo di calcolo, il piano considerava altresì la possibilità di percepire una pensione anticipata di vecchiaia versata in forza di un handicap.

La Corte, nell'escludere che una tale disciplina costituisse discriminazione in ragione dell'età (cfr. punto 54), identificava invece una disparità di trattamento fondata su un handicap, dal momento che se il sig. Odar non fosse stato affetto da handicap avrebbe percepito una indennità di licenziamento maggiore <sup>(43)</sup>.

Da ultimo, si richiama la sentenza *Parris* <sup>(44)</sup>.

Nel caso in questione la Corte è stata adita per decidere se fosse contrario ai principi dell'Unione, e segnatamente del principio di parità di trattamento in ragione dell'età e dell'orientamento sessuale, il diniego da parte del Trinity College Dublin di riconoscere al partner del sig. Parris, alla data del decesso di quest'ultimo, il beneficio della pensione di reversibilità prevista dal regime previdenziale professionale cui il sig. Parris, cittadino britannico e irlandese, era stato affiliato.

La controversia vedeva in esame una disciplina previdenziale che prevedeva l'erogazione di una pensione di reversibilità al coniuge o (dal 2011) al partner registrato dell'affiliato nel caso di premorienza di quest'ultimo, purché l'affiliato avesse contratto

---

<sup>(41)</sup> Si legga a riguardo anche R. SANTAGATA DE CASTRO, R. SANTUCCI, *Discriminazioni e onere della prova: una panoramica comparata su effettività e proporzionalità della disciplina (Parte I)*, in *ADL*, 2015, n. 3, p. 534 ss.

<sup>(42)</sup> C. giust. 6 dicembre 2012, C-152/11, *Johann Odar v. Baxter Deutschland GmbH*. Commenta la pronuncia, C. SPINELLI, *Rassegna di giurisprudenza comunitaria. Divieto di discriminazione basata sull'età e sull'handicap e cause di giustificazione*, in *LG*, 2013, n. 4, p. 400 ss.

<sup>(43)</sup> In argomento si veda anche D. IZZI, *Invecchiamento attivo e pensionamenti forzati*, cit., p. 584 ss.

<sup>(44)</sup> C. giust. 24 novembre 2016, C-443/15, *David L. Parris v. Trinity College Dublin e altri*.

matrimonio o l'unione civile prima di compiere sessant'anni. Nel 2009 il sig. Parris contraeva unione civile con il proprio compagno nel Regno Unito e nel 2010 chiedeva e otteneva la facoltà di optare per il pensionamento anticipato. Nello stesso anno l'Irlanda si dotava della legge sulle unioni civili. L'unione civile del sig. Parris veniva quindi riconosciuta dall'ordinamento irlandese nel gennaio 2011. Formulata la domanda volta a ottenere il riconoscimento del diritto del partner registrato del sig. Parris a percepire la pensione di reversibilità, quest'ultima veniva respinta sull'assunto per cui il sig. Parris era andato in pensione prima del riconoscimento della sua unione civile da parte dello Stato irlandese e, in ogni caso, perché il sig. Parris aveva contratto l'unione civile dopo i 60 anni di età.

La Corte, tuttavia, non riconosceva alcuna delle ipotesi discriminatorie rappresentate. In primo luogo, il contegno lamentato, a parere della Corte, non integrava una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale; si legge nelle motivazioni della sentenza che l'impossibilità per il sig. Parris di soddisfare le condizioni richieste sarebbe stata una conseguenza dello stato di diritto esistente in Irlanda alla data del suo sessantesimo compleanno, ossia l'assenza, in quel momento, di una legge che riconoscesse una qualsiasi forma di unione civile di una coppia omosessuale, nonché dell'assenza, nell'ambito della normativa che regola la pensione di reversibilità oggetto del procedimento principale, di disposizioni transitorie per gli affiliati omosessuali nati prima del 1951.

In secondo luogo, il contegno lamentato non avrebbe integrato, a parere dei giudici aditi, neppure una discriminazione fondata sull'età. Benché la Corte avesse riconosciuto che «la normativa nazionale in discussione nel procedimento principale istituisce una differenza di trattamento direttamente fondata sul criterio dell'età» (cfr. punto 68), ha ugualmente ritenuto che tale differenza di trattamento fosse una ipotesi giustificata, di cui all'articolo 6 della direttiva.

In terzo e ultimo luogo, la Corte ha rigettato l'assunto per cui la normativa in esame costituisca una «discriminazione fondata su una combinazione dell'orientamento sessuale e dell'età». Precisano i giudici europei, «se è vero che una discriminazione può essere fondata su più di uno dei motivi indicati all'articolo 1 della direttiva 2000/78, non esiste, tuttavia, alcuna nuova categoria di discriminazione che risulti dalla combinazione di alcuni di tali motivi, quali l'orientamento sessuale e l'età, e che possa essere constatata quando sia stata esclusa una discriminazione sulla base dei medesimi motivi, considerati in modo separato. Di conseguenza, qualora una disposizione nazionale non costituisca né una discriminazione fondata sull'orientamento sessuale né una discriminazione fondata sull'età, la medesima disposizione non può istituire una discriminazione fondata sulla combinazione di questi due fattori».

Con l'ultima pronuncia citata, tralasciato lo specifico caso preso in esame dai giudici lussemburghesi, sembra, dunque, che la Corte abbia in qualche modo escluso il fattore intersezionale tra i fattori protetti. E tuttavia, se si ritiene di dover tutelare i fattori di rischio tipizzati separatamente considerati, non si vede perché la loro combinazione o la loro intersezionalità non debba trovare ugualmente tutela, anche in ragione del generale principio di dignità della persona <sup>(45)</sup>.

---

(45) Si veda a riguardo anche M. MILITELLO, D. STRAZZARI, *op. cit.*, p.160.

## 5. La tutela giurisdizionale

In conclusione, si ritiene opportuno spendere poche parole sulla tutela giurisdizionale apprestata dall'ordinamento giuridico italiano in ipotesi di discriminazione per motivi anagrafici.

Ai sensi del decreto legislativo n. 216/2003, articolo 4, comma 2, rubricato *Tutela giurisdizionale dei diritti*, le controversie in materia di discriminazione per età, così come per altri fattori vietati, sono disciplinate dall'articolo 28 del decreto legislativo n. 150/2011, *Delle controversie in materia di discriminazione* <sup>(46)</sup>.

Esse, dunque, sono decise seguendo il rito sommario di cognizione di cui all'articolo 702-*bis* ss. c.p.c., con le importanti integrazioni di cui ai commi 2-7 del medesimo articolo 28 del decreto legislativo n. 150/2011, dal tribunale in composizione monocratica del luogo in cui il ricorrente ha il domicilio e sono destinate a essere definite con ordinanza esecutiva di cui all'articolo 702-*ter* c.p.c.

Anche questo procedimento, al pari di quello speciale per motivi di genere, gode della disciplina dell'alleggerimento dell'onere probatorio a carico dell'attore che si ritiene discriminato. Così, se il ricorrente fornisce elementi di fatto, desunti anche da dati di carattere statistico, dai quali si possa presumere l'esistenza di atti, patti o comportamenti discriminatori, allora spetterà al convenuto l'onere di provare l'insussistenza della discriminazione. Tale ultimo aspetto ricordato è certamente tra gli argomenti di maggior rilevanza pratica nell'azione contro la discriminazione.

---

<sup>(46)</sup> In argomento, *inter alia*, G. TARZIA, L. DITTRICH, *Manuale del processo del lavoro*, Giuffrè, 2015, p. 443 ss.

Sezione II.  
**Gli anziani nel mercato del lavoro**





## Lavoro agile: prima gli anziani?

Marina Brollo

**Abstract** – L'emergenza pandemica e demografica potrebbe essere l'occasione per ripensare le flessibilità del lavoro degli anziani in una prospettiva inclusiva e sostenibile. L'accesso alle modalità di lavoro agile, con le sue luci e ombre, potrebbe costituire una opportunità da valorizzare anche nel post-Covid, anche per mezzo della contrattazione collettiva.

**Abstract** – The pandemic and demographic emergency might be an opportunity to rethink about work flexibility of the elderly from an inclusive and sustainable point of view. Access to remote working methods, with its lights and shadows, might be an opportunity to be exploited even in the post-Covid period, also through collective bargaining.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Lavoratori anziani e lavoro agile. – 3. La pandemia: il lavoro agile come fattore di protezione. – 3.1. Per il lavoratore (anziano) “fragile”. – 3.2. L'agevolazione: il diritto o la priorità al lavoro agile. – 3.3. L'ostacolo: le condizioni abilitanti. – 3.4. Il sostegno: l'informazione e la formazione nel lavoro. – 3.5. La scorciatoia: il *repêchage* dell'agilità. – 4. Oltre l'emergenza: misure stabili di promozione del lavoro agile per l'inclusione dei lavoratori (anziani) fragili.

### 1. Premessa <sup>(1)</sup>

Una famosa indagine sulla condizione degli anziani <sup>(2)</sup> poneva un interrogativo, tutt'ora provocatorio: i vecchi sono degli esseri umani? Nella società del secolo scorso, i lavoratori anziani erano considerati per lo più un costo, un problema da risolvere, per esempio, con uscite forzose o pensionamenti anticipati, che aumentano il rischio di conseguenze negative sulla salute della persona (depressione e declino cognitivo). Nell'attuale contesto socioeconomico e demografico, invece, la “diversità” della differente età (con le proprie specificità) dei lavoratori vecchi <sup>(3)</sup> potrebbe diventare –

---

<sup>(1)</sup> Avendo raggiunto un'età che mi qualifica come lavoratrice anziana e avendo la fortuna di svolgere un mestiere che mi promette (salute permettendo) un lungo percorso di lavoro attivo, il tema mi è particolarmente caro. Questo contributo è stato realizzato nell'ambito del progetto *WORKING POOR N.E.E.D.S.: New Equity, Decent work and Skills*, CUP G24I19002630001, finanziato dal programma PRIN 2017.

<sup>(2)</sup> S. DE BEAUVOIR, *La terza età*, Einaudi, 1971.

<sup>(3)</sup> Sulle criticità definitorie rinvio a G. PEZZINI, *Il lavoratore anziano: un personaggio in cerca di autore* in questo volume. Come riporta F. FUBINI, *I numeri della nuova Italia ignorata*, in *Corriere della Sera*, 17 gennaio 2022: l'Istituto di Gerontologia dell'Università di Tokyo raccomanda di chiamare “preanziani” gli under 75 per segnalare che non sono persone necessariamente inattive.

adottando un approccio virtuoso – una caratteristica del capitale umano utile per lo sviluppo sostenibile, influenzando positivamente sul benessere individuale e collettivo, organizzativo e sociale. Da qui, la tesi che le regole di gestione dell'invecchiamento attivo dei lavoratori (c.d. *active ageing*) siano diventate una questione centrale per l'attuazione di un diritto del lavoro “sostenibile” (non solo sul versante previdenziale, ma anche) in quanto rispettoso delle scelte dei lavoratori e delle esigenze delle aziende, al punto da favorire pratiche organizzative inclusive di c.d. *age management* o *diversity management*.

Nel futuro prossimo venturo (anche per effetto della pandemia) l'ulteriore accentuarsi della “crisi demografica” potrebbe tuttavia rovesciare il senso delle priorità e delle esigenze di inclusione verso le giovani generazioni; anche da qui il punto di domanda nel titolo del mio contributo. Stando alle previsioni Eurostat, infatti, l'Italia sarà la prima nazione a portare l'età mediana della popolazione oltre i 50 anni, con una prevalenza quindi delle persone con età superiore al mezzo secolo, alimentando una spirale non solo di invecchiamento, ma soprattutto di c.d. “degiornamento”, con una riduzione del peso e del ruolo dei giovani nel processo di cambiamento e il conseguente rapporto inadeguato tra generazioni rispetto all'obiettivo di uno sviluppo più solido e sostenibile <sup>(4)</sup>.

Come documentato da molteplici ricerche empiriche <sup>(5)</sup>, la forza lavoro italiana sta costantemente, strutturalmente e velocemente invecchiando (c.d. *silver workers*), quale effetto di tre fattori: a) l'invecchiamento demografico per l'opera congiunta di una elevata longevità e una bassa fecondità, entrambe da primato a livello europeo; b) l'intervento del legislatore di prolungamento della vita lavorativa per effetto dell'innalzamento dell'anzianità contributiva, *in primis*, con le riforme delle pensioni (da quella del 1995 alla legge Fornero, legge n. 201/2011); c) le condizioni di precarietà/povertà che impongono di estendere la vita economicamente produttiva delle persone, in un contesto ove, paradossalmente, aumentano anche i poveri nonostante il lavoro.

L'aumento delle fasce più mature e la loro tendenza a rimanere più attivi sul mercato determina una modifica dello *status* occupazionale delle persone anziane, al punto da costituire uno dei principali fattori di trasformazione del lavoro, con l'emersione di una nuova forma di polarizzazione del mercato del lavoro dovuta alle condizioni personali (*rectius* generazionali) dei lavoratori.

Come anticipato, le difficoltà occupazionali dei vecchi – anziché essere congelate con la via tradizionale dell'esodo anticipato – possono essere combattute con politiche

---

<sup>(4)</sup> Sul punto rinvio, in un'ottica interdisciplinare, da ultimo a: A. ROSINA, *Crisi demografica, politiche per un Paese che ha smesso di crescere*, Vita e pensiero, 2021; G. CASELLI, V. EGIDI, C. STROZZA, *L'Italia longeva. Dinamiche e disegualianze della sopravvivenza a cavallo di due secoli*, il Mulino, 2021; L. CAPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINA (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, il Mulino, 2018; A. GOLINO, A. ROSINA (a cura di), *Il secolo degli anziani. Come cambierà l'Italia*, il Mulino, 2011.

<sup>(5)</sup> ADAPT, [\*Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo\*](#), Confcooperative Bergamo, CSA Coesi, con il contributo della Camera di commercio di Bergamo, 2021. Sugli anziani nel mercato del lavoro si veda E. PUGLIESE, *La terza età. Anziani e società in Italia*, il Mulino, 2011.

adeguate, in grado di valorizzare le potenzialità dell'anzianità e garantire una partecipazione soddisfacente al mercato del lavoro, tutelando salute, benessere, sicurezza <sup>(6)</sup> e solidarietà intergenerazionale <sup>(7)</sup>, nonché aumentando la produttività. In altri termini, i lavoratori anziani sono portatori di istanze di dignità e di riconoscimento sociale meritevoli di tutela, non solo per finalità antidiscriminatorie <sup>(8)</sup> o etiche, ma anche per aumentare le possibilità di successo dell'impresa.

Il cuore del problema è allora riconducibile alla selezione di misure efficienti ed efficaci per l'inclusione di persone vulnerabili a causa del fattore età: fra queste spiccano quelle relative a modifiche dell'orario e del luogo di lavoro, nel senso di aumentarne la flessibilità. Dacché, gli interrogativi del mio contributo che ruotano intorno ai seguenti dilemmi: fra queste misure possiamo considerare anche il lavoro agile? L'agilità può essere un antidoto alla vulnerabilità? E, se sì, in che modo possiamo agevolare la fruizione del lavoro agile per i lavoratori anziani? In conclusione – pur essendo consapevole delle ombre del lavoro da remoto (inclusi vecchi e nuovi rischi psico-sociali) – ci si chiede se, *de iure condendo* e *de iure condito*, possiamo immaginare una qualche priorità degli anziani nell'accesso alla modalità di lavoro agile.

## 2. Lavoratori anziani e lavoro agile

Come noto, la crescita delle aspettative di vita non sempre corrisponde a un prolungamento del tempo della vita completamente “attiva”, a causa dell'aumento dei rischi di malattie croniche o di problemi di salute, con le conseguenti criticità (non solo sul piano del welfare e dei conti pubblici, ma anche) vuoi per l'organizzazione del lavoro, costretta a dover gestire i problemi relativi all'invecchiamento, vuoi per le mutate esigenze personali dei *seniores* di salute ovvero di conciliazione tra tempi di vita personale e lavorativa.

Il lavoro agile, come disciplinato dalla legge n. 81/2017, costituisce una misura organizzativa “ibrida”, che prevede la possibilità (cioè la libertà di scelta) per il singolo lavoratore subordinato di svolgere parte della prestazione con una articolazione flessibile del luogo e dell'orario di lavoro <sup>(9)</sup>. Il prestatore agile può, in alternanza, auto-

---

<sup>(6)</sup> V. FILÌ, *L'invecchiamento da esclusione a inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, pp. 369-385; EAD., *Longevità vs sostenibilità. Prove di resistenza*, in questo volume.

<sup>(7)</sup> M. DE FALCO, *Invecchiamento, competenze digitali e lavoro agile*, in questo volume.

<sup>(8)</sup> E. BERGAMINI, *Il principio di non discriminazione basata sull'età nella giurisprudenza della Corte di giustizia*; I.C. MAGGIO, *L'età come fattore di rischio nelle discriminazioni multiple*, entrambi in questo volume.

<sup>(9)</sup> Per un'analisi organica della disciplina giuridica si rinvia a D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo - agile - occasionale*, ADAPT University Press, 2018, pp. 345-519; G. ZILIO GRANDI, M. BIASI (a cura di), *Commentario breve allo statuto del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Cedam, 2018, pp. 461-670; A. PERULLI, L. FIORILLO (a cura di), *Il Jobs Act del lavoro autonomo e del lavoro agile*, Giappichelli, 2018, pp. 165-281; M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l'emergenza*, La Tribuna, 2020. Cfr. anche E. DAGNINO, M. MENEGOTTO, L.M. PELUSI, M. TIRABOSCHI, *Guida pratica al lavoro agile dopo la legge n. 81/2107*, ADAPT University Press, 2017. Per le ricadute sul piano organizzativo si veda F. BUTERA, *Le condizioni organizzative e professionali dello smart working dopo l'emergenza: progettare lavoro ubiquo fatto di ruoli aperti e di professioni a banda larga*, in *Studi organizzativi*, 2020, n. 1, pp. 142-161. Per tre interessanti studi di settore si rinvia alle *Note-Covid* della Banca d'Italia del 22 gennaio 2021 dedicate al *Lavoro da remoto in Italia durante la pandemia* con un focus

organizzare il tempo e la sede (interna/esterna) di lavoro a un duplice scopo – «di incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro» – che potrebbe essere comune di datore e dipendente (legge n. 81/2017, articolo 18, comma 1).

Il lavoro in modalità agile intercetta le complessità delle trasformazioni digitali, organizzative e gestionali, del loro spessore sociale, culturale, nonché del loro impatto, sia in termini di riduzione dell'impronta ambientale, sia di ripopolamento delle Aree interne, e apre uno spazio innovativo per la costruzione di prassi adeguate al cambiamento demografico e alla lotta contro le discriminazioni per età.

In questa traiettoria, lo *smart working* potrebbe consolidarsi quale percorso di inclusione dei lavoratori anziani, assecondando le loro necessità di conciliazione tra le esigenze di vita personale (e delle eventuali condizioni di vulnerabilità per ragioni di età) e quelle di vita professionale; sicché, potrebbe essere considerato una leva o misura prioritaria di invecchiamento attivo, per trattenere o attrarre risorse umane anziane ma ritenute comunque preziose e da non sprecare.

Va segnalato, tuttavia, che il nucleo originario della legge n. 81/2017 mostra una certa frigidità nei confronti dell'agilità dei lavoratori "d'argento". La normativa, da un lato, ha previsto una priorità nell'accesso al lavoro agile per le sole madri-lavoratrici, per ragioni di cura di figli molto piccoli e per entrambi i genitori con figli in condizioni di grave disabilità (legge n. 81/2017, articolo 18, comma 3-bis, aggiunto dalla legge di bilancio 2019), ma non per i dipendenti anziani; dall'altro, ignora il ruolo della contrattazione collettiva che avrebbe nelle sue corde la capacità di agevolare e accompagnare il lavoro agile per i dipendenti con particolari esigenze, inclusi gli anziani <sup>(10)</sup>.

### 3. La pandemia: il lavoro agile come fattore di protezione

Il dramma della pandemia da Covid-19 (e relative varianti) ha colpito maggiormente le persone anziane (in Italia più della media europea) <sup>(11)</sup>, più vulnerabili al virus. Tuttavia, la situazione emergenziale non ha interrotto la crescita dell'invecchiamento demografico della nostra società a causa del progressivo calo delle nascite, dell'indebolimento dell'immigrazione e della forza inerziale della demografia.

Non stupisce, allora, che gli over 50 siano stati in prima linea nella ripresa del lavoro post-*lockdown* a discapito dei giovani e che la stessa platea risulti la meno soggetta ai licenziamenti. Così, il mercato del lavoro, che lascia ai margini le nuove generazioni,

---

rispettivamente su *I lavoratori del settore privato*, *Le imprese del settore privato*, *Le Amministrazioni pubbliche*, in <https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/note-covid-19/2021/index.html>.

<sup>(10)</sup> In particolare, si veda M. TIRABOSCHI, *Il lavoro agile tra legge e contrattazione collettiva: la tortuosa via italiana verso la modernizzazione del diritto del lavoro*, in DRI, 2017, n. 4, pp. 922-977. Cfr. inoltre l'analisi degli accordi di ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia (2020). VII Rapporto*, ADAPT University Press, 2021, pp. 315-396, e i risultati della corposa ricerca: M. TIRABOSCHI (a cura di), *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione industriale*, vol. I, *Bilancio e prospettive di una ricerca*, ADAPT University Press, 2021, pp. 63-88.

<sup>(11)</sup> Si rinvia ad un recente studio INAPP, *L'impatto sproporzionato della pandemia sulla popolazione anziana: alcune riflessioni suggerite dall'active ageing index*, Inapp Policy Brief, giugno 2021, n. 23.

«risulta uno specchio deformato che restituisce un’immagine ancor più invecchiata» della popolazione italiana, con un grave impatto sulla crescita economica <sup>(12)</sup>.

La disciplina del lavoro agile, invece, cambia con l’emergenza sanitaria – dal 31 gennaio 2020 sino, di proroga in proroga, al 31 marzo 2022 (*ex* decreto-legge 24 dicembre 2021, n. 221) – con un approccio profondamente “semplificato”, per effetto di un fitto e disordinato susseguirsi e stratificarsi di una regolamentazione in deroga alla legge n. 81/2017. Le cose cambiano al punto da individuare, a partire dal 23 febbraio 2020, un diverso modello di “lavoro agile d’emergenza” <sup>(13)</sup> nel settore privato e nel pubblico impiego, le cui regole sono intessute intorno alle nuove finalità pubbliche di tutela della salute e sicurezza dei lavoratori e, allo stesso tempo, di sostegno alla continuità della produzione e dell’occupazione. A conti fatti, il lavoro agile pandemico diventa uno meccanismo di contenimento degli effetti (sanitari ed economico-sociali) negativi del Covid-19.

Il lavoro agile, per effetto del virus, cambia pelle: la libera scelta dei contraenti diventa una misura unilaterale del datore, senza necessità di un accordo individuale e con obblighi di informativa (di sicurezza e di inizio/cessazione) semplificati.

Tuttavia, lo stato di calamità del contesto-Paese se accentua vulnerabilità note (come quelle degli anziani), al contempo confeziona nuovi rimedi per i soggetti più esposti a situazioni di difficoltà o di svantaggio per ragioni di salute (e anche ai rischi di discriminazioni). Nella legislazione d’emergenza, affiora, a partire dal Decreto emblematicamente intitolato “cura Italia”, l’idea di agevolare l’accesso al lavoro agile quale ordinaria misura di prevenzione e protezione per un particolare gruppo di lavoratori definiti – per la prima volta dal legislatore <sup>(14)</sup> – come “fragili” nel rapporto di lavoro <sup>(15)</sup>, cioè vulnerabili per cause di natura sanitaria, ma non impossibilitati a svolgere la

---

<sup>(12)</sup> A. ROSINA, *Crisi demografica*, cit., p. 113.

<sup>(13)</sup> M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell’emergenza epidemiologica*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, 2021, vol. I, pp. 195-208; B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in RIDL, 2020, n. 2, I, pp. 215-249; ID., *Pubbliche amministrazioni e imprese italiane nella crisi pandemica: tra vizi antichi e possibile resilienza*, in *Questione Giustizia*, 2020, n. 2, pp. 86-115; R. ROMEI, *Il lavoro agile in Italia: prima, durante e dopo la pandemia*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 423-438; P. ALBI, *Il lavoro agile fra emergenza e transizione*, in MGL, 2020, n. 4, pp. 771-794; M. DEL CONTE, *Problemi e prospettive del lavoro agile tra remotizzazione forzata e trasformazione organizzativa*, in ADL, 2021, n. 3, pp. 549-569; M.T. CARINCI, A. INGRAO, *Il lavoro agile: criticità emergenti e proposte per una riforma*, in LLI, 2021, n. 2.

<sup>(14)</sup> Rammento che, finora, il diritto sociale dell’Unione europea (incluso il PNRR) procede individuando e configurando “categorie” (con elencazione tassativa) di soggetti da ritenersi “svantaggiati” nel mercato del lavoro, per una serie di fattori che includono anche la condizione personale derivante dall’età, e prevedendo tutele soltanto per i lavoratori *ivi* riconducibili.

<sup>(15)</sup> F. MALZANI, *Il lavoro agile tra opportunità e rischi per il lavoratore*, in DML, 2018, n. 1, pp. 17-36; M.D. FERRARA, *Oltre l’emergenza: lavoro, conciliazione e agilità in condizioni di fragilità*, Working Paper CSDL “Massimo D’Antona”.IT, 2020, n. 426; M. TURRIN, *La tutela dei lavoratori fragili nel diritto dell’emergenza epidemiologica da Covid-19 e oltre*, in LDE, 2021, n. 2; R. BONO, *Un virus che discrimina: la tutela dei lavoratori fragili e dei prestatori di assistenza ai tempi del Covid*, in RGL, 2021, n. 3, pp. 430-445; A. CARACCILO, *Patologie croniche e lavoratori fragili*, in M. BROLLO, M. DEL CONTE, M. MARTONE, C. SPINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili giuslavoristici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2022, pp. 127-145; M. BROLLO, *Fragilità del lavoro nell’era pandemica*, in M. BASSANELLI (a cura di), *Abitare oltre la casa. Metamorfosi del domestico*, Derive Approdi, 2022, pp. 95-110. Più in generale, si veda P. CENDON, *Persone fragili, diritti civili*, Key, 2021.

prestazione lavorativa (a partire dall'articolo 26, decreto-legge n. 18/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 27/2020 e successivi interventi emergenziali).

Più in generale, la pandemia – con le sue diverse ondate, nonostante (al momento) la terza dose di vaccino – rivela la sua caratteristica di fenomeno complesso e caotico sfociante in una vera e propria “sindemia”. Tale evoluzione sta consolidando una strategia reattiva e adattiva di ricorso, nel settore privato e pubblico, al lavoro agile come strumento utile per garantire un distanziamento sociale <sup>(16)</sup> e una riduzione di significativi ostacoli al lavoro (pendolarismo, ambienti di lavoro inadeguati, ecc.), specie per i soggetti più a rischio.

### 3.1. Per il lavoratore (anziano) “fragile”

Nella poliedrica e disomogenea categoria di fragilità emersa dalla normativa post Covid-19, i lavoratori appaiono fragili per condizioni di tipo biomedico, in quanto maggiormente esposti al rischio di contagio personale, data la loro condizione di debolezza, nonché al pericolo di esiti più gravi.

A ben vedere, il *fil rouge* che lega le diverse ipotesi di fragilità è dato dalla comune previsione di un uso del lavoro agile quale *principale* strumento di tutela sanitaria, cioè di prevenzione del rischio di contrarre il virus e di garanzia di continuità occupazionale. Anche l'anzianità del lavoratore ha una sua rilevanza quale parametro per co-determinare la maggiore fragilità, ma non da sola, nel senso che deve essere accompagnata dalla presenza di un quadro clinico particolare, accertato da una valutazione medica.

Sicché, alla difficoltà di perimetrazione del concetto di lavoratore anziano si somma quella della definizione di lavoratore fragile (per ragioni di età), con la certezza che il lavoratore anziano, di per sé, non è un lavoratore fragile <sup>(17)</sup>, ma può diventarlo «alla presenza di comorbilità che possono integrare una condizione di maggior rischio» (circolare del Ministero del lavoro e del Ministero della salute n. 13 del 4 settembre 2020) <sup>(18)</sup>. Il lavoratore anziano diventa quindi fragile soltanto quando le sue condizioni di salute fanno sì che opponga scarsa resistenza al contagio e le conseguenze possano essere infauste. Allo stesso modo, il lavoratore anziano, se ne presenta le peculiari condizioni, può rientrare nei concetti di non autosufficienza o di grave disabilità con i relativi diritti, anche al lavoro agile <sup>(19)</sup>.

---

<sup>(16)</sup> Vedi, da ultimo, la circ. 5 gennaio 2022, sul lavoro agile pubblico e privato, scritta per la prima volta “a quattro mani” dai ministri Brunetta e Orlando.

<sup>(17)</sup> *Contra* il Protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del virus Covid-19 negli ambienti di lavoro, concluso tra Governo e parti sociali il 14 marzo e il 24 aprile 2020 (e aggiornato il 6 aprile 2021), individua una presunzione assoluta di fragilità per i soggetti che hanno un'età anagrafica superiore ai 55 anni.

<sup>(18)</sup> Oltre a G. PEZZINI, *op. cit.*, si veda C. LAZZARI, *Ancora a proposito di lavoratori fragili: brevi note sulla Circolare interministeriale 4 settembre 2020, n. 13*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2020, n. 2, pp. 131-137.

<sup>(19)</sup> Sullo sfondo, per effetto della diffusione pandemica del lavoro agile, si segnala una nuova questione cruciale per la tenuta della principale tutela dei lavoratori disabili *ex l. n. 68/1999*: l'inclusione o l'esclusione dei lavoratori in modalità agile dal computo dell'organico aziendale ai fini dei vincoli numerici previsti da leggi e contratti collettivi. L'int. Min. lav. 9 giugno 2021, n. 3, correttamente



Da qui, la precauzione di usare, nel prosieguo della trattazione, l'aggettivo anziano fra parentesi agganciandola all'ulteriore requisito legale di fragilità.

Dato che il legislatore non fornisce una nozione certa di lavoratore anziano, il tema dell'identificazione del fragile in ragione della condizione di senilità è diventato di scottante attualità e fonte di incertezza, specie alla vigilia della ripresa del servizio scolastico dopo il periodo Covid-19 di didattica a distanza.

### 3.2. L'agevolazione: il diritto o la priorità al lavoro agile

La garanzia di accesso al lavoro agile per i lavoratori (anziani) fragili è graduata in una duplice variante di agevolazioni, a seconda delle condizioni di salute e della gravità del pericolo di severe conseguenze per la persona derivanti dalle possibilità di contagio:

a) Per i lavoratori anziani *maggiormente* fragili fra i fragili – per esempio, quelli gravemente disabili *ex* legge n. 104/1992 o i lavoratori abili, ma che hanno nel nucleo familiare un disabile grave – la disciplina emergenziale riconosce un vero e proprio *diritto* a svolgere la prestazione di lavoro in modalità agile semplificata (articolo 39, comma 1, decreto-legge n. 18/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 27/2020).

b) Invece, se la fragilità del lavoratore anziano è minore (ma sempre con le caratteristiche indicate dalla legge: «affetti da gravi e comprovate patologie con ridotta capacità lavorativa»), è riconosciuta – forse per una svista, per il solo settore privato – la *priorità* nell'accoglimento delle istanze di svolgimento delle prestazioni lavorative in modalità agile semplificata (decreto-legge n. 18/2020, articolo 39, comma 2).

La legge di conversione n. 27/2020 ha inoltre previsto che l'applicazione di entrambe le agevolazioni (comma 1, diritto e comma 2, mera priorità) venga estesa gradualmente sia ai lavoratori (anziani) «immunodepressi», sia ai lavoratori (anziani) «familiari conviventi di persone immunodepresse» (decreto-legge n. 18/2020, articolo 39, comma 2-*bis*).

Nell'ipotesi b), la tutela della condizione di (minor) debolezza degrada la garanzia da diritto a mera precedenza verso il lavoro agile laddove vi siano più potenziali candidati, con possibili antagonismi fra le diverse debolezze e con le note problematiche delle sanzioni applicabili in caso di mancato rispetto delle priorità. L'agevolazione ricalca una vecchia tecnica *soft* ideata (con poca fortuna, come documenta la scarsa giurisprudenza) in relazione vuoi alla trasformazione del rapporto di lavoro da tempo pieno a tempo parziale, vuoi per le nuove assunzioni a tempo determinato.

In ogni caso, seppur nel caso a) il legislatore emergenziale riconosca al lavoratore anziano gravemente fragile un diritto alla prestazione di lavoro agile, va tenuto presente che le sue modalità di svolgimento (flessibilità dell'orario e della sede) saranno determinate – vista la disciplina semplificata – unilateralmente dal datore di lavoro circa il *quantum* e il *quomodo*, nonostante il modello di lavoro ibrido dipenda anche dal tipo di fragilità e dalle condizioni specifiche della persona che lavora.

Infine, in entrambi i casi, a) e b), il diritto o la priorità di accesso al lavoro agile risultano sottoposti alla condizione che la singola posizione lavorativa sia gestibile da remoto.

---

propende per l'inclusione, ma lo fa con una argomentazione opinabile: A. CARACCILO, *Il computo del lavoratore smart ai fini del collocamento obbligatorio dei disabili*, in *DRI*, 2021, n. 4, pp. 1198-1208.



### 3.3. L'ostacolo: le condizioni abilitanti

Benché le garanzie di passaggio al lavoro agile siano differenti a seconda delle fragilità del lavoratore anziano, comune resta il limite – ovunque valido, ma qui espresso nella normativa – dell'«ove possibile», cioè della presenza delle condizioni abilitanti (articolo 39, comma 1, decreto-legge n. 18/2020, convertito con modifiche dalla legge n. 27/2020).

L'accesso alla modalità di lavoro agile è possibile se (e in quanto) sia compatibile con le caratteristiche sia della prestazione sia del prestatore. In alcuni casi, infatti, il lavoro da remoto può enfatizzare problemi già esistenti dell'anziano o crearne di nuovi connessi all'accessibilità di procedure e strumenti di lavoro, aumentando il rischio di marginalizzazione.

L'onere della prova della incompatibilità in concreto del lavoro da remoto rispetto alle caratteristiche della prestazione o del lavoratore spetta al datore di lavoro, *ex* articolo 2697 c.c.

Nella realtà italiana, con le vischiosità «dell'ordinamento del lavoro in fabbrica» <sup>(20)</sup>, sulla via di accesso al lavoro agile l'ostacolo della fattibilità resta consistente, seppur con il tempo potrebbe risultare superabile in maggiori casi <sup>(21)</sup>.

La linea di frontiera fra attività che si possono o non si possono svolgere da remoto, (per lo più) in modalità telematica, dipende vuoi da vincoli tecnico-organizzativi presenti nella mansione, nell'organizzazione dell'impresa, nel settore o nelle infrastrutture digitali del territorio, vuoi da vincoli socioculturali (*in primis* di scarsa alfabetizzazione digitale) del *management* e/o del lavoratore, specie se anziano.

È prevedibile che, dopo la sperimentazione forzata e massiva del lavoro agile pandemico <sup>(22)</sup>, anche per effetto del progressivo affermarsi della c.d. Industria 4.0 e della correlata ibridazione delle professioni, la platea delle mansioni e dei lavori (definiti con neologismi brutti, ma efficaci) “smartabili/remotizzabili/telelavorabili” si amplierà.

Nel frattempo, l'importanza dei valori in gioco (salute, lavoro, cura e conciliazione) permettono di cogliere la rilevanza della prima giurisprudenza in materia di lavoro

---

<sup>(20)</sup> Per una lucida analisi: F. CARINCI, *Dall'ordinamento del lavoro in fabbrica a quello del lavoro da remoto*, in M. MARTONE (a cura di), *op. cit.*, pp. 43-47. Per una «narrazione basata sulle condizioni reali e degli *smart workers* in carne ed ossa» rinvio a V. MAIO, *Nel paradosso del lavoro rigido. Considerazioni a margine dell'inchiesta sul lavoro da remota condotta dalla Rete lavoratrici e lavoratori Agili-Italia*, in LDE, 2021, n. 1.

<sup>(21)</sup> Si veda, con preveggenza, M. MISCIONE, *Il “lavoro a distanza” è già attuale*, in LG, 2009, n. 7, pp. 653-654. Secondo una recente indagine CNA Piemonte, l'uso del lavoro da remoto potrebbe espandersi anche per i lavoratori delle linee produttive (e non soltanto per quelli che svolgono la manutenzione): C. LUISE, *Rivoluzione nel lavoro: smart working anche tra gli operai, le linee gestite a distanza*, in *La Stampa*, 15 gennaio 2022. Alle stesse conclusioni perviene l'analisi cit. nella prossima nota.

<sup>(22)</sup> Cfr. la recente analisi F. BERGAMENTE, T. CANAL, E. MANDRONE, R. ZUCARO (a cura di), *Il lavoro da remoto: le modalità attuative, gli strumenti e il punto di vista dei lavoratori*, Inapp Policy Brief, 26 gennaio 2022, n. 26.

agile, non a caso venuta alla luce – con controversie d’urgenza instaurate in via cautelare *ex* articolo 700 c.p.c. – praticando un delicato esercizio di bilanciamento degli interessi tra poteri datoriali e diritti dei lavoratori deboli <sup>(23)</sup>.

L’impressione è che il primo diritto giurisprudenziale stia ricalcando la portata dei rimedi (per ora temporanei), quali norme destinate a lasciare tracce definitive (oltre l’emergenza) di nuove garanzie per la persona che lavora. Le pronunce segnalano, quindi, il grado di salienza e la portata emblematica delle previsioni emergenziali verso la spinta all’emersione (nella pandemia e presumibilmente nel dopo) di pretese *qualificate* all’accesso o alla permanenza in modalità di lavoro agile, quale declinazione della tutela della salute e del benessere intrecciata ai principi del diritto antidiscriminatorio, per permettere ai soggetti in una condizione di svantaggio di concorrere in condizioni di parità con gli altri lavoratori.

Sebbene le pronunce siano per lo più riferite a fattispecie di invalidità del prestatore di lavoro (spesso in odore di discriminazione), ci si può attendere un loro riflesso espansivo in relazione agli obblighi e responsabilità datoriali *ex* articolo 2087 c.c., tenendo conto dei rischi di contagio da virus, anche *in itinere*.

Altresì, nel ritorno alla (diversa) normalità post-Covid e al patto di agilità, con il consenso del lavoratore anziano, è auspicabile una strategia (anche sindacale) di stabile valorizzazione di questo strumento, ove praticabile, quale misura per il benessere e la transizione flessibile dal lavoro alla pensione.

Tuttavia, le indagini (confermate dal vissuto personale di appartenente alla generazione dei c.d. *baby-boomers*) evidenziano che i fattori anagrafici veicolano, in linea di massima, una diversa attitudine/inclinazione verso i cambiamenti, specie verso le innovazioni digitali, determinati dalle continue e rapide trasformazioni del mondo del lavoro. Pertanto, i lavoratori più anziani presentano, di norma, uno svantaggio di partenza maggiormente marcato nei riguardi dell’evoluzione delle tecnologie.

L’ormai noto indicatore europeo sulla digitalizzazione (DESI) svela il preoccupante ritardo italiano: sono troppo poche le persone anziane dotate di un’adeguata alfabetizzazione e connessione digitale (c.d. *grey digital divide*) <sup>(24)</sup>, purtroppo in compagnia di ancora troppe imprese e istituzioni.

---

<sup>(23)</sup> Cfr., fra le altre, Trib. Grosseto e Trib. Bologna, entrambe 23 aprile 2020, commentate da A. ZILLI, *Il lavoro agile per Covid-19 come “accomodamento ragionevole” tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione dell’impresa*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 531-542; M. TUFO, *Il lavoro agile (d’emergenza) esordisce in giurisprudenza: come bilanciare gli interessi in gioco nell’era della pandemia?*, in *LDE*, 2020, n. 2; Trib. Mantova 26 giugno 2020; Trib. Roma 20 giugno, con nota di I.C. MAGGIO, *L’accesso alla tutela d’urgenza in periodo di emergenza sanitaria da Covid 19 per lo svolgimento della mansione in smart working*, in *LG*, 2021, n. 3, pp. 294-308. Cfr. anche R. GALARDI, *Il lavoro agile nel laboratorio della pandemia*, in *Osservatorio Costituzionale*, 2021, n. 2, pp. 110-129; M. AIMO, A. FENOGLIO, *Alla ricerca di un bilanciamento tra autonomia organizzativa e poteri datoriali nel lavoro agile*, in *Labor*, 2021, n. 1, pp. 27-58.

<sup>(24)</sup> G. CERATI, A. GAI, M. SALA, *Rischio esclusione sociale per gli anziani in rete*, in *Lavoce.info*, 29 novembre 2021. Cfr. la condivisibile proposta di un indice regionale A. BENECCHI, C. BOTTONI, E. CIAPANNA, A. FRIGO, A. MILAN, E. SCARINZI, *Digitalisation in Italy: evidence from a new regional index*, in *Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers)*, 2021, n. 662: «The DESI’s results suggest that the large gap in human capital compared to the other European countries may represent the greatest challenge for the investment plan of the Italian Government in years to come. In this work, we have also pointed out the wide regional disparities in the digitalisation levels across Italy. We believe that more efforts should be made at every administrative level to properly measure the advancements in the relevant digital dimensions and, for this reason, we have proposed some ways forward. Along the same line,

### 3.4. Il sostegno: l'informazione e la formazione nel lavoro

Al fine di superare l'ostacolo delle condizioni abilitanti, bisognerebbe garantire, per un verso, una adeguata informazione alle rappresentanze sindacali <sup>(25)</sup>, anche per poter definire una diversa organizzazione del lavoro e una ibridazione delle mansioni tale da permettere una modulazione della prestazione lavorativa da remoto; per l'altro, servirebbe un rafforzamento e (spesso) una riqualificazione delle competenze professionali con un percorso formativo, su misura e continuo, (purtroppo non solo) per i lavoratori anziani, almeno in chiave prevenzionistica e organizzativo/manageriale.

In ordine al primo profilo, rileva il comma 1 dell'articolo 22, della stessa legge n. 81/2017, da valorizzare intrecciandolo con le previsioni del decreto legislativo n. 81/2008. Per quanto concerne il secondo profilo, sarebbe utile ricalcare le previsioni del comma 2 dell'articolo 20, della legge n. 81/2017, in sintonia con una interpretazione estensiva del nuovo comma 3 dell'articolo 2013 c.c., che per ogni ipotesi di «modifica delle mansioni» prevede il diritto alla formazione «ove necessario».

In questo *frame*, per l'integrazione dei soggetti (anziani) fragili, l'informazione e la formazione dovrebbero svolgere un ruolo chiave, quale perno delle politiche di inclusione.

La traiettoria indicata avrebbe lo scopo di promuovere e valorizzare un utilizzo più “intelligente” del lavoro agile come strumento non solo di welfare, ma anche di innovazione produttiva/organizzativa, tecnologica/digitale <sup>(26)</sup> e, soprattutto, culturale. Come ha dimostrato la pregressa esperienza di telelavoro, il posizionamento come mero strumento di welfare aziendale lo renderebbe, infatti, poco attraente per le aziende e, nel caso di utilizzo, tenderebbe a marginalizzare le figure di lavoratori che si vorrebbero proteggere.

Invece di imboccare l'impegnativo percorso di un diritto alla “in/formazione 4.0”, incluso nell'orario di lavoro, per un miglioramento/aggiornamento/adattamento dell'organizzazione e delle competenze digitali e trasversali, il legislatore emergenziale preferisce la classica scorciatoia delle deroghe alla tutela della professionalità, ammettendo una maggiore flessibilità nello spostamento a mansioni differenti (idonee ad essere svolte in modalità agile) allo scopo di permettere al lavoratore di lavorare da remoto.

---

with a view to monitoring the digital developments of European regions and more broadly in the context of cohesion policy assessment, the European Commission might consider to transition towards a regional version of the DESI».

<sup>(25)</sup> Così anche M.T. CARINCI, A. INGRAO, *op. cit.*, p. 55.

<sup>(26)</sup> D. ACEMOGLU, P. RESTREPO, *Demographics and Automation*, in *The Review of Economic Studies*, 2022, vol. 89, n. 1, pp. 1-44): a differenza dell'Italia, nel mondo i Paesi con più lavoratori di mezza età (Giappone, Germania, Corea del Sud) sono anche quelli con più ricorso alla robotica non solo in via “sostitutiva” dei lavoratori maturi, ma anche per “aumentarne” le capacità o le forze.

### 3.5. La scorciatoia: il *repêchage* dell'agilità

Consapevole della forza frenante di un vincolo stretto di compatibilità, il legislatore – con una previsione emersa nell'evoluzione dell'emergenza – amplia le possibilità degli anziani deboli di non recarsi in presenza sul luogo di lavoro.

L'articolo 26 del decreto-legge n. 18/2020 (novellato l'aggiunta di un comma 2-*bis*, ex decreto-legge n. 104/2020, articolo 26, comma 1-*bis*) prevede, per i lavoratori (anziani) fragili<sup>(27)</sup>, che lo svolgimento «di norma» della prestazione lavorativa in modalità agile possa avvenire «anche attraverso l'adibizione a diversa mansione ricompresa nella medesima categoria o area di inquadramento, come definite dai contratti collettivi vigenti, o lo svolgimento di specifiche attività di formazione professionale, anche da remoto». Per permettere un maggior ricorso al lavoro agile per i lavoratori fragili, il legislatore emergenziale apre il fianco a una ulteriore dilatazione delle maglie dello *jus variandi* del datore, con una sorta di *repêchage* delle condizioni di agilità.

La previsione, da un lato, conferma implicitamente che il lavoro in modalità agile modifica non soltanto il *dove* e il *quando*, ma anche il *cosa* e il *come* della prestazione lavorativa<sup>(28)</sup>, quale strumento di transizione verso un nuovo modo di configurare l'attività e di lavorare, tenendo conto delle condizioni, dinamiche e complesse, di contesto (sanitario, produttivo, organizzativo, familiare, sociale e persino ambientale); dall'altro, la norma inietta nell'ordinamento l'idea di una ulteriore flessibilità delle mansioni quale fattore di protezione per i lavoratori anziani, come mostra il decreto-legge che inaugura il nuovo anno (n. 1 del 7 gennaio 2022).

Per tutelare la salute pubblica, il decreto-legge n. 1/2022 estende – in via temporanea (fino al 15 giugno 2022) – il modello di obbligo vaccinale, modificando il decreto-legge n. 44/2021, convertito nella legge n. 76/2021. L'obbligo non è più correlato a contesti lavorativi speciali (quello degli operatori sanitari della versione originaria del cit. decreto), bensì è generalizzato (per italiani e stranieri residenti) al superamento di una certa soglia di età: il compimento del cinquantesimo anno (decreto-legge n. 44/2021, articolo 4-*quater*, nuovo comma 1) entro il 15 giugno 2022 (decreto-legge n. 44/2021, articolo 4-*quater*, nuovo comma 3). L'età anagrafica in questo caso è considerata di per sé sinonimo di vulnerabilità e fragilità, quale criterio di individuazione dei soggetti da tutelare.

Nella fascia di età over 50 sono esentati dall'obbligo soltanto due casi: *a*) di omissione della vaccinazione per accertato pericolo per la salute; *b*) di differimento (fino alla prima data utile) della stessa a seguito della contrazione naturale della malattia (decreto-legge n. 44/2021, articolo 4-*quater*, nuovo comma 2). Per la nostra indagine rilevano queste due eccezioni, dato che, per il periodo in cui la vaccinazione è omessa

---

<sup>(27)</sup> In questo caso sono considerati fragili: «I lavoratori dipendenti pubblici e privati in possesso di certificazione rilasciata dai competenti organi medico-legali, attestante una condizione di rischio derivante da immunodepressione o da esiti da patologie oncologiche o dallo svolgimento di relative terapie salvavita, ivi inclusi i lavoratori in possesso del riconoscimento di disabilità con connotazione di gravità ai sensi dell'articolo 3, comma 3, della legge 5 febbraio 1992, n. 104».

<sup>(28)</sup> Il tema della qualità del lavoro emerge da una recente ricerca promossa dalla Fiom-Cgil Milano, dalla Fondazione Claudio Sabattini e dall'Università di Milano, *Le condizioni di lavoro nelle imprese ICT e lo smart working. Evidenze dalla ricerca sul campo*: si vedano i risultati e i commenti in *LLI*, 2021, n. 2.

o differita, il datore di lavoro, «per evitare il rischio di diffusione del contagio» derivante dalla loro presenza al lavoro, può <sup>(29)</sup> adibire i lavoratori anziani «a mansioni anche diverse, senza decurtazione della retribuzione» (decreto-legge n. 44/2021, articolo 4-*quinquies*, nuovo comma 7).

Ai nostri fini, il ragionamento che si intravede è che le mansioni “diverse”, anche meno pregiate, assegnate unilateralmente dal datore, potrebbero essere (anche) quelle che permettono di garantire una sorta di distanziamento sociale, cioè di lavoro agile, con la tutela del mantenimento del livello di retribuzione. In tal caso, la garanzia sarebbe presidiata (anche) dal principio di parità di trattamento retributivo di cui alla legge n. 81/2017, articolo 20, comma 1.

L'*escamotage*, invero, potrebbe risultare debole in presenza di un ricorso (come quello attuale) all'agilità prevalentemente per le alte professionalità e le sole mansioni di natura impiegatizia, o forse, potrebbe agire come attivatore di una profonda ri-organizzazione delle aziende e delle istituzioni, come sarebbe connaturato al concetto di un lavoro agile «potenzialmente trasformativo», promuovendolo da ripiego a risorsa <sup>(30)</sup>, sì da meritare l'ambizioso nome di *smart working*.

#### **4. Oltre l'emergenza: misure stabili di promozione del lavoro agile per l'inclusione dei lavoratori (anziani) fragili**

Le disposizioni sulla promozione del lavoro agile per i lavoratori (anziani) fragili sono di natura temporanea, strettamente correlate alla durata dello stato di emergenza epidemiologica da Covid-19 e prorogate (per ora) fino al 31 marzo 2022.

Le proroghe scontano però ripetute sviste e lacune del legislatore emergenziale – avallate dall'istituto previdenziale – circa le tutele per le ipotesi di impossibilità di lavoro agile che hanno lasciato scoperti proprio i più vulnerabili, esposti alle criticità del mercato del lavoro, spesso per la loro debolezza contrattuale e occupazionale.

Dal 1° gennaio 2022, ancora una volta, per i lavoratori (anziani) fragili per i quali non sia possibile attivare il lavoro agile, non è stata rinnovata la copertura Inps. Purtroppo, questa situazione riguarda molti impieghi, anche essenziali, per cui è necessaria la presenza: per esempio, cassieri di supermercato, magazzinieri, ecc. Essendo venuta meno una serie di equiparazioni di protezione (dei periodi di c.d. “quarantena” legata alla malattia ai fini del trattamento economico, dell'assenza di ricovero ospedaliero con sua correlata esclusione dal computo del periodo di comporto), questi prestatori (anziani) fragili, impossibilitati a lavorare da casa, devono rientrare in azienda o rischiano un “taglio” della busta paga, a meno di un intervento “tampone” con ferie o permessi. In precedenza, il legislatore ha sempre sanato queste criticità, come si ritiene sia doveroso avvenga ora <sup>(31)</sup>.

---

<sup>(29)</sup> Si ritiene che la modifica delle mansioni non assurga a obbligo, ma resti una facoltà per il datore. Nello stesso senso si veda la nota del Ministero dell'istruzione 17 dicembre 2020, n. 1927, in relazione alla disposizione identica prevista per il personale scolastico.

<sup>(30)</sup> A. ROSINA, *Serve una visione sistemica affinché lo smart working da ripiego diventi risorsa*, in *Il Sole 24 Ore*, 11 gennaio 2022, p. 17.

<sup>(31)</sup> A. ZILLI, *(Di nuovo) senza copertura INPS la quarantena covid per chi non è smart*, in *Equal*, 6 gennaio 2022.

Sin dalla loro apparizione, nonostante l'insistente riferimento normativo a una scadenza dell'efficacia, è parso verosimile che queste disposizioni di promozione del lavoro agile per i lavoratori fragili potessero "sopravvivere" alla cessazione dello stato di emergenza epidemiologica.

In seguito, è maturata la consapevolezza che l'esigenza della protezione di questa fragilità potrebbe permanere nel tempo per effetto delle c.d. sindromi *Long-Covid*, ossia per il prolungamento degli stessi sintomi o anche della condizione patologica per gli strascichi da Covid-19 che continuano a manifestarsi nonostante la guarigione dalla malattia. Per cui, dopo l'emergenza sanitaria, le esigenze di protezione della salute (anche per ragioni di età) potrebbero riguardare la durata delle possibili alterazioni morbose ulteriori per chi ha avuto (e superato) l'infezione da Covid-19 (problematiche di tipo respiratorio, debilitazioni, astenia, cervello annebbiato, riabilitazioni, ecc.), con l'esigenza di includere nella nozione dei lavoratori fragili per motivi di salute, per un certo periodo (per esempio, 2 anni), i lavoratori infettati, anche se non c'è stato un ricovero ospedaliero.

Le norme a favore dei lavoratori fragili – dopo la lunga sperimentazione emergenziale – potrebbero essere considerate, *de iure condendo*, misure di promozione del lavoro agile di qualità da mantenere in via stabile, con finalità di inclusione lavorativa, sociale e territoriale. L'effettività della garanzia dipenderà, ovviamente, dalla presenza delle condizioni abilitanti la modalità di lavoro agile e dall'efficacia dei cennati sostegni (§ 3.4) ovvero dalla stabilizzazione del *repêchage* dell'agilità (§ 3.5).

Sempre *de iure condendo*, la previsione del lavoro agile per alcune figure di lavoratori (anziani) potrebbe consolidarsi e stabilizzarsi per via legislativa, quale modalità di lavoro flessibile, nell'ambito di attuazione della direttiva 2019/1158/UE<sup>(32)</sup>, relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza. È questo l'auspicio che traspare nel protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile – sottoscritto, per il settore privato, il 7 dicembre 2021 dal Ministro Orlando con le parti sociali – laddove ricalca alla lettera l'intitolazione della direttiva citata<sup>(33)</sup>, seppur nella consapevolezza di una porosità per l'anziano del confine fra la figura del prestatore e del bisognoso di cure.

---

<sup>(32)</sup> Prevista dalla l. n. 53/2020 di delegazione europea 2019-2020, la direttiva 2019/1158, da attuare entro il 2 agosto 2022, è relativa «all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per genitori e i prestatori di assistenza» e abroga la direttiva 2010/18/UE. La richiesta di lavoro a distanza (ricompresa dalla stessa direttiva fra le modalità di lavoro flessibile) dovrebbe essere "presa in considerazione" dai datori di lavoro tenendo conto non solo delle proprie esigenze, ma anche di quelle del lavoratore, motivando eventuali rifiuti o richieste di rinvio: C. ALESSI, *La direttiva 2019/1158/UE: alcune riflessioni su congedi di paternità e flessibilità del lavoro*, in M. CORTI (a cura di), *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e pensiero, 2021, pp. 29-52; M. MILITELLO, *Conciliare vita e lavoro. Strategie e tecniche di regolazione*, Giappichelli, 2020, p. 35 ss.

<sup>(33)</sup> Ben coglie questa tensione del protocollo, C. ALESSI, *Lavoro agile e conciliazione: alcune osservazioni a margine della proposta di riforma dell'istituto del lavoro agile del gruppo Frecciarossa*, in *LDE*, 2021, n. 4.

Nella stessa direzione, diverse proposte di legge riconoscono la (sola) priorità ai lavoratori (anziani) che svolgono funzioni di *caregiver* familiare <sup>(34)</sup> o «per comprovati motivi di carattere personale, familiare o di salute» <sup>(35)</sup> o che sono prossimi al «pensionamento di vecchiaia o anticipato» <sup>(36)</sup>.

In altra prospettiva, *de iure condito*, le tutele per i lavoratori (anziani) “disabili” <sup>(37)</sup> ben potrebbero essere facilitate e consolidate riconducendo lo strumento del lavoro in modalità agile a una logica e forma di c.d. “accomodamento ragionevole” (decreto legislativo n. 216/2003, articolo 3, comma 3-*bis*) <sup>(38)</sup>. In tal modo, si potrebbe aggiungere al lavoro agile una nuova funzione rispetto a quelle classiche previste dalla legge n. 81/2017, intrecciando il diritto antidiscriminatorio con le suggestioni emerse con la legislazione emergenziale.

In prospettiva, tali rimedi aprono le porte al lavoro in modalità agile e lo fanno rifluire nel nuovo “prisma degli accomodamenti ragionevoli”, quale concreta soluzione lavorativa, di carattere organizzativo, per rimuovere gli ostacoli che impediscono l’integrazione socio-lavorativa, la realizzazione e la partecipazione alla vita sociale delle persone fragili, in condizioni di svantaggio e a rischio di discriminazione.

Proprio a questa possibilità è dedicato l’articolo 10 (*Lavoratori fragili e disabili*) del citato protocollo Orlando del 7 dicembre 2021.

Il documento interviene sulle fonti di regolamentazione, confermando interamente la legge madre del lavoro agile: se, per un verso, ne rivitalizza il cuore pulsante, la necessità del contratto individuale di lavoro, cioè dell’integrale volontarietà delle scelte flessibili anche da parte del lavoratore, per altro verso, con un indirizzo innovativo (ma tradizionale per il lavoro da remoto) scommette sulla promozione (che resta eventuale) di uno strumento di regolamentazione esplicitamente trascurato (ma non vietato) dalla legge n. 81/2017: la contrattazione collettiva, stipulata a tutti i livelli, ma da soggetti affidabili, in sintonia con il decreto legislativo n. 81/2015, articolo 51 <sup>(39)</sup>.

A conti fatti, sulla base della sperimentazione emergenziale, nel protocollo Orlando emerge la consapevolezza delle ambiguità e delle tendenze contraddittorie dell’uso del lavoro agile, specie se il dipendente, per definizione contraente debole, è lasciato in

---

<sup>(34)</sup> Segnalo, fra gli altri, i seguenti progetti di legge depositati presso la Camera dei Deputati recanti disposizioni in materia di lavoro agile e di lavoro a distanza: C. 2417 (Barzotti) del 2 marzo 2020 (art. 1), C. 2667 (Lucaselli) del 18 settembre 2020 (art. 1) e C. 3150 (Zangrillo) del 3 giugno 2021 (art. 1), cui va aggiunto C. 2908 (Villani) del 24 febbraio 2021 (art. 1).

<sup>(35)</sup> Così art. 2, lett. *d*, della proposta di legge delega al Governo C. 3027 (Mura) del 28 luglio 2021.

<sup>(36)</sup> Così art. 1, comma 3, lett. *c*, della proposta di legge delega al Governo C. 2817 (Serracchiani, Viscomi) del 4 dicembre 2020 per varie figure di lavoratori fragili, menzionando anche quelli prossimi (entro 5 anni) al pensionamento di vecchiaia o anticipato.

<sup>(37)</sup> Qui ai sensi e per gli effetti della normativa antidiscriminatoria di matrice comunitaria si veda D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore disabile nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, n. 6, pp. 21-57. Si veda anche R. BONO, *op. cit.* Nell’ambito del PNRR, la recente *Delega al Governo in materia di disabilità*, l. n. 227/2021, adotta una nuova definizione di disabilità più aderente ai principi stabiliti dalla convenzione ONU del 2006 e dalla *Strategia per i diritti delle persone con disabilità* della Commissione europea del marzo 2021.

<sup>(38)</sup> A. ZILLI, *Il lavoro agile per Covid-19 come “accomodamento ragionevole”*, cit.; M. DE FALCO, *Accomodamenti ragionevoli: sovvenzioni nel settore privato, accessibilità ovunque*, in *RIDL*, 2021, n. 4, pp. 429-452.

<sup>(39)</sup> A ben ricordare, la previsione del protocollo sostanzialmente era presente nei lavori preparatori della l. n. 81/2017 (art. 20, d.d.l. n. 2233/S dell’8 febbraio 2016), ma poi era scomparsa nel testo definitivo.



solitudine dinanzi alle dinamiche dei poteri datoriali, a partire da quelle di accesso/recesso a tale modalità di lavoro <sup>(40)</sup>. Per cui affida alle parti sociali il ruolo di indirizzare e accompagnare la trasformazione in atto dei modi e tempi di lavoro attraverso la valorizzazione delle potenzialità inclusive del lavoro agile e, al tempo stesso, le garanzie che esso non diventi paradossalmente uno strumento di esclusione, se non di discriminazione indiretta, dei soggetti vulnerabili nel mercato del lavoro.

La “spinta gentile” racchiusa nel citato articolo 10 del protocollo intende stimolare la contrattazione collettiva post-Covid-19 a introdurre strumenti e misure adeguati <sup>(41)</sup>, considerato che sinora l’azione sindacale è stata caratterizzata da una bassa diffusione di riferimenti alle situazioni di fragilità e dalla loro elevata disomogeneità.

*Last, but not least*, la questione del lavoro agile per gli anziani andrebbe riletta con un’analisi e prospettiva di genere, prestando maggior attenzione ai dati di fatto che mostrano che, per effetto della pandemia, il divario tra il lavoro di uomini e donne si è acuito, non solo per le lavoratrici madri, ma anche per quelle “doppiamente madri” e al contempo per quelle figlie mature o comunque prestatrici anziane di assistenza familiare <sup>(42)</sup>.

---

<sup>(40)</sup> Da ultimo, con riferimento al settore privato, A.R. TINTI, *Travestimenti. Potere e libertà nel lavoro agile*, in *LD early access*, 2022, pp. 1-32.

<sup>(41)</sup> Anche la proposta del Gruppo Frecciarossa sollecita l’attenzione delle parti circa la possibilità di prevedere (genericamente) altri casi di priorità nell’accesso al lavoro agile: M. DEL CONTE, *La proposta di riforma del lavoro agile del gruppo Frecciarossa: novità e tendenze del sistema*, in *LDE*, 2021, n. 4.

<sup>(42)</sup> Illuminante, in generale, l’approccio critico alla l. n. 81/2017 di A.R. TINTI, *Il lavoro agile e gli equivoci della conciliazione virtuale*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2020, n. 419; alla proposta di riforma elaborata dal gruppo Frecciarossa di C. ALESSI, *Lavoro agile e conciliazione*, cit. Sul punto si veda anche A. ZILLI, *Donne che curano: il lavoro delle caregivers in Italia*, in questo volume.

## Invecchiamento, lavoro agile e competenze digitali

di Massimiliano De Falco

**Abstract** – Storicamente il mercato del lavoro si caratterizza per profonde dicotomie, rispetto alle quali pare posizionarsi trasversalmente quella relativa al *digital divide*, che, specie nel contesto delle grandi trasformazioni in corso, enfatizza le disparità di accesso alla tecnologia tra le diverse fasce d'età della forza lavoro; da qui l'interesse a comprendere se (e come) le consapevolezze maturate durante la pandemia – in relazione alla possibilità di lavorare in modalità agile – possano consentire un invecchiamento attivo alle risorse umane più anziane.

**Abstract** – Historically, the labour market is characterized by deep dichotomies, against which the digital divide seems to be transversally positioned, which, especially in the context of the great transformations under way, emphasizes the disparities in access to technology among the age of workers. Hence the interest in understanding whether (and how) the awareness gained during the pandemic – in relation to the possibility of working in agile mode – can allow active ageing of older human resources.

**Sommario:** 1. Un Paese che sta invecchiando. – 2. La sfida dell'invecchiamento attivo e della solidarietà intergenerazionale. – 3. *Age management* e inclusione lavorativa dei *seniores*. – 4. La (ri)scoperta del lavoro agile quale misura di *active ageing*. – 5. Le competenze digitali e la formazione continua: un (nuovo) diritto esigibile nel contratto di lavoro?

### 1. Un Paese che sta invecchiando

L'impatto delle trasformazioni demografiche, che da anni oramai investono il nostro Paese, risulta tra i principali fattori di cambiamento che contribuiscono a mutare il panorama economico, sociale e culturale della penisola <sup>(1)</sup>. Complici il guadagno in longevità e la persistente bassa fecondità <sup>(2)</sup>, la popolazione residente in Italia sta progressivamente invecchiando, mettendo (ancor più) in crisi la sostenibilità dell'intero sistema di *welfare state*, le cui disfunzioni sono già note e dibattute <sup>(3)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> L. CASANO, F. SEGHEZZI (a cura di), *Le trasformazioni del lavoro: un percorso di lettura*, in *Il sistema prevenzionistico e le tutele assicurative alla prova della IV Rivoluzione Industriale*, ADAPT University Press, 2021, vol. II, p. 51.

<sup>(2)</sup> Così R. IMPICCIATORE, *Cambiamenti demografici e mercato del lavoro*, in *RGL*, 2015, n. 2, p. 268.

<sup>(3)</sup> Rispetto al c.d. *retrenchment* del welfare pubblico, si veda per tutti B. CARUSO, "The Bright Side of the Moon": *politiche del lavoro personalizzate e promozione del welfare occupazionale*, in *RIDL*, 2016, n. 2, pp. 177-207, e, in particolare, in relazione all'invecchiamento della popolazione, si veda M. CINELLI, *Dinamiche e prospettive del welfare in Italia: le problematiche*, in *RIDL*, 2019, n. 1, pp. 295-311.

Il fenomeno pare irreversibile e destinato a consolidarsi (o addirittura a peggiorare) nel futuro, in quanto frutto di *trend* che le strategie di politica macroeconomica – serrate da vincoli di bilancio sempre più stringenti – non sono state sino a oggi in grado di invertire (4).

Come sottolineato da molteplici indagini nazionali (5), l'invecchiamento è strettamente connesso all'innalzamento delle aspettative di vita, all'incessante emigrazione dei giovani verso le metropoli estere e al repentino crollo del tasso di natalità.

Le ultime rilevazioni censuarie (6) e i dati provvisori per l'anno in corso mostrano che i residenti in Italia ammontano a poco più di 59 milioni, con una quota di stranieri pari all'8,49% (7). L'età media della popolazione – in ulteriore rialzo rispetto al 2019 – è di circa 46 anni, cui si affianca una stima della speranza di vita che oscilla tra i 79,9 (per la componente maschile) e gli 84,4 anni (per quella femminile), in evidente calo rispetto al periodo d'osservazione precedente (8), ma, comunque, in costante aumento nell'ultima decade.

Sul punto, duole osservare però come a una crescita delle aspettative di vita non corrisponda necessariamente un prolungamento delle aspettative di “vita sana” (9). Benché in Italia si (soprav)viva sempre più a lungo, sovente, infatti, ci si trova a far fronte a problemi di salute e patologie croniche (10).

Il fattore complementare all'invecchiamento della popolazione concerne – come accennato – il tasso di fecondità: esso si attesta intorno all'1,2 figli per donna nel 2020 (evidenziando l'ennesima riduzione delle nascite nel Paese) e risulta accompagnato da una continua dilazione dell'età media al primo parto, che raggiunge i 32,2 anni. Questo elemento riflette sia la (ancora) debole partecipazione delle donne nel mercato del

(4) Rispetto all'esigenza di una ricalibratura del welfare italiano, chiamato ad adattare i suoi strumenti per sostenere le trasformazioni demografiche, si veda ADAPT, *Lavoro e welfare della persona. Un “libro verde” per il dibattito pubblico*, 2015, p. 7 ss.

(5) ISTAT, *Il futuro demografico del Paese. Previsioni regionali della popolazione residente al 2065*, 2017; ID., *Indicatori demografici. Stime per l'anno 2020*, 2021; ID., *Invecchiamento attivo e condizioni di vita degli anziani in Italia*, 2020; ID., *Rapporto annuale 2020. La situazione del Paese*, 2021.

(6) ISTAT, *Il Censimento permanente della popolazione e delle abitazioni*, 2020.

(7) Il fenomeno delle c.d. migrazioni di rimpiazzo (UNITED NATIONS, *Replacement Migration: is it a solution to declining and ageing populations?*, 2001) può bilanciare gli effetti del processo di invecchiamento, innestando nel Paese persone di età media più bassa rispetto a quella della popolazione ricevente e, in tal modo, incidendo positivamente sia sul contingente complessivo, sia sul tasso di natalità. Tuttavia, il dibattito sul contributo di siffatti flussi in ingresso rispetto al rallentamento dell'invecchiamento è ancora assai acceso (in una prospettiva maggiormente cautelativa, si vedano R. IMPICCIATORE, *op. cit.*, p. 275, e G. DE SANTIS, *Can immigration solve the aging problem in Italy? Not really*, in *Genus*, 2011, vol. 67, n. 3), nonostante la letteratura demografica ne abbia già da tempo dimostrato le potenzialità (cfr. T.J. ESPENSHADE, “Replacement Migration” from the Perspective of Equilibrium Stationary Populations, in *Population and Environment*, 2001, vol. 22, n. 4, e R. LESTHAEGHE, *Europe's Demographic Issues: Fertility, Household Formation and Replacement Migration*, in *Population Bulletin of the United Nations*, 2002, n. 44-45).

(8) Al riguardo, occorre precisare che l'anomala contrazione della sopravvivenza media nel 2020 sia da imputare alla pandemia Covid-19, che ha determinato un notevole incremento del rischio di mortalità, specie in alcune aree del Paese e per alcune fasce d'età. Paradossale, tuttavia, il dato relativo alla Provincia di Bergamo – notoriamente tra le più colpite dall'emergenza in termini di decessi – che mostra come la popolazione ultrasessantacinquenne sia aumentata, provocando un innalzamento dell'età media da 44,5 a 44,7 anni (si veda ISTAT, *Indicatori demografici*, cit., p. 9).

(9) WHO, *The Global Health Observatory, Life expectancy and healthy life expectancy*, in <https://www.who.int>.

(10) S. VARVA, *Literature Review su lavoro e malattie croniche*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, ADAPT University Press, 2015, p. 62.

lavoro, sia la scarsa capacità del sistema di welfare nazionale di adattarsi ai mutuati scenari e di offrire un valido sostegno alle lavoratrici (specie se madri), troppo spesso penalizzate nella ricerca di un equilibrio tra vita professionale e familiare <sup>(11)</sup>.

Le evidenze descritte – registrando, di fatto, valori in linea con quelli prodotti a livello internazionale <sup>(12)</sup> – restituiscono l'immagine di un Paese invecchiato, dove il rapporto tra le nascite e i decessi è pesantemente sbilanciato verso i secondi e dove le cancellazioni anagrafiche per trasferimento all'estero (a opera, *in primis*, di cittadini italiani e, solo in subordine, di cittadini stranieri) raggiungono volumi tristemente record <sup>(13)</sup>.

Invero, i riflessi di tale processo si ripercuotono in modo preoccupante sulla struttura demografica e sulle condizioni occupazionali della forza lavoro. A fronte di una netta contrazione della coorte 20-54 anni, i *seniores* o *older workers* <sup>(14)</sup>, di età compresa fra i 55 e i 69 anni, stanno aumentando e tendono a rimanere più attivi sul mercato rispetto al passato <sup>(15)</sup>. Una simile prospettiva, oltre ad aggravare gli oneri per i sistemi previdenziali e sanitari nazionali <sup>(16)</sup>, rischia di generare conflitti tra le classi d'età <sup>(17)</sup> e di perpetuare criticità organizzative legate al ricambio generazionale <sup>(18)</sup>.

---

<sup>(11)</sup> Sulla correlazione diretta tra la maggior partecipazione delle donne al mercato del lavoro e l'indice di natalità, si veda già M. BROLLO, V. FILI, *Le politiche del lavoro possono trasformarsi in politiche per la famiglia?*, in *La bassa fecondità tra costrizioni economiche e cambio di valori*, Atti dei Convegni Lincei, 2004, p. 503 ss.

<sup>(12)</sup> EUROSTAT, [Ageing Europe. Looking at the lives of older people in the UE](#), 2020, p. 15 ss.; UNITED NATIONS, [World Population Prospects 2019. Highlights](#), 2019, p. 29 ss.; NIA, NIH, WHO, [Global Health and Aging](#), 2018, p. 4 ss.

<sup>(13)</sup> In realtà, nel 2020 i flussi migratori verso l'estero sono stati frenati dalla pandemia, mostrando il saldo più basso dall'inizio del ventunesimo secolo (1,3 per mille abitanti), pari alla metà di quelli registrati nel 2019. Cfr. ISTAT, *Indicatori demografici*, cit., p. 7.

<sup>(14)</sup> Sin da F. MARCALETTI, *Il lavoratore anziano. Molti predicati senza soggetto*, in M. COLASANTO, F. MARCALETTI (a cura di), *Lavoro e invecchiamento attivo. Una ricerca sulle politiche a favore degli over 45*, Franco Angeli, 2007, p. 48 ss., la riflessione si è concentrata sulla terminologia da adottare per riferirsi alle fasce più mature della popolazione. L'approdo più recente è rappresentato da EUROPEAN COMMISSION, [Guidelines for Inclusive Communication](#), 2021, p. 25, che ritiene preferibile la forma *older people*, anziché la più risalente *the elderl*.

<sup>(15)</sup> Per un approfondimento si rinvia alle rielaborazioni dei dati OECD operate da ADAPT, [Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo](#), Conf-cooperative Bergamo, CSA Coesi, con il contributo della Camera di commercio di Bergamo, 2021, p. 3 ss.

<sup>(16)</sup> In argomento, si vedano rispettivamente M. MADIA, *Pensioni, sempre più costose?*, e F. PAMOLLI, N.C. SALERNO, *Spesa sanitaria, demografia, istituzioni*, entrambi in M. MADIA (a cura di), *Un welfare anziano. Invecchiamento della popolazione o ringiovanimento della società?*, Il Mulino, 2007, p. 69 ss. e p. 103 ss. Per un approfondimento rispetto alla crisi del sistema sanitario nel contesto dell'emergenza sanitaria da Covid-19, si veda A. ZILLI, *Il reclutamento emergenziale del personale sanitario, alla ricerca della sanità che verrà*, in *Rivista Italiana di Medicina Legale*, 2020, n. 4, pp. 1801-1816.

<sup>(17)</sup> Sul punto, già in tempi non (o meno) sospetti, G. CAZZOLA, *Lavoro e welfare: giovani versus anziani. Conflitto tra generazioni o lotta di classe del XXI secolo?*, Rubettino, 2004, p. 77 e, più di recente, T. TREU, *Rilevanza e limiti della riforma pensionistica del 1995: oltre il welfare assicurativo*, in *Politiche Sociali*, 2015, n. 3, p. 433.

<sup>(18)</sup> L'approccio delle imprese al *turnover* generazionale della manodopera è stato in molti casi poco lungimirante: nonostante la possibilità offerte dal legislatore (*id est* i prepensionamenti, su cui critico V. FERRANTE, *Invecchiamento attivo e prolungamento della vita lavorativa*, in *Studi in onore di Tiziano Treu. Lavoro, istituzioni, cambiamento sociale*, Jovene, 2011, pp. 1187-1189), sovente non vi è stata un'adeguata

Altresì, le dinamiche demografiche incidono sui bisogni e sui consumi <sup>(19)</sup>, prima su tutti la domanda di servizi di cura e di assistenza sociale <sup>(20)</sup>. In questo contesto, l'emergenza sanitaria ed economica <sup>(21)</sup> da Covid-19 – oltre ad acuire le storiche differenze di genere e, più ampiamente, sociali <sup>(22)</sup> – ha messo in luce anche una (nuova) polarizzazione del mercato del lavoro. Da un lato, vi sono coloro che sono maggiormente inclini alle innovazioni tecnologiche, e, dall'altro, coloro che – per ragioni anagrafiche – sono meno propensi al cambiamento digitale, emerso, in particolar modo, negli ultimi due anni (si veda *infra*).

Allorché il quadro illustrato suggerisca come, nel prossimo futuro, ci saranno sempre meno giovani e sempre più anziani <sup>(23)</sup>, occorre interrogarsi su quale sia l'impatto di siffatto fenomeno sul welfare, sul diritto e sull'organizzazione del lavoro. Del pari, emerge la necessità di ripensare alla sostenibilità del lavoro <sup>(24)</sup>, tanto sul versante dello Stato e delle imprese, costretti a gestire i problemi relativi all'invecchiamento, quanto sul versante delle persone, con le diverse esigenze personali (di salute ovvero di conciliazione tra tempi di vita e di lavoro), di fronte ai mutamenti delle competenze richieste da un mondo in continua trasformazione <sup>(25)</sup>.

## 2. La sfida dell'invecchiamento attivo e della solidarietà intergenerazionale

Per attenuare la pressione demografica (e pensionistica) sul bilancio dello Stato, le riforme che si sono susseguite negli anni hanno inteso innalzare i requisiti collegati all'anzianità contributiva, con l'obiettivo di ritardare l'accesso allo stato di quiescenza e alle prestazioni previdenziali <sup>(26)</sup>. Sicché, in un Paese sempre più anziano, che tenta progettualità per favorire l'inserimento lavorativo dei giovani <sup>(27)</sup>, la gestione dell'età

---

valutazione delle competenze in ingresso rispetto a quelle in uscita, optando, piuttosto, per un ridimensionamento aziendale (cfr. M. MARTONE, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in *ADL*, 2017, n. 1, pp. 1-24).

<sup>(19)</sup> Per un approfondimento sul punto, si vedano i Rapporti CENSIS, *La Silver economy e le sue conseguenze*, 2019 e *La Silver economy e le sue conseguenze nella società post Covid-19*, in [www.censis.it](http://www.censis.it), 2021.

<sup>(20)</sup> S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD*, 2021, n. 2, pp. 281-301. Sul tema, si rinvia anche alla sez. III del presente volume e, in particolare, al contributo di A. ZILLI, *Donne che curano: il lavoro delle caregivers in Italia*.

<sup>(21)</sup> Relazione prontamente colta da V. FILÌ, *Diritto del lavoro e dell'emergenza epidemiologica da Covid-19 e nuova "questione sociale"*, in *LG*, 2020, n. 4, pp. 332-340.

<sup>(22)</sup> M. BROLO, *Il lavoro agile tra emergenza pandemica e riemersione della questione femminile*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 87-95.

<sup>(23)</sup> Come si può intuire dal costante aumento dell'indice di dipendenza strutturale (ISTAT, *Invecchiamento attivo*, cit., p. 16) – dato dal rapporto tra la popolazione che supera i 65 anni d'età e quella nella fascia 16-64 anni, moltiplicato per cento – che evidenzia il "carico demografico" gravante sui giovani.

<sup>(24)</sup> B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centro studi di diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", 2020, p. 73 ss.

<sup>(25)</sup> M. BROLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, in *DRI*, 2019, n. 2, pp. 468-491.

<sup>(26)</sup> Per una ricostruzione di tali riforme, si veda compiutamente M. GAMBACCIANI, *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, 2020, n. 4, pp. 929-944.

<sup>(27)</sup> Per tutti, si veda M. TIRABOSCHI, *L'apprendistato dopo il Jobs Act*, in F. CARINCI (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, ADAPT University Press, 2016, pp. 306-330.

nei contesti di impiego rappresenta un'assoluta priorità, al fine di dare (concreta) attuazione al disegno – da tempo promosso a livello europeo – di una «solidarietà intergenerazionale» (articolo 3, comma 3, TUE).

Lungi dal rappresentare una mera petizione di principio, il richiamo alla *solidarity between generations* <sup>(28)</sup> evoca l'idea di identificare un riparto equilibrato, tra le diverse fasce d'età, dei costi sulla società e del contributo che le persone possono apportare alla stessa, ma anche delle risorse e delle opportunità a cui queste possono accedere. Se molteplici, ormai, sono le leggi che menzionano un'analogia dimensione della solidarietà, di questa resta ancora incerto il valore percettivo <sup>(29)</sup>.

Infatti, benché sorretta dall'apparato costituzionale *ex* articoli 2, 3 e 32, Cost. <sup>(30)</sup>, la questione pare complicarsi sul piano pratico: pur travalicando le materie, gli intrecci e i limiti ordinamentali della competenza legislativa <sup>(31)</sup>, l'invecchiamento della popolazione e l'allungamento forzoso della vita produttiva rischiano di generare situazioni di conflitto tra le generazioni.

Sul punto, si è osservato come la giurisprudenza costituzionale, pur all'interno di un ridotto novero di decisioni, abbia riconosciuto la legittimità di limitazioni al «diritto del pensionato alla libertà lavorativa» <sup>(32)</sup>, la cui tutela deve tener conto delle «distorsioni che provocherebbe, nel mercato del lavoro, la presenza di soggetti, i pensionati, comunque garantiti da un reddito» <sup>(33)</sup>. Parimenti, si è escluso che il “diritto al lavoro” sia un parametro idoneo a valutare la conformità alla Carta delle disposizioni che limitano le tutele «per i lavoratori che hanno raggiunto l'età per il collocamento a riposo», in quanto esso «concerne l'accesso al [ma non necessariamente la permanenza nel <sup>(34)</sup>] mercato del lavoro» <sup>(35)</sup>.

---

<sup>(28)</sup> Da ultima, EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper on ageing. Fostering solidarity and responsibility between generations*, 2021. Per una ricostruzione dei precedenti interventi di matrice europea in argomento, si veda A. PASTACALDI, *Il mercato del lavoro in Europa fra cambiamenti demografici e digitalizzazione*, in D. IODICE (a cura di), *Gap intergenerazionale e solidarietà tra lavoratori. La contrattazione inclusiva come leva del cambiamento nell'era digitale*, ADAPT University Press, 2020, pp. 15-31.

<sup>(29)</sup> G. CANAVESI, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, in *DRI*, 2019, n. 1, pp. 58-80.

<sup>(30)</sup> ADAPT, *Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo*, cit., p. 42.

<sup>(31)</sup> Al riguardo, giova rammentare come, ai sensi dell'art. 117 Cost., da un lato, le Regioni abbiano potestà legislativa esclusiva nella disciplina dei servizi sociali e concorrente con lo Stato in materia di salute, mentre, dall'altro lato, lo Stato possiede competenza esclusiva nella determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni riguardanti i diritti civili e sociali da garantire a tutti i cittadini.

<sup>(32)</sup> G. CANAVESI, *op. cit.*, p. 59; G. LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un approccio necessario*, in *DRI*, 2019, n. 1, pp. 28-57.

<sup>(33)</sup> C. cost. 4 novembre 1999, n. 416, in *FI*, 2000, n. 1, pp. 2457-2462, con nota di P. PASSAGLIA.

<sup>(34)</sup> Sul punto, ampissima V. FILÌ, *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, pp. 369-385. In particolare, l'A. aggiunge come, nonostante l'età pensionabile condizioni fortemente la nozione di vecchiaia, sovente possa «accadere che una persona al di sotto dell'età pensionabile non sia più in grado di lavorare per sopravvenuti motivi di salute, ovvero che un soggetto che ha già oltrepassato la “faticosa soglia” sia ancora perfettamente capace di svolgere la sua attività».

<sup>(35)</sup> *Ex multis* C. cost. 7 novembre 1994, n. 380, in *GC*, 1994, n. 6.



Pertanto, se la scommessa è creare le condizioni che consentano alle persone anziane di aumentare la propria indipendenza, il mezzo per vincerla è «un'equa distribuzione delle risorse e delle opportunità tra [tutte le] generazioni»<sup>(36)</sup>.

Per favorire questo cambiamento, evidentemente anche culturale, si rendono indispensabili politiche in grado di incidere sui diversi aspetti chiamati in causa (organizzazione del lavoro, formazione professionale, reddito, assistenza sanitaria e prevenzione di patologie, sensibilizzazione dell'opinione pubblica)<sup>(37)</sup>, da modellare sulla scia delle esperienze già collaudate con successo in altri Paesi europei<sup>(38)</sup>.

In questa prospettiva, certamente, l'invecchiamento attivo costituisce il tassello chiave del mosaico della solidarietà, in cui le persone che lavorano – portatrici delle proprie istanze di dignità e riconoscimento sociale – possono apportare il proprio contributo all'economia e alla società. Il fine ultimo è quello di aggredire le difficoltà occupazionali dei *seniores*<sup>(39)</sup> attraverso la programmazione di una serie di misure per la loro inclusione. Esse dovranno essere capaci di superare i diffusi stereotipi legati all'età, i quali inibiscono, *ex ante*, l'efficacia delle azioni o condizionano fortemente, *ex post*, le scelte dei lavoratori e delle imprese<sup>(40)</sup>.

In particolare, il concetto di *active ageing* messo a punto nel 2002 dall'OMS<sup>(41)</sup> attiene al processo che permette di far corrispondere, all'aumento quantitativo della longevità, anche una migliore qualità della vita e una più duratura e soddisfacente partecipazione al mercato del lavoro<sup>(42)</sup>. Esso presuppone, quindi, il superamento dell'assunto secondo cui il raggiungimento di un determinato requisito anagrafico trasforma inevitabilmente le persone in fruitori avidi e passivi di risorse pubbliche, valorizzando, per converso, le potenzialità della fase più avanzata dell'esistenza umana<sup>(43)</sup>.

L'invecchiamento attivo diventa, così, una strategia per redistribuire (più) equamente parte degli oneri gravanti sulla forza lavoro, rendendo maggiormente indipendente e responsabile la popolazione anziana, in modo che possa godere di un lavoro di qualità sino all'età pensionabile. Al contrario, trascurare un approccio solidale tra le generazioni rischia di esasperare le incertezze circa le prestazioni pensionistiche e i relativi requisiti di accesso di coloro che, oggi, rappresentano la forza lavoro giovane.

---

<sup>(36)</sup> EUROPEAN COMMISSION, [Council declaration on the European Year for Active Ageing and Solidarity between generation \(2012\): The Way Forward](#), 2012.

<sup>(37)</sup> D. IZZI, *Invecchiamento attivo e pensionamenti forzati*, in RIDL, 2014, n. 4, pp. 585-616.

<sup>(38)</sup> Cfr. A.M. PONZELLINI, *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Europa*, in T. TREU (a cura di), *L'importanza di essere vecchi. Politiche attive per la terza età*, Il Mulino, 2012, p. 197, che, nel presentare i risultati raggiunti dai diversi Paesi europei, richiama le indicazioni fornite dall'OCSE e dall'OIL.

<sup>(39)</sup> A titolo esemplificativo, gli ultimi dati prodotti da EUROPEAN COMMISSION, *Active ageing*, in <https://ec.europa.eu>, 2021, dimostrano come solo il 59,1% delle persone di età compresa tra i 55 e 64 anni risulti occupato (contro un tasso di occupazione pari al 73,1% per coloro che si trovano nella fascia 20-64 anni).

<sup>(40)</sup> C. TOPPAN, *Il condizionamento di pregiudizi e stereotipi*, in ID. (a cura di), *Age management. Idee, pratiche, prospettive per valorizzare il ruolo degli over 50 nelle organizzazioni*, Franco Angeli, 2014, p. 27 ss.

<sup>(41)</sup> WHO, [Active Ageing: a policy framework](#), 2002, p. 12.

<sup>(42)</sup> A.M. PONZELLINI, A. ROSINA, *Politiche istituzionali e pratiche manageriali per l'invecchiamento attivo*, in L. CAPPELLARI, C. LUCIFORA, A. ROSINA (a cura di), *Invecchiamento attivo, mercato del lavoro e benessere*, Il Mulino, 2017, pp. 195-228.

<sup>(43)</sup> Così D. IZZI, *op. cit.*, p. 585.



Nell'ottica di plasmare un'organizzazione del lavoro *age friendly*, occorrerà rendere ancora utili e produttive le prestazioni degli anziani, valorizzandone l'esperienza e minimizzandone le debolezze, soprattutto in quei settori e in quelle professioni ove l'obsolescenza avanza più rapidamente. Allo stesso tempo, le imprese dovranno individuare modalità e tempi di lavoro confacenti a persone che, varcata una certa soglia d'età, risultano sfavorite nel (e dal) lavoro tradizionalmente reso.

In questa direzione, la dottrina ha già avuto modo di sottolineare come tra le misure per un'attiva inclusione dei *seniores* rientrino soprattutto quelle che riguardano: *i*) la flessibilità oraria e il benessere organizzativo; *ii*) il mantenimento del *know-how* acquisito; *iii*) l'apprendimento lungo tutto l'arco della vita lavorativa (c.d. *lifelong learning*), l'aggiornamento e la (ri)qualificazione professionale (44).

Nonostante si inizino a registrare segnali incoraggianti rispetto alla riduzione dei divari generazionali (45), tali misure, per essere realmente apprezzate dalle imprese, necessitano di essere accompagnate da incentivi economici e/o normativi (46), affinché non vi si preferisca la vecchia strada dell'esodo anticipato (47).

Il *punctum dolens* concerne il valore (aggiunto) del lavoro delle persone anziane (48): se all'invecchiamento del prestatore corrisponderà un arricchimento del suo bagaglio professionale, si creeranno le condizioni per tenerlo in servizio, anche solo per trasferire le conoscenze maturate ai più giovani; viceversa, se l'invecchiamento sarà "statico", non sarà presa in considerazione alcuna strategia di valorizzazione dell'anziano e delle sue capacità (49).

Ci si chiede, allora, quali misure possano – meglio di altre – accompagnare attivamente l'avanzamento dell'età nelle transizioni digitali, ambientali e demografiche (50) in corso nel mercato del lavoro, affinché i *seniores* non siano visti (solo) come un costo o un problema da risolvere, ma come una vera e propria risorsa per lo sviluppo.

---

(44) V. FILI, *I lavoratori anziani*, cit., p. 377 ss.

(45) Tra il 2007 e il 2018, l'Italia ha registrato un incremento di 5,5 punti percentuali dell'*Active Ageing Index* (AAI), ossia dell'indice sintetico che permette di valutare l'inclusione dei lavoratori con più di 55 anni, mettendo a sistema le dimensioni relative a: *i*) occupazione, *ii*) partecipazione alla società, *iii*) vita indipendente, sana e sicura e *iv*) capacità e ambiente favorevole all'invecchiamento attivo (si veda ISTAT, *Invecchiamento attivo*, cit., p. 48).

(46) D. GAROFALO, *Il riordino degli incentivi all'occupazione*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *Organizzazione e disciplina del mercato del lavoro nel Jobs Act 2*, Cacucci, 2016, p. 295 ss.

(47) T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, Working Paper CSDLE "Massimo D'Antona".IT, 2018, n. 374, p. 17.

(48) Sul «valore del lavoro delle persone anziane», anche in una prospettiva di relazioni industriali, si veda M. DALLA SEGA, *Ageing Workforce and IR: a new role for Italian social partners?*, in corso di pubblicazione in *EJICLS*, 2021, n. 3.

(49) M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3, p. 15 ss.

(50) EUROPEAN COMMISSION, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A strong social Europe for just Transitions*, 14 gennaio 2020, COM(2020) 14 final.

### 3. *Age management e inclusione dei seniors*

Le politiche antidiscriminatorie dell'Unione Europea pongono al centro dell'azione la tutela dell'eguale dignità di tutti gli esseri umani <sup>(51)</sup>, con l'ambizione di promuovere un modello di giustizia sociale, eretto sul divieto di discriminazioni <sup>(52)</sup> e finalizzato all'abbattimento delle barriere che ostano alla piena inclusione delle persone nei contesti di impiego <sup>(53)</sup>. Ne consegue una maggiore sensibilizzazione rispetto al tema dell'accessibilità <sup>(54)</sup>, da intendersi non solamente come «una qualità essenziale degli edifici» <sup>(55)</sup>, ma anche quale modo di concepire l'ambiente – e l'organizzazione – di lavoro <sup>(56)</sup>.

Sulla scorta delle sollecitazioni europee si sono radicate nuove pratiche di gestione aziendale, che – seppur non obbligatorie *ex lege* – mirano a integrare (e a investire su) le “diversità”, rispettando le esigenze di ciascuno <sup>(57)</sup>. Si tratta, quindi, di far leva sulle caratteristiche individuali che contraddistinguono ogni persona, rendendola unica rispetto alle altre <sup>(58)</sup>.

L'obiettivo di un simile approccio alla gestione d'impresa è quello di massimizzare i punti di forza delle persone che lavorano, creando una situazione di incontro e di dialogo, al fine di prevenire ogni forma di emarginazione dall'ambiente di lavoro. Abbandonata la prospettiva del “lavoratore modello”, la tensione è, dunque, verso una cultura equa e inclusiva, che stimoli le diversità per apprezzarne i benefici <sup>(59)</sup>.

Seppur con un atteggiamento che pare ancora superficiale e approssimativo, anche in Italia la reportistica documenta come tali strategie non siano solamente importanti da un punto di vista etico, ma anche in virtù del fatto che queste aumentano le possibilità di successo dell'impresa, tanto a livello finanziario quanto a livello di innovazione, di

<sup>(51)</sup> Così M. BARBERA, *Le discriminazioni basate sulla disabilità*, in ID. (a cura di), *Il nuovo diritto antidiscriminatorio*, Giuffrè, 2007, p. 79.

<sup>(52)</sup> Sul punto, si vedano recentissimi F. BILOTTA, A. ZILLI (a cura di), *Combattere le discriminazioni. Principi e regole per una società inclusiva*, Forum, 2021, p. 17 ss.

<sup>(53)</sup> La particolare attenzione riservata ai *seniors* nella statuizione del divieto di discriminazioni per età – analogamente applicabile anche a tutela dei giovani – traspare nitidamente dai considerando 8 e 25 della pionieristica direttiva 2000/78/CE sulla «parità di trattamento in materia di occupazione e di condizioni di lavoro» (poi recepita, nell'ordinamento interno, dal d. lgs. n. 216/2003). Per maggiori approfondimenti, si rimanda al contributo di E. BERGAMINI, *Il principio di non discriminazione basata sull'età nella giurisprudenza della Corte di giustizia*, in questo volume.

<sup>(54)</sup> A. ALMICI, A. ARENGHI, R. CAMODECA (a cura di), *Il valore dell'accessibilità. Una prospettiva economico-aziendale*, Franco Angeli, 2020.

<sup>(55)</sup> Così C. cost. 29 aprile 1999, n. 167, in *Rivista del notariato*, 1999, n. 4, p. 973 ss., con nota di F. GAZZONI, e, rispetto alle implicazioni di una simile affermazione sotto il profilo antidiscriminatorio, da ultima Cass. 13 febbraio 2020, n. 3691, in *RCP*, 2021, p. 227 ss., con nota di A. MARRA.

<sup>(56)</sup> Sul punto, sia consentito il rinvio a M. DE FALCO, *Accomodamenti ragionevoli: sovvenzioni nel settore privato, accessibilità ovunque*, in *RIDL*, 2021, n. 4, pp. 429-451.

<sup>(57)</sup> In argomento, si veda per tutti M. BUEMI, M. CONTE, G. GUAZZO (a cura di), *Il Diversity Management per una crescita inclusiva*, Franco Angeli, 2015.

<sup>(58)</sup> A.M. PONZELLINI, E. RIVA, *Work-life balance e performance aziendale nella prospettiva del Diversity management*, in *Sociologia del Lavoro*, 2014, n. 134, p. 87.

<sup>(59)</sup> C. RITA, *L'autoefficacia come leva per lo sviluppo del coinvolgimento lavorativo*, in C. TOPPAN (a cura di), *op. cit.*, p. 42, sottolinea come le pratiche di *diversity management* «possano impattare sia sulla qualità del lavoro, sia sulla produttività individuale».

immagine e di reputazione <sup>(60)</sup>. Parimenti, un ambiente di lavoro privo di conflitti – che punta a valorizzare le diversità, anziché negarle – genera un clima più produttivo e costituisce la precondizione per lo sviluppo <sup>(61)</sup>.

In particolare, per combattere le discriminazioni legate all'età, stanno emergendo sistemi di *job involvement*, diretti a sostenere il grado di identificazione della persona con il proprio lavoro e ad alimentare l'importanza che lo stesso lavoro ricopre nella definizione dell'immagine che una persona ha di sé <sup>(62)</sup>.

Nell'alveo di queste politiche organizzative, l'*age management* offre un valido contributo per promuovere la solidarietà intergenerazionale nei contesti di impiego. Attraverso azioni mirate, anche negoziate con le organizzazioni sindacali <sup>(63)</sup>, esso intende contrastare il fenomeno dell'invecchiamento della popolazione, consentendo a ogni persona di esprimere il proprio potenziale, senza che questa risulti svantaggiata dalla variabile anagrafica <sup>(64)</sup>.

I progetti di *age management* ricalcano, in buona sostanza, le menzionate misure di *active ageing* e concernono le modifiche del luogo e dell'orario di lavoro con «orari ridotti, modulati o flessibili» <sup>(65)</sup>, la ricollocazione del lavoratore in mansioni più adatte all'età e all'esperienza maturata (cd. *re-employment*), la cura della salute e la prevenzione dai rischi per la sicurezza dei prestatori, la cooperazione tra generazioni e il trasferimento delle competenze (dai lavoratori anziani a quelli più giovani, e viceversa), la formazione professionale continua e le forme di *outplacement* mirato <sup>(66)</sup>.

Tali strategie manageriali ambiscono, dunque, a creare un punto di equilibrio tra le generazioni presenti nell'impresa, favorendo le pari opportunità nell'accesso al lavoro; ciò in ragione del fatto che anche le differenze d'età, qualora opportunamente valorizzate, possono influire positivamente sul benessere individuale e collettivo e sulle dinamiche aziendali <sup>(67)</sup>.

Rispetto alle altre politiche di gestione delle diversità all'interno delle organizzazioni, questa branca del *diversity management* presenta, tuttavia, livelli superiori di dinamismo

---

<sup>(60)</sup> Cfr. ISTAT, *Il Diversity management per le diversità LGBT+ e le azioni per rendere gli ambienti di lavoro più inclusivi*, 2020. A titolo esemplificativo, giova sottolineare come i dati evidenzino che le differenze di genere nel management aziendale incrementano la possibilità di ottenere maggiori profitti, così come le diversità etniche e culturali assicurano migliori performance all'interno dell'impresa, a beneficio di tutti gli *stakeholders*.

<sup>(61)</sup> Molto efficace il gioco di parole proposto da M. BROLLO, *Tecnologie digitali e nuove professionalità*, cit., p. 475, secondo cui «la diversità fra le persone [...] potrebbe “fare la differenza” di stile manageriale o addirittura di risultato economico».

<sup>(62)</sup> C. RITA, *op. cit.*, p. 35 ss.

<sup>(63)</sup> M. CORTI, *Active ageing e autonomia collettiva. “Non è un Paese per vecchi”, ma dovrà diventarlo presto*, in *LD*, 2013, n. 3, pp. 383-402.

<sup>(64)</sup> A. WALKER, *Managing on Ageing Workforce. A Guide to Good Practice*, Eurofound, 1998; ID., *The emergence of Age management in Europe*, in *International Journal of Organisational Behaviour*, 2005, vol. 10, n. 1, pp. 685-697.

<sup>(65)</sup> Riecheggiando al titolo V del d.lgs. n. 276/2003.

<sup>(66)</sup> L. DI SALVATORE, *Organizzazione del lavoro e invecchiamento attivo*, in *DRI*, 2019, n. 2, pp. 540-565; M. GAMBACCIANI, *op. cit.*; L. PERO, *Esperienze pilota di invecchiamento attivo in corso nelle aziende*, in T. TREU (a cura di), *op. cit.*, p. 159 ss.

<sup>(67)</sup> Altresì – come sottolineato da S. HARPER, *Health and Well-Being in Older Worker: Capacity Change with Age*, in E. PARRY, S. TYSON (eds.), *Managing an Age-Diverse Workforce*, Palgrave Macmillan, 2011, pp. 206-220 – le pratiche di *age management* «evitano pensionamenti anticipati o uscite forzose dal mercato del lavoro, i quali aumentano il rischio di depressione e declino cognitivo».

e, conseguentemente, di complessità. Se genere, stato di salute, orientamento politico, religioso e sessuale, nazionalità e origine etnica possono rimanere inalterati nel corso della vita, certamente l'età è destinata a mutare <sup>(68)</sup>. Si tratta di un cambiamento che, inevitabilmente, ne innesca altri: alcuni positivi (maggiori esperienze e competenze), altri negativi (deterioramento della salute e obsolescenza professionale).

Neppure a seguito dell'innalzamento dell'età di accesso alla pensione, le (ora più che mai, imprescindibili) pratiche di *age management* hanno conosciuto una larga diffusione applicativa sul territorio nazionale <sup>(69)</sup>, restando isolate in poche imprese di grandi dimensioni <sup>(70)</sup>. Inoltre, l'assenza di una nozione universale di "vecchiaia" e di "lavoratore anziano" <sup>(71)</sup> complica ogni tipo di approccio, richiamando la pretesa di adattare, caso per caso, siffatte pratiche alle specificità dei settori merceologici di riferimento.

A tanto si aggiunga che lo stato di bisogno – e di fragilità <sup>(72)</sup> – degli anziani potrebbe essere considerato una forma di disabilità alla luce della ridefinizione operata nel 2001 dall'OMS <sup>(73)</sup>, con le note conseguenze che ciò implicherebbe <sup>(74)</sup>. Tuttavia, la condizione senile viene, invece, spesso assorbita nel concetto di "non autosufficienza", con evidenti limiti di ampiezza e di efficacia, derivanti dal fatto che lo stato dei *seniores*, talvolta, non soddisfa i parametri richiesti dalla legge <sup>(75)</sup>.

Di fronte a queste trasformazioni, il management aziendale è chiamato a comprendere quale sia la strada da percorrere, per contemperare le mutevoli esigenze delle persone che lavorano con la tecnologia, la strategia e l'organizzazione, nell'ambito della transizione digitale in corso. In questo contesto, le imprese dovranno tener conto sia del ritardo cumulato negli ultimi anni in tale ambito (si veda *infra*), sia della necessità di

<sup>(68)</sup> A.M. PONZELLINI, A. ROSINA, *op. cit.*, p. 205.

<sup>(69)</sup> La mancata effettività di disposizioni programmatiche in materia di *age management* segnala la scarsa attenzione di imprese e istituzioni nei confronti delle strategie finalizzate a sostenere le diverse capacità di lavoro dei prestatori in età avanzata, «ritenute poco attrattive e politicamente poco spendibili». Così M.L. AVERSA, L. D'AGOSTINO, M. PARENTE (a cura di), *L'age management nelle grandi imprese italiane: i risultati di un'indagine qualitativa*, Isfol, 2015, p. 30.

<sup>(70)</sup> INAPP, *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese italiane*, 2017; ID., *I lavoratori maturi nel processo di digitalizzazione dell'industria italiana. Innovazione tecnologica e strategie per l'occupabilità*, in <https://oa.inapp.org>, 2020.

<sup>(71)</sup> In merito alle criticità definitorie, si veda il contributo di G. PEZZINI, *Il lavoratore anziano: un personaggio in cerca di autore*, in questo volume, ove l'A. evidenzia come la molteplicità di accezioni assegnate alla nozione di vecchiaia renda nebulosa la linea di confine tra coloro che possono essere qualificati come *seniores* e coloro che restano esclusi da tale categoria.

<sup>(72)</sup> Pur non aderendo ai requisiti richiesti dalla decretazione emergenziale in materia di fragilità, la condizione dei *seniores* è stata assimilata durante la pandemia a quella dei lavoratori fragili da B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *op. cit.*, p. 75.

<sup>(73)</sup> Con l'adozione del "modello bio-psico sociale della disabilità", questa è stata definita in funzione del rapporto che una persona possiede con l'ambiente circostante, quale «conseguenza [...] di una complessa relazione tra la condizione di salute di un individuo e i fattori personali e ambientali che rappresentano le circostanze in cui vive l'individuo» (WHO, *International Classification of Functioning, Disability and Health*, 2001, p. 213).

<sup>(74)</sup> In questo senso, si dovrebbero estendere ai lavoratori anziani le tutele previste per le persone con disabilità ai sensi degli artt. 4, comma 4, l. n. 68/1999 (c.d. obbligo di *repêchage*) e 3, comma 3-bis, d.lgs. n. 216/2003 (obbligo di accomodamenti ragionevoli). Sul punto, si veda per tutti D. GAROFALO, *La tutela del lavoratore nel prisma degli accomodamenti ragionevoli*, in *ADL*, 2019, n. 6, pp. 21-57.

<sup>(75)</sup> S. BARUTTI, S. CAZZANTI, *L'assistenza alle persone non autosufficienti. La funzione di cura tra forme di tutela esistenti e nuove prospettive*, in *LD*, 2010, n. 2, pp. 255-277.

valorizzare le capacità e le competenze dei prestatori più anziani, offrendo loro una migliore qualità della vita lavorativa, affinché il “problema” dell’“invecchiamento della forza lavoro divenga una risorsa per rimanere competitive sul mercato globalizzato.

#### 4. La (ri)scoperta del lavoro agile quale misura di *active ageing*

Benché sia stato concepito dal legislatore come uno strumento diretto a «incrementare la competitività e agevolare la conciliazione dei tempi di vita e di lavoro» (legge n. 81/2017, articolo 18, comma 1), sino allo scoppio dell’emergenza da Covid-19, il lavoro agile rappresentava un “istituto di nicchia” <sup>(76)</sup>, circoscritto a poche realtà imprenditoriali di grandi dimensioni <sup>(77)</sup>. Infatti, l’idea che le attività lavorative potessero essere organizzate («anche») «per fasi, cicli e obiettivi e senza precisi vincoli di orario o di luogo di lavoro», con una maggiore rilevanza del risultato rispetto alla continuità nella prestazione <sup>(78)</sup>, era rimasta, per lungo tempo, prevalentemente su carta <sup>(79)</sup>.

In questi termini, a fronte di un’attesa contrazione dei costi e di un miglioramento della produttività <sup>(80)</sup>, le imprese avevano sottovalutato le potenzialità del lavoro agile, in ragione dell’asserito calo di rendimento dei prestatori, in uno spazio (e in un tempo) “autogestito”, ove l’esercizio dei tradizionali poteri datoriali sarebbe risultato più difficoltoso <sup>(81)</sup>. Diversamente, nella sua versione pandemica tale misura ha mostrato un’apprezzata utilità, specie nelle realtà in cui era già (almeno minimamente) impiegato.

Se per un verso, quindi, lo stato di calamità ha evidenziato le vulnerabilità del contesto-Paese, per l’altro ne ha anche messo in risalto le notevoli capacità di attivazione

---

<sup>(76)</sup> Così, B. CARUSO, *Tra lasciti e rovine della pandemia: più o meno smart working?*, in RIDL, 2020, n. 2, pp. 215-249.

<sup>(77)</sup> Significativi, in questo senso, i dati ISTAT, *Situazione e prospettive dell’emergenza sanitaria Covid-19*, 2020, p. 11 ss., che dimostrano come – in totale continuità con il periodo pre-pandemico – anche nel contesto emergenziale l’adozione della modalità agile sia risultata compatibile principalmente con il capitale intellettuale di grandi aziende site al Nord-Ovest del Paese, specializzate nei servizi dell’informazione, della consulenza e della comunicazione.

<sup>(78)</sup> Emblematica l’immagine che attribuisce una «maggiore rilevanza del “cosa” il lavoratore fa rispetto al “dove” e “quando” lo fa» di M. BROLLO, *Il lavoro agile alla prova dell’emergenza epidemiologica*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, 2020, vol. I, pp. 167-208. Rilevante anche la prospettiva offerta da A. BOSCATI, *L’inquadramento giuridico del lavoro da remoto tra potere direttivo e autonomia della prestazione*, in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto. Per una riforma dello smart working oltre l’emergenza*, La Tribuna, 2020, p. 61, secondo cui «dal dettato normativo [emerge] un patto nuovo tra datore di lavoro e prestatore caratterizzato non più dallo scambio fra presenza e retribuzione, ma fra autonomia, responsabilità e risultato».

<sup>(79)</sup> Sulle ragioni della scarsa diffusione del lavoro agile in Italia, si veda D. DE MASI, *La filosofia del lavoro da remoto*, in M. MARTONE (a cura di), *Il lavoro da remoto*, cit., pp. 19-26.

<sup>(80)</sup> C. GAROFALO, *Produttività, efficienza e lavoro agile*, in D. GAROFALO (a cura di), *La nuova frontiera del lavoro: autonomo - agile - occasionale*, ADAPT University Press, 2018, p. 399.

<sup>(81)</sup> M. DEL CONTE, *Problemi e prospettive del lavoro agile tra remotizzazione forzata e trasformazione organizzativa*, in ADL, 2021, n. 3, pp. 549-569.



(82). Di tal guisa, la pandemia ha accelerato la transizione verso nuovi modelli di organizzazione del lavoro (83), determinando un rapido impulso al lavoro “a distanza” (*rectius*, “da casa”), quale risposta sistemica alla propagazione del contagio idonea a salvaguardare diritti costituzionalmente protetti (84).

Nel prisma di una disciplina espressamente derogatoria e condizionata al permanere dell'emergenza (85), il lavoro agile (c.d. pandemico) ha così consentito che le attività proseguissero – o riprendessero – da remoto, in ossequio al distanziamento sociale imposto dalla situazione emergenziale. Ancorché confinati entro le mura domestiche, con orari rigidi e spesso dilatati, i prestatori hanno sperimentato pregi e limiti di questa modalità di lavorare (86). A prescindere dai singoli effetti percepiti, essa si è comunque dimostrata uno strumento di inclusione per le persone meritevoli di un bilanciamento delle proprie esigenze – anche mutate rispetto al passato – di vita e di lavoro (87) ovvero bisognose di accomodamenti ragionevoli (88).

Sulla scia delle consapevolezze restituite dalla contingenza pandemica, si ritiene allora che l'agilità del lavoro – già evoluta da misura per la conciliazione a mezzo di organizzazione aziendale e leva per attrarre (e trattenere) risorse umane ritenute preziose (89) – possa aiutare a sopperire le criticità derivanti dall'invecchiamento della popolazione, delineando opportunità di occupazione e sviluppo per i *seniores*, proprio durante gli ultimi anni delle loro carriere lavorative.

Preliminare, rispetto a ogni successiva riflessione, è sottolineare la dimensione elitaria del lavoro agile, che risulta compatibile con una percentuale assai ridotta di mestieri

---

(82) Benché non vi sia una stima univoca sulla diffusione del lavoro da remoto in Italia durante la pandemia, questo ha interessato una quota che varia tra il 28% e il 35% della forza lavoro, a fronte delle percentuali pressoché irrisorie rilevate alla vigilia del *lockdown* (tra le fonti più accreditate, si vedano le note produzioni di Eurostat, Istat, Fondazione Di Vittorio, Osservatorio *Smart Working* del Politecnico di Milano; per un'analisi comparata a livello europeo, si veda GARRIGUES, *European employment law update. Flexibility and teleworking*, 2021).

(83) P. ALBI, *Il lavoro agile fra emergenza e transizione*, in *MGL*, 2020, n. 4, pp. 771-794.

(84) Sul bilanciamento dei diritti in gioco (salute, lavoro, produzione, solidarietà), si veda M. BROLLO, *Smart o Emergency Work? Il lavoro agile al tempo della pandemia*, in *LG*, 2020, n. 6, pp. 553-570.

(85) Per una raccolta degli interventi che si sono susseguiti, in forma alluvionale, durante la pandemia, si rinvia alle schede di sintesi presenti su <http://www.bollettinoadapt.it/>. Sugli aspetti interessati dalla “semplificazione” emergenziale, cfr. nel dettaglio R. GALARDI, *Il lavoro agile nel laboratorio della pandemia*, in *Rivista AIC*, 2021, n. 2, p. 110 ss., e R. ROMEI, *Il lavoro agile in Italia: prima, durante e dopo la pandemia*, in *Labor*, 2020, n. 4, p. 423 ss.

(86) Per una ricostruzione di alcune indagini empiriche e degli effetti del lavoro da remoto su lavoratori, imprese e comunità, si veda M. DEL CONTE, *op. cit.*, p. 561 ss.

(87) Recentissimo A. CARACCILO, *Il computo del lavoratore smart ai fini del collocamento obbligatorio dei disabili*, in *DRI*, 2021, n. 4, p. 1198 ss.

(88) A. ZILLI, *Il lavoro agile per Covid-19 come “accomodamento ragionevole” tra tutela della salute, diritto al lavoro e libertà di organizzazione d'impresa*, in *Labor*, 2020, n. 4, pp. 531-542.

(89) A. ZILLI, *Il lavoro agile dopo la pandemia Covid-19 tra riscatto delle zone remote e South Working*, in corso di pubblicazione in *Studi in onore di Alessandro Garilli*. Per un approfondimento rispetto al lavoro agile quale misura di inclusione delle zone remote della penisola, sia consentito il rinvio anche a M. DE FALCO, *Il lavoro agile nelle (e per le) Aree interne*, in M. BROLLO, M. DEL CONTE, M. MARTONE, C. SPINELLI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Lavoro agile e smart working nella società post-pandemica. Profili giuridici e di relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2022, p. 22 ss.

(90). Nelle aziende di produzione, inoltre, questa quota si riduce al solo segmento impiegatizio puro (91). Ciò non toglie, però, che il progressivo affermarsi della c.d. Industria 4.0 (92) abbia comportato un'ibridazione delle professioni, per cui molte di queste prevedono una porzione, più o meno vasta, di attività latamente intellettuali eseguibili da remoto. Dacché, la platea dei possibili lavori (e lavoratori) "smartabili" si sta ampliando ed è destinata ad ampliarsi ulteriormente.

In questo scenario, la possibilità – offerta dalla legge n. 81/2017 e attualmente in corso di rimodulazione (93) – di esportare parte della manodopera all'esterno dell'unità produttiva *sensu strictu* pare rappresentare una valida misura di *active ageing* e di *age management*. Purché condivisa con l'anziano, infatti, la scelta di optare per un lavoro multiforme, reso cioè in alternanza tra locali aziendali e altro luogo individuato dal prestatore (94), costituisce una risposta, in termini prevenzionistici, alla ricerca del benessere organizzativo e alla lotta contro le discriminazioni basate sull'età (95).

In un futuro in cui il patto di agilità si presta a divenire protagonista indiscusso del (l'organizzazione del) lavoro, occorre allora valorizzarne le potenzialità quale strumento inclusivo, in modo che a nessuno ne sia limitato il godimento.

## 5. Le competenze digitali e la formazione continua: un (nuovo) diritto esigibile nel contratto di lavoro?

Acquisito che il lavoro agile costituisce sia uno strumento – come proposto dal legislatore – per favorire produttività e conciliazione, sia una misura di accomodamento ragionevole, esso potrebbe rappresentare anche il vero vaccino contro la rottamazione dei *seniores* (96). Sul piano operativo, tale constatazione porta a riflettere sul ruolo cruciale delle competenze digitali, quali *drivers* abilitanti il lavoro da remoto.

La competenza digitale rappresenta una delle «otto competenze chiave per l'apprendimento permanente» (97) e descrive le capacità di utilizzo, in modo sicuro, responsabile e informato, delle tecnologie di base in tutti gli aspetti della vita. In tal senso, l'enfasi non deve essere posta tanto sugli artefatti informatici, quanto sulle persone

---

(90) A. CETRULO, D. GUARASCIO, M.E. VIRGILLITO, *The Privilege of Working from Home at the Time of Social Distancing*, in *Forum*, 2020, vol. 55, n. 3, pp. 142-147.

(91) Sul punto, estremamente interessante l'analisi fattoriale condotta da S. DURANTI, N. FARAONI, V. PATACCINI, N. SCICLIONE, *Chi può lavorare da casa? Potenzialità e prospettive oltre l'emergenza*, in *Economia & Lavoro*, 2020, n. 3, pp. 93-120.

(92) Per una monografia in argomento, si veda F. SEGHEZZI, *La nuova grande trasformazione. Lavoro e persona nella quarta rivoluzione industriale*, ADAPT University Press, 2017.

(93) Si segnala la recentissima sottoscrizione – all'esito di un approfondito confronto con le parti sociali promosso dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali – del protocollo nazionale sul lavoro in modalità agile.

(94) La libertà di determinazione del luogo di lavoro riconosciuta al lavoratore agile incontra il limite delle misure prevenzionistiche per sua la salute e la sicurezza ex l. n. 81/2017, art. 22.

(95) F. MALZANI, *Il lavoro agile tra opportunità e nuovi rischi per il lavoratore*, in *DLM*, 2018, n. 1, pp. 17-36.

(96) Così V. FILÌ, *Anziano/a*, in M. BROLLO, F. BILOTTA, A. ZILLI (a cura di), *Lessico della dignità*, *Forum*, 2021, pp. 25-36.

(97) EUROPEAN COMMISSION, *Council Recommendation on Key Competences for Lifelong Learning*, 2018.



(<sup>98</sup>), che sono chiamate a comprendere in che modo la transizione digitale possa supportare un'inclusione sociale attiva, soprattutto in favore di coloro che, più di altri, risultano sfavoriti nel (e dal) *digital divide*.

Invero, tra i soggetti maggiormente esposti al rischio di esclusione si annoverano le persone anziane, che, sovente, sono prive di un'adeguata alfabetizzazione digitale e che, pertanto, abbisognano di un aggiornamento professionale continuo (<sup>99</sup>). In questa direzione, una partita decisiva è giocata dalle politiche del lavoro di cui al decreto legislativo n. 150/2015, articolo 1 (<sup>100</sup>), che dovrebbero concentrare gli sforzi su percorsi di miglioramento delle competenze, come richiesto espressamente dalla raccomandazione del Consiglio europeo del 19 dicembre 2016 (<sup>101</sup>).

Tuttavia, alcune recenti indagini statistiche (<sup>102</sup>), posizionando l'Italia in un'impetosa condizione di "medioevo digitale", testimoniano la carente attenzione di imprese e istituzioni ai processi di innovazione, da cui rischia di derivare un (ulteriore) aggravio delle distanze generazionali tra giovani e anziani. Il dato più evidente (ma anche più allarmante) attiene alla comparazione del grado di digitalizzazione delle competenze dei diversi Paesi europei, dalla quale si evince l'arretratezza della nostra penisola, che si colloca nella terzultima posizione della graduatoria.

Le risorse stanziare dal Piano nazionale di ripresa e resilienza per colmare tali criticità lasciano comunque sperare in un'inversione di tendenza rispetto alla situazione poc'anzi presentata. In particolare, dal decreto-legge n. 152/2021 (recante *Disposizioni urgenti per l'attuazione* del PNRR) si evince come la tensione sia verso un'accelerazione della Strategia nazionale per le competenze digitali (<sup>103</sup>): attraverso l'istituzione del fondo Repubblica Digitale (articolo 29) e con investimenti mirati sulla persona e sulle sue competenze, l'obiettivo è quello «di raggiungere [...] il 70% di cittadini digitalmente abili entro il 2026».

Oggi più che mai, infatti, la leva della formazione diviene un vero e proprio strumento di sopravvivenza (<sup>104</sup>) per fare in modo che i *seniores* non siano più considerati alla stregua di una fascia improduttiva della popolazione, bensì quali protagonisti di una

---

(<sup>98</sup>) Sul ruolo centrale delle persone nelle transizioni digitali in corso, si veda l'interessante riflessione edita su *Harvard Business Review*, *Digital Transformation is about Talent, not Technology* (<https://hbr.org/>).

(<sup>99</sup>) R. BRACCIALE, I. MINGO, *La e-inclusion e le competenze digitali: il contesto europeo e il caso dell'Italia*, in I. MINGO (a cura di), *Concetti e quantità. Percorsi di statistica sociale*, Bonanno, 2009, pp. 179-246.

(<sup>100</sup>) A. VIMERCATI, *Le norme in tema di formazione professionale*, in E. GHERA, D. GAROFALO (a cura di), *op. cit.*, pp. 117 ss.

(<sup>101</sup>) EUROPEAN COMMISSION, *Council Recommendation on Upskilling Pathways: New opportunities for adults*, in <https://ec.europa.eu>, 2016.

(<sup>102</sup>) EUROPEAN COMMISSION, *Digital Economy and Society Index (DESI)*, 2021.

(<sup>103</sup>) La Strategia nazionale per le competenze digitali è stata approvata il 21 luglio 2020 dal Ministro per l'Innovazione tecnologica e la digitalizzazione «affinché: *i*) le capacità digitali delle persone siano rafforzate; *ii*) lo Stato garantisca uno sviluppo tecnologico etico, responsabile e non discriminatorio; *iii*) i cittadini siano formati per accedere ai lavori del futuro attraverso un processo di formazione continua». Per raggiungere tali obiettivi è stato elaborato un piano operativo con le iniziative concrete, alcune delle quali sono già state avviate, mentre altre sono in corso di definizione.

(<sup>104</sup>) Così B. BARABASCHI, *L'invecchiamento delle forze di lavoro quale sfida per gli active welfare regimes europei*, Franco Angeli, 2018, p. 121.

fase della vita da intendersi in piena continuità con le età precedenti <sup>(105)</sup>.

In una simile prospettiva – allorché la diminuzione della performance lavorativa possa essere compensata da dispositivi elettronici o, addirittura, dall'intelligenza artificiale <sup>(106)</sup> – non si dovrà trascurare il ruolo ambivalente della digitalizzazione nella vita quotidiana degli anziani. Da un lato, essa potrà offrire opportunità di *empowerment* personale e sociale, ma, dall'altro, potrà implicare anche rischi di isolamento domestico e relazionale <sup>(107)</sup>.

Certo è, che in un mercato in cui le carriere non sono solo più lunghe, ma anche maggiormente soggette alle trasformazioni di ruoli, mansioni e professionalità <sup>(108)</sup>, le competenze (specie sul versante digitale) necessitano di essere costruite nel tempo, tramite un aggiornamento costante lungo tutta l'arco della vita <sup>(109)</sup>. Servirà, allora, rafforzare gli strumenti di formazione permanente, per consentire, a coloro che vorranno e potranno usufruirne, il pieno accesso al lavoro agile, senza che vi siano margini di esclusione di determinate fasce d'età della popolazione.

Se legge n. 81/2017, articolo 20, comma 2, prevede, allo stato, che «al lavoratore impiegato in forme di lavoro agili p[ossa] essere riconosciuto [...] il diritto all'apprendimento permanente», alla luce di quanto affermato, occorre quindi valutare la possibilità di convertire siffatto potere in un obbligo per la parte datoriale che voglia sfruttare, anche a proprio vantaggio, l'invecchiamento della forza lavoro. Aderendo a quanto da tempo sostenuto in dottrina <sup>(110)</sup>, si ritiene, dunque, che la soluzione più semplice e immediata, dal punto di vista della costruzione normativa, consista nel trasformare quella che oggi è una mera facoltà rimessa all'accordo tra le parti (*ex* legge n. 81/2017, articolo 19) in un diritto esigibile dal prestatore, per una manutenzione costante delle sue competenze.

Qualora attuata, questa piccola modifica avrebbe significativi riflessi sia sul fronte dell'organizzazione e della sostenibilità economica, sia su quello della formazione formale; al medesimo tempo, però, essa consentirebbe un invecchiamento attivo ai *seniores*, valorizzandone l'esperienza in termini di valore da diffondere nella singola impresa e, più in generale, all'interno del mercato del lavoro. Perché se è vero che – come si suole dire – “chi si ferma è perduto”, l'introduzione di piani di *life-long learning* aiuterebbe a non arrestare la crescita professionale delle persone che lavorano, accompagnandole durante gli ultimi anni delle loro carriere lavorative e includendole pienamente nella catena del valore.

---

<sup>(105)</sup> Sul divario digitale tra giovani e anziani, si veda S. VANTIN, *Digital divide. Discriminazioni e vulnerabilità nell'epoca della rete globale*, in T. CASADEI, S. PIETROPAOLI (a cura di), *Diritto e tecnologie informatiche. Questioni di informatica giuridica, prospettive istituzionali e sfide sociali*, Wolters Kluwer, 2021, pp. 233-245.

<sup>(106)</sup> V. FILÌ, *I lavoratori anziani*, cit., p. 372.

<sup>(107)</sup> Così S. CARLO, *Giovani anziani e ICT: tra rischi di isolamento e opportunità di invecchiamento attivo*, in *Sociologia e Politiche Sociali*, 2014, n. 3, p. 90.

<sup>(108)</sup> M. BROLLO, *Quali tutele per la professionalità in trasformazione?*, in *ADL*, 2019, n. 3, pp. 495-509. Per un'analisi dell'impatto di queste trasformazioni sui settori produttivi e sulle modalità organizzative del lavoro, si veda anche EUROFOUND, *Working conditions in sectors*, 2020.

<sup>(109)</sup> M. BROLLO, *Quali tutele per la professionalità in trasformazione?*, cit., p. 496 ss.; M. TIRABOSCHI, *Persona e lavoro tra tutele e mercato. Per una nuova ontologia del lavoro nel discorso giuslavoristico*, ADAPT University Press, 2019, p. 195 ss.

<sup>(110)</sup> Sul punto, si veda ampissima C. ALESSI, *Professionalità e contratto di lavoro*, Giuffrè, 2004, p. 81 ss. e p. 155 ss., ove l'A. ritiene che la professionalità e la formazione possano essere ritenute diritti esigibili nel rapporto di lavoro, a integrazione dell'oggetto dello scambio contrattuale.

## La realtà virtuale per gli anziani: nuove prospettive per la formazione continua

*di Fabio Buttussi*

**Abstract** – Diversi studi mostrano che la realtà virtuale è uno strumento di formazione efficace sia per acquisire competenze che per coinvolgere gli utenti. La realtà virtuale è stata ampiamente utilizzata con successo in diversi ambiti lavorativi e questo potrebbe renderla un interessante strumento anche per la formazione continua di lavoratori anziani. Tuttavia, la fruizione di esperienze in realtà virtuale da parte di anziani presenta diverse sfide da affrontare e i risultati presenti in letteratura sono stati raramente ottenuti includendo questa categoria di utenti. Nuovi studi che coinvolgano anziani e proposte di sistemi in realtà virtuale specificamente progettate per questa categoria sono dunque necessari per far sì che questa tecnologia possa favorire l'aggiornamento delle competenze dei lavoratori anziani e facilitare il proseguo dell'attività lavorativa con efficienza e in sicurezza.

**Abstract** – Several studies show that virtual reality is an effective training tool for both acquiring skills and engaging users. Virtual reality has been widely and successfully applied in different work domains and this could make it an interesting tool also for lifelong training of older workers. However, the use of virtual reality experiences by the elderly presents several challenges to be faced and the results in the literature have rarely been obtained including this category of users. New studies involving the elderly and proposals for virtual reality systems specifically designed for this category are thus necessary to enable this technology to favor the updating of the skills of elderly workers and foster the work continuation efficiently and in safety.

**Sommario:** 1. Realtà virtuale per la formazione. – 2. Realtà virtuale e anziani: le sfide da affrontare. – 3. Coinvolgimento di anziani negli studi sulla realtà virtuale. – 4. Conclusioni e nuove prospettive di ricerca.

Gli effetti dell'innalzamento delle aspettative di vita sul lavoro includono la necessità di formazione continua da parte dei lavoratori, che si trovano ad affrontare attività diverse rispetto a quelle per cui sono stati formati o ad affrontare attività simili, ma in modo diverso. Queste differenze sono presumibilmente più accentuate nel caso di lavoratori anziani, per i quali la formazione iniziale può essere più datata e meno allineata con le nuove attività. Tra gli strumenti proposti per la formazione continua, la realtà virtuale – ovvero la presentazione all'utente di un ambiente generato sinteticamente attraverso stimoli visivi, uditivi o di altro tipo <sup>(1)</sup> – si è rivelata uno strumento efficace sotto diversi punti di vista, come verrà riassunto nel § 1. Tuttavia, la fruizione

---

<sup>(1)</sup> R. PAUSCH, *Three Views of Virtual Reality: An overview*, in *IEEE Computer*, 1993, 26, p. 79 ss.

di esperienze in realtà virtuale per la formazione continua da parte degli anziani presenta nuove interessanti sfide da affrontare, che saranno presentate nel § 2. Il § 3 mostrerà il limitato coinvolgimento di persone anziane negli studi sulla realtà virtuale per la formazione presenti in letteratura. Questo porterà a delineare nel § 4 nuove prospettive per approfondire la ricerca e le sue concrete applicazioni in questo ambito.

## 1. Realtà virtuale per la formazione

Fin dalle sue origini, la realtà virtuale è stata utilizzata come strumento per la formazione in diversi ambiti che spaziano dalla medicina <sup>(2)</sup>, all'addestramento di militari <sup>(3)</sup> e soccorritori <sup>(4)</sup>. Numerosi studi con utenti hanno messo in luce le potenzialità e i limiti della realtà virtuale in diversi ambiti formativi, come riassunto in diverse meta-analisi e revisioni della letteratura <sup>(5)</sup> <sup>(6)</sup>. In particolare, diversi studi evidenziano l'efficacia della realtà virtuale, mostrando un incremento delle competenze tra prima e dopo l'utilizzo, nonché alti gradi di coinvolgimento e presenza, ovvero la sensazione di sentirsi all'interno degli ambienti virtuali <sup>(7)</sup>.

Studi più recenti sulla realtà virtuale hanno focalizzato l'attenzione non solo sull'apprendimento del contenuto formativo, ma anche sul mantenimento nel tempo delle competenze acquisite, comparando i risultati della realtà virtuale con strumenti di formazione tradizionali. Ad esempio, in uno studio relativo all'apprendimento di procedure di sicurezza, un gruppo di utenti che ha provato una simulazione in realtà virtuale ha acquisito competenze in modo non significativamente diverso da un gruppo che ha consultato una scheda illustrata; ma mentre tali competenze sono significativamente diminuite a distanza di una settimana per il gruppo che ha consultato la scheda, il gruppo che ha provato la simulazione in realtà virtuale ha invece mantenuto le competenze acquisite <sup>(8)</sup>.

Il problema del decadimento delle competenze è ben noto, specialmente nella formazione di professionisti il cui lavoro presenta delle criticità per quanto riguarda aspetti

---

<sup>(2)</sup> J.C. SILVERSTEIN, F. DECH, M. EDISON, P. JUREK, W.S. HELTON, N.J. ESPAT, *Virtual reality: Immersive hepatic surgery educational environment*, in *Surgery*, 2002, vol. 132, n. 2, p. 274 ss.

<sup>(3)</sup> R. HILL, J. GRATCH, W.L. JOHNSON, C. KYRIAKAKIS, C. LABORE, R. LINDHEIM, S. MARSELLA, D. MIRAGLIA, B. MOORE, J. MORIE, J. RICKEL, M. THIÉBAUX, L. TUCH, R. WHITNEY, J. DOUGLAS, W. SWARTOUT, *Toward the Holodeck: Integrating graphics, sound, character and story*, in *Proceeding of 5th International Conference on Autonomous Agents*, 2001, p. 409 ss.

<sup>(4)</sup> M. CHA, S. HAN, J. LEE, AND B. CHOI, *A virtual reality based fire training simulator integrated with fire dynamics data*, in *Fire Safety Journal*, 2012, vol. 50, p. 12 ss.

<sup>(5)</sup> S. HAQUE, S. SRINIVASAN, *A meta-analysis of the training effectiveness of virtual reality surgical simulators*, in *IEEE Transactions on Information Technology in Biomedicine*, 2006, vol. 10, n. 1, p. 51 ss.

<sup>(6)</sup> L. JENSEN, F. KONRADSEN, *A review of the use of virtual reality head-mounted displays in education and training*, in *Education and Information Technology*, 2018, vol. 23, n. 4, p. 1515 ss.

<sup>(7)</sup> M. SLATER, S. WILBUR, *A framework for immersive virtual environments (FIVE): Speculations on the role of presence in virtual environments*, in *Presence, Teleoperators, and Virtual Environments*, 1997, vol. 6, n. 6, p. 603 ss.

<sup>(8)</sup> L. CHITTARO, F. BUTTUSSI, *Assessing Knowledge Retention of an Immersive Serious Game vs. a Traditional Education Method in Aviation Safety*, in *IEEE Transactions on Visualization and Computer Graphics*, 2015, vol. 21, n. 4, p. 529 ss.

di sicurezza <sup>(9)</sup>. Un esempio paradigmatico e trasversale è la formazione alla rianimazione cardiopolmonare, in quanto questa competenza è richiesta non solo a medici ed infermieri, ma anche ai responsabili del primo soccorso in diversi tipi di aziende. Il decadimento delle competenze nella rianimazione cardiopolmonare e la conseguente necessità di ripetere la formazione <sup>(10)</sup> ha portato lo European Resuscitation Council a raccomandare l'organizzare periodica di corsi per il *refresh* di queste competenze <sup>(11)</sup>. Inoltre, la necessità di aggiornamento dei protocolli (es., per tener conto della attuale situazione pandemica) rende ancora più evidente l'esigenza di formazione continua. Come mostrato anche in un recente studio <sup>(12)</sup>, una metodologia basata sulla realtà virtuale può essere utilizzata anche in questo settore per acquisire sia conoscenza procedurale (la sequenza dei passi da eseguire) che abilità manuali (la modalità di compressione corretta), riducendo la necessità di istruttori per auspicabilmente favorire una ripetizione più frequente.

## 2. Realtà virtuale e anziani: le sfide da affrontare

Mentre le potenzialità della realtà virtuale per la formazione continua sono state messe in luce da numerosi studi, è ancora necessario capire se la realtà virtuale può essere o meno uno strumento efficace per la formazione di lavoratori anziani. Le sfide da affrontare in questo contesto sono numerose. Ad esempio, un anziano potrebbe trovarsi più a suo agio con una modalità di formazioni di tipo tradizionale, con cui ha già familiarità, ed avere difficoltà ad utilizzare alcune periferiche per la realtà virtuale, come i visori ed i *controller*. Inoltre, non sappiamo se, una volta imparato l'utilizzo, l'utente anziano possa essere coinvolto e provare lo stesso senso di presenza riscontrati in utenti più giovani, con possibili ripercussioni sulla motivazione e l'efficacia stessa della tecnologia. Anche la disponibilità della tecnologia può rappresentare una sfida, perché un sistema avanzato per la realtà virtuale potrebbe essere disponibile in centri di formazione e luoghi di lavoro, mentre nelle proprie abitazioni una considerevole parte dei lavoratori anziani potrebbe non disporre delle attrezzature necessarie per studiare autonomamente con questa modalità.

Per affrontare queste sfide con i mezzi adeguati, è opportuno ricordare che sotto il nome di "realtà virtuale" rientrano tecnologie molto diverse tra loro per costi e modalità di fruizione. Tipicamente, si distingue tra realtà virtuale immersiva e realtà virtuale non immersiva <sup>(13)</sup>. Nella realtà virtuale immersiva l'utente indossa un visore o

---

<sup>(9)</sup> J.I.D. VLASBLOM, H.J.M. PENNING, J. VAN DER PAL, E.A.P.B. OPRINS, *Competence retention in safety-critical professions: A systematic literature review*, in *Educational Research Review*, 2020, vol. 30.

<sup>(10)</sup> H.J. BERDEN, F.F. WILLEMS, J.M. HENDRICK, N.H. PIJLS, J.T. KNAPE, *How frequently should basic cardiopulmonary resuscitation training be repeated to maintain adequate skills?*, in *British Medical Journal*, 1993, vol. 306, p. 1576 ss.

<sup>(11)</sup> J. SOAR, K.G. MONSIEURS, J.H.W. BALLANCE, A. BARELLI, D. BIARENT, R. GREIF, A.J. HANDLEY, A.S. LOCKEY, S. RICHMOND, C. RINGSTED, J.P. WYLLIE, J.P. NOLAN, G.D. PERKINS, *European Resuscitation Council Guidelines for Resuscitation 2010 Section 9. Principles of education in resuscitation*, in *Resuscitation*, 2010, vol. 81, n. 10, p. 1434 ss.

<sup>(12)</sup> F. BUTTUSSI, L. CHITTARO, F. VALENTI, *A virtual reality methodology for cardiopulmonary resuscitation training with and without a physical mannequin*, in *Journal of Biomedical Informatics*, 2020, vol. 111.

<sup>(13)</sup> G. ROBERTSON, S.K. CARD, J.D. MACKINLAY, *Three views of virtual reality: Nonimmersive virtual reality*, in *IEEE Computer*, 1993, vol. 26, n. 2, p. 81 ss.



è circondato da grandi schermi che lo immergono completamente nell'ambiente virtuale. Molto spesso, può anche utilizzare dei controller o dei guanti speciali che tracciano posizione e orientazione delle mani con sei gradi di libertà, per permettere una manipolazione diretta degli oggetti virtuali. Nella realtà virtuale non immersiva, invece, l'utente visualizza l'ambiente virtuale su un monitor per PC o anche sullo schermo di uno smartphone ed interagisce con il mouse, un controller non tracciato o il tocco sullo schermo. Entrambe le modalità presentano vantaggi e svantaggi, anche considerando la particolare categoria degli utenti anziani: la realtà virtuale immersiva è in genere quella che favorisce un maggiore coinvolgimento e senso di presenza, quella non immersiva è tipicamente meno costosa e necessita solo di dispositivi disponibili alla maggior parte delle persone, in quanto l'80% della popolazione dei Paesi sviluppati possiede uno smartphone <sup>(14)</sup>. È interessante notare come in uno studio recente le due modalità abbiano permesso di ottenere risultati simili e in entrambi i casi, migliori di un metodo tradizionale per quanto riguarda l'apprendimento delle procedure insegnate, con un vantaggio della modalità immersiva per quanto riguarda invece il coinvolgimento, la soddisfazione e la presenza <sup>(15)</sup>. Tuttavia, tali risultati sono stati ottenuti su un campione di utenti sotto i 30 anni e non sono automaticamente estendibili ad utenti più anziani.

### 3. Coinvolgimento di anziani negli studi sulla realtà virtuale

La riflessione sulle caratteristiche anagrafiche del campione di utenti nello studio menzionato ha stimolato ad approfondire tali caratteristiche negli studi pubblicati in letteratura che utilizzano la realtà virtuale per la formazione. In particolare, nel seguito il focus sarà sugli studi recenti, in cui la realtà virtuale viene utilizzata per formare su tematiche relative alla salute e alla sicurezza che sono legate al mondo del lavoro. Sono stati pertanto selezionati dal database Scopus gli articoli, pubblicati dopo il 2010, che includessero nel titolo, nell'abstract o nelle parole chiave i seguenti termini: *virtual reality* oppure VR oppure *serious game*; *health* oppure *safety*; *training* oppure *education* oppure *learning*; *worker* oppure *workplace* oppure *job*. È opportuno notare che tra i termini di ricerca, oltre alla traduzione in inglese di "realtà virtuale" e al suo acronimo, è stato incluso *serious game*. I *serious game* sono videogiochi che usano l'intrattenimento per obiettivi "seri" quali l'addestramento, l'educazione, la salute <sup>(16)</sup>. Benché non tutti i *serious game* utilizzino la realtà virtuale, molti ne fanno uso, anche senza nominarla esplicitamente nel contributo; quindi la mancanza di questo termine avrebbe portato all'esclusione di risultati interessanti. Per contro, la sua presenza ha portato ad includere alcuni risultati non pertinenti, ovvero contributi su *serious game* che non utilizzano la realtà virtuale. Altri risultati da escludere sono ad esempio a) quelli in cui l'acronimo VR viene utilizzato come abbreviazione di termini che non hanno a che fare con la

---

<sup>(14)</sup> C. WIGGINTON, M. CURRAN, C. BRODEUR, *Global Mobile Consumer Trends*, Deloitte, 2017.

<sup>(15)</sup> F. BUTTUSSI, L. CHITTARO, *A Comparison of Procedural Safety Training in Three Conditions: Virtual Reality Headset, Smartphone, and Printed Materials*, in *IEEE Transactions on Learning Technologies*, 2021, vol. 14, n. 1, p. 1 ss.

<sup>(16)</sup> M. ZYDA, *From visual simulation to virtual reality to games*, in *IEEE Computer*, 2005, vol. 38, n. 9, p. 25 ss.

realtà virtuale; b) quelli che, pur presentando uno dei termini associabili al contesto lavorativo, utilizzano la realtà virtuale per altri scopi (es. riabilitazione); c) quelli che presentano un sistema in realtà virtuale per la formazione di lavoratori, ma non una sua valutazione con utenti. Pertanto, attraverso una serie di scremature, dai 391 risultati restituiti dalla ricerca su Scopus nel luglio del 2021 si è passati ad un insieme di 73 articoli che descrivono studi pertinenti, dai quali sono stati estratti i dati sull'età dei partecipanti. Se consideriamo come anziani coloro che hanno superato i 60 anni, secondo la definizione dell'ONU <sup>(17)</sup>, allora solo quattro degli studi considerati includono almeno un utente anziano in quanto riportano un range di età il cui valore massimo va oltre i 60 anni <sup>(18)</sup> <sup>(19)</sup> <sup>(20)</sup> <sup>(21)</sup>. Se consideriamo l'età media dei partecipanti, invece, nessuno studio supera i 60 anni, in quanto l'età media più alta riportata è 51 anni <sup>(22)</sup>. È pertanto evidente che la maggior parte dei risultati relativi alla realtà virtuale per la formazione continua nei settori considerati non è stata ottenuta includendo utenti anziani e, quindi, tali risultati non sono automaticamente estendibili a questa categoria di lavoratori.

#### 4. Conclusioni e nuove prospettive di ricerca

Benché la realtà virtuale si sia mostrata efficace nel contesto della formazione per acquisire conoscenze, per aiutarne il mantenimento e per coinvolgere e motivare gli utenti, i risultati presenti in letteratura raramente sono ottenuti coinvolgendo utenti anziani e conseguentemente non si può assumere che essi siano estendibili a questa categoria.

Per capire meglio le potenzialità ed i limiti della realtà virtuale per la formazione continua di lavoratori anziani, è pertanto necessario condurre nuovi studi in cui i sistemi proposti vengano effettivamente testati con questa categoria di utenti. Sono, inoltre, necessari studi specifici per capire quali modalità di fruizione della realtà virtuale (es., immersiva o non immersiva) siano più adatte per coinvolgere i lavoratori anziani, riducendo anche la difficoltà di utilizzo. I risultati di questi nuovi studi potranno essere utilizzati per progettare nuovi sistemi in realtà virtuale specifici per i lavoratori anziani,

---

<sup>(17)</sup> UNITED NATIONS, *World Population Ageing 2013*, 2013.

<sup>(18)</sup> S. PEDRAM, P. PEREZ, S. PALMISANO, M. FARRELLY, *Evaluating 360-Virtual Reality for Mining Industry Safety Training*, in C. STEPHANIDIS (ed.), *HCI International 2017 – Posters' Extended Abstracts, Communications in Computer and Information Science*, Springer, 2017, p. 555 ss.

<sup>(19)</sup> S.L. DUBOVSKY, D. ANTONIUS, D.G. ELLIS, W. CEUSTERS, R.C. SUGARMAN, R. ROBERTS, S. KANDIFER, J. PHILLIPS, E.C. DAURIGNAC, K.E. LEONARD, L.D. BUTLER, J.P. CASTNER, G.R. BRAEN, *A preliminary study of a novel emergency department nursing triage simulation for research applications*, in *BMC Res Notes*, 2017, vol. 10, p. 1 ss.

<sup>(20)</sup> M.G. VIOLANTE, E. VEZZETTI, *Design and implementation of 3D Web-based interactive medical devices for educational purposes*, in *International Journal on Interactive Design and Manufacturing*, 2017, vol. 11, n. 1, p. 31 ss.

<sup>(21)</sup> Y. SHI, J. DU, C.R. AHN, E. RAGAN, *Impact assessment of reinforced learning methods on construction workers' fall risk behavior using virtual reality*, in *Automation in Construction*, 2019, vol. 104, p. 197 ss.

<sup>(22)</sup> S.L. DUBOVSKY, D. ANTONIUS, D.G. ELLIS, W. CEUSTERS, R.C. SUGARMAN, R. ROBERTS, S. KANDIFER, J. PHILLIPS, E.C. DAURIGNAC, K.E. LEONARD, L.D. BUTLER, J.P. CASTNER, G.R. BRAEN, *op. cit.*



Quale sostenibilità per la longevità?

in modo da favorire la loro formazione continua per aggiornare le loro competenze e facilitare il proseguo dell'attività lavorativa con efficienza e in sicurezza.

## Le misure di sostegno all'occupazione dei lavoratori over 50 nell'era post Covid-19

di Carmela Garofalo

**Abstract** – L'emergenza epidemiologica da Covid-19 ha messo in evidenza la fragilità della nostra struttura demografica associata all'invecchiamento della popolazione, come dimostrato dall'elevata mortalità tra le fasce più anziane. Gli effetti, tuttavia, si sono manifestati anche sul mercato del lavoro, soprattutto laddove l'elevata anzianità media dei lavoratori ha richiesto di prestare particolare attenzione ai soggetti più fragili e ai più esposti al contagio, per la ripresa in sicurezza delle attività. Le imprese hanno dovuto affrontare gli aspetti di *age management* nella fase di trasformazione e riorganizzazione delle attività lavorative post-*lockdown*, al fine di garantire sicurezza e sostenibilità generazionale all'interno delle imprese. In questo contesto, a cui bisogna aggiungere la profonda recessione e il crollo occupazionale conseguenti alla pandemia Covid-19, la Grande Trasformazione prospettata dal *Green Deal* europeo e dal *Next Generation EU* impone il rafforzamento e la sistematizzazione degli strumenti che favoriscano, oltre l'emergenza sanitaria in atto, un'occupabilità duratura per le categorie di lavoratori particolarmente vulnerabili. Le recenti misure varate dal nostro legislatore analizzate nel presente contributo dedicano un'attenzione prioritaria alle politiche di sostegno all'occupazione e alle transizioni occupazionali, per accompagnare la modernizzazione del sistema economico del Paese verso un'economia sostenibile e digitale, potendo dare impulso, nel contempo, a politiche di *age management*, per adeguare le competenze professionali dei lavoratori più anziani e renderli soggetti attivi, o meglio risorse, tanto per la singola organizzazione quanto all'interno del mercato del lavoro.

**Abstract** – The outbreak of Covid-19 has highlighted the fragility of our population and especially of the elderly, as shown by the high mortality among them. However, this situation has an impact on the labor market, considering that the high average seniority of workers has required a particular attention to the most fragile subjects and those most exposed to contagion, in order to safely perform work. Companies have had to deal with the aspects of age management in the transformation and reorganization phase of work during and after the lockdown, in order to ensure generational safety and sustainability within companies. In this context, to which we must add the deep recession and the employment collapse resulting from the Covid-19 pandemic, the Great Transformation envisaged by the European Green Deal and the Next Generation EU requires the strengthening and systematization of the tools that favor, beyond the end of the health emergency, a lasting employability for vulnerable workers. The recent measures launched by our legislator analyzed in this contribution focus on the employment support policies and employment transitions to accompany the modernization of the country's economic system towards a sustainable and digital economy. At the same time they are able to strengthening age management policies to adapt the professional skills of older workers and make them active subjects, or better resources, both for the individual organization and the labor market.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. Il programma nazionale “Garanzia di occupabilità” (GOL). – 3. Il Fondo nuove competenze (FNC). – 4. L'accordo di transizione occupazionale. – 5. Gli incentivi all'inserimento lavorativo dei lavoratori over 50. – 6. Conclusioni.

## 1. Premessa

La crescente attenzione verso i lavoratori over 50 è la diretta conseguenza del costante invecchiamento della popolazione e in particolare dell'innalzamento dell'età del pensionamento che trattiene i lavoratori più a lungo nel mercato del lavoro.

Il tema dell'invecchiamento demografico, e conseguentemente anche della forza lavoro, ha acquisito un'attenzione crescente proprio in ragione dei *trend* per cui si prospetta la progressiva crescita della popolazione "matura" negli Stati europei e, per contro, una contrazione della quota di popolazione in età lavorativa.

Di fronte a questo scenario, l'Unione europea promuove da tempo l'invecchiamento attivo come più ampia strategia per garantire, da una parte, la sostenibilità dei sistemi di welfare e previdenziali e, dall'altra, il benessere dei lavoratori più adulti e della società nel suo complesso.

A sancire la rilevanza di questo tema all'interno delle *policy* dell'UE è stata la proclamazione nel 2012 dell'Anno europeo dell'invecchiamento attivo e della solidarietà tra le generazioni (1). Durante tutta l'annualità l'Unione europea si è impegnata a sostenere l'organizzazione di attività di sensibilizzazione, informazione e cooperazione per la promozione dell'invecchiamento attivo (2). Contestualmente, nel dicembre 2012 il Consiglio dell'Unione europea ha definito i *Guiding Principles for Active Ageing and Solidarity between Generations*, ribadendo l'importanza di realizzare iniziative che consentano alle donne e agli uomini di rimanere attivi nel lavoro, nei consumi, nell'assistenza, nel volontariato e in quanto cittadini, nonché di salvaguardare la solidarietà tra le generazioni (3).

Recentemente la Commissione europea è intervenuta sul fenomeno dell'invecchiamento con la pubblicazione nel gennaio 2021 del *Libro verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni* (4), nel quale si individua l'esigenza di coinvolgere un maggior numero di persone all'interno della forza lavoro considerato il calo della popolazione in età lavorativa. Per perseguire l'obiettivo di un incremento della forza lavoro, l'Unione europea sottolinea come potrebbe essere opportuno cercare di favorire un incremento dell'occupazione dei lavoratori anziani e

---

(1) Si veda la decisione n. 940/2011/UE del 14 settembre 2011 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea. Nello specifico, si trattava di azioni che avevano tra i loro obiettivi quelli di «sensibilizzare l'opinione pubblica sull'importanza della partecipazione degli anziani alla società e all'economia, attraverso la promozione dell'invecchiamento attivo; promuovere il dibattito, gli scambi di informazione e potenziare l'apprendimento reciproco tra i paesi dell'UE al fine di promuovere buone pratiche e sostenere la cooperazione; fornire un quadro favorevole all'impegno e all'azione al fine di sviluppare attività e soluzioni innovative, ma anche di fissare obiettivi politici a lungo termine; lottare contro le discriminazioni basate sull'età, in particolare nell'ambito dell'occupazione».

(2) Tra gli *output* dell'Anno europeo dell'invecchiamento attivo si è arrivati alla definizione di un *Active Ageing Index* (AAI), indice sintetico che permette di valutare la partecipazione attiva degli over 55 alla società. L'indice prende in considerazione quattro dimensioni, ciascuna misurata con specifici indicatori, quali: 1) occupazione; 2) partecipazione alla società; 3) vita indipendente, sana e sicura; 4) capacità e ambiente favorevole all'invecchiamento attivo.

(3) Si veda la dichiarazione n. 17468/12 del 7 dicembre 2012 del Consiglio dell'Unione europea.

(4) Si veda Commissione europea, comunicazione COM(2021) 50 final, *Libro verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni*, 27 gennaio 2021.

delle persone con disabilità (con l'attuazione di accomodamenti ragionevoli e predisponendo un ambiente di lavoro accessibile), stante la loro difficoltà occupazionale, non solo riconducibile alla fase di selezione e assunzione, ma anche all'accesso all'offerta formativa, alle transizioni professionali e allo svolgimento di mansioni adattate all'età.

In tal senso, l'invecchiamento attivo diventa una delle strategie per distribuire più equamente parte degli oneri gravanti sulla forza lavoro attiva, rendendo maggiormente indipendente, sia da un punto di vista economico che sociale, la popolazione anziana. A livello nazionale, invece, si registra ancora un certo immobilismo sul tema. La normativa statale, ad oggi, non contiene infatti una completa definizione di azioni e misure destinate a governare il fenomeno dell'invecchiamento attivo e si mostra fortemente ancorata al legame tra i concetti di anzianità e non autosufficienza o disabilità, ponendo quasi sempre al centro la figura dell'anziano secondo le consuete categorizzazioni proprie della legislazione assistenziale, che lo identificano semplicemente nell'ottica di soggetto debole o fragile <sup>(5)</sup>.

A fronte dell'invecchiamento della popolazione lavorativa, gli interventi del legislatore nostrano si sono indirizzati, di volta in volta, a particolari ambiti, senza prevedere un disegno organico e coordinato sulle politiche di *active ageing* <sup>(6)</sup>.

Da un lato, si segnalano misure di sostegno alla ricollocazione dei lavoratori maturi espulsi o a rischio di espulsione dal mercato del lavoro, attraverso la previsione di specifici incentivi. Dall'altro lato, occorre fare riferimento ai "provvedimenti tampone" mirati a facilitare un'uscita anticipata dal lavoro di determinate categorie di lavoratrici e lavoratori, con finalità, almeno nelle intenzioni dei soggetti promotori, di ricambio generazionale tra lavoratori anziani e giovani.

La politica si è di fatto accontentata di ridurre i costi dell'invecchiamento senza favorire un salto di qualità delle condizioni di lunga vita attiva nel mondo del lavoro e senza affrontare le conseguenze del "degiovanimento" <sup>(7)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Così ADAPT, [\*Invecchiamento della forza lavoro e pratiche di age-management nella cooperazione sociale del territorio di Bergamo\*](#), Confcooperative Bergamo, CSA Coesi, con il contributo della Camera di commercio di Bergamo, 2021, pp. 42-43.

<sup>(6)</sup> Nella l. n. 247/2007 era contenuta la delega al governo ad adottare uno o più decreti legislativi, al fine di favorire l'occupazione delle fasce deboli del mercato, con particolare riferimento, oltre che ai lavoratori giovani, anche a quelli in età più matura, ai fini di potenziare le politiche di invecchiamento attivo. All'interno dello stesso provvedimento legislativo, nell'art. 1, comma 31, lett. c, si disponeva che, nell'esercizio della delega in materia di servizi per l'impiego, il Governo si dovesse attenere – tra i criteri e principi direttivi – alla programmazione e alla pianificazione di misure relative alla promozione dell'invecchiamento attivo verso i lavoratori e le imprese, con piena valorizzazione del momento formativo. In attuazione dell'art. 1, comma 30, per il riordino della normativa in materia di servizi per l'impiego, incentivi all'occupazione e apprendistato, il Governo si è limitato a disciplinare il contratto di apprendistato, privilegiando dunque la promozione dell'occupazione giovanile, senza provvedere, però, di fatto ad alcuna forma di sostegno in tema di invecchiamento attivo. Parimenti, la l. n. 92/2012, nell'art. 4, comma 55, contiene riferimenti all'invecchiamento attivo, quale tema oggetto di promozione e sostegno, con criteri da determinarsi con intesa in sede di Conferenza unificata. Anche in questo caso non vi sono state particolari evoluzioni concrete. Si veda sul punto ITALIA LAVORO, NUOVI LAVORI (a cura di), *Dossier invecchiamento attivo n. 3. Che si è fatto finora sul tema dell'invecchiamento attivo in Italia*, 2017, pp. 7-9.

<sup>(7)</sup> Così A. ROSINA, *Il lavoro delle nuove generazioni*, in CNEL, *XXIII Rapporto. Mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2021*, 21 dicembre 2021, versione provvisoria, pp. 215-216.

L'avvento dell'emergenza sanitaria da Covid-19 ha fatto emergere ancora con più evidenza la fragilità della nostra struttura demografica associata all'invecchiamento della popolazione, come dimostrato dall'elevata mortalità tra le fasce più anziane. Gli effetti della pandemia si sono manifestati anche sul mercato del lavoro, soprattutto laddove l'elevata anzianità media dei lavoratori ha richiesto di prestare particolare attenzione ai soggetti più fragili e più esposti al contagio, per la ripresa in sicurezza delle attività. Le imprese hanno dovuto affrontare gli aspetti di *age management* nella fase di trasformazione e riorganizzazione delle attività lavorative durante e dopo il *lockdown*, al fine di garantire sicurezza e sostenibilità generazionale all'interno delle imprese.

Nell'era post Covid-19, la Grande Trasformazione prospettata dal *Green Deal* europeo e dal *Next Generation EU* impone il rafforzamento e la sistematizzazione degli strumenti che accompagnino le imprese nella transizione verso un nuovo sistema produttivo, in cui sono le competenze acquisite dal lavoratore a garantire l'aggiornamento degli ecosistemi lavorativi e l'allineamento delle aspettative dei lavoratori agli obiettivi dell'azienda <sup>(8)</sup>.

La sfida per il futuro del lavoro, e in particolare per i lavoratori più anziani che scontano maggiormente l'obsolescenza delle loro competenze, è l'investimento in formazione, che può rappresentare il principale strumento volto a far sì che il lavoratore possa continuare a essere un soggetto attivo, o meglio una risorsa, tanto per la singola organizzazione quanto all'interno del mercato del lavoro.

In questa direzione possono essere inserite le recenti misure introdotte dal legislatore italiano (Fondo nuove competenze e programma nazionale Garanzia di occupabilità), oggi confluite (unitamente al sistema duale) nel più ampio Piano Nuove Competenze che si colloca come quadro di coordinamento strategico per gli interventi di aggiornamento e qualificazione/riqualificazione volti a fronteggiare i fabbisogni di nuove competenze derivanti dalle transizioni digitali ed ecologiche e dagli effetti della pandemia per realizzare la Missione M5 (componente C1, intervento *1.1 Politiche attive del lavoro e formazione*) del PNRR italiano <sup>(9)</sup>. Ad esse si affianca l'accordo di transizione occupazionale, introdotto dalla legge n. 234/2021 (d'ora in poi legge di bilancio 2022) per poter accedere a un ulteriore intervento di CIGS per 12 mesi, finalizzato al recupero occupazionale dei lavoratori a rischio esubero.

Non si registrano, invece, novità nel panorama degli incentivi per favorire l'assunzione dei lavoratori over 50 che rimangono circoscritti a quelli, ormai strutturali, introdotti dalla legge n. 92/2012.

## 2. Il programma nazionale “Garanzia di occupabilità” (GOL)

Nell'ambito delle iniziative varate dal Governo ritenute necessarie ad accompagnare la ripresa economica dopo la crisi dovuta alle conseguenze della pandemia, la legge n. 178/2020 (d'ora in poi legge di bilancio 2021) ha istituito nello stato di previsione del MLPS (per il successivo trasferimento all'Anpal) un fondo denominato “Fondo per

---

<sup>(8)</sup> Sul punto sia consentito il richiamo a C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, 2021, p. 267 ss.

<sup>(9)</sup> Si veda il d.i. del Ministero del lavoro, di concerto con il Ministero dell'economia, 14 dicembre 2021 pubblicato in *GU*, 28 dicembre 2021, n. 307.

L'attuazione di misure relative alle politiche attive rientranti tra quelle ammissibili dalla Commissione europea nell'ambito del programma React-EU", con una dotazione di 500 milioni di euro nell'anno 2021. Nei limiti delle risorse destinate al predetto fondo (pari a 233 milioni di euro per l'anno 2021), è stato istituito un programma denominato "Garanzia di occupabilità dei lavoratori" (GOL), quale programma nazionale di presa in carico finalizzata all'inserimento occupazionale, mediante l'erogazione di servizi specifici di politica attiva del lavoro <sup>(10)</sup>.

In attesa del decreto interministeriale attuativo del programma GOL introdotto dalla legge di bilancio 2021, l'Unione europea, nell'ambito del *Next Generation EU*, ha varato il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*Recovery and Resilience Facility*) <sup>(11)</sup> con l'obiettivo dichiarato di «rendere le economie e società europee più sostenibili, resilienti e meglio preparate alle sfide e alle opportunità delle transizioni ecologica e digitale». La Commissione europea, nelle linee guida per la redazione dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), ha da subito individuato sette sfide comuni a livello europeo (*European Flagship*) al fine di orientare le scelte degli Stati membri <sup>(12)</sup>. Tra queste viene indicata la necessità di un investimento ambizioso sulle competenze dei lavoratori (*upskill and reskill*).

Il PNRR italiano affronta tale sfida, con riferimento ai lavoratori, nella Missione 5, componente 1 (oltre che nella Missione 4, con riferimento al sistema dell'istruzione). È in questo contesto che si inserisce il (nuovo) programma GOL, perno dell'azione di riforma delle politiche attive del PNRR che riprende i contenuti di quello introdotto con la legge di bilancio 2021, estendendone però la portata in relazione all'orizzonte temporale previsto (il quinquennio 2021-2025) e all'ammontare di risorse complessive (pari a 4,4 miliardi di euro, oltre ai 500 milioni di euro a valere su React-EU già previsti dalla legge di bilancio 2021) <sup>(13)</sup>.

Ora, infatti, il programma GOL, in combinazione con gli altri interventi e con la riforma degli ammortizzatori sociali contenuta nella legge di bilancio 2022, assume caratteristiche di riforma di sistema.

---

<sup>(10)</sup> Si veda l'art. 1, comma 324, legge di bilancio 2021.

<sup>(11)</sup> Si veda il regolamento (UE) 2021/241 del 12 febbraio 2021 del Parlamento europeo e del Consiglio dell'Unione europea che istituisce il dispositivo per la ripresa e la resilienza (*GU*, 18 febbraio 2021, L 57), alla base dei Piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR) che sono stati presentati dagli Stati membri entro il 30 aprile 2021 per l'approvazione da parte del Consiglio.

<sup>(12)</sup> Sulle istruzioni si veda il documento *Guidance to Member States. Recovery and Resilience Plans, Brussels*, 22 gennaio 2021, SWD (2021) 12 *final*.

<sup>(13)</sup> Il 13 ottobre 2021 la Conferenza Stato-Regioni/PATB ha dato parere favorevole all'intesa sullo schema di decreto del Ministero del lavoro e Ministero dell'economia di adozione del programma Garanzia occupabilità dei lavoratori (GOL). Sulla *GU*, 27 dicembre 2021, n. 306, è stato pubblicato il decreto 5 novembre 2021 contenente la normativa del GOL. Dalla pubblicazione in *GU*, ciascuna Regione ha 60 giorni per adottare un piano regionale, ciascuno dei quali deve essere validato nei successivi 30 giorni dall'Anpal. L'attuazione e il monitoraggio di questi passaggi sono affidati a una Cabina di Regia, Ministero-Anpal-Regioni, affinché valuti gli interventi e le attività realizzate in termini di efficacia ed efficienza, anche in rapporto ai *target* e *milestone* fissati. Ai fini dell'attuazione degli interventi di cui al programma GOL, in sede di prima applicazione è assegnata alle Regioni e alle Province autonome una quota del 20% del totale delle risorse attribuite all'intervento M5C1 *1.1 Politiche attive del lavoro e formazione* del PNRR, pari a 880 milioni di euro.

Sotto il profilo soggettivo, si assiste a un ampliamento dei beneficiari senza precedenti, dove accanto agli ormai conosciuti “soggetti svantaggiati” si affiancano anche le persone “fragili” o “vulnerabili” e i “*working poor*” che necessitano di implementare le loro competenze per migliorare le condizioni di vita.

I beneficiari del (nuovo) programma GOL sono, infatti, un gruppo molto ampio ed eterogeneo di soggetti (lavoratori e non) che possono, in base alla loro condizione, essere così raggruppati:

- i beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro che, seppur ancora formalmente occupati, sulla base delle causali o della durata degli strumenti, risultano anche potenzialmente in transizione <sup>(14)</sup>.
- i beneficiari di ammortizzatori sociali in assenza di rapporto di lavoro (disoccupati percettori di NASPI e di DIS-COLL);
- i beneficiari di sostegno al reddito di natura assistenziale per i quali sia prevista una condizionalità all'erogazione del beneficio (percettori del Rdc);
- i lavoratori fragili o vulnerabili, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: giovani NEET (meno di 30 anni), donne in condizioni di svantaggio, persone con disabilità, lavoratori maturi (55 anni e oltre);
- gli altri disoccupati con minori *chances* occupazionali, indipendentemente dalla presenza di un sostegno al reddito: disoccupati di lunga durata (in cerca di occupazione da almeno sei mesi), giovani e donne, anche non in condizioni di fragilità; lavoratori autonomi che cessano l'attività o con redditi molto bassi;
- lavoratori con redditi molto bassi (*working poor*) – ai fini del programma GOL definiti quali i lavoratori occupati che conservano lo stato di disoccupazione ai sensi dell'articolo 4, comma 15-*quater*, decreto-legge n. 4/2019 (cioè i lavoratori il cui reddito da lavoro dipendente o autonomo sia inferiore alla soglia dell'incapienza secondo la disciplina fiscale).

A seconda delle caratteristiche dei gruppi di beneficiari, diverse saranno le modalità di accesso al programma e la modulazione della c.d. condizionalità. Così, nei casi di percettori di forme di sostegno al reddito, non già in carico ai servizi, le misure di GOL rappresenteranno una condizione per poter continuare a fruire della prestazione economica. Invece, per gli altri potenziali beneficiari di GOL, non percettori di sostegno al reddito, saranno fondamentali le misure di *outreach* al fine di promuovere l'accesso al programma. Con il patto di servizio viene infatti definito di comune accordo tra i centri per l'impiego e il lavoratore il percorso più appropriato rispetto alle caratteristiche di chi lo intraprende, e comunque finalizzato a migliorare le *chances* di occupabilità <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> Prima della riforma degli ammortizzatori sociali contenuta nella legge di bilancio 2022 si trattava dei lavoratori di cui all'art. 22, d.lgs. n. 150/2015 (ora abrogato dall'art. 1, comma 203, legge di bilancio 2022), per i quali era prevista una riduzione superiore al 50% dell'orario di lavoro, calcolato in un periodo di dodici mesi.

<sup>(15)</sup> Le azioni di GOL indicate nell'allegato A del decreto del Ministero del lavoro e Ministero dell'economia del 5 novembre 2021 citato sono: - percorso di reinserimento lavorativo: in via generale, il percorso non prevede attività di formazione specifica ma servizi di orientamento e intermediazione finalizzati all'accompagnamento al lavoro con l'impiego di risorse esterne al programma GOL; - percorso di aggiornamento (*upskilling*): sono previsti interventi formativi richiesti prevalentemente di breve durata e dal contenuto professionalizzante, richiedendosi un'attività meno intensa per il necessario adeguamento delle competenze; - percorso di riqualificazione (*reskilling*): sono previsti interventi



Le caratteristiche della formazione e l'attinenza alle esigenze formative espresse dal mercato del lavoro verranno fissate e garantite attraverso il Piano nuove competenze. Tra gli obiettivi del nuovo programma GOL – oltre alla personalizzazione degli interventi sulla base dei fabbisogni specifici del lavoratore rilevati in sede di *assessment* attraverso un sistema di *profiling* da rivedere – c'è anche l'intenzione di favorire il più possibile il coinvolgimento delle imprese nell'erogazione della formazione e nella definizione del suo contenuto, senza dimenticare il ruolo dei fondi interprofessionali, oggi impiegati soprattutto nella formazione continua, che potranno essere chiamati a svolgere attività formativa per disoccupati e lavoratori in transizione occupazionale. Ma la vera sfida per la riuscita del programma GOL è e resta il rafforzamento delle capacità analitiche di lettura del mercato del lavoro, attraverso le quali conoscere le varie realtà locali per anticipare il cambiamento e accompagnarlo nella direzione di una rapida collocazione dei disoccupati. In questo percorso, essenziale si dimostrerà il compimento del processo avviato con il decreto legislativo n. 150/2015 per l'interoperabilità tra sistemi informativi regionali e centrali, oltre alla realizzazione del fascicolo elettronico del lavoratore.

Strumentale al programma GOL è l'adozione del Piano nazionale nuove competenze (PNNC) finalizzato alla revisione della governance del sistema di formazione professionale in Italia, onde definire le caratteristiche e gli standard della formazione dei lavoratori in transizione e dei disoccupati che entreranno in GOL, accentuando l'attenzione verso le nuove competenze richieste dal mercato del lavoro nel breve e nel medio termine.

### 3. Il Fondo nuove competenze (FNC)

Destinato unicamente ai lavoratori occupati, ma potenzialmente in transizione, è il Fondo nuove competenze (FNC), istituito presso l'Anpal dall'articolo 88, comma 1, decreto-legge n. 34/2020 convertito in legge n. 77/2020 (d'ora in poi decreto “rilancio”) <sup>(16)</sup> con l'obiettivo di consentire la graduale ripresa dell'attività dopo l'emergenza

---

formativi più robusti per avvicinare la persona in cerca di occupazione ai profili richiesti dal mercato, attraverso formazione professionalizzante, generalmente caratterizzata da un innalzamento del livello di qualificazione/EQF rispetto al livello di istruzione; - percorso lavoro ed inclusione: sulla falsa riga di quanto già succede con il reddito di cittadinanza e prima ancora con il REI, per i bisogni più complessi viene attivata la rete dei servizi territoriali anche sociali. L'elemento comune di questi percorsi è la considerazione che le politiche attive del lavoro da sole non sono sufficienti a migliorare l'occupabilità del lavoratore, essendo presenti ostacoli e barriere che vanno oltre la dimensione lavorativa; - percorso di ricollocazione collettiva: in questi casi, le *chanches* occupazionali vanno valutate non come somma di singole situazioni individuali, ma sulla base della specifica situazione aziendale di crisi, della professionalità dei lavoratori coinvolti e del contesto territoriale di riferimento al fine di cercare soluzioni per l'insieme dei lavoratori coinvolti.

<sup>(16)</sup> Si veda l'art. 88, decreto “rilancio”, successivamente modificato dall'art. 4, d.l. n. 104/2020, convertito in l. n. 126/2020 (d'ora in poi decreto “agosto”), che accanto alla finalità di sostenere le imprese nella ripresa, incentivando la gestione dei mutamenti organizzativi, ha aggiunto anche l'obiettivo di favorire «percorsi di ricollocazione dei lavoratori». Per l'attuazione del FNC si veda d.i. Ministero del lavoro e Ministero dell'economia del 9 ottobre 2020 come integrato dal d.i. Ministero del lavoro e Ministero dell'economia del 22 gennaio 2021. Si veda altresì d.d. Anpal n. 461 del 4 novembre 2020 di approvazione dell'Avviso con i relativi allegati. Per una prima analisi della misura si veda P.A.

epidemiologica attraverso il riconoscimento di contributi finanziari in favore di tutti i datori di lavoro privati che stipulino, per mutate esigenze organizzative e produttive ovvero per favorire percorsi di ricollocazione dei lavoratori, accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro sottoscritti a livello aziendale o territoriale <sup>(17)</sup> dalle associazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, ovvero dalle loro rappresentanze sindacali operative in azienda <sup>(18)</sup>, con cui vengono destinate le ore di riduzione dell'orario di lavoro (per un massimo di 250 ore *pro capite*) a percorsi di sviluppo delle competenze dei lavoratori.

Scopo del FNC non è quindi soltanto la ripresa competitiva delle imprese ottenuta mediante la gestione delle transizioni occupazionali all'interno dell'impresa, ma più in generale l'innalzamento del livello del capitale umano nel mercato del lavoro, indipendentemente dalla funzionalizzazione delle "nuove" competenze acquisite nel contesto aziendale <sup>(19)</sup>. Queste caratteristiche hanno fatto dubitare della opportunità di una sua stessa definizione come "politica attiva" <sup>(20)</sup>, essendo più un tentativo di connessione fra politiche attive e passive con al centro le nuove competenze <sup>(21)</sup>.

La misura è strutturata come una sorta di «reddito per il lavoratore in formazione» <sup>(22)</sup> o «di integrazione salariale al 100%, con formazione obbligatoria» <sup>(23)</sup> rivolta ai lavoratori dipendenti, anche in somministrazione, occupati nelle imprese ammesse a beneficiare dei contributi finanziati dal FNC, per i quali viene ridotto l'orario di lavoro a fronte della loro partecipazione a percorsi di sviluppo delle competenze previsti dall'accordo collettivo. Ne consegue che il lavoratore inserito nei predetti percorsi non può essere destinatario contemporaneamente di trattamenti di sostegno al reddito che prevedano la riduzione dell'orario di lavoro (CIGO, CIGS, CIGD, contratti di solidarietà, FIS). Restano invece a carico delle imprese i costi della formazione, per i quali è possibile il ricorso ai fondi interprofessionali che possono partecipare al FNC,

---

VARESI, *Fondo nuove competenze: ottime le finalità, poco efficaci le scelte organizzative*, in *Ipsa.it*, 31 ottobre 2020; S. CIUCCIOVINO, E. DE FUSCO, *Fondo nuove competenze: lavoratori in formazione solo se esclusi dalla Cig*, in *Il Sole 24 Ore*, 23 novembre 2020; L. VALENTE, "Nuove competenze" soffocate dalla burocrazia, in *Lavoce.info*, 27 ottobre 2020.

<sup>(17)</sup> L'aver previsto la sottoscrizione degli accordi di rimodulazione dell'orario di lavoro a livello territoriale consente l'accesso al FNC anche alle imprese che hanno esperienza di contrattazione aziendale.

<sup>(18)</sup> L'originario termine entro cui sottoscrivere gli accordi collettivi di rimodulazione dell'orario di lavoro era il 31 dicembre 2020, poi prorogato al 30 giugno 2021 dal d.i. Ministero del lavoro e Ministero dell'economia del 22 gennaio 2021 che ha integrato il d.i. Ministero del lavoro e Ministero dell'economia attuativo del FNC del 9 ottobre 2020. Entro il medesimo termine dovevano essere presentate all'Anpal le domande di accesso al FNC al fine di garantire la conclusione delle procedure di rendicontazione e di spesa entro il 31 dicembre 2021 (così art. 1, d.i. Ministero del lavoro e Ministero dell'economia del 22 gennaio 2021).

<sup>(19)</sup> Cfr. E. MASSAGLI, G. IMPELLIZZIERI, *Fondo Nuove Competenze: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici*, in *DRI*, 2020, n. 4, p. 1192.

<sup>(20)</sup> Così L. CASANO, *Transizione ecologica e riqualificazione dei lavoratori: vincoli del quadro giuridico- istituzionale e prospettive evolutive nell'ottica dei mercati transizionali del lavoro*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, p. 38.

<sup>(21)</sup> Così S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, Relazione del XX Congresso Aidlass Taranto, 28 e 29 ottobre 2021, p. 70

<sup>(22)</sup> Così L. VALENTE, *op. cit.*

<sup>(23)</sup> Così S. RENGA, *La tutela del reddito: chiave di volta per un mercato del lavoro sostenibile*, cit., p. 70.

anche a seguito dell'approvazione dell'istanza di contributo presentata dalle imprese da parte dell'Anpal, attraverso il finanziamento di azioni di formazione su conto formazione e attraverso la pubblicazione di avvisi per la concessione di finanziamenti per la realizzazione di attività formative su conto sistema che facciano specifico riferimento alle finalità di intervento del FNC <sup>(24)</sup>.

In sede di accordo sindacale devono essere individuati i lavoratori interessati all'acquisizione delle nuove o maggiori competenze, nonché i fabbisogni formativi (in ragione dell'introduzione di innovazioni organizzative, tecnologiche, di processo, di prodotto o servizi in risposta alle mutate esigenze produttive dell'impresa) <sup>(25)</sup>, per il raggiungimento dei quali devono essere predisposti, sempre di intesa con le parti sociali, i progetti formativi <sup>(26)</sup>. All'interno dei progetti formativi è necessario indicare: le modalità di valorizzazione del patrimonio di competenze possedute dal lavoratore, anche attraverso servizi di individuazione o validazione delle competenze; le modalità di personalizzazione dei percorsi di apprendimento sulla base della valutazione di ingresso, a partire dalla progettazione per competenze degli interventi coerente con gli standard professionali e di qualificazione definiti nell'ambito del Repertorio nazionale di cui all'articolo 8, decreto legislativo n. 13/2013 <sup>(27)</sup>; le modalità di messa in trasparenza delle competenze acquisite in esito ai percorsi e dei soggetti incaricati della messa in trasparenza e attestazione in conformità e per gli effetti delle disposizioni di cui al decreto legislativo n. 13/2013 <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(24)</sup> Ai sensi dell'art. 8, d.i. Ministero del lavoro e Ministero dell'economia del 9 ottobre 2021, come integrato dal d.i. Ministero del lavoro e Ministero dell'economia del 22 gennaio 2021, nel caso in cui le imprese accedano al FNC per il tramite di avvisi su conto sistema, il Fondo interprofessionale può presentare istanza cumulativa di accesso in nome e per conto delle imprese aderenti, il cui personale è destinatario delle attività formative. Tali modalità di partecipazione trovano applicazione anche al Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori (FormaTemp).

<sup>(25)</sup> Si veda l'art. 5, d.i. Ministero del lavoro e Ministero dell'economia del 9 ottobre 2020 come integrato dal d.i. Ministero del lavoro e Ministero dell'economia del 22 gennaio 2021.

<sup>(26)</sup> I percorsi formativi devono essere realizzati entro 90 giorni dall'approvazione della domanda di accesso al FNC (entro 120 giorni ove l'istanza viene presentata dai fondi paritetici interprofessionali e dal Fondo per la formazione e il sostegno al reddito dei lavoratori). Tali termini, di natura non perentoria, possono essere anche estesi previa richiesta del datore di lavoro motivata da comprovate ragioni e successiva valutazione da parte dell'Anpal.

<sup>(27)</sup> La progettazione per competenze degli interventi deve essere coerente nell'impianto logico e metodologico con gli standard professionali e di qualificazione definiti dal Repertorio nazionale, facendo riferimento o alle qualificazioni ricomprese o ai descrittivi dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni. Possono, quindi, essere presentati anche progetti che prendono a riferimento competenze e relative attività e risultati attesi ricompresi nella ADA, componenti l'Atlante lavoro, senza essere vincolati alle competenze di un dato Repertorio regionale. È possibile, dunque, descrivere attività e/o competenze obiettivo dei percorsi non ricompresi nel Repertorio e nell'Atlante, rispettando le "logiche" e la metodologia descrittiva dell'Atlante e del Repertorio nazionale e, laddove esistenti, dei quadri di riferimento comunitari delle competenze – quali, ad esempio, il quadro comune europeo di riferimento per la conoscenza delle lingue (QCER); il quadro comune europeo di riferimento per le competenze digitali (DigComp); il quadro europeo delle competenze ICT (e-CF). Sul punto si veda la nota integrativa Anpal del 5 marzo 2021.

<sup>(28)</sup> La nota integrativa Anpal del 5 marzo 2021, con riferimento alle modalità di messa in trasparenza e attestazione delle competenze acquisite in esito ai percorsi di sviluppo delle competenze, distingue l'attestazione dalla certificazione, entrambe tipologie ritenute ammissibili ai fini del riconoscimento del contributo. Nello specifico, in via ordinaria e ove possibile, in esito al percorso dovranno essere rilasciate delle certificazioni, ossia documenti di trasparenza, documenti di validazione e certificati

La formazione può essere erogata da tutti gli enti accreditati a livello nazionale e regionale, ovvero da altri soggetti, anche privati, che per statuto o istituzionalmente svolgono attività di formazione, ivi comprese le università statali e le non statali legalmente riconosciute, gli istituti di istruzione secondaria di secondo grado, i centri per l'istruzione per adulti (CPIA), gli ITS e i centri di ricerca accreditati dal MIUR.

Può svolgere la formazione anche la stessa impresa, purché dimostri il possesso dei requisiti tecnici, fisici e professionali. La scelta da parte dell'impresa di erogare la formazione al proprio interno rientra negli ambiti di negoziazione con le parti sociali. Il datore che opta per tale modalità si assume perciò la responsabilità in ordine al corretto svolgimento della formazione dei propri dipendenti <sup>(29)</sup>.

Il FNC può, dunque, considerarsi un valido strumento di «gestione della crisi occupazionale» in atto, ove utilizzato dalle imprese in modo proficuo, con particolare riferimento alla qualità della formazione erogata. Di peculiare importanza, pertanto, è la partecipazione delle parti sociali, a cui viene demandato il compito, attraverso la sottoscrizione degli accordi collettivi aziendali e/o territoriali, di verificare concretamente la capacità dei progetti formativi di riconvertire professionalmente le competenze dei lavoratori e, quindi, di rigenerare il “capitale umano” per raggiungere uno scopo ben preciso, ovvero la piena occupabilità, scongiurando così il rischio che si tramuti in una mera alternativa alla cassa integrazione.

È la prima volta che gli attori delle relazioni industriali e la contrattazione di secondo livello, in particolare, sono chiamati in causa dal legislatore non per l'attivazione di strumenti di gestione della crisi, ma per la progettazione e l'implementazione di misure di marcata finalità formativa e di politica attiva <sup>(30)</sup>.

Non a caso il FNC è stato definito come una misura di natura ibrida, per la sua capacità di combinare diverse logiche di intervento: quello pubblico, volto a innalzare il livello professionale in un'ottica preventiva (e non “curativa”), intervenendo in costanza di rapporto di lavoro attraverso un massiccio ricorso economico, e quello

---

delle competenze rilasciati sulla base dei modelli di cui alle linee guida approvate con decreto 5 gennaio 2021, compilati in conformità con modalità definite dagli enti titolari ai sensi e per gli effetti del d.lgs. n. 13/2013. Nel caso in cui, per la natura del percorso o dell'ente che lo ha erogato, non sia possibile rilasciare una certificazione, dovranno essere rilasciati degli attestati, ossia attestati di messa in trasparenza delle competenze compilabili in coerenza con l'impianto logico, metodologico definito dal d.lgs. n. 13/2013 e dalle linee guida sopra citate. Gli attestati devono fare riferimento agli standard professionali e formativi definiti nel Repertorio nazionale, senza dover essere necessariamente identificati come una delle qualificazioni del Repertorio stesso; indicheranno pertanto le qualificazioni presenti nel repertorio stesso o, in assenza, le ADA dell'Atlante del lavoro e delle qualificazioni (specificando le attività e i risultati attesi) o, con riferimento a percorsi di tipo trasversale e linguistico, indicheranno i quadri di riferimento comunitari delle competenze, laddove esistenti.

<sup>(29)</sup> Cfr. E. MASSAGLI, G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, p. 1193, secondo cui in assenza di individuazione puntuale dei requisiti che il datore di lavoro deve possedere per erogare la formazione all'interno dell'azienda, si può fare riferimento, attraverso un'interpretazione sistematica, all'accordo in Conferenza Stato-Regioni 20 febbraio 2014 e alla contrattazione collettiva in materia di apprendistato professionalizzante. Il lavoratore può quindi essere formato internamente, a condizione che l'azienda disponga di luoghi idonei alla formazione, distinti da quelli normalmente destinati alla produzione di beni e servizi, nonché di risorse umane con adeguate capacità e competenze.

<sup>(30)</sup> Così G. IMPELLIZZIERI, *Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata*, in *DRI*, 2021, n. 3, p. 896.

dell'autonomia collettiva, chiamata a trovare un nuovo protagonismo attraverso contenuti negoziali che, seppur non inediti, assumono una centralità rispetto al passato, nonché delle strutture bilaterali preposte al governo della formazione continua, nelle duplice veste di co-finanziatrici delle misure (attraverso la copertura dei costi della formazione), ma anche di coordinatrici delle imprese nell'ambito delle istanze cumulative <sup>(31)</sup>.

Tuttavia, se chiari sono i contenuti della formazione in caso di riqualificazione dei lavoratori a fronte delle nuove esigenze interne dell'azienda, nessun specifico requisito è richiesto per la funzionalizzazione degli interventi al generale sviluppo e incremento della loro occupabilità.

Seppur condivisibile è la scelta del legislatore di responsabilizzare le imprese, coinvolgendole nell'onere della riqualificazione dei lavoratori alla mobilità esterna, l'accorpamento delle due finalità, senza la previsione di opportune differenziazioni sul piano applicativo, desta qualche perplessità sulla reale portata ed efficacia dello strumento per promuovere processi di ricollocazione dei lavoratori in altri contesti lavorativi <sup>(32)</sup>. Ad ogni modo, la curiosità con cui è stato accolto il FNC, pur negli angusti spazi temporali <sup>(33)</sup> ed economici <sup>(34)</sup> previsti, ha portato diverse imprese a richiederne l'intervento <sup>(35)</sup> tanto che al 13 maggio 2021 erano terminate le risorse stanziato <sup>(36)</sup>. L'esaurimento delle risorse ben prima della scadenza dei termini denota un concreto interesse delle aziende e delle parti sociali rispetto a questo inedito strumento non rivolto ai disoccupati, ma agli occupati, e che recepisce la prospettiva dei mercati transizionali del lavoro.

Il gradimento mostrato al FNC, seppur ancora è da valutare la sua efficacia rispetto alle finalità prefissate, ha indotto il Governo a prevedere nel PNRR presentato alla Commissione europea il 30 aprile 2021 un rafforzamento della misura, con un rifinanziamento di 1 miliardo a valere sulle risorse del programma React-EU e con un allargamento della platea dei beneficiari, ricomprendendo le aziende che utilizzano ammortizzatori sociali volti a far fronte a ristrutturazioni o crisi strutturali, per i quali

---

<sup>(31)</sup> Così L. CASANO, *op. cit.*, pp. 38-39.

<sup>(32)</sup> Sempre L. CASANO, *op. cit.*, pp. 39-41.

<sup>(33)</sup> L'art. 88, decreto "rilancio" istituisce il FNC per gli anni 2020 e 2021.

<sup>(34)</sup> Il FNC ha una dotazione economica di 730 milioni di euro. Le risorse originariamente stanziato erano largamente inferiori (230 milioni di euro), seppur incrementabili ai sensi dell'art. 88, comma 2, decreto "rilancio", previa intesa in Conferenza permanente Stato-Regioni e PATB, con le disponibilità dei programmi operativi nazionali e regionali del Fondo sociale europeo, dei fondi paritetici interprofessionali e dei FormTemp. Il decreto "agosto" ha incrementato l'ammontare del patrimonio a 430 milioni di euro per l'anno 2020 e 300 milioni per l'anno 2021.

<sup>(35)</sup> Per un'analisi degli accordi collettivi di accesso la FNC si veda G. IMPELLIZZIERI, *op. cit.*, pp. 895 e ss.; L. CASANO, *op. cit.*, pp. 41-43; ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia. VII Rapporto ADAPT*, ADAPT University Press, 2021, pp. 397-411.

<sup>(36)</sup> si veda la comunicazione ufficiale del 16 giugno 2021 pubblicata sul sito Anpal (pagina FNC), sezione *news*; si vedano altresì il decreto del Commissario straordinario Anpal del 16 settembre 2021, n. 64, con cui, a seguito di rinunce o da rendicontazione di importi inferiori rispetto a quanto riconosciuto in fase di ammissione, si è decretato di procedere all'istruttoria e valutazione delle istanze presentate fino al 25 maggio 2021 (ore 10.38); successivamente per gli stessi motivi, con decreto del Commissario straordinario Anpal del 12 novembre 2021, n. 118 si è proceduto all'istruttoria e valutazione delle pratiche presentate fino al 31 maggio 2021.

le attività formative promosse sono cruciali per accompagnare processi di ricollocazione dei lavoratori interessati.

Da non confondere con il FNC è il Fondo per il potenziamento delle competenze e la riqualificazione professionale istituito presso il Ministero del lavoro dall'articolo 50-bis, commi 8-9, decreto-legge n. 73/2021, che può finanziare progetti formativi rivolti ai lavoratori beneficiari di trattamenti di integrazione salariale per i quali è programmata una riduzione dell'orario di lavoro superiore al 30% calcolata per un periodo di 12 mesi, nonché ai percettori di NASPI.

I criteri e le modalità di utilizzo del Fondo sono stati individuati dall'articolo 5, decreto ministeriale 5 novembre 2021 (vedi sopra), considerato che le finalità dello strumento sono riconducibili a quelle del programma GOL.

#### **4. L'accordo di transizione occupazionale**

La legge di bilancio 2022, nell'ambito del riordino dell'impianto degli ammortizzatori sociali e al fine di governare i processi di transizione nel mercato e prevenire la disoccupazione, ha introdotto nel decreto legislativo n. 148/2015 l'articolo 22-ter che prevede un ulteriore periodo di integrazione salariale, della durata massima di 12 mesi complessivi non prorogabili, da riconoscere alle imprese che, all'esito di programmi di riorganizzazione o di crisi aziendale, addivengano in sede di consultazione sindacale ai sensi dell'articolo 24, decreto legislativo n. 148/2015 alla stipula di un accordo finalizzato a sostenere le transizioni occupazionali (c.d. accordo di transizione occupazionale – per brevità ATO) attraverso interventi di recupero occupazionale dei lavoratori in esubero e l'utilizzo di politiche attive dirette alla rioccupazione dei lavoratori attraverso le misure del programma GOL, o anche tramite i fondi paritetici interprofessionali <sup>(37)</sup>.

Il Ministero del lavoro nella circolare n. 6/2022 parla di una «nuova misura di integrazione salariale», pur se si tratta dell'ennesima deroga ai limiti di durata dell'intervento CIGS previsti dagli articoli 4 e 22, decreto legislativo n. 148/2015. La durata non a termine della previsione corrobora tale qualificazione dell'ATO che si può considerare, quindi, come strumento a regime.

La finalità perseguita dall'intervento è quella di ridurre l'impatto delle crisi sui territori interessati, consentendo ai lavoratori a rischio di disoccupazione, che hanno aggiornato le proprie competenze e abilità professionali, un rapido reinserimento professionale evitando così la dispersione di professionalità.

Nell'ATO, posto a corredo dell'istanza di ammissione all'ulteriore trattamento di integrazione salariale, devono infatti essere previste e definite le azioni finalizzate proprio alla rioccupazione o all'autoimpiego dei lavoratori coinvolti, specificando le azioni dirette alla formazione e alla riqualificazione. Per la realizzazione di dette azioni può essere previsto, oltre alla partecipazione dei fondi interprofessionali, anche il cofinanziamento delle Regioni in cui insistono le unità produttive aziendali da cui dipendono i lavoratori coinvolti dal trattamento di integrazione salariale.

Quale condizionalità al beneficio, è posta in capo al singolo lavoratore la responsabilità della partecipazione alle azioni formative concordate, la cui ingiustificata assenza

---

<sup>(37)</sup> Sul tema si veda S. RENGA, *La tutela del reddito*, ES, 2022, 167.

comporta la decadenza dalla prestazione di integrazione salariale. I lavoratori coinvolti accedono al programma GOL e a tal fine i loro nominativi vengono comunicati all'Anpal per metterli a disposizione delle Regioni interessate.

Se il lavoratore, durante o al termine del percorso formativo, viene assunto da un'azienda terza con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, a quest'ultima viene riconosciuto un incentivo economico pari al 50% della CIGS autorizzata e non goduta per ogni mensilità di retribuzione corrisposta al lavoratore assunto, per massimo 12 mensilità.

L'incentivo è concesso *pro quota* anche qualora i lavoratori percettori del trattamento di CIGS autorizzato ai sensi dell'articolo 22-*ter* costituiscano una società cooperativa ai sensi dell'articolo 23, comma 3-*quater*, decreto-legge n. 83/2012, convertito in legge n. 134/2012.

Ai datori di lavoro privati che assumono tali categorie di lavoratori è richiesto, per accedere ai benefici, che nei sei mesi precedenti l'assunzione non abbiano effettuato, nella medesima unità produttiva, licenziamenti collettivi ai sensi della legge n. 223/1991, ovvero non abbiano proceduto a licenziamenti individuali per giustificato motivo oggettivo ai sensi dell'articolo 3, legge n. 604/1966.

Il licenziamento del lavoratore assunto con la fruizione di tali benefici, nonché il licenziamento collettivo o individuale per giustificato motivo oggettivo di un lavoratore impiegato nella medesima unità produttiva inquadrato con lo stesso livello e categoria legale di inquadramento del lavoratore assunto, effettuato nei sei mesi successivi alla predetta assunzione, comporta la revoca dell'esonero e il recupero del beneficio già fruito.

Al fine del computo del periodo residuo utile alla fruizione del contributo, la predetta revoca non ha effetti nei confronti degli altri datori di lavoro privati che assumono il lavoratore. Infine, nell'ipotesi di dimissioni del lavoratore, il beneficio viene riconosciuto all'impresa che lo ha in precedenza assunto per il periodo di effettiva durata del rapporto. Resta fermo che il detto contributo non può essere erogato per un numero superiore a 12 mensilità.

Il trattamento di cui all'articolo 22 *ter* può essere riconosciuto anche ai lavoratori interessati dal piano di cui all'articolo 1, comma 228, legge di bilancio 2022 per limitare le ricadute occupazionali del datore di lavoro che, nell'anno precedente, abbia occupato mediamente almeno 250 dipendenti e che intenda procedere alla chiusura di una sede, di uno stabilimento, di una filiale, o di un ufficio o reparto autonomo situato nel territorio nazionale, con cessazione definitiva della relativa attività e con licenziamento di un numero di lavoratori non inferiore a 50.

## **5. Gli incentivi all'inserimento lavorativo dei lavoratori over 50**

Sul versante degli incentivi all'assunzione degli over 50, come già rilevato in premessa, il nostro Paese è fortemente disallineato rispetto alle raccomandazioni sovranazionali, preferendo l'adozione di misure atte a facilitare l'uscita anticipata dal lavoro e non a trattenere nel mercato del lavoro i lavoratori più anziani.

Negli ultimi anni le politiche per il lavoro, a ben vedere, si sono incentrate principalmente sui giovani e sui disoccupati di lunga durata, a discapito di altre categorie di soggetti svantaggiati quali gli over 50, che sono destinatari di poche e inefficaci misure



di reinserimento nel mercato del lavoro, ancora oggi limitate a quelle introdotte – e mai modificate – dalla legge n. 92/2012 <sup>(38)</sup>.

La norma delega per la riforma del sistema degli incentivi per l'occupazione del 2007 prevedeva tra i criteri direttivi il miglioramento del tasso di occupazione stabile delle donne, dei giovani, e degli ultracinquantenni, come previsto nella Strategia di Lisbona, e la ridefinizione della disciplina del contratto di inserimento nel rispetto dei divieti comunitari di discriminazione diretta e indiretta, in particolare di quelli per ragione di sesso e di età <sup>(39)</sup>.

In attuazione di questi due criteri direttivi, la legge n. 92/2012 <sup>(40)</sup>, da un lato, ha soppresso il contratto di inserimento <sup>(41)</sup> e, dall'altro lato, ha introdotto degli incentivi destinati in via esclusiva a lavoratori ultracinquantenni («di età non inferiore a cinquanta anni»), annoverati dal regolamento (UE) n. 651/2014 tra i «soggetti svantaggiati» nei cui confronti gli Stati membri possono prevedere aiuti di Stato, in deroga al divieto sancito dall'articolo 107 TFUE, per favorire il loro inserimento nel mercato del lavoro <sup>(42)</sup>.

L'incentivo, rappresentato dalla riduzione per la durata di 12 mesi del 50% dei contributi a carico del datore di lavoro <sup>(43)</sup>, compete per le assunzioni effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2013 con «contratto di lavoro dipendente», a tempo indeterminato o determinato, anche in somministrazione o part time, e, quindi, con esclusione di qualsiasi ipotesi di rapporto di lavoro non subordinato. In caso di stabilizzazione, intervenuta prima della scadenza del beneficio <sup>(44)</sup>, competono ulteriori 6 mesi di sgravi, ovvero nel caso in cui l'assunzione avvenga direttamente a tempo indeterminato il beneficio è pari a 18 mesi <sup>(45)</sup>.

---

<sup>(38)</sup> Sul tema sia consentito il richiamo a C. GAROFALO, *I soggetti svantaggiati tra normativa europea ed interna*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro: incentivi e sanzioni*, EUT, 2016, pp. 18-40.

<sup>(39)</sup> Vedi l'art. unico, comma 32, lett. *b e c*, l. n. 247/2007. Sugli incentivi all'occupazione condizionati da fattori di tipo anagrafico si veda E. PASQUALETTO, *L'età di accesso al lavoro tra tutele, differenziazioni e discriminazioni*, Cedam, 2013.

<sup>(40)</sup> Si veda l'art. 4, commi 8-11, l. n. 92/2012.

<sup>(41)</sup> Si veda l'art. 1, comma 14, l. n. 92/2012, che ha soppresso il contratto di inserimento, abrogando gli artt. da 54 a 59, d.lgs. n. 276/2003. Sul punto si veda V. FILI, *Le tutele e gli incentivi per l'occupazione femminile*, in M. BROLLO (a cura di), *Il mercato del lavoro*, in F. CARINCI, M. PERSIANI (diretto da), *Trattato di Diritto del lavoro*, Cedam, 2012, vol. VI, pp. 891-928; M. BROLLO, *Misure per l'occupazione femminile tra tutele e incentivi*, in *LG*, 2013, n. 2, pp. 113; M. MAC BRITTON, *Incentivi all'occupazione dei lavoratori svantaggiati*, in P. CHIECO (a cura di) *Flessibilità e tutele nel lavoro. Commentario della legge 28 giugno 2012 n. 92*, Cacucci, 2014, pp. 709 ss.

<sup>(42)</sup> Invero, l'attenzione alla categoria degli ultracinquantenni è precedente alla riforma Fornero, come dimostra la misura prevista dall'art. 1, d.l. n. 68/2006, conv. in l. n. 127/2006, in favore dei lavoratori ultracinquantenni, su cui si veda I. SPANÒ, *Il nuovo reimpiego "assistito" per i lavoratori ultracinquantenni*, in *DRI*, 2006, n. 4, p. 1206 ss.

<sup>(43)</sup> Si veda circ. Min. lav. n. 34/2013, nonché circ. Min. lav. n. 40/2013, ove si precisa che lo sgravio si applica anche ai premi assicurati Inail, a differenza di quanto previsto per altri benefici. In giurisprudenza, adesivamente, si veda Cass. 17 ottobre 2012, n. 17803.

<sup>(44)</sup> Si veda circ. Inps n. 111/2013, p. 2.1.1.

<sup>(45)</sup> La circ. Inps n. 111/2013, cit., chiarisce che in caso di più contratti a tempo determinato, il beneficio comunque compete nei limiti dei 12 mesi; del pari, il beneficio non potrà superare i 18 mesi ove la stabilizzazione riguardi un contratto a termine inferiore a 18 mesi.

Sono esclusi dal campo di applicazione dell'incentivo i datori di lavoro domestici, le assunzioni con contratto intermittente, lavoro ripartito e lavoro accessorio <sup>(46)</sup>.

Operando un confronto tra il beneficio introdotto nel 2012 e quelli connessi all'abrogato contratto di inserimento, emerge un arretramento in ragione della totale scomparsa di qualsiasi momento formativo, indubbiamente essenziale per l'aggiornamento delle competenze proprio di tale categoria di lavoratori; a ciò deve aggiungersi che il beneficio viene accordato anche per assunzioni a termine, dovendosi quindi escludere il perseguimento di un'occupazione stabile e di qualità.

Nel panorama degli incentivi all'assunzione, quello testé illustrato rimane l'unico a essere specificatamente indirizzato agli over 50, ponendosi seri dubbi sulla sua efficacia, stante la compresenza nel nostro ordinamento di tipologie di incentivi rivolti a differenti categorie di lavoratori e che orientano le scelte imprenditoriali, a parità di condizioni, verso l'assunzione dei soggetti più appetibili sul mercato del lavoro, indipendentemente dall'appartenenza all'area dello svantaggio così come delineata a livello europeo. Questo penalizza categorie di lavoratori, tra cui *in primis* gli over 50, che possono sperare di essere reinseriti nel mercato del lavoro attraverso benefici assunzionali non per il loro requisito anagrafico, ma esclusivamente per quello occupazionale (in quanto disoccupati).

## 6. Conclusioni

Nel contesto *post* pandemico è notevolmente aumentato il rischio di disoccupazione per la forza lavoro più adulta, che in molti casi potrebbe diventare una condizione permanente, in modo particolare tra i lavoratori con un basso contenuto professionale. Si vanno dunque delineando nuovi profili di soggetti a rischio di esclusione dal mercato del lavoro tra i lavoratori over 50, un fenomeno poco presente in passato, anche per l'esistenza di pensioni di anzianità e percorsi assistiti di uscita dal lavoro.

Una prima questione da affrontare riguarda, perciò, le modalità attraverso cui garantire a questi lavoratori di rimanere occupati e occupabili in età adulta, età che salirà progressivamente in futuro, tenendo conto della congiuntura economica ancora sfavorevole.

Mai come ora, l'aumento dell'età pensionabile deve essere accompagnato da politiche di *active ageing* che sostengano l'occupabilità dei più anziani e favoriscano la prosecuzione dell'attività lavorativa.

Le misure varate durante l'emergenza epidemiologica, analizzate nel presente contributo, mostrano il cambio di rotta del nostro legislatore verso il rafforzamento delle competenze e dell'occupabilità della forza lavoro, al fine di rispondere ai radicali cambiamenti del mondo del lavoro mediante il governo delle transizioni professionali e della digitalizzazione che pervade il paniere delle competenze più richieste dalle aziende, che ancora oggi incontrano notevoli difficoltà nel reperire le professionalità necessarie. In altre parole, sta emergendo con sempre maggiore forza il bisogno di strumenti che accompagnino nella transizione verso un nuovo sistema produttivo, in cui l'investimento in capitale umano diventa strategico rispetto al passato.

---

<sup>(46)</sup> Si veda la circ. Min. lav. n. 34/2013.

Gli stessi recenti interventi in tema di ammortizzatori sociali messi a punto dalla legge di bilancio 2022 attestano la torsione di tali strumenti verso la transizione occupazionale, dando il classico “colpo di acceleratore” al collegamento tra politiche passive (*species* ammortizzatori sociali) e politiche attive (in specie formazione professionale e non solo), sempre auspicato, ma mai effettivamente realizzato.

Le azioni messe in campo per superare la grave crisi conseguente alla pandemia da Covid-19 e per rispondere alle richieste provenienti dalle istituzioni europee per l'accesso ai fondi del *Next Generation EU* possono dare impulso a politiche aziendali di *age management*, finalizzate a colmare l'*age gap* formativo dei lavoratori anziani e a superare l'obsolescenza delle loro competenze professionali.

La formazione e la riqualificazione professionale diventano perciò gli ambiti da rafforzare per favorire la gestione dei lavoratori anziani, anche sfruttando le opportunità offerte, oltre che dai fondi interprofessionali, anche dal FNC, dal programma GOL e dagli ATO.

Per raggiungere questo obiettivo, però, non basta la leva legislativa, ma è necessaria un'interiorizzazione dei principi ispiratori del paradigma dell'invecchiamento attivo da parte dei lavoratori, delle imprese e della società nel suo complesso; una sorta di scarto culturale che permetta di concepire l'anziano come risorsa per il mercato del lavoro e non come una sorta di peso da espellere quanto prima.

Solo attraverso la sinergia tra tutti gli attori coinvolti potranno essere sfruttati i nuovi strumenti legislativi, per ritagliare percorsi di formazione “su misura” per i lavoratori adulti capaci di moltiplicare le occasioni di apprendimento e riqualificazione, soprattutto di fronte ai rapidi cambiamenti del sistema produttivo che richiedono un addestramento alle nuove professionalità o un adeguamento di quelle già possedute e divenute ormai obsolete.

Sotto il versante degli incentivi all'occupazione degli over 50, al contrario, si registra una forte staticità delle politiche per l'occupazione. In una prospettiva di *active ageing* il legislatore dovrebbe prevedere degli incentivi al pensionamento posticipato (e non incentivi al pensionamento anticipato) <sup>(47)</sup> o alle imprese che assumono gli over 50. Ad emergere è invece una tendenza esattamente opposta e cioè quella di prevedere misure atte ad anticipare il pensionamento dei lavoratori maturi, confidando nella c.d. “staffetta generazionale”, piuttosto che finalizzate a favorire il loro reinserimento lavorativo, ove vi è discontinuità occupazionale. L'esiguità delle misure specifiche ed esclusivamente rivolte all'assunzione degli over 50 mostra il totale disinteresse del legislatore verso tale categoria di lavoratori, che finisce al più per essere ricompresa nel più ampio bacino dei soggetti disoccupati nei cui confronti, unitamente ai giovani, sono oggi rivolte le attenzioni del legislatore.

---

<sup>(47)</sup> La legge di bilancio 2022 (art. 1, commi 89-90) ha istituito un Fondo destinato a favorire l'uscita anticipata dal lavoro, su base convenzionale, dei lavoratori dipendenti di piccole e medie imprese in crisi che abbiano raggiunto un'età anagrafica di almeno 62 anni (la norma parla di lavoratori ai quali mancano 5 anni per maturare il requisito per il pensionamento di vecchiaia). Al Fondo sono destinati 150 milioni di euro per il 2022 e 200 milioni di euro per il 2023-2024.

Sezione III.  
**Anziani e relazioni di cura**



## Donne che curano: il lavoro delle *caregivers* in Italia

di Anna Zilli

**Abstract** – Il contributo esplora la dimensione di genere del lavoro di cura nell’ambito familiare, ricostruendo la condizione delle donne nel mercato del lavoro, anche rispetto alla pandemia, con particolare attenzione al tema dell’invecchiamento. La questione genitoriale emerge come la criticità più evidente, nell’ambito del welfare familistico mediterraneo.

**Abstract** – The essay explores the gender dimension of care work in the family environment, reconstructing the condition of women in the labor market, also with respect to the pandemic and with particular attention to the issue of ageing. Parental care emerges as the most evident critical issue, in the context of the Mediterranean family welfare.

**Sommario:** 1. *Ageing* e lavoro di cura. – 2. *Sbe-cession*: l’impatto della pandemia sull’occupazione femminile. – 3. Lo strano caso dei voucher baby-sitter: la cura familiare (delle nonne) si fa reddito. – 4. *Old, but not gold*.

### 1. *Ageing* e lavoro di cura

Secondo l’Istituto nazionale di statistica, quasi 13 milioni di italiani tra i 18 e i 64 anni devono gestire responsabilità di cura verso propri familiari. Nel 2018, erano circa tre milioni le e i *caregivers* in Italia, onerati della cura di un parente affetto da malattie gravi e spesso non autosufficiente; al contempo, oltre dieci milioni sono state le persone con carichi legati alla dimensione della genitorialità <sup>(1)</sup>.

Come ben evidenziato «essere impegnati in un’attività lavorativa e allo stesso tempo doversi occupare di figli piccoli o parenti non autosufficienti comporta una modulazione dei tempi da dedicare al lavoro e alla famiglia che può riflettersi sulla partecipazione degli individui al mercato del lavoro, soprattutto delle donne, le quali hanno un maggiore carico di tali responsabilità» <sup>(2)</sup>.

La cura è, dunque, una “zavorra” per le donne, che impedisce alle lavoratrici di affermarsi in ambiti professionali. Le più recenti indagini mostrano come circa la metà

---

<sup>(1)</sup> ISTAT, *Bes 2020. Il benessere equo e sostenibile in Italia*, cap. 3, *Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, 2021. Si tratta di quasi il 34,6% della popolazione, secondo un dato che non si discosta molto dalla media europea: nell’UE 28 (ultimo disponibile) sarebbero, infatti, centosei milioni (34,4%) i cittadini europei a dover affrontare quotidianamente responsabilità di cura.

<sup>(2)</sup> ISTAT, *Conciliazione tra lavoro e famiglia. Anno 2018*, 2019.

degli uomini ritenga che le donne con figli piccoli non debbano lavorare (53%) e poco meno della metà (44%) ha indicato nelle madri, anche se lavoratrici, le principali responsabili della cura della e nella famiglia <sup>(3)</sup>.

Sono (perfino) le donne a condividere l'idea di essere le principali "responsabili di cura", rinunciando in partenza a tentare la conciliazione: risulta, infatti, che oltre l'11% delle donne con almeno un figlio non abbia mai lavorato per prendersi cura della prole, mostrando un dato decisamente superiore alla media europea, pari al 3,7%. Nel Mezzogiorno, dove il dato arriva al 20%, si registra anche la quota più alta di donne che dichiarano di non lavorare per motivi non legati alla cura dei figli (ben una su dieci, il doppio della media italiana e il triplo di quella europea).

Questa situazione è legata anche a stereotipi di genere, concentrati principalmente sugli aspetti legati alla maternità e le cui radici superano i confini del mercato del lavoro, segno di una difficoltà culturale, confermata da tutti gli indicatori strutturali sull'utilizzo del tempo <sup>(4)</sup> e che osta rispetto all'impostazione di rapporti di coppia realmente paritari rispetto alle attività di cura.

Le statistiche ufficiali hanno lungamente fatto coincidere il concetto di lavoro (*work*) con quello di lavoro retribuito (*employment*), benché sia da tempo noto che il lavoro svolto a titolo gratuito, entro le mura domestiche o attraverso organizzazioni di volontariato, contribuisce in maniera determinante alla qualità della vita delle famiglie. Nel 2013, l'OIL ha adottato una nuova e più ampia definizione di lavoro, al fine di guidare una reinterpretazione delle statistiche ufficiali e dare un ruolo a tutte le forme di lavoro che concorrono al benessere di una nazione. Secondo la nuova definizione, che si avvicina all'uso comune, il termine lavoro comprende «qualsiasi attività svolta da persone di ogni sesso ed età per la produzione di beni o servizi ad uso proprio o di altri» <sup>(5)</sup>.

In questo contesto, le attività relative alla cura della casa e delle persone che ci vivono (siano esse bambini, adulti o anziani della famiglia), ma anche quelle di volontariato organizzato, aiuti informali tra famiglie e tutti gli spostamenti legati allo svolgimento di tali attività, impegnano in modo diverso uomini e donne.

Qualitativamente, la quasi totalità delle donne ha dedicato del tempo della propria giornata ad un'attività di lavoro non retribuito (92,3%), mentre la quota scende sensibilmente tra gli uomini (74,6%).

Quantitativamente, l'impegno delle donne è più che doppio, poiché si dedicano al lavoro di cura per oltre cinque ore al giorno, a fronte di poco più due ore maschili.

Le donne italiane, insieme a quelle rumene, hanno il primato nei Paesi UE per quantità di tempo speso, mentre gli uomini italiani, insieme ai greci – gli unici a svolgere meno di due ore di lavoro non retribuito – sono il fanalino di coda nella classifica, mostrando ancora un enorme gap di genere che caratterizza da anni il nostro Paese e che, solo di recente, ha mostrato dei primi segnali di contenimento, non ancora sufficienti a spogliarci della maggiore differenza di genere nel lavoro non retribuito <sup>(6)</sup>.

---

<sup>(3)</sup> IPSOS, *Stereotipi e disegualianze di genere in Italia: indagine Ipsos per il dipartimento delle pari opportunità della presidenza del Consiglio dei Ministri*, 2018.

<sup>(4)</sup> ISTAT, [I tempi della vita quotidiana. Lavoro, conciliazione, parità di genere e benessere soggettivo](#), 2019.

<sup>(5)</sup> ILO, [Resolution concerning statistics of work, employment and labour underutilization](#), 2013.

<sup>(6)</sup> ISTAT, [I tempi della vita quotidiana](#), cit.



Nel confronto con gli altri Stati europei che hanno condotto l'indagine, l'Italia è il quinto Paese per tempo dedicato al lavoro non retribuito: le persone tra 20 e 74 anni vi destinano, infatti, tre ore e mezza al giorno, svettando tra i Paesi occidentali (7).

Gli studenti, con un'ora scarsa al giorno di attività, sono i meno coinvolti in queste forme di impegno, con una quota di partecipanti che raggiunge il minimo dell'indicatore (55,5%): in altre parole, quasi uno studente su due non svolge alcuna attività di lavoro non retribuito e senza differenze di genere.

La quantità di tempo dedicato al lavoro non retribuito dalla popolazione cresce linearmente con l'età, passando da poco più di un'ora dei 15-25enni alle quattro ore e mezza delle persone di 65 anni e più.

Le casalinghe, che fanno del lavoro familiare (domestico e di cura) la loro attività prevalente, vi dedicano quasi sette ore al giorno, mentre le e gli occupati, impegnati per gran parte della giornata nel lavoro retribuito, scendono *in media* a quasi tre ore al giorno. Occorre rammentare, però, che il dato mette insieme le due ore scarse maschili e le quattro abbondanti delle donne.

In un Paese come l'Italia, caratterizzato da un modello di welfare familistico (8), in cui la cura (di bambini, anziani, disabili, soggetti fragili) è quasi completamente demandata a famiglie e volontari (9), il 65% è stato garantito gratuitamente dalle donne, che continuano a essere il vero pilastro sociale, a discapito di una loro maggiore partecipazione al mercato del lavoro retribuito.

## 2. *She-cession*: l'impatto della pandemia sull'occupazione femminile

Rispetto al quadro descritto, la pandemia si è abbattuta con estrema violenza sui (*recitius*, sulle) *caregivers*. La tempesta perfetta si è verificata con la chiusura delle scuole e delle strutture di assistenza diurna per anziani e disabili, che hanno *de facto* relegato le addette alla cura all'interno delle mura domestiche, insieme alle persone da accudire, spesso nella tripla veste di lavoratrici da remoto (10), docenti di ogni ordine e grado e *housekeeper* a tempo pieno.

Nel report delle Nazioni Unite dedicato a *The Impact of COVID-19 on Women* (11) e nel *focus* elaborato per la Commissione europea in merito all'*Impatto di sesso e genere nella pandemia Covid-19* (12) ben si osserva che, durante i *lockdown*, è aumentata la quantità di lavoro domestico e di cura, precedentemente svolto da forza lavoro retribuita e per lo più femminile – operante in asili, scuole, ovvero come *babysitter* – e, durante e dopo il

---

(7) Secondo ISTAT, [I tempi della vita quotidiana](#), cit., il primato spetta ai Paesi dell'est e, rispettivamente, a Ungheria (3h 46'), Romania (3h 40'), Polonia (3h 39') e Serbia (3h 37').

(8) A.L. ZANATTA, *Le nuove famiglie*, il Mulino, 1993.

(9) Secondo ISTAT, [I tempi della vita quotidiana](#), cit., nel corso del 2014, le ore destinate alla cura di bambini sono state 5,7 miliardi, per un valore di 44,1 miliardi di euro. Questo lavoro è stato reso per il 29,2% dalla popolazione maschile e per il 70,8% dalla popolazione femminile. All'assistenza per adulti e/o disabili conviventi risultano destinate 815 milioni di ore per un valore di 6,4 miliardi di euro.

(10) Per una lettura del lavoro agile nell'ottica dell'invecchiamento attivo, si rinvia a M. DE FALCO, *Invecchiamento, lavoro agile e competenze digitali*, in questo volume.

(11) [The Impact of COVID-19 on Women](#), Policy Brief, 9 aprile 2020.

(12) S. OERTELT-PRIGIONE, [The impact of sex and gender in the COVID-19 pandemic. Case Study](#), European Commission, 2020.

confinamento, da altra manodopera, pur sempre femminile, ma non salariata a tale scopo.

In particolare, la serrata accaduta dal 5 marzo 2020 a settembre (13), nonché i successivi episodi di novembre 2020 e marzo 2021 e le imprevedibili assenze, determinate dall'andamento dei contagi nel singolo gruppo o classe, hanno avuto (e ripropongono) l'effetto di uno *tsunami* sull'occupazione delle donne.

La grande depressione del lavoro delle donne è stata ben fotografata in tutta l'UE, ove l'occupazione femminile si è ridotta di 2,2 milioni, con effetti particolarmente gravi nel nostro Paese, dove, secondo l'Istat, su 101mila nuovi disoccupati al 31 dicembre 2020, 99mila erano donne (14).

I dati raccontano anche come una donna su due abbia visto peggiorare la propria situazione economica, sia al Nord, sia al Centro e al Sud. La percentuale sale a due su tre tra le 25-34enni e le 45-54enni. Altresì, viene segnalata una percezione di maggior instabilità economica, nonché un effetto di sfiducia, per cui tre donne su dieci non occupate e con figli rinunciano a cercare lavoro, a causa del Covid e dell'accoglienza riservata alla componente femminile del (e nel) mercato del lavoro, ben descritta in uno studio molto citato dell'Università Bocconi (15).

Per questa recessione al femminile è già stato coniato il termine di *she-cession*, in risposta alla *man-cession* della crisi del 2008 (16). Se quella era una crisi finanziaria, con conseguenze sull'industria e l'edilizia, quella in corso ha caratteristiche assai diverse, strettamente collegate alle peculiarità dell'occupazione femminile.

La prima caratteristica evidente è la bassa qualità degli impieghi, relativamente ai settori di lavoro e alle tipologie contrattuali, con riflessi immediati in termini di redditi e, in prospettiva, di trattamenti pensionistici.

Quasi il 40% delle donne, infatti, risulta occupata in tre macrosettori: commercio, sanità e assistenza sociale, istruzione, tutti fortemente coinvolti nella pandemia.

Tali comparti si caratterizzano per essere quelli con stipendi meno elevati (17), in cui sono anche molto diffusi gli appalti di servizi, con conseguente maggior frammentazione contrattuale; anche per questo, è precario il 27% delle donne e solo il 15% degli uomini (divario che aumenta per le donne con un livello basso di istruzione: 50% con instabilità lavorativa).

---

(13) In base all'art. 1, lett. *d*, d.P.C.M. 4 marzo 2020 «sono sospesi i servizi educative e le attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e grado, nonché la frequenza delle attività scolastiche e di formazione superiore» sino al 15 marzo 2020, poi ribadito con l'art. 2 lett. *b* del d.P.C.M. 8 marzo 2020; art. 1 lett. *k* del d.P.C.M. 10 aprile 2020; art. 1 lett. *k* del d.P.C.M. 26 aprile 2020.

(14) Il dato intercetta il solo lavoro subordinato, risultando assai difficile la quantificazione relativamente al lavoro autonomo: non basta, infatti, la lettura della cessazione delle partite Iva, dovendosi sommare quantomeno anche le collaborazioni occasionali, coordinate e continuative. Sull'impatto della crisi pandemica si veda A. ALAIMO, *Il lavoro autonomo fra nuove «debolezze» e deficit di protezione sociale: tutele prima, durante e dopo la pandemia*, in *RDSS*, 2021, n. 2, p. 209. Sia inoltre consentito il rinvio a A. ZILLI (a cura di), *Oltre la subordinazione, nella pandemia: il progetto di un focus sul reddito da lavoro degli autonomi*, in *LDE*, 2021, n. 3-4 e 2022, n. 1, e agli interventi ivi coordinati.

(15) S. CUOMO, A. MAPELLI, *Maternità, ma quanto ci costi? Un'analisi estensiva sul costo di gestione della maternità nelle imprese italiane*, Guerini e Associati, 2009.

(16) A. HARIDASANI GUPTA, [For the First Time in Decades, This Recession Is a 'Shecession'](#), Institute for Women's Policy Research, 9 maggio 2020.

(17) ISTAT, [Retribuzione oraria delle posizioni lavorative dipendenti del settore privato extra-agricolo](#), 2021.

Le precarietà, dunque, è femmina, secondo percorsi che vanno approfonditi singolarmente.

Vale la pena di occuparci primariamente del lavoro a tempo parziale, apparentemente la “misura” di lavoro preferita <sup>(18)</sup>, cercata e richiesta dalle donne impiegate full-time, al fine di meglio conciliare vita professionale e familiare, in virtù della certezza dell’orario ridotto.

Questa lettura, però, deve necessariamente essere aggiornata al decreto legislativo n. 81/2015, che, nella rivisitazione dei contratti, ha coinvolto anche il part-time, in termini di flessibilità della prestazione *pro datore* <sup>(19)</sup>. Il lavoro supplementare è oggi sempre ammesso e, se manca una limitazione contrattuale, sarà il lavoratore (*rectius*, la lavoratrice) a dover giustificare che le «comprovate esigenze lavorative, di salute, familiari o di formazione professionale» rendono impossibile il *surplus* orario.

Questa inversione penalizza la parte debole del rapporto, per la quale, nella quotidiana articolazione della prestazione, sarà difficile opporre tali esigenze, di tal ché, il lavoro a tempo parziale diverrà, *de facto*, tempo pieno secondo l’arbitrio datoriale.

Non solo il datore potrà variare la quantità di lavoro, ma pure la sua collocazione, attraverso le clausole elastiche, che inglobano anche le vecchie clausole flessibili. Solo chi sia portatore/trice di patologie (personali o dei congiunti), assista una persona con disabilità o conviva con un figlio sino a 12 anni di età, potrà resistere, quantomeno sulla carta.

Appare evidente come il part-time abbia compiuto una radicale metamorfosi: da richiesto e ambito dalle lavoratrici è divenuto scelta del datore, in virtù dell’introduzione di elementi di flessibilità ad esso favorevoli. I dati sul mercato del lavoro, stabilizzati *ante* emergenza Covid-19, mostrano bene questo cambiamento. A livello europeo, le due ragioni principali per cui si lavora part-time sono da un lato, l’impossibilità di trovare un impiego a tempo pieno (25,6%) e dall’altro, la necessità di occuparsi di un bambino o di un adulto non autosufficiente (circostanza che riguarda il 23,5% di chi ha un contratto a tempo parziale) <sup>(20)</sup>.

Se, però, si scava in profondità, emerge chiaramente la differenza di genere. Una lavoratrice part-time su tre opta per questa soluzione lavorativa, perché deve occuparsi di un familiare, fatto questo che riguarda meno del 6% dei colleghi maschi. Concentrandosi sull’Italia, si nota una tendenza ancora più marcata: tra i *part-timer*, solo un uomo su cento ha doveri di cura, che invece incombono su una donna su cinque.

Quindi le donne hanno meno possibilità di scegliere tra tempo pieno e tempo parziale, perché onerate dalla cura. E le *chances* di realizzarsi professionalmente non crescono guardando alle altre tipologie di lavoro non standard, effetto del *downgrading* (o *downsizing*) contrattuale avvenuto negli ultimi anni. Accantonando per un attimo la questione del lavoro precarissimo, occasionale e per voucher (su cui si tornerà tra poco) si deve notare che, prima della pandemia, era cresciuto molto l’uso del contratto di

---

<sup>(18)</sup> E. PASQUALETTO, *Il lavoro delle donne alla prova delle nuove flessibilità tipologiche: “Jobs Act” e dintorni*, in *DML*, 2018, n. 2, p. 527.

<sup>(19)</sup> M. BROLLO, *Un quarto di secolo dopo, le trasformazioni del lavoro a tempo parziale*, in *ADL*, 2017, n. 6, p. 1387.

<sup>(20)</sup> EUROSTAT, settembre 2019, su dati 2018.

lavoro intermittente, il cui *appeal* è connesso alla riduzione a zero dei costi fissi della forza lavoro (da “attivare” al bisogno mediante telefonata e piattaforma web) <sup>(21)</sup>.

Si tratta di una forma instabilissima di occupazione che nei settori del commercio, turismo e pubblici esercizi, a tradizionale occupazione femminile, non conosce neppure vincoli per età. In tali ambiti, il lavoro intermittente ha cannibalizzato i contratti stagionali, che – diversamente dal lavoro a chiamata – prevedono quantomeno una indennità di disoccupazione per i periodi involontariamente non lavorati.

Questa estrema precarizzazione riguarda, dunque, molto di più il lavoro delle donne che quello degli uomini, in virtù dei diversi settori di impiego per genere della forza lavoro, che nella situazione pandemica sono stati i primi posti di lavoro a sparire.

A seguire, l’impatto è arrivato anche sui contratti a termine, vigente il c.d. blocco dei licenziamenti per i posti a tempo indeterminato.

In una prospettiva di genere, il contratto a termine è precario *par excellence*, poiché attraverso la reiterazione o la proroga dei contratti a termine è facilmente eludibile il divieto di licenziamento per motivi legati alla cura <sup>(22)</sup>. Negli ultimi anni, si sono però affacciate novità *gender sensitive*. La prima è rappresentata dal diritto di precedenza, che vale nei dodici mesi successivi al termine di un contratto di durata almeno semestrale, ottenuto anche sommando i periodi di astensione obbligatoria (articolo 3, comma 2, decreto-legge n. 87/2018) <sup>(23)</sup>.

Si tratta certamente di un rinforzo significativo, nella misura in cui però sia possibile tradurlo in effettivo esercizio del diritto. È noto, infatti, il limite delle disposizioni antidiscriminatorie, rappresentato dalla difficoltà per i soggetti deboli di azionare le protezioni che l’ordinamento offre loro <sup>(24)</sup>. Innanzitutto, il diritto di precedenza è un istituto problematico in sé, specie alla luce della giurisprudenza che, in alcuni casi, riconosce al lavoratore pretermesso soltanto un risarcimento del danno variamente determinato <sup>(25)</sup>, anziché l’esistenza di un vero e proprio diritto del lavoratore alla costituzione del rapporto di lavoro <sup>(26)</sup>.

Altresì, non è chiaro se l’avente diritto alla precedenza debba accettare una proposta “qualsiasi”, anche a tempo parziale magari minimo o di lavoro intermittente, oppure se abbia facoltà di interagire rispetto alla tipologia contrattuale offerta. In tutti i casi,

---

<sup>(21)</sup> Sul lavoro intermittente la letteratura è assai vasta, tenuto conto anche dell’evoluzione di questa tipologia contrattuale. Si veda almeno il recentissimo contributo di L. CALAFÀ, *Il lavoro intermittente tra politiche e poteri del datore di lavoro*, in *DLM*, 2021, n. 1, p. 59 e, per una lettura di genere, E. PASQUALETTO, *op. cit.*, p. 527.

<sup>(22)</sup> Va ricordato il recente orientamento della Corte di giustizia, che ha inteso ricomprendere anche i e le *caregivers* nella protezione contro le discriminazioni. Infatti, sin da C. giust. 17 luglio 2008, C-303/06, *Coleman*, i lavoratori e le lavoratrici che svolgono compiti di cura e assistenza nei confronti delle persone con disabilità risultano inclusi nello schema di tutela della direttiva 78/2000, secondo una condivisibile interpretazione estensiva della nozione di «persona portatrice di handicap». Per l’esatta portata in cui il diritto europeo può soccorrere, si veda S. GIUBBONI, *Somministrazione di lavoro e tecniche anti-abusive alla prova del diritto dell’Unione Europea*, in *RIDL*, 2021, n. 1, I, p. 27.

<sup>(23)</sup> A. MINERVINI, *Il “decreto dignità” per i lavoratori e per le imprese e la nuova disciplina del contratto a termine*, in *DRI*, 2019, n. 1, p. 359.

<sup>(24)</sup> F. MALZANI, *Soluzioni ragionevoli ed effettività della tutela antidiscriminatoria del lavoratore disabile*, in *RGL*, 2017, n. 3, p. 475.

<sup>(25)</sup> Trib. Milano 28 aprile 1990; Cass. 26 agosto 2003, n. 12505.

<sup>(26)</sup> Cass. 5 maggio 2004, n. 8568.

deve trattarsi delle «mansioni già espletate in esecuzione dei precedenti lavori a termine»: anche questa previsione agevola enormemente il datore, in virtù della riscrittura dell'articolo 2103 c.c. a opera del *Jobs Act* e dell'ampiamiento dello *ius variandi* <sup>(27)</sup>. Ne risulta un quadro a tinte fosche per il lavoro a termine in prospettiva di genere: da un lato, il recente irrigidimento normativo ha limitato il ricorso a tale tipologia contrattuale senza determinare un aumento di contratti stabili; dall'altro, le previsioni in tema di precedenza possono determinare il maggior ricorso a contratti di lavoro di durata minima, inferiore ai sei mesi, per evitare l'insorgenza del diritto alla prelazione sul posto di lavoro.

I dati confermano le perplessità esposte. Nell'Unione europea a 28 Paesi, con riferimento al 2015 <sup>(28)</sup>, il 25% dei contratti a termine ha avuto una durata media compresa tra sette e dodici mesi, ma nel nostro Paese la metà dei contratti a termine durava meno di sei mesi: si tratta di occupazioni incapaci di garantire una minima stabilità, tale da far immaginare un impegno familiare e/o genitoriale.

Le medesime osservazioni possono essere riproposte relativamente alla somministrazione di lavoro, con la differenza che, se nel contratto a tempo indeterminato o a termine accade che il datore di lavoro veda le donne di qualsiasi età come portatrici sane di possibili e lunghe assenze dal lavoro per la cura (su tutti, di bambini, disabili e anziani), nella somministrazione tali timori si spostano sull'agenzia.

Il Ccnl 15 ottobre 2019, sottoscritto da Assolavoro e dalle organizzazioni sindacali Felsa Cisl, Nidil Cgil e Uil Temp (che riguarda quasi il 90% delle Agenzie per il lavoro in Italia), ha previsto per «le lavoratrici che abbiano terminato il periodo di astensione obbligatoria e che abbiano reso dichiarazione di disponibilità alla ApL, entro 30 giorni dalla cessazione dello stesso o dell'eventuale periodo di astensione facoltativa [...] il diritto di precedenza per l'avvio in missione almeno di pari livello e contenuto professionale delle precedenti attività svolte». In caso di «impossibilità di avviamento, alle stesse saranno proposte misure di politiche attive di carattere formativo accompagnate da misure di sostegno al reddito» (articolo 15) <sup>(29)</sup>.

Alle lavoratrici in gravidanza, «per le quali la missione cessa nell'arco dei primi 180 giorni della stessa, e alle quali non spetti l'indennità relativa alla maternità obbligatoria, è garantita una indennità *una tantum* a carico di Ebitemp», ente bilaterale di settore. Alle sole lavoratrici assunte a tempo indeterminato e in astensione anticipata e obbligatoria, invece, «è garantita la piena parificazione al trattamento previsto dalla contrattazione collettiva applicata dall'utilizzatore anche nelle ipotesi in cui l'astensione prosegua oltre il termine della missione, con conseguente integrazione dell'indennità di maternità, qualora prevista al 100% fino al termine del periodo di congedo obbligatorio e secondo la retribuzione precedentemente percepita».

Si tratta di tutele certamente migliorative, rispetto al silenzio del decreto legislativo n. 81/2015 sulla condizione delle donne somministrate. Tuttavia, tali previsioni possono

---

<sup>(27)</sup> M. BROLLO, *Part-time e lavoro intermittente alla prova dei numeri*, in M. BROLLO, M. MARAZZA (a cura di), *Diritto del lavoro e mercato. L'impatto delle riforme del lavoro nell'analisi giuridica dei dati sull'occupazione*, Quaderni di ADL, 2015, n. 13, p. 87.

<sup>(28)</sup> Eurostat 2017, su dati 2015.

<sup>(29)</sup> Per la formazione nella somministrazione, anche in chiave comparata, L. CASANO, *La formazione dei lavoratori in somministrazione: una comparazione tra modelli nazionali di regolazione*, in DRI, 2012, n. 3, p. 719.

rivelarsi un *boomerang* occupazionale, che spesso condanna le lavoratrici a missioni più brevi, meno professionalizzanti e con minori *chances* di stabilizzazione.

Il tema riguarda anche il contratto di apprendistato, in cui l'apparente neutralità rispetto al genere, è essa stessa condanna: l'istituto non ha sostenuto in alcun modo l'occupazione femminile e il suo impatto sul mercato del lavoro, benché modesto in generale <sup>(30)</sup>, non è stato comunque imparziale, penalizzando o, quantomeno, non favorendo un migliore e maggiore ingresso di donne istruite e preparate.

Si osservi, anzitutto, che, tra le donne che hanno partorito nell'anno 2015, il 27,6% ha conseguito la laurea, il 43,8% ha una scolarità medio alta e solo il 28,6% medio bassa. Le donne completano i percorsi formativi più velocemente e con voti migliori <sup>(31)</sup> e questo compensa, almeno in parte, la loro strutturale debolezza nel mercato del lavoro. Infatti, sia in Italia sia in Europa, il titolo di studio è fondamentale nella partecipazione al mercato del lavoro <sup>(32)</sup>: il tasso di attività cresce all'aumentare del livello di istruzione, passando in Europa dal 44,5% di chi ha un basso titolo di studio, all'81,5% di chi possiede almeno la laurea (in Italia, dal 41,5% al 77,9%). Declinato per genere, nel nostro Paese, l'indice dimostra come lavori il 73% delle donne laureate e solo il 28% delle donne in possesso del solo titolo della licenza media c.d. inferiore (oggi scuola secondaria di primo grado).

Considerati i quattro elementi (genere, istruzione, lavoro e figli), sembra potersi affermare che tra essi vi sia una spirale virtuosa: al crescere dell'istruzione, migliora l'occupabilità delle donne e con essa cresce la partecipazione al mercato del lavoro e si realizza la possibilità della maternità. Non solo: normalmente, a titoli di studio più elevati e conseguiti con esiti migliori corrispondono posti di lavoro migliori, anche al netto del fenomeno delle sovra-istruzione, che riguarda circa un terzo degli occupati, ma soprattutto le donne laureate (36%).

Tale disallineamento avrebbe potuto essere colmato attraverso un uso mirato dell'apprendistato, tipologia contrattuale nata per realizzare la transizione tra scuola (ormai di ogni ordine e grado, financo di dottorato) e lavoro e mai utilizzata in una prospettiva di genere.

La segregazione orizzontale, per settori di impiego, incide in modo significativo sui divari retributivi di genere, producendo forti svantaggi per le donne. Si tratta di una profezia che si autoavvera: i ragazzi scelgono percorsi di studio che garantiscano un lavoro remunerativo, ritenendosi *male breadwinner* e divenendo tali; le ragazze optano per un'istruzione che consenta loro di trovare un lavoro, adatto o da adattare alle attività di cura, di cui (si) ritengono onerate e che finiscono per ricadere sulle loro spalle. Questo ruolo ne comprime le carriere, relegandole nelle occupazioni peggiori e determinando molteplici effetti perversi <sup>(33)</sup>.

In primo luogo, non essere il percettore del reddito principale del nucleo familiare comporta la maggior sacrificabilità della propria entrata. Sicché, ove si debba optare

---

<sup>(30)</sup> F. CARINCI, *L'apprendistato dopo la riforma Fornero*, in *LG*, 2012, n. 10, p. 937. Per gli sviluppi recenti, M. TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'articolo 2 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80*, in *DRI*, 2021, n. 3, p. 908; G. IMPELLIZZIERI, *Appunti per una ricerca sull'apprendistato: una prospettiva del diritto delle relazioni industriali*, in *DRI*, 2021, n. 3, p. 746.

<sup>(31)</sup> P. VILLA, *La crescita dell'occupazione femminile: la polarizzazione tra stabilità e precarietà*, in *LD*, 2010, n. 2, p. 344.

<sup>(32)</sup> ISTAT, *Occupati e disoccupati. Settembre 2019. Dati provvisori*, Statistiche flash, 2019.

<sup>(33)</sup> IPSOS, *Stereotipi e disegualianze di genere in Italia*, cit.



per l'utilizzo di strumenti di conciliazione delle esigenze familiari che comprimono il reddito (congedi parentali, permessi per malattia del figlio, aspettativa non retribuita per cura), sono le donne a farsene carico, perché la riduzione stipendiale penalizza meno la famiglia <sup>(34)</sup>.

Se l'Italia è, sul piano formale, uno dei Paesi che tutelano maggiormente la maternità (quantomeno delle lavoratrici con contratti standard), osservando la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, la situazione appare molto diversa con riguardo alla genitorialità, con un generale progressivo peggioramento del contesto lavorativo, quando non addirittura la scelta (più o meno libera) per le donne di ritirarsi dall'impiego <sup>(35)</sup>.

Ne risulta la seconda caratteristica dell'occupazione femminile e cioè la sua scarsità: secondo il *Gender Equality Index*, il nostro rimane l'ultimo Paese in termini di divari nel dominio del lavoro <sup>(36)</sup>, con il divario tra il tasso di occupazione delle donne e degli uomini che aumenta con il numero di figli <sup>(37)</sup>, a discapito delle madri e a vantaggio dei padri. Il tasso di occupazione femminile risulta ancora bloccato al 50,1% (e, con la pandemia, scende di nuovo sotto questa soglia, su cui si veda *infra*), segnando una distanza di ben 17,9 punti percentuali da quello maschile <sup>(38)</sup> e con squilibri territoriali molto ampi <sup>(39)</sup>, del tutto coerenti con la diffusione, o mancanza, di servizi per l'infanzia.

La difficoltà di conciliare vita personale e professionale conduce le lavoratrici alla riduzione dell'orario di lavoro (con la trasformazione dell'impiego in tempo parziale e, quindi, a un ulteriore impoverimento), ovvero al cambio di occupazione o mansioni: se il 22,5% degli occupati con figli di 0-14 anni ha dichiarato di aver apportato un cambiamento nel lavoro attuale, sono soprattutto le donne ad aver modificato qualche aspetto della propria attività lavorativa per meglio combinare il lavoro con le esigenze di cura dei figli <sup>(40)</sup>.

In particolare, il 38% delle madri occupate (oltre un milione) ha dichiarato di aver apportato una seria modificazione, contro mezzo milione di padri (12%). A tanto, si aggiunga che, a volte, il cambiamento può essere estremo: le dimissioni volontarie,

---

<sup>(34)</sup> Si veda in <https://www.inps.it/osservatoristatistici/13>, elaborati da [https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-congedi-parentali-e-di-maternita-paternita-chi-si-prende-cura-dei-minori#\\_ftn2](https://osservatoriocpi.unicatt.it/cpi-archivio-studi-e-analisi-congedi-parentali-e-di-maternita-paternita-chi-si-prende-cura-dei-minori#_ftn2).

<sup>(35)</sup> C. SARACENO, *La conciliazione di responsabilità familiari e attività lavorative in Italia: paradossi ed equilibri imperfetti*, in *Polis*, 2003, n. 2, pp. 199-228.

<sup>(36)</sup> EIGE, *Gender Equality Index, 2019, 2020, 2021*, in <https://eige.europa.eu/gender-equality-index>. Nel 2019, e quindi prima della pandemia, il tasso di occupazione degli uomini nell'Ue è più alto di quello delle donne (74% contro 63%).

<sup>(37)</sup> Per le donne senza figli è il 67%, mentre è il 75% per gli uomini. Con un figlio, il tasso aumenta al 72% per le donne e all'87% per gli uomini. Per le donne con due figli, il tasso rimane quasi invariato al 73%, mentre quello degli uomini raggiunge il 91%. Per le persone con tre o più figli, il tasso diminuisce al 58% per le donne, mentre per gli uomini si attesta all'85%.

<sup>(38)</sup> Nelle donne tra i 25 e i 49 anni, il gap occupazionale è del 74,3% tra quelle con figli in età prescolare e quelle senza figli.

<sup>(39)</sup> Il tasso di occupazione delle donne è pari al 60,2% al Nord e al 33,2% al Sud.

<sup>(40)</sup> ISTAT, *Bes 2020. Lavoro e conciliazione dei tempi di vita*, cit., e ISTAT, [Conciliazione tra lavoro e famiglia](#), cit.



non a caso, coinvolgono le madri nel 73% dei casi nel 2019, aggravati al 77,5% dei casi nel 2020 <sup>(41)</sup>.

Finché possono, le donne tentano il contemperamento tra famiglia e impiego; quando tale situazione diviene più complessa, riducono il lavoro salariato, sino a rinunciare ad esso quando la relazione, da pericolosa, diviene ingestibile.

### 3. Lo strano caso dei voucher baby-sitter: la cura familiare (delle nonne) si fa reddito

Nel contesto pandemico di chiusura delle scuole, il legislatore dell'emergenza ha previsto che i genitori di bambini sino a 12 anni possano svolgere l'indispensabile funzione di cura, utilizzando speciali congedi parentali ovvero optando la fruizione di contributi pubblici, volti ad acquistare prestazioni di *baby-sitting* <sup>(42)</sup>, affidando i figli a personale contrattualizzato.

La misura è stata diversamente articolata: per il settore privato, è stata disposta a favore di «lavoratori dipendenti del settore privato», «lavoratori iscritti in via esclusiva alla Gestione separata», «lavoratori autonomi non iscritti all'Inps» <sup>(43)</sup>, «dipendenti delle strutture sanitarie private accreditate ex l. n. 502/1992». Invece, nel settore pubblico, è stata riservata ai soli lavoratori direttamente impegnati nell'emergenza sanitaria, nonché nei comparti della sicurezza, difesa e soccorso pubblico <sup>(44)</sup>: ai *civil servants* è stato però garantito un *bonus* di importo superiore <sup>(45)</sup>. Come correttamente osservato <sup>(46)</sup>, la maggiorazione per il settore pubblico pare voler incentivare l'utilizzo del *bonus* baby-sitting, anziché del congedo, per limitare le assenze in comparti strategici nella pandemia.

In effetti, non è la prima volta che il legislatore incentiva i lavoratori (*rectius*, le lavoratrici madri) a recarsi al lavoro, invece che godere di congedi per la cura dei figli: già con la riforma Fornero, era stata introdotta la misura sperimentale dei *childcare voucher*, riservata esclusivamente ed espressamente alle madri lavoratrici, come strumento di

---

<sup>(41)</sup> INL, [\*Relazione annuale sulle convalide delle dimissioni e risoluzioni consensuali delle lavoratrici madri e dei lavoratori padri ai sensi dell'art. 55 del Decreto Legislativo 26 marzo 2001, n. 151\*](#), 2021.

<sup>(42)</sup> B. MASSARA, *Coronavirus, nuovi permessi e congedi per genitori lavoratori*, in *GLav*, 2020, n. 14.

<sup>(43)</sup> Per gli autonomi non iscritti all'Inps, la misura è vincolata alla comunicazione delle casse previdenziali di appartenenza, ex art. 23, commi 1, 3 e 9, d.l. n. 18/2020 conv. con mod. l. n. 27/2020.

<sup>(44)</sup> Art. 25, comma 3, d.l. n. 18/2020 conv. con mod. l. n. 27/2020.

<sup>(45)</sup> Art. 25, comma 3, d.l. n. 18/2020, conv. con mod. l. n. 27/2020: «Per i lavoratori dipendenti del settore sanitario, pubblico e privato accreditato, appartenenti alla categoria dei medici, degli infermieri, dei tecnici di laboratorio biomedico, dei tecnici di radiologia medica e degli operatori sociosanitari, il bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting per l'assistenza e la sorveglianza dei figli minori fino a 12 anni di età, previsto dall'articolo 23, comma 8 in alternativa alla prestazione di cui al comma 1, è riconosciuto nel limite massimo complessivo di 2.000 euro. La disposizione di cui al presente comma si applica anche al personale del comparto sicurezza, difesa e soccorso pubblico impiegato per le esigenze connesse all'emergenza epidemiologica da Covid-19».

<sup>(46)</sup> Per tutti si veda G. PEZZINI, *Il bonus baby-sitter*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale*, ADAPT University Press, 2020, vol. I, p. 249 ss.

conciliazione tra lavoro e cura <sup>(47)</sup>. Il comma 24 dell'articolo 4, legge n. 92/2012 aveva previsto la possibilità «di concedere alla madre lavoratrice, al termine del periodo di congedo di maternità, per gli undici mesi successivi e in alternativa al congedo parentale di cui al comma 1, lettera a), dell'articolo 32 del citato testo unico di cui al decreto legislativo n. 151 del 2001, la corresponsione di voucher per l'acquisto di servizi di *baby-sitting*, ovvero per fare fronte agli oneri della rete pubblica dei servizi per l'infanzia o dei servizi privati accreditati, da richiedere al datore di lavoro».

Il sostegno economico alle madri che «in alternativa al congedo parentale» avessero inteso ritornare al lavoro «al termine del periodo di congedo di maternità» era volto a farle rientrare subito, a retribuzione piena, con addirittura un beneficio economico, idoneo a compensare il periodo di congedo parentale paterno indennizzato al 30% e fruibile anche a ore <sup>(48)</sup>, con un'agile alternanza tra il padre e il servizio di *baby-sitting*, acquistato attraverso i buoni lavoro.

Sebbene le ragioni sottostanti alle previsioni in esame siano apparentemente diverse (il voucher Fornero si iscriveva in un quadro di sostegno alle madri di nuclei familiari non abbienti, mentre il *bonus* “cura Italia” è una misura emergenziale, erogata senza criteri soggettivi, in base al lavoro svolto dal genitore percipiente) un tratto comune c'è e pare risiedere nel tentativo di far preferire il lavoro alla cura, attraverso l'incentivo economico <sup>(49)</sup>.

Tale leva ha funzionato, perché – senza considerare le domande respinte, annullate e seguite da rinuncia – il *bonus* è stato richiesto da circa 720 mila persone: stando ai dati diffusi dall'Inps, 620mila richieste sono arrivate nel settore privato, 100mila da quello pubblico. Tali richieste sono il doppio rispetto alle 310mila istanze per il congedo genitoriale Covid.

Dal lato dei committenti, ad avanzare la richiesta di usare il *bonus* sono state soprattutto donne <sup>(50)</sup>.

Guardando invece ai prestatori di lavoro pagati con il Libretto famiglia, ecco emergere la sorpresa: l'esercito dei baby-sitter è un'armata di anziane e anziani; quasi 350mila di oltre 60 anni d'età e ben 100mila addirittura *over 70*.

La distribuzione per genere vede le donne protagoniste, con oltre l'80% dei voucher staccati; i circa 120mila uomini beneficiari sono per la metà ultrasettantenni.

L'arcano è presto svelato: le famiglie richiedenti il *bonus* baby-sitter Covid, lo hanno utilizzato rivolgendosi per lo più ai nonni e, tra questi, di preferenza alle nonne <sup>(51)</sup>.

---

<sup>(47)</sup> Sul tema sia consentito il rinvio a A. ZILLI, (*Più*) tempo di lavoro e (meno) tempo di cura: i nuovi voucher per la conciliazione, in S. SERAFIN, M. BROLLO (a cura di), *Donne, politica e istituzioni: il tempo delle donne*, Forum, 2013, p. 153.

<sup>(48)</sup> In recepimento della direttiva sui congedi parentali (2010/18/UE dell'8 marzo 2010, che abroga la precedente direttiva 96/34/CE), si modifica l'art. 32 del Testo Unico sulla maternità e paternità (d.lgs. n. 151/2001), permettendo – dal 1° gennaio 2013 – l'utilizzo dei congedi parentali anche in modo frammentato, cioè “su base oraria”. In precedenza, la prassi amministrativa dell'Inps consentiva l'uso dei congedi parentali frazionato fino all'intera giornata lavorativa, ma *non* per singole ore. L'attuazione della previsione legale è demandata alla contrattazione collettiva (solo) di livello nazionale.

<sup>(49)</sup> Ampiamente sul tema G. PEZZINI, *op. cit.*, p. 260.

<sup>(50)</sup> Sono donne il 78% dei richiedenti il congedo Covid, il 70% dei richiedenti il *bonus* nel settore privato e il 61% nel pubblico.

<sup>(51)</sup> Per una indagine sulla figura dei progenitori si veda A.L. ZANATTA, *I nuovi nonni. Una risorsa cruciale per le famiglie di oggi*, il Mulino, 2013.

Lo conferma *indirettamente* la prassi dell'Istituto previdenziale, che ha riconosciuto la possibilità di retribuire il lavoro svolto dai familiari, superando la presunzione di gratuità delle prestazioni di lavoro rese in ambito domestico, salvo si trattasse di familiari conviventi con il richiedente e, ovviamente, di soggetti titolari della responsabilità genitoriale (genitore, anche se non convivente, separato/divorziato) <sup>(52)</sup>.

Dieci anni fa, al fine di incentivare l'acquisizione di servizi per l'infanzia tracciabili, lo strumento tecnicamente utilizzato era stato quello dei voucher *ex* decreto legislativo n. 276/2003 <sup>(53)</sup>. Oggi, il legislatore prevede che le prestazioni siano erogate tramite il Libretto Famiglia, istituito *ex* legge n. 96/2017 nella conversione del decreto-legge n. 50/2017 (articolo 54 *bis*).

Sicché, è possibile valutare anche l'impatto economico dell'operazione: l'importo totale, erogato tramite la piattaforma dell'Inps, è stato di 664,6 milioni di euro; poiché il lavoro occasionale familiare è retribuito 10 euro per ora di lavoro, si tratta di 66,46 milioni di ore di lavoro, equivalenti a 384 mila lavoratori full-time all'interno di un unico mese.

La attuale disciplina del lavoro occasionale, introdotta in modo rocambolesco, non è però riuscita a intercettare il milione e più di lavoratori e, soprattutto, lavoratrici, precedentemente retribuiti per voucher, da ultimo nella modalità selvaggia individuata nel *Jobs Act* <sup>(54)</sup>.

Paradossalmente, la pandemia e il correlato *bonus* per servizi ha fatto finalmente decollare il Libretto Famiglia: la speranza è che, archiviata la parentesi del lavoro dei nonni e delle nonne, il lavoro occasionale "genuino" possa trovare uno spazio, riuscendo ad intercettare i bisogni prima soddisfatti attraverso il ricorso ai voucher.

L'alternativa è che, esauriti gli emolumenti pubblici, il Libretto Famiglia ricada nel dimenticatoio e che il lavoro di cura ritorni in ampia parte sulle spalle delle donne e, dall'altro, nel sommerso, da cui si era faticosamente affrancato.

#### 4. *Old, but not gold*

Si è qui tentato di dar conto della condizione delle donne nel mercato del lavoro, in particolare focalizzando l'attenzione su come il procedere del tempo carichi la popolazione femminile del lavoro di cura.

Nella pandemia la situazione è letteralmente esplosa, perché sono venuti a mancare i luoghi di accudimento diurni per bambini, anziani e/o persone con disabilità. A tale carenza si è fatto fronte con il lavoro da remoto e, per il personale direttamente impegnato nella emergenza sanitaria, con lo strumento dei voucher di cura. In una curiosa spirale, il lavoro, di regola gratuito, prestato dalle nonne e dai nonni, è stato retribuito, emergendo in tutta la sua immensa quantità, che pure rappresenta solo la punta dell'iceberg del welfare all'italiana.

---

<sup>(52)</sup> INPS, circ. n. 73/2020.

<sup>(53)</sup> Sul punto, si veda A. ZILLI, *Accessorio a chi? Lavorare per voucher dopo il d.lgs. 81/2015*, in LG, 2015, n. 12.

<sup>(54)</sup> Sia consentito il rinvio a A. ZILLI, *L'inclusione sociale attraverso i voucher per prestazioni di lavoro accessorio*, in M. BROLLO, C. CESTER, L. MENGHINI (a cura di), *Legalità e rapporti di lavoro. Incentivi e sanzioni*, EUT Edizioni Università di Trieste, 2016, p. 93.

Nella coorte compresa tra 25 e 44 anni d'età, l'occupazione femminile massima si registra tra le donne sole (78,3%), con differenze di genere irrisorie, che iniziano a farsi sentire già per chi vive in una coppia senza figli, in cui il tasso di occupazione maschile sale di 7,6 punti percentuali, mentre quello femminile scende di 8,2 punti.

L'ecatombe occupazionale riguarda le donne in coppia con figli, ove la differenza di genere sale ulteriormente fino al 33,1%. Più elevato è invece il tasso di occupazione delle madri sole, che si attesta al 65,4%: la mancanza di una scelta alternativa le trattiene al lavoro.

La coppia, e non la culla, è dunque la tomba dell'occupazione femminile. Nel corso della vita gli uomini lavorano molto di più delle donne fuori casa; tuttavia, le donne fanno assai di più in casa, e sempre di più a mano a mano che l'età avanza.

Nei Paesi in cui uomini e donne lavorano più o meno per lo stesso numero di ore (Norvegia, Germania, Austria, Paesi Bassi), il *gender pay gap* è comunque elevato, perché la parità del carico orario è realizzata attraverso la divisione dei ruoli propria del modello *male breadwinner/female part-time earner*. In questi Stati, infatti, i tassi di occupazione femminili sono molto elevati e del tutto in linea con i tassi di occupazione maschili, ma sono altrettanto ampie le quote di donne che lavorano a tempo parziale, facendosi carico del ruolo di cura. Il sistema prevede, a compensazione, un forte welfare statale, con assegni genitoriali assai generosi <sup>(55)</sup> e una previdenza basata su tre pilastri (pubblico, integrativo aziendale e integrativo volontario) che evitano la povertà senile.

Il modello *dual earner/dual career* <sup>(56)</sup>, con una distribuzione paritaria dei carichi di lavoro retribuito e non retribuito, è ad oggi un mero esercizio teorico, molto faticoso se non impossibile nei Paesi (mediterranei) in cui o le donne affrontano carichi di lavoro elevatissimi (raddoppiando l'impegno orario), oppure riducono o rinunciano all'impiego retribuito, condannandosi a una vita di dipendenza economica e a una vecchiaia in miseria <sup>(57)</sup>.

L'auspicata revisione dei congedi genitoriali <sup>(58)</sup> non pare sufficiente a scardinare la situazione attuale, per la quale, più che una spinta gentile e a costo zero, serve un vero e proprio *choc*, che letteralmente “costi quel che costi”.

---

<sup>(55)</sup> M. NALDINI, *Modelli e politiche sociali a sostegno dell'infanzia*, in *Minorigiustizia*, 2018, n. 3, pp. 23-35; G. BOESSO, A. VERNIZZI, *Il riconoscimento dei carichi di famiglia nell'IRPEF in Italia e in Europa: alcune proposte per l'Italia*, in *Economia pubblica*, 2001, n. 5, pp. 5-47.

<sup>(56)</sup> Il modello, ben descritto da J.C. GORNICK, M.K. MEYERS, *Building the Dual Earner/Dual Career Society: Policy Developments in Europe*, CES Working Paper, 2001, n. 82, si riferisce a un assetto sociale ed economico in cui uomini e donne si impegnano simmetricamente sia nel lavoro retribuito nel mercato del lavoro, sia nel lavoro domestico non retribuito. La capacità di equilibrio delle responsabilità familiari e di mercato, e di ripartire equamente la cura, dovrebbe essere sorretto e facilitato dalle politiche pubbliche.

<sup>(57)</sup> V. FILÌ, *La sostenibilità del sistema pensionistico italiano tra equilibri ed equilibrismi*, in *MGL*, 2018, n. 1, pp. 25-37; O. BONARDI, *Non è un paese per vecchie. La riforma delle pensioni e i suoi effetti di genere*, in *RDSS*, 2012, n. 3, pp. 513-553.

<sup>(58)</sup> F. MARINELLI, *Gender gap e mercato del lavoro alla luce della pandemia: il “punctum dolens” è la ripartizione tra i generi dei compiti di cura genitoriale*, in *RIDL*, 2021, n. 1, I, pp. 65-82.

Va certamente accolta in termini positivi l'attenzione del *Recovery Plan* rispetto al potenziamento dei servizi di cura e alla riduzione dei forti divari di opportunità di assistenza ed educazione che caratterizzano il nostro Paese <sup>(59)</sup>: insieme a queste opportune azioni, restano da aggredire pregiudizi e stereotipi, che impediscono alle donne *silver* <sup>(60)</sup> di godere di una meritata età dell'oro.

---

<sup>(59)</sup> P. CERULLO, *Recovery Plan, PNRR e Gender Gap*, in *LDE*, 2021, n. 2.

<sup>(60)</sup> Per la definizione di lavoratori anziani, si rinvia all'intervento di G. PEZZINI, *Il lavoratore anziano: un personaggio in cerca di autore*, in questo volume.

## Il welfare invisibile: lo sfruttamento legale e illegale delle colf e badanti

di Gianluca Picco

**Abstract** – Il contributo propone una riflessione sulla specialità delle regole del lavoro domestico, partendo dai dati del fenomeno e dell'alto tasso di irregolarità presente in questo ambito, nonostante l'importanza rivestita dall'apporto lavorativo delle badanti. L'A. si sofferma, inoltre, sui meccanismi ammessi dall'ordinamento di contenimento del costo del lavoro delle lavoratrici domestiche e sulle difficoltà di contrastare il loro sfruttamento. Da ultimo, considerato che questo settore è stato trascurato dal legislatore anche durante la fase emergenziale, si sviluppano alcune proposte *de iure condendo* per il superamento dell'irregolarità e il miglioramento delle condizioni di lavoro delle migliaia di badanti presenti nel nostro Paese.

**Abstract** – The essay suggests a reflection on the peculiarity of the rules of domestic work, beginning from related data and the high rate of irregular work in this sector, despite the importance of the work contribution of caregivers. The Author focuses on the legal methods of containing labor costs of domestic workers and on the difficulties in contrasting their illegal exploitation. Lastly, considering that this area was also neglected by the lawmaker during the pandemic period, some proposals *de iure condendo* are included towards overcoming irregular work and to improve work conditions of thousand of caregivers in Italy.

**Sommario:** 1. Premessa. – 2. L'alto tasso di irregolarità del lavoro domestico e di cura in Italia. – 3. Lo sfruttamento “legale” delle lavoratrici domestiche. – 4. ...e lo sfruttamento illegale. – 5. Alcune considerazioni conclusive.

### 1. Premessa

Il lavoro domestico e di cura rappresenta una realtà molto radicata nel tessuto economico-sociale del nostro Paese, seppur sia ancor'oggi caratterizzato da “sacche di specialità” e da una “impermeabilità” al diritto, che si traducono in una sua parziale invisibilità e nella perdita di potere negoziale, economico e di tutela da parte di chi lo svolge.

Storicamente, il lavoro domestico e di cura non è mai stato considerato come gli altri, rimandando all'idea di una condizione di dipendenza piuttosto che di un mestiere o, comunque, di un mestiere che non riesce a scrollarsi di dosso una componente di subalternità <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> G. BASCHERINI, S. NICCOLAI, *Regolarizzare Mary Poppins. Lavoro nello spazio domestico e qualità della cittadinanza*, in *RDSS*, 2010, n. 3, p. 504.

La laconicità del diritto all'interno delle mura domestiche si può ben esprimere parafrasando Carlo Arturo Jemolo, secondo cui la famiglia è quell'isola che il diritto può solo lambire <sup>(2)</sup>; infatti, «il mare del diritto non riesce a superare le alte scogliere che proteggono i contesti familiari, e ciò vale anche per i rapporti di lavoro» <sup>(3)</sup>. In altre parole, i rapporti di lavoro in ambito domestico sembrano attingere più alle regole etiche e morali o della tradizione che a quelle presenti nel nostro ordinamento lavoristico <sup>(4)</sup>.

Le peculiarità dell'ambito domestico, nel quale le prestazioni vengono svolte, hanno indotto il legislatore a modulare diversamente le regole dei rapporti di lavoro, talvolta anche derogando al rigido statuto “classico” del lavoro subordinato, manifestando un chiaro *favor* nei confronti di quel particolare datore di lavoro che è la famiglia. A tal proposito, la Corte costituzionale ha individuato il tratto di specialità del lavoro domestico nel fatto che «non è prestato a favore di un'impresa avente, nella prevalenza dei casi, un sistema di lavoro organizzato in forma plurima e differenziata, con possibilità di ricambio o di sostituzione di soggetti», bensì «di un nucleo familiare ristretto e omogeneo; destinato, quindi, a svolgersi nell'ambito della vita privata quotidiana di una limitata convivenza» <sup>(5)</sup>.

Così, le specificità del lavoro domestico hanno portato a rendere giustificata una disciplina normativa del tutto peculiare, fino a spingere il Giudice delle leggi a ritenere legittima l'inapplicabilità del divieto di licenziamento della lavoratrice madre sul presupposto che le sue implicazioni pratiche eccedono i limiti della «ragionevole tollerabilità di una famiglia media» <sup>(6)</sup>.

Più approfonditamente, la specialità del lavoro domestico ha portato all'adozione di una tecnica legislativa c.d. sottrattiva <sup>(7)</sup>, che prevede la non applicazione delle tutele riconosciute agli altri lavoratori, in quanto non sarebbe tollerabile per una famiglia media l'estensione meccanica degli obblighi imposti ai datori di lavoro “professionali”. Senza pretese di esaustività, in questa sede si ricorda l'esclusione del lavoro domestico dalla disciplina sui licenziamenti individuali (articolo 4, comma 1, legge n. 108/1990); l'inapplicabilità del divieto di licenziamento fino al compimento di un anno di età del bambino (articolo 62, comma 1, decreto legislativo n. 151/2001) e del divieto di licenziamento per causa di matrimonio (articolo 35, comma 9, decreto legislativo n. 198/2006); l'esclusione del diritto ai congedi parentali (*ex* articolo 32, decreto legislativo n. 151/2001); l'inapplicabilità, in determinati casi, delle disposizioni in tema di orario normale settimanale, durata massima, lavoro straordinario, riposo

---

<sup>(2)</sup> C.A. JEMOLO, *La famiglia e il diritto*, in AA.VV., *Annali del Seminario giuridico dell'Università di Catania*, Jovene, 1948, p. 241.

<sup>(3)</sup> Così C. DE MARTINO, *Chi bada alle badanti? La specialità del lavoro domestico alla prova del Covid-19*, in *DLRI*, 2021, n. 169, p. 54.

<sup>(4)</sup> Cfr. anche G. DE SIMONE, *I lavoratori domestici come attori della conciliazione*, in M.V. BALLESTRERO, G. DE SIMONE (a cura di), *Persone, lavori, famiglie: identità e ruoli di fronte alla crisi economica*, Giappichelli, 2009, p. 63, che definisce il lavoro domestico quale «fattispecie negletta del diritto del lavoro», denunciando anche una scarsa riflessione dottrinale sulla tematica.

<sup>(5)</sup> Così C. cost. 23 dicembre 1987, n. 585, in *MGL*, 1988, I; ma in questa direzione si veda anche C. cost. 13 febbraio 1974, n. 27.

<sup>(6)</sup> C. cost. 15 marzo 1994, n. 86, in *RIDL*, 1994, II, p. 439.

<sup>(7)</sup> F. BASENGHI, *Il lavoro domestico*, Giuffrè, 2000, p. 211; ma si veda anche C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 57.



giornaliero, pause e lavoro notturno (ai sensi dell'articolo 17, comma 5, decreto legislativo n. 66/2003); nonché l'inapplicabilità del decreto legislativo n. 81/2008 in tema di salute e sicurezza sui luoghi di lavoro <sup>(8)</sup>).

Inoltre, ed è questo il profilo di maggior interesse nel presente contributo, l'ordinamento sembra quasi "tollerare" l'ampia diffusione del lavoro irregolare in questo settore, molto più che in altri, manifestando un'inerzia punitiva che si può spiegare solo in relazione alla particolare funzione di cura dei soggetti deboli (anziani, disabili e bambini), suppletiva del welfare pubblico, a cui le lavoratrici domestiche assolvono <sup>(9)</sup>.

Infatti, il continuo e inesorabile invecchiamento della popolazione <sup>(10)</sup>, unitamente alla crisi del welfare pubblico, hanno reso necessitata l'adozione di strumenti impropri di welfare privato <sup>(11)</sup>; da qui l'utilizzo di manodopera a basso costo, con turni di lavoro molto pesanti, con pochi riposi, quasi sempre conviventi con il beneficiario dell'assistenza e sovente anche con importanti responsabilità sotto il profilo sanitario. Si è così sviluppato «un pezzo di welfare a metà tra la famiglia e il mercato, con pochi diritti per tutti i soggetti coinvolti» <sup>(12)</sup>, parallelo a quello formale, di fatto invisibile e che si basa su un sistema di sfruttamento che a differenza di altri settori – come quello agricolo – sembra quasi sconosciuto o comunque non trova la stessa considerazione <sup>(13)</sup>. Lo si può definire anche come una sorta di sfruttamento "bianco" <sup>(14)</sup>, addebitale alle famiglie, di cui se ne parla poco in dottrina e tollerato dallo Stato proprio perché colma le lacune e le inefficienze di cui quest'ultimo si rende responsabile, sia nella cura

---

<sup>(8)</sup> Quanto a quest'ultimo profilo, già il d.lgs. n. 626/1994 aveva escluso dal suo ambito di applicazione il lavoro domestico, imponendo alla giurisprudenza di attingere, seppur faticosamente, una tutela nel d.P.R. n. 547/1955, nella convinzione che l'esclusione dei lavoratori domestici nell'ambito di applicabilità del d.lgs. n. 626/1994 non comportasse in alcun modo l'abrogazione implicita delle precedenti previsioni legislative in materia che già si applicavano alla menzionata categoria, quale appunto il d.P.R. n. 547/1955 che restava pienamente vigente. L'esclusione è stata poi confermata dall'attuale d.lgs. n. 81/2008, con abrogazione contestuale anche del d.P.R. n. 547/1955; così, ad oggi la tutela prevenzionistica dagli infortuni resta legata solo all'art. 6, l. n. 339/1958 (tuttora vigente), il quale pone l'obbligo per il datore di lavoro di assicurare alla lavoratrice un ambiente di lavoro non nocivo sia sul piano squisitamente fisico, sia sul piano morale e di tutelarne la salute particolarmente qualora vi siano in famiglia fonti di infezione.

<sup>(9)</sup> Così C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 54. In questo scritto si userà il femminile, in quanto la maggioranza del personale impiegato nel lavoro domestico è infatti di sesso femminile.

<sup>(10)</sup> L'Italia è il Paese europeo con il più alto numero di anziani e con l'età media più elevata (46,7 anni), dove gli *over 65* rappresentano il 22,8% della popolazione, contro una media europea del 20,3%. La percentuale di persone con almeno 80 anni è invece del 7,2%, mentre in Europa è del 5,7% (dati Eurostat, 2019).

<sup>(11)</sup> M. AMBROSINI, *Immigrazione irregolare e welfare invisibile*, il Mulino, 2013, p. 37 nota che le ricerche sociologiche hanno dimostrato che talvolta la necessità di mantenere l'anziano nel suo ambiente domestico, assicurandogli un'assistenza personalizzata, induce le famiglie ad assumere un'assistente familiare, anche se economicamente in grado di affidarlo ad una struttura residenziale.

<sup>(12)</sup> Così C. SARACENO, *Badanti. Il Welfare che viene dall'Est – Il Welfare delle badanti*, in *La Repubblica*, 23 maggio 2019.

<sup>(13)</sup> Cfr. M. AMBROSINI, *op. cit.*, pp. 140-141, laddove riferisce del fenomeno della intermediazione irregolare di manodopera anche nel settore dei servizi domestici, con costi di intermediazione che variano in base alle mansioni da svolgere (inferiori per le mansioni più faticose, come quelle di assistente familiare; superiori per le mansioni di collaboratrice familiare).

<sup>(14)</sup> Così C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 61.

delle persone non autosufficienti sia nella previsione di misure di conciliazione tra lavoro e vita privata delle lavoratrici domestiche <sup>(15)</sup>.

Si segnala, infine, che nel settore dei servizi domestici l'offerta di lavoro ha alimentato la domanda, in quanto le badanti offrono la propria disponibilità a lavorare, anche a basso costo, senza versamenti contributivi e protezione contrattuale (una sorta di "nero" volontario). Anche se, quello delle badanti è un mercato maturo sul lato dell'offerta, con un bassissimo *turnover*, senza dinamica evolutiva e in costante invecchiamento, oltre a non essere particolarmente dotato di competenze digitali, utili all'uso di nuove tecnologie assistive.

## 2. L'alto tasso di irregolarità del lavoro domestico e di cura in Italia

Prima di passare all'esame delle diverse forme di sfruttamento del lavoro domestico in Italia, è di estremo interesse l'analisi di alcuni dati riportati nel *Rapporto annuale sul lavoro domestico* (2021), redatto dall'Osservatorio nazionale Domina, per capire le dimensioni del fenomeno in Italia.

Innanzitutto, si registra una continua crescita del numero delle badanti (+7,5% rispetto al 2020), seppur in presenza di un calo generale del numero delle lavoratrici domestiche (secondo gli ultimi dati Inps disponibili del 2020 i lavoratori domestici sono oltre 920 mila); inoltre, il 68,8% delle lavoratrici domestiche sono straniere (spesso titolari di elevati livelli di istruzione) e vi è una differenza di genere, in quanto le donne rappresentano ben l'87,6%.

Nonostante dal 2012 il numero di straniere sia costantemente calato, i dati del Rapporto citato considerano solo le lavoratrici regolari e, tenendo a mente l'alto tasso di irregolarità nel settore <sup>(16)</sup>, è verosimile che il numero di straniere sia in realtà molto più alto rispetto a quello denunciato, condizionato anche dalle politiche migratorie. Infatti, tale dato tende a crescere in presenza di regolarizzazioni, in quanto il lavoro domestico viene considerato dalle migranti come un modo per acquisire il permesso di soggiorno, che consente successivamente di svolgere altre e migliori occupazioni <sup>(17)</sup>. Non a caso infatti nel 2012, con la sanatoria di cui all'articolo 5, decreto legislativo

---

<sup>(15)</sup> A tal proposito cfr. A.M. BATTISTI, *Working carers. Misure di conciliazione vita-lavoro*, in MGL, 2019, n. 1, p. 84; ma si veda anche G. DE SIMONE, *Conciliare lavori e famiglie. Differenze virtuose e differenze perniciose in tema di tassazione dei redditi da lavoro e di sistemi pensionistici*, in LD, 2009, n. 2, p. 269 ss.

<sup>(16)</sup> Per un esempio cfr. anche C. SANTORO, *L'abuso del lavoro domestico*, in Boll. ADAPT, 24 aprile 2017.

<sup>(17)</sup> Di questo sembra perfettamente consapevole anche il legislatore emergenziale del d.l. n. 34/2020, laddove per la sanatoria di cui all'art. 103 non ha previsto né un limite minimo di ore di lavoro, né una durata minima del contratto di lavoro, per ottenere la conversione del permesso di soggiorno temporaneo in permesso di soggiorno per motivi di lavoro. Di tal modo, è evidente che il cittadino extracomunitario abbia tutto l'interesse ad accettare un qualunque lavoro nei tre settori oggetto della sanatoria (agricoltura, allevamento e zootecnia, pesca e acquacoltura e altre attività connesse; assistenza alle persone affette da patologie o *handicap* che limitano l'autosufficienza; lavoro domestico di sostegno al bisogno familiare), anche se poi il suo sogno migratorio lo porta a svolgere tutt'altra professione negli anni a venire. In tal senso si veda anche S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene, 2020, p. 36 ss.

n. 109/2012, si è registrato un picco di lavoratrici domestiche, seguito negli anni successivi da una costante diminuzione del numero degli addetti nel settore <sup>(18)</sup>, nonostante il noto e costante invecchiamento della popolazione: il calo ha riguardato tutte le componenti di origine straniera <sup>(19)</sup>, mentre le lavoratrici italiane hanno registrato un incremento del 29,6%. Anche l'ultima sanatoria, inserita nel c.d. decreto rilancio (decreto-legge n. 34/2020), ha portato ben 176.848 domande da parte di lavoratrici domestiche, ossia l'85% delle domande presentate <sup>(20)</sup>. In questo caso la corsa alla regolarizzazione si è resa necessaria per fronteggiare la forte domanda determinata dall'emergenza sanitaria derivante dalla diffusione del virus SARS-CoV-2, nonché per spostarsi per le «comprovate esigenze lavorative» richieste dalle autocertificazioni, nelle quali era necessario indicare anche le generalità del datore di lavoro, dovendo diversamente autodenunciare la propria situazione di irregolarità <sup>(21)</sup>. Quanto alla diffusione di tale fenomeno, dal Rapporto annuale sul lavoro domestico dell'Istat <sup>(22)</sup> emerge che per l'anno 2018 si è registrato nel settore un tasso di irregolarità pari al 57,6% <sup>(23)</sup>, più di qualsiasi altro settore rilevato dall'Istituto (che si attesta al 12,9%); a tal proposito si è pure stimato che se tutte le 2 milioni di lavoratrici del settore fossero regolarmente registrate nelle casse previdenziali, potrebbero generare un gettito fiscale pari a 3,6 milioni di euro (contro gli attuali 1,5 milioni di euro).

Di fronte a questi significativi numeri va notato che se il lavoro nero extra-domestico è accompagnato da un generalizzato stigma sociale (oltre alle pesanti conseguenze sanzionatorie sotto il profilo più squisitamente giuridico), la stessa cosa non può certo dirsi per il lavoro irregolare nell'ambito domestico e di cura. Infatti, da un lato, l'opinione pubblica tende a riconoscere il disvalore della condotta del datore di lavoro extra-domestico irregolare, il quale finisce per danneggiare non solo il lavoratore, ma anche l'intera collettività (quantomeno in termini di minor gettito fiscale e contributivo), dall'altro lato la stessa recriminazione non sembra affatto ravvisarsi nel caso in cui il rapporto irregolare abbia ad oggetto prestazioni di cura e badanza, quasi ad essere ritenuto socialmente più accettabile che una lavoratrice domestica possa lavorare senza garanzie e tutele.

Dagli anni Settanta nel nostro Paese il lavoro domestico non viene più considerato come lo strumento che «permette alle donne di ceto medio e alto di mantenere il

---

<sup>(18)</sup> Dal Rapporto annuale 2019 dell'Osservatorio nazionale Domina emerge che nel periodo 2012-2018 il calo sia stato del 15,2%, proseguito anche nel 2019 nella misura del 1,8% (Rapporto annuale 2020 dell'Osservatorio nazionale Domina).

<sup>(19)</sup> Il calo delle lavoratrici domestiche si può spiegare proprio considerando che, dopo essersi regolarizzate, le stesse vanno alla ricerca di lavori più remunerativi e meno faticosi, tenuto conto che il lavoro in coabitazione è logorante e difficile da reggere a lungo. In questo senso si veda S. PASQUINELLI, *Le badanti in Italia: quante sono, chi sono, cosa fanno*, in S. PASQUINELLI, G. RUSMINI (a cura di), *Badare non basta. Il lavoro di cura: attori, progetti, politiche*, Ediesse, 2013, p. 52 ss.; ma si veda anche C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 59.

<sup>(20)</sup> I dati sono stati reperiti sul sito del Ministero dell'interno. Sulla sanatoria di cui al d.l. n. 34/2020 si veda *amplius* E. GONNELLI, *La regolarizzazione dei lavoratori migranti come intervento straordinario per far fronte all'emergenza sanitaria da Covid-19*, in *LLI*, 2021, n. 1, p. 33 ss.

<sup>(21)</sup> Nel solo mese di marzo 2020 tra le lavoratrici domestiche vi è stato un inserimento di ben 20.041 unità. Si veda sul punto Osservatorio nazionale Domina 2020, p. 249.

<sup>(22)</sup> Cfr. ISTAT, [Occupazione regolare, irregolare e popolazione: Tassi di irregolarità](#).

<sup>(23)</sup> Così distribuito: 20,3% nel Nord-Est; 29,9% nel Nord-Ovest; 28,2% nel Centro; 21,6% nel Sud e nelle Isole.

proprio *status*»<sup>(24)</sup>, bensì la soluzione “fai da te” impiegata anche dalle famiglie meno benestanti per accudire le persone anziane, tenuto altresì conto dello scarso sviluppo dei servizi pubblici di cura<sup>(25)</sup>, sebbene l’invecchiamento della popolazione, l’ingresso delle donne nel mercato del lavoro extra-domestico, il cambiamento degli assetti familiari, la bassa natalità e la mobilità dei giovani dovrebbero suggerire al decisore politico il contrario<sup>(26)</sup>.

Per altro verso, si aggiunga che l’ammontare dei trattamenti di pensione, che in molti casi ha permesso di accedere all’assistenza privata, è destinato inevitabilmente a diminuire, a causa di fattori quali la precarizzazione dei lavoratori, l’ingresso tardivo nel mondo del lavoro, le interruzioni di carriera, l’innalzamento dell’età pensionabile e il criterio di calcolo contributivo. Pertanto, presumibilmente, nel prossimo futuro aumenterà non solo il numero di anziani, ma anche il numero di anziani poveri.

Nel welfare “fai da te” il grado di soddisfazione dei bisogni di cura dipende principalmente dal costo del lavoro di cura<sup>(27)</sup>: più è basso il costo del lavoro, più le famiglie vi possono accedere<sup>(28)</sup>.

La privatizzazione dei servizi di cura ha portato a incrementare le disuguaglianze: da un lato, vi sono le persone che effettivamente possono permettersi di scegliere il servizio in grado di soddisfare meglio le proprie esigenze; dall’altro lato, vi sono le persone (la maggioranza) che devono ricercare un’opzione economicamente sostenibile, eventualmente anche nel mercato irregolare. Di conseguenza, nel nostro ordinamento sono state elaborate diverse tecniche per contenere i costi del lavoro di cura, c.d. anche sfruttamento legale delle lavoratrici domestiche, per differenziarlo dallo sfruttamento illegale, che può finanche assumere connotati penali quando sussistono i requisiti costitutivi della fattispecie criminosa di cui all’articolo 603-*bis* c.p.<sup>(29)</sup>.

---

<sup>(24)</sup> R. SARTI, «Badante»: una nuova professione? Luci e ombre di una trasformazione in atto, in R. MAIONI, G. ZUCCA (a cura di), *Viaggio nel lavoro di cura. Chi sono, cosa fanno e come vivono le badanti che lavorano nelle famiglie italiane*, Ediesse, 2016, p. 201.

<sup>(25)</sup> Per approfondimenti sul welfare “fai da te” si rinvia a S. BORELLI, *Who cares? La (mancanza di) dignità sociale per il lavoro di cura*, in *VTDL*, 2020, n. 3, p. 653 ss.

<sup>(26)</sup> Anche gli effetti dei cambiamenti climatici, delle calamità naturali, del degrado ambientale e dell’inquinamento tendono ad accrescere in modo sproporzionato la pressione sulla salute degli anziani, con conseguente maggiore necessità di assistenza sanitaria e di altri servizi di assistenza o sostegno. Per approfondimenti si veda COMMISSIONE EUROPEA, *Libro verde sull’invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni*, 27 gennaio 2021, COM(2021)50, laddove si prevede anche che nell’UE-27 il numero di persone potenzialmente bisognose di assistenza a lungo termine aumenterà da 19,5 milioni nel 2016 a 23,6 milioni nel 2030 e a 30,5 milioni nel 2050.

<sup>(27)</sup> Così S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, in *LD*, 2021, n. 2, p. 286, la quale riporta i dati del Rapporto dell’Osservatorio Domina (2020), dove emerge che, senza il supporto della famiglia, solo il 6% dei pensionati non-autosufficienti potrebbe permettersi una badante.

<sup>(28)</sup> Allo stesso tempo, stima il Rapporto dell’Osservatorio Domina (2020), che il welfare “fai da te”, ossia la spesa privata delle famiglie in questo campo, permette allo Stato di risparmiare ben 10,9 miliardi di euro: questo sarebbe il costo legato all’ospitare all’interno di strutture pubbliche tutti gli anziani non autosufficienti accuditi da assistenti familiari. Al proposito si veda anche M.V. BALLESTRERO, *La conciliazione tra lavoro e famiglia. Brevi considerazioni introduttive*, in *LD*, 2009, n. 2, p. 161 ss.; S. BARUTTI, S. CAZZANTI, *L’assistenza alle persone non autosufficienti. La funzione di cura tra forme di tutela esistenti e nuove prospettive*, in *LD*, 2010, n. 2, p. 255 ss.; P. BOZZAO, *Le questioni di genere nella protezione sociale del lavoro discontinuo*, in *LD*, 2010, n. 3, p. 399 ss.

<sup>(29)</sup> Così S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 287.

La presenza di forme di sfruttamento, legali o meno, trova riscontro anche nei dati relativi al *turnover* nell'ambito del lavoro domestico e di cura: esso è considerato da molte solo quale occupazione transitoria, cioè un impiego "povero" in attesa di qualcosa di meglio <sup>(30)</sup>. Sfruttamento del lavoro di cura e badanza che viene inoltre alimentato dalla diffusa svalutazione di tale attività, che spesso e volentieri non viene neppure considerata un lavoro vero e proprio, in quanto è un'attività semplice, che non richiede una preparazione specifica ed è svolta gratuitamente dalle donne all'interno della famiglia, secondo la c.d. divisione socio-sessuata del lavoro <sup>(31)</sup>.

Insomma, le ragioni della vasta presenza di fenomeni di irregolarità in questo settore non sono solo sociologiche-giuridiche, ma sono riconducibili in larga parte anche alla funzione suppletiva del welfare statale che le lavoratrici domestiche assolvono e che, in un certo qual modo, rende quasi necessaria una compressione dei diritti individuali per la tenuta sociale del Paese. Sotto il primo profilo, vi è l'antica convinzione che il rapporto di lavoro delle domestiche debba essere pervaso da un senso di "benevolenza" del datore di lavoro e che tale rapporto «meglio viene regolato fra i privati», senza intrusioni da parte dello Stato <sup>(32)</sup>; sotto il secondo profilo, invece, è stato icasticamente evidenziato che l'ordinamento italiano, adottando «una versione piuttosto rozza del principio di sussidiarietà», è come se dicesse alle famiglie: «noi non siamo in grado di fare molto per l'assistenza agli anziani che perdono l'autosufficienza e che rimangono spesso per vari anni a vostro carico; vi diamo però del denaro, affinché vi organizziate per vostro conto. Non faremo storie e soprattutto non ci impicceremo delle modalità con cui deciderete di gestire l'assistenza al vostro congiunto» <sup>(33)</sup>.

La persistenza dei rapporti di lavoro irregolare nel settore non è certo dovuta solo alla già menzionata tolleranza da parte dello Stato, ma anche alle fisiologiche difficoltà nel controllare il luogo di lavoro, alla presenza di datori di lavoro poco strutturati e scarsamente formalizzati <sup>(34)</sup>, nonché alla «convergenza di interessi fra datore di lavoro e lavoratore nel mantenere il rapporto di lavoro nell'informalità» <sup>(35)</sup>, soprattutto se le lavoratrici si trovano irregolarmente all'interno del nostro Paese. Pertanto, sovente le lavoratrici domestiche si ritrovano esposte ad un duplice livello di ricattabilità, quali donne e migranti, che aggiungono alla precarietà lavorativa e all'assenza di garanzie

---

<sup>(30)</sup> Anche la Commissione europea, nel *Libro verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni*, cit., ha rilevato che «è difficile assumere e trattenere personale qualificato nelle attività di assistenza a lungo termine, date le basse retribuzioni e le difficili condizioni di lavoro».

<sup>(31)</sup> V. RIBERIO COROSSACZ, "Domestic work is work". *Le lotte delle lavoratrici domestiche e la divisione socio-sessuata del lavoro*, in B. BUSI (a cura di), *Separate in casa. Lavoratrici domestiche, femministe e sindacaliste: una mancata alleanza*, Ediesse, 2020, p. 85 ss.

<sup>(32)</sup> Così L. DE LITALA, *Il contratto di servizio domestico e il contratto di portierato*, USILA, 1933, p. 5; ma si veda anche J. CARBONNIER, *Flessibile diritto: per una sociologia del diritto senza rigore*, Giuffrè, 1997, che parla di un'ipotesi di "non diritto" in questo ambito.

<sup>(33)</sup> Così M. AMBROSINI, *op. cit.*, p. 37.

<sup>(34)</sup> C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 61.

<sup>(35)</sup> Così M. AMBROSINI, *op. cit.*, p. 48.

contrattuali anche una maggiore fragilità economica, dando luogo a spirali che si autoalimentano, in quanto la mancanza di idonei meccanismi di ingresso regolare delle lavoratrici conduce alla clandestinità <sup>(36)</sup>.

Il paradosso è che questo mercato “nero” del lavoro domestico si è notato essere indirettamente finanziato dallo Stato per il tramite delle indennità di accompagnamento <sup>(37)</sup> (a cui si aggiungono talvolta anche misure regionali, spesso sperimentali), introdotte dalla legge n. 18/1980 per sostenere economicamente i soggetti mutilati o invalidi civili totalmente inabili per i quali è accertata l'impossibilità di deambulare senza l'aiuto permanente di un accompagnatore, oppure senza la necessità di un'assistenza continua per l'incapacità di compiere i quotidiani atti della vita.

### 3. Lo sfruttamento “legale” delle lavoratrici domestiche

Il principale modo di contenimento del costo del lavoro domestico si trova nella già menzionata tecnica legislativa c.d. sottrattiva, consistente nella non applicazione delle tutele predisposte per gli altri lavoratori <sup>(38)</sup> (seppur in violazione di più punti della convenzione OIL sul lavoro domestico n. 189/2011) <sup>(39)</sup>.

Anche di recente, nel diffuso dibattito relativo al salario minimo, si è riproposta la questione della parità di trattamento delle lavoratrici domestiche. Invero, i sostenitori della soglia minima legale (9 euro) si sono accorti che, se applicata al lavoro domestico, potrebbe creare non pochi problemi alle famiglie; così, si è avanzata l'idea di introdurre sgravi fiscali per alleggerire il costo del lavoro in questo ambito, come richiesto da tempo dalle parti sociali <sup>(40)</sup>, anche al fine di evitare il lavoro sommerso “volontario”. Questa misura, però, presenta dal canto suo una controindicazione tutt'altro che trascurabile: all'abbassamento del carico fiscale consegue una diminuzione delle risorse pubbliche per le casse dello Stato, minando il presupposto per lo sviluppo di servizi pubblici di cura alla persona <sup>(41)</sup>.

Sempre sotto questo profilo, altri esempi importanti di disciplina derogatoria, le cui conseguenze sono emerse anche nei tempi della pandemia derivante dalla diffusione del virus SARS-CoV-2, è quella in materia di ammortizzatori sociali (anch'essa in violazione della sopracitata convenzione OIL che prescrive la parità di trattamento anche

---

<sup>(36)</sup> Per una diffusa analisi della complessità dei meccanismi di emersione delle lavoratrici domestiche irregolari, nonché dei canali di accesso legali per le *caregiver* migranti extracomunitarie, si veda E. SANTORO, *La nuova via della schiavitù*, in *Iride*, 2020, n. 1.

<sup>(37)</sup> In modo critico si veda M. AMBROSINI, *op. cit.*, p. 36, ma anche F. RAZATTI, F. MAINO, *Long term care: riflessioni e spunti dall'Ue, fra innovazione e investimento sociale*, in *La Rivista delle Politiche Sociali*, 2019, n. 1, p. 146 ss.

<sup>(38)</sup> Così C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 57.

<sup>(39)</sup> Per un esame degli istituti del nostro sistema di diritto della sicurezza sociale che contrastano con la convenzione OIL n. 189 si veda S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, cit., p. 185 ss.

<sup>(40)</sup> S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 288, che richiama il Rapporto annuale 2020 dell'Osservatorio Domina (p. 95).

<sup>(41)</sup> Cfr. N. MOREL, C. CARBONNIER, *Taking the Low Road: The Political Economy of Household Services in Europe*, in C. CARBONNIER, N. MOREL (eds.), *The Political Economy of Household Services in Europe*, Palgrave Macmillan, 2015, p. 31, laddove hanno calcolato che per lo Stato sarebbe più conveniente incrementare il numero di servizi pubblici che detassare il costo del lavoro di cura.

in materia di sicurezza sociale) e – come già anticipato – in materia di sicurezza sul lavoro, non applicandosi il principale riferimento normativo costituito dal decreto legislativo n. 81/2008 <sup>(42)</sup>, sebbene soprattutto gli stranieri siano esposti a situazioni professionali di maggior pericolo, non solo perché impegnati in situazioni di lavoro particolarmente faticose (coniugabili talvolta a condizioni di lavoro irregolare), ma anche e soprattutto per la carenza di una adeguata formazione, informazione, addestramento e di comprensione della lingua italiana.

Una seconda tecnica di contenimento del costo “legale” è quella della proliferazione dei Ccnl per il lavoro domestico, anche se in dottrina si è posto l’interrogativo su chi abbia la rappresentatività sindacale *a latere datoris* <sup>(43)</sup>. Dalla lettura dei contratti collettivi si nota che a firmare siano talora associazioni che rappresentano le cooperative, gli enti *no-profit* o le imprese che si occupano di fornire servizi alle famiglie (si veda ad esempio Ccnl Cooperative italiane, Adli, Famar, Confamar e Ccnl Unisic e Ccnl Conflavoro), sebbene l’interesse di queste associazioni non coincida affatto con quello delle famiglie. Quest’ultime, non aderendo ad alcuna sigla datoriale, possono scegliere quale contratto collettivo applicare, così come possono scegliere – e non è raro – di non applicare alcuno dei Ccnl in vigore, decidendo deliberatamente anche di retribuire le proprie badanti (e colf) più di quanto previsto in essi. In ogni caso, a prescindere dal contratto scelto, ai sensi dell’articolo 36 Cost., deve essere rispettata la retribuzione minima fissata dal Ccnl Fidaldo, rappresentando questo il contratto collettivo *leader* per il lavoro domestico.

Analogamente, l’ammontare dei contributi previdenziali per tutti i rapporti di lavoro domestico è determinato ogni anno dall’Inps <sup>(44)</sup>, secondo criteri che derogano – ancora una volta – al principio di parità di trattamento sancito dalla convenzione OIL in materia di lavoro domestico già citata <sup>(45)</sup>. Al riguardo, si tenga conto che le aliquote contributive su cui poi si calcolano gli oneri previdenziali, stabiliti in misura fissa e indipendente dalla retribuzione, sono determinate in base al numero di ore lavorative: per i rapporti fino a 24 ore sono previsti tre scaglioni corrispondenti ad altrettante fasce retributive; oltre le 24 ore non è previsto alcun legame con la retribuzione <sup>(46)</sup>. Il minor costo del lavoro può inoltre derivare anche da un più agevole trattamento normativo ed economico con riferimento alla durata del periodo di prova, alle maggiorazioni per il lavoro notturno, festivo e straordinario, alla durata del periodo di comporto e all’indennità della malattia a carico della famiglia datrice di lavoro, nonché al trattamento in caso di infortunio sul lavoro <sup>(47)</sup>. Rimane altresì una chimera, soprattutto nell’ambito della cura delle persone non auto-sufficienti, il rispetto effettivo dell’orario di lavoro e la separazione tra tempo di lavoro e di non lavoro.

---

<sup>(42)</sup> Cfr. a tal proposito L. ANGELINI, P. PASCUCCHI, *La tutela della salute e sicurezza dei lavoratori domestici. Nuovi spunti di riflessione dopo il d.lgs. 81/2008*, in R. SARTI (a cura di), *Lavoro domestico e di cura: quali diritti?*, Ediesse, 2010, p. 242 ss.; S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell’ambito dei servizi di cura alla persona*, cit., p. 183 ss.

<sup>(43)</sup> S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., pp. 289-290.

<sup>(44)</sup> Cfr. circ. Inps n. 9/2021.

<sup>(45)</sup> Così S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., 290.

<sup>(46)</sup> Cfr. circ. Inps n. 17/2020.

<sup>(47)</sup> Per approfondimenti si rinvia a S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell’ambito dei servizi di cura alla persona*, cit., p. 174 ss.



Altro fattore che rileva nel mantenere basso il costo del lavoro domestico è la difficoltà ad organizzare sindacalmente le lavoratrici del settore <sup>(48)</sup>, a causa della loro dispersione sul territorio, del mancato collegamento tra di esse e dell'elevato numero di immigrate che esitano a far valere i propri diritti, rinunciando ad ogni rivendicazione in un clima di totale arrendevolezza.

All'esito della disamina delle varie tecniche "legali" di contenimento del lavoro domestico, va sottolineato che il costo dello stesso – a prescindere che le lavoratrici siano immigrate o meno – deve necessariamente essere inferiore a quello che viene svolto nell'ambito del mercato extra-domestico, essendo diversamente impossibile per le famiglie italiane permettersi il servizio di cura e badanza a domicilio.

#### 4. ...e lo sfruttamento illegale

Come anticipato, l'abbassamento dei costi del lavoro domestico non passa solo attraverso le tecniche legali esaminate, ma anche per vie illegali.

Innanzitutto, il tasso di irregolarità – che abbiamo già visto essere molto diffuso nel settore – non si annida solo nel lavoro "in nero", ma anche nel sotto-inquadramento, nella minore dichiarazione delle ore di lavoro rispetto a quelle effettivamente svolte, nel mancato godimento dei riposi (giornalieri, settimanali e annuali) previsti dal decreto legislativo n. 66/2003, nonché nel mancato (o comunque inesatto) pagamento delle ore di straordinario e lavoro notturno.

Risulta, inoltre, diffuso anche il fenomeno della somministrazione illecita di lavoro domestico, sebbene in questo settore manchi una vera e propria sanzione: infatti, l'INL, con la nota n. 5617/2017, ha chiarito che in caso di intermediazione illecita di lavoratrici domestiche si applica la sanzione amministrativa avverso i casi di somministrazione irregolare e fraudolenta unicamente nei confronti del somministratore e non anche nei riguardi dell'utilizzatore/famiglia privata, fruitrice del servizio di assistenza alla persona, la quale non sarà peraltro chiamata a rispondere ai sensi degli articoli 35 e 38, decreto legislativo n. 81/2015 <sup>(49)</sup>.

Sempre sotto il profilo della debolezza punitiva statutale, si sottolinea anche che nel settore del lavoro domestico non si applica – per espressa previsione legislativa – la c.d. maxisanzione contro il lavoro sommerso (articolo 3, comma 3, decreto-legge n. 12/2002, convertito con modificazioni nella legge n. 73/2002 e ss.mm.), esonerando le famiglie dalla sanzione amministrativa più pesante prevista dal nostro ordinamento. Infatti, l'incipit della norma *supra* citata sanziona «l'impiego di lavoratori subordinati senza preventiva comunicazione di instaurazione del rapporto di lavoro da parte del datore di lavoro privato, con la sola esclusione del datore di lavoro domestico».

---

<sup>(48)</sup> Così S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., pp. 292-293.

<sup>(49)</sup> La non punibilità postula dal fatto che la disciplina è indirizzata al mondo produttivo con esclusione degli attori del mondo prettamente sociale quali le famiglie, sia in ragioni di ordine pratico oltre che di giustizia, fra cui la difficoltà per le famiglie, applicando la diligenza media, di verificare il possesso e la legittimità, da parte dei soggetti che somministrano, delle particolari condizioni ed autorizzazioni previste *ex lege* per lo svolgimento dell'attività di somministrazione. In altri termini, anche in questo caso si è voluto non gravare oltremodo sulle famiglie, che spesso sono vittime di queste condotte illecite.

Quindi, a fronte di un eventuale rapporto di lavoro “in nero” che si svolge in ambito familiare, i principali strumenti di cui dispone il personale ispettivo sono la conciliazione monocratica e la diffida accertativa, rispettivamente disciplinate dagli articoli 11 e 12, decreto legislativo n. 124/2004 e ss.mm.

Vieppiù, non si può escludere che lo sfruttamento delle lavoratrici domestiche possa finanche integrare la soglia penalmente rilevante di cui all'articolo 603-*bis* c.p., introdotto nel nostro ordinamento nel 2011 e poi revisionato dalla legge n. 199/2016.

Rinviando ad altri scritti per un approfondimento sulla fattispecie criminosa in parola<sup>(50)</sup>, un caso – a quanto consta l'unico – di sfruttamento lavorativo in ambito domestico deciso dalla Corte di Cassazione riguardava proprio un'ipotesi di fornitura di lavoratrici domestiche prive di permesso di soggiorno per motivo di lavoro (Cass. pen. sez. IV, 9 ottobre 2019, n. 49781). In questo ambito il livello di sfruttamento non penalmente rilevante è talmente elevato da innalzare di conseguenza la soglia dello sfruttamento penalmente rilevante<sup>(51)</sup>. Secondo i giudici, gli indici di sfruttamento lavorativo rilevanti ai sensi dell'articolo 603-*bis* c.p. «attengono ad una condizione di eclatante pregiudizio e di rilevante soggezione del lavoratore, resa manifesta da profili contrattuali retributivi o da profili normativi del rapporto di lavoro, o da violazione delle norme in materia di sicurezza e di igiene sul lavoro, o da sottoposizione a umilianti o degradanti condizioni di lavoro e di alloggio». Inoltre – proseguono – al fine di valutare se le condizioni cui venivano sottoposte le badanti erano manifestamente pregiudizievoli o se ricorreva una situazione di degrado o la violazione della disciplina sulla sicurezza sul lavoro, occorre tenere conto che, nel caso di specie, il lavoro «era sostanzialmente domestico».

Si può notare, quindi, che sempre al fine di non aggravare oltremodo le famiglie, nel lavoro domestico si registra una maggiore “tolleranza” verso l'irregolarità, in quanto di fatto l'ordinamento non ha certo reagito con la stessa veemenza usata nel settore agricolo e in quello del lavoro tramite piattaforme.

Nel contrasto all'irregolarità non giova nemmeno la scarsità dei controlli presso le famiglie<sup>(52)</sup>, che sono quasi impossibili da compiere “a sorpresa”, dato che gli ispettori del lavoro, sebbene abbiano «facoltà di visitare in ogni parte, a qualunque ora del giorno ed anche della notte, i laboratori, gli opifici, i cantieri, ed i lavori, in quanto siano sottoposti alla loro vigilanza, nonché i dormitori e refettori annessi agli stabilimenti», non possono «visitare i locali annessi a luoghi di lavoro e che non siano direttamente o indirettamente connessi con l'esercizio dell'azienda», salvo che non abbiano «fondato sospetto che servano a compiere o a nascondere violazioni di legge» (articolo

---

<sup>(50)</sup> Mi sia consentito il rinvio a G. PICCO, *Caporalato e altre forme di sfruttamento dei lavoratori nel prisma delle transizioni occupazionali: la valorizzazione delle competenze maturate in contesti di lavoro sfruttato per una prospettiva di riscatto*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, pp. 199-2018, e a tutta la letteratura ivi citata.

<sup>(51)</sup> Così S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., pp. 295-296.

<sup>(52)</sup> Si veda Relazione annuale INL 2020, dalla quale emerge che per l'anno preso in considerazione sono state fatte 557 ispezioni in materia di lavoro e legislazione sociale e 19 ispezioni in materia di salute e sicurezza, per un totale di 576 ispezioni, a cui si aggiungono 15 verifiche e accertamenti.

8, decreto del Presidente della Repubblica n. 520/1955)<sup>(53)</sup>. In altri termini, il potere di accesso riconosciuto agli ispettori trova limiti legati alla inviolabilità del domicilio privato che non costituisca propriamente “luogo di lavoro” e che la Corte costituzionale ha inteso chiarire nella sentenza n. 10/1971. Di fatto, i controlli presso le famiglie vi sono solo ed esclusivamente quando vi è il sospetto fondato di trovare una lavoratrice irregolarmente presente sul territorio italiano.

Inoltre, lo sfruttamento delle lavoratrici immigrate (regolare e non) è reso sicuramente più agevole dalla complessa e macchinosa procedura prevista per poter ottenere il permesso di soggiorno per motivi di lavoro nel nostro Paese, così da rendere quasi impossibile entrare regolarmente in Italia<sup>(54)</sup>. Tanto più che il fabbisogno assistenziale, soprattutto per gli anziani, sorge molto spesso all’improvviso, e non può aspettare le lunghe procedure delle autorizzazioni all’ingresso dei cittadini extracomunitari. Ad ogni modo, il rapporto di lavoro con una migrante irregolare è nullo e, seppur la stessa possa ottenere il trattamento retributivo e contributivo dovuto per l’attività già svolta (articolo 2126 c.c.), essa stenta a rivendicare i propri diritti in quanto rischia di essere punita per il reato di cui all’articolo 10-*bis*, decreto legislativo n. 286/1998 e conseguentemente espulsa. Sotto questo profilo, va però evidenziato che talvolta le lavoratrici immigrate irregolari sono complici della propria irregolarità, in quanto preferiscono ricevere pagamenti immediati, in “nero”, anziché versare contributi per prestazioni di cui non beneficerebbero mai una volta tornate nel loro Paese d’origine<sup>(55)</sup>. A chiusura dell’*excursus* sullo sfruttamento del lavoro irregolare nel nostro Paese, si segnala che la Corte EDU più volte si è pronunciata sull’applicazione dell’articolo 4 CEDU (proibizione della schiavitù e del lavoro forzato) al lavoro domestico, tra cui *in primis* il caso *Siliadin c. Francia* (n. 73316/01)<sup>(56)</sup>, ma anche *C.N. e V. c. Francia* (n. 67724/09), *C.N. c. Regno Unito* (n. 4239/08) e *Kawogo c. Regno Unito* (n. 56921/09). Tutti casi che riguardano donne, immigrate senza regolare permesso di soggiorno, obbligate a svolgere la propria prestazione di lavoro a favore di famiglie presso cui vivevano, senza essere retribuite (e tantomeno senza rispetto della normativa in materia di orario di lavoro). La minaccia, necessaria ai fini del lavoro forzato, è di fatto sempre la denuncia di immigrazione irregolare. L’attività svolta è sempre quella di cura dei familiari, siano essi bambini (*Siliadin c. Francia*), disabili (*C.N. e V. c. Francia*) o anziani (*C.N. c. Regno Unito*). In tali decisioni la Corte ha manifestato la necessità di una normativa penale che possa avere efficacia deterrente e assicurare effettiva tutela alla vittima; inoltre, in tempi più recenti i giudici di Strasburgo hanno rappresentato

---

<sup>(53)</sup> Al proposito si veda anche L. ALESTRA, *Introduzione. Lavoro domestico e attività di vigilanza*, in AA.VV., *2° Rapporto annuale sul lavoro domestico. Analisi, statistiche, trend nazionali e locali. Osservatorio nazionale Domina sul lavoro domestico*, 2020, p. 11 ss.

<sup>(54)</sup> W. CHIAROMONTE, *L’ingresso per lavoro: l’irrazionalità del sistema e le sue conseguenze al tempo delle fake news e della retorica nazionalista*, in *Ius migrandi. Trent’anni di politiche e legislazione sull’immigrazione in Italia*, Franco Angeli, 2020, p. 241 ss.

<sup>(55)</sup> Cfr. anche F. PITTAU, F. DI MAGGIO, *Immigrazione e accesso alle prestazioni pensionistiche*, in *Diversità culturale, identità di tutela. III Rapporto su immigrati e previdenza negli archivi INPS*, 2018, p. 168 ss.

<sup>(56)</sup> *Amplius* si veda S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., pp. 281-282.

l'esigenza di adottare «un approccio ampio», comprensivo di misure punitive, preventive e di tutela delle vittime, oltre a valutare se il diritto nazionale faciliti o meno lo sfruttamento<sup>(57)</sup>.

La sentenza *Siliadin c. Francia* è stata anche citata nel Rapporto OIL *Decent Work for Domestic Workers* (2010), sulla base del quale è stata adottata la convenzione sul lavoro domestico (n. 189/2011), ratificata dall'Italia per prima tra tutti i Paesi europei, dove si riconosce come il sistema dei servizi domestici si regga essenzialmente su manodopera immigrata e si caratterizzi per la stretta connessione tra tipologia di lavoro e *status* dei lavoratori<sup>(58)</sup>.

## 5. Alcune considerazioni conclusive

Nonostante le evidenti problematiche derivanti dalle patologie dei rapporti di lavoro domestico, il legislatore degli ultimi anni si è sostanzialmente concentrato solo su interventi volti a regolarizzare le lavoratrici domestiche: dal 1986 si annoverano ben sette sanatorie<sup>(59)</sup>, di cui l'ultima in tempo di pandemia da Covid-19 con il c.d. decreto rilancio (articolo 103, decreto-legge n. 34/2020, convertito nella legge n. 77/2020).

Peraltro, la strategia politica “nostrana” fatta di continue sanatorie e regolarizzazioni fa sì che l'Italia venga vista “da fuori” come uno dei pochi Paesi che pone misure – sia pure parziali – di riconoscimento e tutela del lavoro domestico delle donne immigrate, collocando il nostro Paese, agli occhi delle migranti, nello «strato alto della gerarchia delle destinazioni»<sup>(60)</sup>. Così però non è, perché se, per un verso, è aumentato il numero di lavoratrici coinvolte, per l'altro verso, queste sanatorie non hanno di certo portato ad un miglioramento delle loro condizioni di lavoro.

Nemmeno l'aumento delle criticità derivanti dalla pandemia da Covid-19 ha indotto il legislatore a intervenire, abbandonando il consueto atteggiamento di sostanziale indifferenza nei confronti delle esigenze delle lavoratrici domestiche e di protezione – quasi paternalistica – nei confronti delle famiglie, facendo uso della tecnica “sottrattiva”<sup>(61)</sup> e tollerando condotte che in altri settori sono vietate. Infatti, nonostante nella fase pandemica più “calda” (marzo-aprile 2020) le lavoratrici domestiche abbiano dato – unitamente ad altre categorie (quali volontari, personale medico, ecc.) – un indiscusso contributo evitando l'ulteriore aggravarsi della situazione (tenuto anche conto dei focolai riscontrati nelle case di riposo), il legislatore si è “dimenticato” di

---

<sup>(57)</sup> Si veda *Rantsev c. Cipro e Russia*, n. 25965/04, §284; *Chowdury e altri c. Grecia*, n. 21884/15, §§87 e 110. Così S. BORELLI, *Le diverse forme dello sfruttamento nel lavoro domestico di cura*, cit., p. 282 ss.

<sup>(58)</sup> Tra i considerando della citata convenzione si legge che «il lavoro domestico continua ad essere sottovalutato e invisibile e che tale lavoro viene svolto principalmente da donne e ragazze, di cui molte sono migranti o appartengono alle comunità svantaggiate e sono particolarmente esposte alla discriminazione legata alle condizioni di impiego e di lavoro e alle altre violazioni dei diritti umani».

<sup>(59)</sup> In modo più ampio si veda W. CHIAROMONTE, M. D'ONGHIA, *Cronaca di una sanatoria in tempo di emergenza sanitaria: genesi, finalità e limiti*, in *Diritto, Immigrazione e Cittadinanza*, 2020, n. 3, p. 7 ss.

<sup>(60)</sup> Così A. COLOMBO, *Razzia, genere, classe. Le tre dimensioni del lavoro domestico in Italia*, in *Polis*, 2003, p. 327; ma si veda anche E. LUTZ, *Introduction*, in E. LUTZ, *Migration and Domestic Work*, Ashgate, 2008, p. 3 ss.

<sup>(61)</sup> C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 68 ss.

apprestare per loro misure assistenziali (estromesse anche dalla CIG in deroga <sup>(62)</sup>), a differenza di tutti gli altri lavoratori, compresi pure gli autonomi, storicamente ignorati dal legislatore (quantomeno fino alla legge n. 81/2017) <sup>(63)</sup>.

Anche la sospensione dei termini per il pagamento dei contributi previdenziali e assistenziali e dei premi per l'assicurazione obbligatoria in scadenza dal 23 febbraio 2020 al 31 maggio 2020, oltre al possibile differimento dei pagamenti relativi ai contributi pregressi dovuti dai datori (articolo 37, decreto-legge n. 18/2020), pare rispondere ben più alle esigenze delle famiglie che a quelle delle stesse lavoratrici. Per queste ultime, invece, una sorta di "caramellina" è stata data con il decreto-legge n. 34/2020, allorché è stata riconosciuta una specifica indennità di 1.000 euro (500 euro mensili) alle lavoratrici non conviventi che al 23 febbraio 2020 avevano in corso uno o più contratti di lavoro per una durata complessiva superiore alle 10 ore settimanali <sup>(64)</sup>: questo, da un lato, a prescindere dall'effettiva situazione di bisogno derivante dalla cessazione, sospensione o riduzione dell'attività lavorativa di colei che richiedeva la prestazione; dall'altro lato, alla sola condizione che la stessa non fosse titolare di pensione (ad eccezione dell'assegno ordinario di invalidità) o di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato diverso dal lavoro domestico <sup>(65)</sup>.

Vieppiù, il settore domestico è stato escluso sia dal c.d. blocco dei licenziamenti previsto dall'articolo 46, decreto-legge n. 18/2020 (e più volte prorogato), così confermando il tradizionale assetto della recedibilità *ad nutum* in tale ambito, sia dal premio di 100 euro per i lavoratori dipendenti che nel mese di marzo 2020 hanno svolto regolare attività (articolo 63, decreto-legge n. 18/2020), in quanto, pur non essendo formalmente esclusi, di fatto non è stata prevista una modalità di riscossione per il settore, non essendo infatti i datori di lavoro domestici sostituiti d'imposta.

Del tutto trascurata è stata anche la tutela della salute e sicurezza sul lavoro, nonostante in tempo pandemico le lavoratrici domestiche, essendo impegnate in un ambiente familiare, fossero tra le più esposte al rischio di contagio <sup>(66)</sup>. Infatti, sebbene il *Documento tecnico sulla possibile rimodulazione delle misure di contenimento del contagio da SARS-CoV-2 nei luoghi di lavoro e strategie di prevenzione* (redatto dall'Inail) abbia assegnato

---

<sup>(62)</sup> Per approfondimenti sul tema si veda C. CARCHIO, *Gli ammortizzatori sociali alla prova dell'emergenza Covid-19: un'ennesima conferma*, in *LG*, 2020, n. 5, p. 454 ss.; ID., *La cassa integrazione guadagni speciale per Covid-19: interventi normativi, criticità e prospettive*, in *ADL*, 2020, n. 6, p. 1407 ss.

<sup>(63)</sup> Cfr. D. GAROFALO, *La dottrina giuslavorista alla prova del Covid-19: la nuova questione sociale*, in *LG*, 2020, n. 5, p. 429 ss.

<sup>(64)</sup> Si veda l'art. 85, d.l. n. 34/2020 (convertito nella l. n. 77/2020). Sul tema si veda anche S. CAFFIO, *Il (mancato) sostegno al reddito per i dirigenti e per i lavoratori domestici: tra l'iniziale esclusione e un parziale ravvedimento*, in D. GAROFALO, M. TIRABOSCHI, V. FILÌ, F. SEGHEZZI (a cura di), *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica*, vol. III, *Covid-19 e sostegno al reddito*, ADAPT University Press, 2020, vol. III, p. 239 ss.

<sup>(65)</sup> Sulle criticità della misura si veda C. DE MARTINO, *op. cit.*, pp. 68-69; S. BORELLI, *Who cares? Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, *cit.*, p. 189 ss.

<sup>(66)</sup> Secondo l'OIL, «per la natura del lavoro e le mansioni svolte, molti lavoratori domestici sono soggetti a un elevato rischio di contagio del Covid-19 e, allo stesso tempo, possono essere portatori di contagio per le persone delle quali si occupano. Molte mansioni del lavoro di assistenza e di cura non permettono il distanziamento sociale che è richiesto per evitare il diffondersi del virus. Questo fatto alimenta le paure di contagio e ha portato diversi lavoratori e famiglie a richiedere la sospensione totale o la riduzione delle ore di erogazione della prestazione lavorativa».

alle badanti un rischio “medio-alto”, poi i vari Protocolli condivisi da Governo e parti sociali non hanno mai fatto menzione del lavoro domestico <sup>(67)</sup>.

Si può quindi sostenere che il settore domestico, anche in tempo di pandemia, non ha ricevuto un trattamento alla pari rispetto agli altri settori produttivi, in violazione del “principio di equivalenza” più volte ribadito dall’OIL, anche nella convenzione n. 189/2011.

La denunciata afasia del legislatore nel predisporre adeguate misure di tutela alle lavoratrici domestiche – messa a nudo dall’emergenza sanitaria – richiede, pertanto, un serio ripensamento *de iure condendo* della disciplina normativa del settore per migliorare le condizioni di lavoro di migliaia di lavoratrici domestiche, anche sull’evidente presupposto dell’importanza sociale del loro apporto lavorativo.

In questa direzione – si è notato in dottrina – potrebbe risultare utile un incentivo alla regolarità del settore, per conservare e migliorare il nostro modello di *ageing in place*; in particolare si potrebbe prevedere una modifica della disciplina dell’indennità di accompagnamento, ad esempio prevedendosi che l’importo della prestazione venga maggiorato in presenza della prova della regolare assunzione di una badante (dedita appunto alla cura dell’anziano) oppure che tale maggiorazione venga erogata sotto forma di *voucher* per usufruire di specifici servizi socio-assistenziali (sul modello di alcune esperienze regionali, quali l’Emilia-Romagna e di altri Paesi europei, come la Germania) <sup>(68)</sup>.

Inoltre, sempre su un piano per così dire sostanziale, un ulteriore incentivo alla regolarizzazione dei rapporti di lavoro domestico potrebbe passare attraverso il riconoscimento di un sistema di deduzioni e detrazioni fiscali al datore di lavoro più consistente rispetto a quello oggi in vigore, come ad esempio la deducibilità del 30% della retribuzione e il 100% dei contributi delle badanti proposta dall’Osservatorio Domina <sup>(69)</sup>; viceversa, per come si presenta l’attuale impianto normativo, attualmente l’assunzione regolare è quasi ostacolata allorquando il legislatore la prevede quale elemento indicativo di capacità contributiva sulla cui base poter fondare un accertamento tributario sulle persone fisiche <sup>(70)</sup>.

Ancora, non andrebbe trascurata nemmeno l’ipotesi avanzata di rafforzare la tutela processuale per le lavoratrici domestiche, alleggerendo l’onere probatorio per dimostrare la sussistenza del rapporto di lavoro domestico con le famiglie per le quali prestano la loro attività lavorativa; questo, ad esempio, potrebbe passare attraverso l’inversione dell’onere probatorio nel momento in cui le lavoratrici dimostrino quantomeno il luogo di svolgimento della prestazione (ossia la convivenza), essendo ardua la prova dell’esercizio dei poteri datoriali all’interno delle mura domestiche. In altri termini, la prova della coabitazione con l’anziano assistito fonderebbe una presunzione relativa, ricadendo in capo al datore di lavoro, le famiglie, provare l’insussistenza della subordinazione nel caso di specie.

---

<sup>(67)</sup> Di fatto, l’unica misura estesa al settore è stata quella dell’obbligo di fornire i dispositivi DPI (mascherine) da parte della famiglia datrice di lavoro, comunque esclusa dal credito di imposta per le spese di sanificazione degli ambienti e l’acquisto dei DPI (art. 125, d.l. n. 34/2020).

<sup>(68)</sup> Così C. DE MARTINO, *op. cit.*, p. 73; ma si veda anche L. BELTRAMETTI, *Voucher sociali a sostegno del lavoro di cura*, in S. PASQUINELLI, G. RUSMINI (a cura di), *op. cit.*, pp. 194 ss.

<sup>(69)</sup> In questa direzione anche F. BASENGHI, *La legge 339/1958: continuità e innovazioni*, in R. SARTI (a cura di), *Lavoro domestico e di cura: quali diritti?*, cit., p. 220 ss.

<sup>(70)</sup> Si veda la tabella A allegata al d.m. 24 dicembre 2012 del Ministero dell’economia e delle finanze.

In conclusione, risulta evidente la necessità di un pieno e trasversale riconoscimento (giuridico, economico e sociale) dell'importanza del lavoro di cura: l'attenzione dovrebbe essere posta sul rafforzamento della posizione contrattuale delle lavoratrici, attraverso un incremento delle tutele, una puntuale applicazione di quelle già esistenti e una maggior sindacalizzazione del settore. Questo non potrà essere certo la panacea di tutti i mali, ma regole maggiori, più certe ed effettive possono avere un ruolo rilevante nel plasmare la realtà sociale e il senso comune nei confronti di questo settore gravemente trascurato <sup>(71)</sup>.

---

<sup>(71)</sup> Cfr. anche M.R. MARELLA, S. STANCATI, *Donne e Migrazioni: il nodo del lavoro di cura*, in *GenIUS*, 2020, n. 2, p. 1 ss.



## Il rapporto medico-paziente come relazione di cura e fiducia e la programmazione condivisa delle cure

*di Luigi Gaudino*

**Abstract** – La l. n. 219/2017 introduce nel nostro ordinamento concetti e strumenti nuovi, in grado di rivoluzionare il rapporto medico-paziente. In particolare, la legge parla di dignità e di autodeterminazione del paziente, e di autonomia e responsabilità professionale del medico; costruisce il loro rapporto come «relazione di cura e fiducia»; disciplina le Disposizioni anticipate di trattamento e la programmazione condivisa delle cure. Nonostante le sue indubbe potenzialità – che vanno incontro alle esigenze dei malati, dei loro familiari e degli stessi professionisti della salute – la legge è ancora ben lontana dall’essere conosciuta e applicata.

**Abstract** – Statute n. 219/2017 introduces new concepts and tools into the Italian legal system, in a way capable of revolutionizing the doctor-patient relationship. Dignity and self-determination of the patient; autonomy and professional responsibility of the doctor characterize their «relationship of care and trust». Living will and Advance Care Planning are also introduced in our legal system. Despite its undoubted potential – which meets the needs of the sick, their families and health professionals themselves – the law is still far from being known and applied.

**Sommario:** 1. Desideri e sogni. – 2. La legge n. 219/2017. – 2.1. La «relazione di cura e fiducia». – 2.2. Relazione, informazione, dialogo. – 2.3 Università e strutture sanitarie; organizzazione e risorse. – 2.4. L’ostinazione e le pretese infondate. – 2.5. La pianificazione condivisa delle cure. – 2.6. I desideri, la legge, la realtà. – 3. Leggi e prassi.

### 1. Desideri e sogni

Proviamo per un attimo (non è difficile) a immaginare di non sentirci molto bene: è comparso un dolorino, un disturbo cui non siamo abituati.

Il dubbio che non si tratti di qualcosa di risolvibile con l’automedicazione o con i consigli del farmacista sotto casa ci spinge a rivolgerci al medico di medicina generale, quello che continuiamo a chiamare “medico di famiglia”.

Questi potrebbe rassicurarci, consigliandoci un certo farmaco e invitandoci per l’ennesima volta a cambiare alcune nostre abitudini. Di regola: smettere di fumare e di mangiare le cose che preferiamo. Oppure potrebbe intuire la possibilità di qualcosa di più grave.

Inizierà allora un percorso fatto di indagini cliniche, di ipotesi diagnostiche, di consigli terapeutici. Incontreremo infermieri, tecnici, medici di varie specialità (in molti casi

anestesisti e chirurghi), faremo la fila davanti agli sportelli, resteremo incollati al telefono in attesa che la nostra chiamata al call-center ottenga risposta, conosceremo le stanze degli ospedali e scambieremo opinioni e vissuti con altri pazienti incontrati nelle sale d'attesa.

In ogni caso, chiunque sia il malato e qualunque sia la sua condizione, sono due i desideri che – consapevolmente o meno – lo accompagnano in questa esperienza.

Il primo riguarda gli aspetti tecnici del servizio. Quando varchiamo la soglia di un ospedale tutti noi ci aspettiamo che le strutture funzionino, che le apparecchiature diagnostiche (laboratori, TAC, PET, e così via) siano aggiornate ed efficienti, che tutto il personale – dall'operatore sanitario che ci cambia le lenzuola al chirurgo che ci opererà – conosca il proprio mestiere. Insomma: ci si affida alla medicina affinché essa risolva, per quanto possibile, il problema di salute che ci ha portato a incontrarla. Sotto questo profilo, l'atteggiamento del paziente è non dissimile da quello di chi si rivolge a un'officina per ottenere la riparazione della propria automobile.

Il secondo desiderio è più articolato. Possiamo sintetizzarlo ricordando come a nessuno faccia piacere sentirsi trasformare – a causa della propria debolezza o di una malattia che l'ha colpito – da persona in cosa. In definitiva: Giorgio vorrebbe continuare a essere considerato Giorgio anche oltre la soglia dell'ospedale, e non già diventare “il fegato del letto 4” o “il femore del letto 6”.

Insomma, ciò che tutti noi sogniamo è una sanità efficiente, capace di restituirci la salute mettendo in campo tutte le conoscenze tecniche e scientifiche più aggiornate e tutti gli strumenti più avanzati. Speriamo al contempo di aver a che fare con medici che ci considerino come persone e con i quali poter dialogare, con infermieri attenti e magari sorridenti e con impiegati che non ci trattino come un fastidioso ostacolo fra loro e la pausa pranzo. Vorremmo, in definitiva, veder riconosciuta la nostra dignità e poter contare in quanto persone – con la nostra identità e la nostra storia – anche quando l'età o la malattia ci indeboliscono e ci rendono dipendenti dalle cure di altri. Nelle pagine che seguono non ci occuperemo della prima questione. Daremo per scontato di vivere – da punto di vista tecnico – nel migliore dei mondi sanitari possibili: dotazioni all'avanguardia, personale estremamente preparato, risorse illimitate.

Ci dedicheremo invece al secondo desiderio del nostro paziente-tipo: quello di continuare a venir considerato come una persona, con tutte le sfumature che ciò comporta. Si tratta di verificare se un desiderio del genere appartenga solo al mondo della buona educazione, della correttezza dei rapporti o dell'etica medica, oppure sia qualcosa di più solido, nel senso di giuridicamente rilevante.

Per essere chiari: il medico che – chino sulle sue carte e senza guardarci in faccia – formula la sua diagnosi e detta, senza interpellarci, la sua terapia è solo un maleducato oppure sta violando i nostri diritti? E il suo collega, che tiene il malato all'oscuro della sua condizione e si rivolge ai congiunti per ottenere il consenso alle scelte terapeutiche da lui individuate, si pone al di qua o al di là della legge?

## **2. La legge n. 219/2017**

“Ci vorrebbe una legge...”.

Quante volte abbiamo sentito pronunciare questa frase?

Ebbene, con riguardo ai nostri temi, una legge c'è, ed è la n. 219 del 2 dicembre 2017, *Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*.

Ma la comparsa di qualche pagina sulla Gazzetta Ufficiale non è di per sé garanzia che quanto il testo prescrive si traduca senz'altro in comportamenti, abitudini, prassi, esperienze <sup>(1)</sup>.

Diciamo subito che, nonostante la sua rubrica (che appare limitata e fuorviante), una volta letta con attenzione, la nostra legge si rivela ricca di implicazioni; una legge – come cercheremo di dimostrare – buona, nel senso che consente di fare cose buone, che fornisce molte risposte ai desideri sopra descritti.

Nonostante ciò, essa è, ancora oggi, sconosciuta ai più ed è, soprattutto, scarsamente applicata.

## 2.1. La «relazione di cura e fiducia»

Cosa c'è di buono nella legge n. 219/2017? Per rispondere a questa domanda è utile provare a leggerla immaginando ciò che essa consente di fare.

In apertura troviamo ribadita una regola già pacifica, in virtù di una giurisprudenza pluridecennale <sup>(2)</sup>: «nessun trattamento sanitario può essere iniziato o proseguito se

---

<sup>(1)</sup> La legge è stata accolta, salve le inevitabili eccezioni, positivamente dagli interpreti, i quali ne hanno indagato i contenuti e valorizzato le potenzialità. Articoli e saggi sono apparsi su tutte le principali riviste di area giuridica, in particolare: *La Nuova giurisprudenza civile commentata* e la *Rivista italiana di medicina legale*. Tra quelle, reperibili agevolmente online, che hanno dedicato maggiore attenzione a questi temi possiamo ricordare: [BioLaw Journal – Rivista di BioDiritto](#) e [Responsabilità medica – Diritto e pratica clinica](#).

Numerosi sono i commenti, tanto individuali quanto a più voci: atti del Convegno *Un nuovo diritto per la relazione di cura? Dopo la legge n. 219/2017*, in *Responsabilità medica*, 2019, n. 1; *Commento*, in *NLCC*, 2019, f. 1; *Focus, Riflessioni interdisciplinari sulla legge n. 219/2017*, in *Rivista italiana di medicina legale*, 2018, p. 931 ss.; *Forum. La legge n. 219 del 2017, Norme in materia di consenso informato e di disposizioni anticipate di trattamento*, in *BioLaw Journal*, 2018, n. 1, p. 11; [Questioni di fine vita, Giurisprudenza Penale Web, 2019, n. 1-bis](#); *Speciale riforma*, in *Il civilista*, 2018; G. BALDINI, *Prime riflessioni a margine della legge n. 219/17*, in *BioLaw Journal*, 2018, n. 1, p. 97 ss.; B. DE FILIPPIS, *Biotestamento e fine vita – Nuove regole nel rapporto medico paziente: informazioni, diritti, autodeterminazione*, Wolters Kluwer-Cedam, 2018; M.G. DI PENTIMA, *Il consenso informato e le disposizioni anticipate di trattamento-Commento alla l. n. 219/2017*, Giuffrè, 2018; G. FERRANDO, *Rapporto di cura e disposizioni anticipate nella recente legge*, in *Rivista critica del diritto privato*, 2018, p. 43 ss.; M. FOGLIA (a cura di), *La relazione di cura dopo la l. 219/2017*, Pacini, 2019; M. MAINARDI (a cura di), *Testamento biologico e consenso informato. Legge 22 dicembre 2017, n. 219*, Giappichelli, 2018; R. TRAVIA, *Biotestamento e fine vita. Legge 22 dicembre 2017, n. 219*, Key, 2018; C. TRIBERTI, M. CASTELLANI, *Libera scelta sul fine vita. Il testamento biologico. Commento alla Legge n. 219/2017 in materia di consenso informato e disposizioni anticipate di trattamento*, GoWare, 2018; V. VERDUCI (a cura di), *Il diritto sulla vita*, Pacini, 2018.

<sup>(2)</sup> Sul punto, sempre utile è la lettura della pronuncia nella quale (con gli strumenti precedenti alla l. n. 219/2017) la S.C. ha affrontato il noto caso Englaro: Cass. 26 ottobre 2007, n. 21748, in *RCP*, 2008, p. 1103 ss., con nota di G. GENNARI; in *FI*, 2007, I, c. 3025 ss., con nota di G. CASABURI; *ivi*, 2008, I, c. 125 ss. con nota di D. MALTESE; in *NGCC*, 2008, I, p. 83 ss., con nota di A. VENCHIARUTTI; in *GD*, 2007, n. 43, p. 29 ss., con nota di G.M. SALERNO; in *CG*, 2007, n. 12, p. 1676 ss., con nota di E. CALÒ; in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2008, n. 2, p. 592 ss., con nota di P. VIRGADAMO; in *Diritti dell'uomo*, 2008, n. 2, p. 85 ss., con nota di L. TRIA; in *Critica penale e medicina legale*, 2008, p. 155 ss.; in *Rassegna di diritto farmaceutico*, 2008, p. 235 ss.

privo del consenso libero e informato della persona interessata, tranne che nei casi espressamente previsti dalla legge» (articolo 1, comma 1).

Ben più interessanti e innovative sono le frasi che seguono. In esse si parla (articolo 1, comma 2) di «relazione di cura e di fiducia tra paziente e medico»; una relazione in cui si realizza l'incontro tra «l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico».

Una relazione, dunque, che può coinvolgere molti altri soggetti: «gli esercenti una professione sanitaria che compongono l'*équipe* sanitaria» e – dalla parte del paziente, se questi lo desidera – «i suoi familiari o la parte dell'unione civile o il convivente ovvero una persona di fiducia del paziente medesimo».

## 2.2. Relazione, informazione, dialogo

Anche se nel testo la parola non compare, è evidente come questa relazione debba fondarsi su un dialogo effettivo tra i protagonisti, nel senso che non si tratta di un approccio “dall'alto in basso”, né di uno scambio informativo tra portatori di interessi contrapposti, in cui il medico comunica e il paziente – destinatario passivo dell'informazione – risponde accettando o respingendo la proposta formulata: relazione fondata sul dialogo significa che essa deve essere improntata al reciproco ascolto <sup>(3)</sup>.

Il paziente ha, anzitutto, il diritto di essere informato su tutto ciò che lo riguarda – diagnosi, prognosi, rischi e benefici dei trattamenti e così via (articolo 1, comma 3). Il diritto di sapere comprende il suo contrario: quello di non ricevere le informazioni, delegando qualcun altro (familiare o fiduciario) a gestire il rapporto con i sanitari. Il medico deve perciò sapere se e a chi parlare. Per far ciò, il suo atteggiamento dovrà sin dall'inizio essere predisposto all'ascolto, alla comprensione di chi ha davanti.

Ecco allora lo snodarsi della relazione. Il medico anzitutto ascolta, deve comprendere chi ha davanti, interpretando tutti i suoi segnali, verbali e non verbali: chi è quella persona? Qual è lo stato d'animo con cui affronta la malattia? Qual è la sua preparazione culturale? Quale la sua condizione di vita (solitaria per scelta o abbandono, oppure ricca di relazioni e di affetti)? Prima di parlare di indagini, diagnosi, terapie, il medico deve comprendere se il paziente vuole o è in grado di gestire le informazioni. In tal modo egli sarà anche capace di calibrare il linguaggio al fine di rispettare l'obbligo di informare la persona (o chi per lei) «in modo completo, aggiornato e a lei comprensibile».

Insomma, se l'obiettivo è tutelare il «diritto alla vita, alla salute, alla dignità e all'autodeterminazione della persona» (articolo 1, comma 1), deve fare il possibile per capire chi è *quella* persona seduta davanti a lui e rapportarsi a *quella* persona, in maniera tale da consentirle effettivamente di decidere in piena consapevolezza.

È ovvio che tutto si fonda su due presupposti: la capacità dei professionisti sanitari di gestire la comunicazione, la disponibilità di tempo e – vedremo – di luoghi adatti.

---

<sup>(3)</sup> Su questi temi, di grande utilità è la lettura di L. FONTANELLA, *La comunicazione diseguale*, Il pensiero scientifico editore, 2011.

### 2.3. Università e strutture sanitarie; organizzazione e risorse

Ascoltare, comprendere, comunicare, elaborare l'informazione, decidere sono cose che richiedono tempo e il tempo incide sull'organizzazione del servizio sanitario, sulle risorse. Banalmente, il "tempo è danaro".

A questo proposito, è alle strutture sanitarie – tutte, pubbliche e private – che la legge si rivolge quando afferma (articolo 1, comma 8): «Il tempo della comunicazione tra medico e paziente costituisce tempo di cura»<sup>(4)</sup>.

Non si tratta – è appena il caso di rilevare – di un mero consiglio o di un auspicio: la comunicazione corretta appartiene alla prestazione sanitaria e potrà essere valutata alla stessa stregua nel momento in cui dovesse sorgere un conflitto<sup>(5)</sup>. Non è un paziente informato quello al quale sia stato concesso solo qualche minuto – magari quando è già in piedi e a visita ormai conclusa o, peggio, già in prossimità dell'intervento – per leggere e firmare un modulo precompilato<sup>(6)</sup>. Anche dal punto di vista di un'eventuale responsabilità, una comunicazione frettolosa incide inevitabilmente sulla validità del consenso prestato all'intervento.

Preso sul serio, questa disposizione imporrebbe modifiche, nell'organizzazione delle tempistiche, non certo prive di ricadute economiche per le aziende sanitarie: ad esempio, in un certo ambulatorio le – poniamo – quattro visite orarie mediamente previste potrebbero dover essere ridotte a tre, ove ciò appaia necessario in relazione alla complessità delle situazioni; il che comporterebbe – onde evitare una riduzione del servizio – l'aumento degli orari e/o del personale.

Tutto ciò appartiene peraltro al novero dei doveri che incombono sulle strutture, posto che (articolo 1, comma 9): «Ogni struttura sanitaria pubblica o privata garantisce con proprie modalità organizzative la piena e corretta attuazione dei principi di cui alla presente legge, assicurando l'informazione necessaria ai pazienti e l'adeguata formazione del personale».

Ed è proprio quest'ultima precisazione del legislatore a ricordarci che non basta avere il tempo per fare le cose, bisogna pure saperle fare.

---

<sup>(4)</sup> Formula peraltro già presente nell'art. 20 del codice di deontologia medica, dedicato alla *Relazione di cura*.

<sup>(5)</sup> «L'acquisizione da parte del medico del consenso informato, assumendo autonoma rilevanza ai fini dell'eventuale responsabilità risarcitoria in caso di mancata prestazione da parte del paziente, costituisce prestazione altra e diversa da quella dell'intervento medico stesso» (Cass. 25 giugno 2019, n. 16892, in *Diritto di famiglia e delle persone*, 2020, p. 156 ss., con nota di E.A. EMILIOZZI; in *Rivista giuridica sarda*, 2020, I, p. 373 ss., con nota di F. URBINATI).

<sup>(6)</sup> «In tema di attività medico-chirurgica, il consenso informato deve basarsi su informazioni dettagliate, idonee a fornire la piena conoscenza della natura, portata ed estensione dell'intervento medico-chirurgico, dei suoi rischi, dei risultati conseguibili e delle possibili conseguenze negative, non essendo all'uopo idonea la sottoscrizione, da parte del paziente, di un modulo del tutto generico, né rilevando, ai fini della completezza ed effettività del consenso, la qualità del paziente, che incide unicamente sulle modalità dell'informazione, da adattarsi al suo livello culturale mediante un linguaggio a lui comprensibile, secondo il suo stato soggettivo ed il grado delle conoscenze specifiche di cui dispone (nella specie, la suprema corte ha ritenuto non adeguata l'informazione fornita ad una paziente dapprima mediante consegna di un modulo prestampato dal contenuto generico in occasione del primo intervento chirurgico e poi, senza indicazione degli esatti termini della patologia determinatasi a causa di questo, delle concrete prospettive di superamento della medesima attraverso una serie di interventi successivi)». (Cass. 19 settembre 2019, n. 23328, in *RFI*, 2019, voce *Sanità pubblica e sanitari*, n. 413).



Si dice che non si può insegnare l'empatia; essa è una qualità della persona legata alla sua sensibilità, alla sua personalità, alle sue esperienze.

È possibile invece insegnare che la comunicazione è importante e che esistono tempi, luoghi, modalità e tecniche per comunicare.

È un compito – quello di offrire al personale sanitario la necessaria formazione in tema di comunicazione – che tocca prima all'Università e, poi, a tutte le strutture sanitarie. Chiaro in tal senso il disposto dell'articolo 1, comma 10: «La formazione iniziale e continua dei medici e degli altri esercenti le professioni sanitarie comprende la formazione in materia di relazione e di comunicazione con il paziente, di terapia del dolore e di cure palliative».

Non bisogna poi trascurare un altro aspetto, non preso esplicitamente in considerazione dal legislatore, ma ricavabile senza difficoltà in via interpretativa: la legge parla di modi e di tempi della comunicazione, ma nulla dice sui luoghi. È tuttavia evidente come il raggiungimento degli obiettivi – tutelare dignità e autodeterminazione del paziente – non possa che imporre attenzione anche verso l'ambiente nel quale certe notizie vengono comunicate. Per fare un esempio: non è certo rispettoso della legge (del suo spirito e della sua lettera) dar conto di una diagnosi infausta – relativa alla persona stessa o a un suo caro – stando in piedi in un corridoio, nel via vai di pazienti e di personale, oppure in uno sgabuzzino ingombro di carrelli delle medicazioni o di scope, padelle e altre attrezzature.

#### **2.4. L'ostinazione e le pretese infondate**

La legge ha ben chiari i rischi che possono derivare dall'incertezza circa la volontà dell'interessato o dalla sottovalutazione della sua rilevanza. V'è, in particolare, la possibilità che – in un'ottica difensivistica – i sanitari prescrivano “un'overdose” di indagini diagnostiche e di terapie, sproporzionate rispetto ai benefici e anzi controproducenti con riguardo al benessere del paziente. Su questo punto la legge è estremamente chiara: «Nei casi di paziente con prognosi infausta a breve termine o di imminenza di morte, il medico deve astenersi da ogni ostinazione irragionevole nella somministrazione delle cure e dal ricorso a trattamenti inutili o sproporzionati» (articolo 2, comma 2). Indicazione che vale in generale e ancor più a fronte di un'espressa volontà negativa del paziente.

V'è poi un'altra eventualità – non meno importante di quelle sin qui ipotizzate – che la legge prende in considerazione. Si tratta del portato dell'affermazione di partenza (articolo 1, comma 2), secondo la quale nella relazione «si incontrano l'autonomia decisionale del paziente e la competenza, l'autonomia professionale e la responsabilità del medico». Il rischio paventato è che i sanitari – e il sistema sanitario in generale – vengano trattati come una sorta di distributore automatico di terapie e, come tali, fatti oggetto di pretese del tutto infondate, volte, ad esempio, a imporre la prescrizione di terapie inutili se non dannose. Anche su questo versante la legge è estremamente chiara: «Il paziente non può esigere trattamenti sanitari contrari a norme di legge, alla deontologia professionale o alle buone pratiche clinico-assistenziali; a fronte di tali richieste, il medico non ha obblighi professionali» (articolo 1, comma 6). Un'affermazione particolarmente importante in un periodo in cui internet è fonte di informazioni

facilmente accessibili ma per lo più fuorvianti e in cui il pensiero magico fa spesso premio sull'approccio scientifico.

In definitiva, la signoria del malato sul proprio corpo può bensì consentirgli di decidere quando *enough is enough* e di rifiutare anche cure che i sanitari ritengano ancora appropriate, ma non può spingersi sino a imporre al medico attività diagnostico/terapeutiche che questi ritenga futili, inutili, dannose. Ancora una volta, l'accento si pone sulla *relazione* in cui ciascuno veste i propri panni ed esercita i propri diritti, ma nei limiti propri di questi.

## 2.5. La pianificazione condivisa delle cure

Come sopra accennato, la rubrica della legge non le rende giustizia, al punto che, a livello di *mass media*, essa è conosciuta come la “legge sul testamento biologico”.

Ora, è ben vero che in essa troviamo un articolo (il 4) dedicato alle *Disposizioni anticipate di trattamento* (DAT); ed è vero che il tema del c.d. “testamento biologico” è quello che più di altri ha fatto discutere e infiammato le polemiche.

Tuttavia – per quanto si tratti di una indubitabile conquista – le DAT intese in senso stretto appaiono uno strumento di uso abbastanza limitato.

Sono disposizioni redatte – nel rispetto di determinate formalità (7) – da un soggetto sano, il quale prevede il da farsi con riguardo all'eventualità (futura e incerta) di trovarsi per un incidente della vita non in grado di esprimere personalmente la propria volontà. Nelle DAT possono essere indicate le terapie e i presidi che in tale evenienza il soggetto è disposto ad accettare o intende respingere, e può essere indicato il nome di un fiduciario, il quale intesserà in sua vece la relazione con medici e strutture sanitarie.

Ben maggiore è la potenzialità di un altro strumento, presente nella legge e sfuggito all'attenzione della grande divulgazione, parliamo della *Pianificazione condivisa delle cure*, disciplinata dall'articolo 5.

Di cosa si tratta?

Punto di partenza è la formulazione di una diagnosi relativa a «una patologia cronica e invalidante o caratterizzata da inarrestabile evoluzione con prognosi infausta», una situazione che può essere affrontata formulando una programmazione condivisa delle cure (PCC).

Evidente la radicale differenza rispetto alle DAT: formulazioni del tutto ipotetiche in queste (“nel caso dovessi trovarmi in stato vegetativo permanente...”); consapevolezza di una condizione attuale e dei possibili sviluppi nella PCC.

Ma cosa si intende per “condivisa”? Vale, anzitutto, l'elenco dei soggetti coinvolti nelle varie fasi (informativa, deliberativa, applicativa); un elenco potenzialmente assai ampio: «Il paziente e, con il suo consenso, i suoi familiari o la parte dell'unione civile

---

(7) Art. 4, comma 6: «6. Le DAT devono essere redatte per atto pubblico o per scrittura privata autenticata ovvero per scrittura privata consegnata personalmente dal disponente presso l'ufficio dello stato civile del comune di residenza del disponente medesimo, che provvede all'annotazione in apposito registro, ove istituito, oppure presso le strutture sanitarie, qualora ricorrano i presupposti di cui al comma».



o il convivente ovvero una persona di sua fiducia», da un lato, il medico e l'intera *équipe* sanitaria, dall'altro lato.

Questi soggetti possono in varia maniera partecipare all'elaborazione delle informazioni «in particolare sul possibile evolversi della patologia in atto, su quanto il paziente può realisticamente attendersi in termini di qualità della vita, sulle possibilità cliniche di intervenire e sulle cure palliative».

Alla fine, grazie al dialogo fra tutti questi soggetti (quantomeno: fra coloro che il paziente abbia deciso di coinvolgere) e quanti lo hanno in cura, sarà l'interessato stesso a esprimere «il proprio consenso rispetto a quanto proposto dal medico [...] e i propri intendimenti per il futuro, compresa l'eventuale indicazione di un fiduciario». Decisioni che possono venire raccolte senza particolari formalità – è sufficiente uno scritto o, in certi casi, una videoregistrazione, con inserimento in cartella clinica – e alle quali il «medico e l'*équipe* sanitaria sono tenuti ad attenersi».

Si tratta di una decisione (“ove non dovessi essere più in grado di esprimermi voglio che...”) suscettibile di essere modificata e adeguata in funzione dell'evolversi della malattia fino all'ultimo momento di lucidità dell'interessato.

Sono evidenti i vantaggi offerti da uno strumento che – ove ben compreso – dovrebbe divenire lo standard nella gestione delle situazioni croniche e di fine vita. È noto come, negli ultimi decenni, la speranza di vita si sia innalzata in maniera significativa. A livello statistico sono relativamente poco frequenti le situazioni in cui l'incidente o la malattia colpiscono le persone improvvisamente e in giovane età, quelle – per capirci – nelle quali avere formulato preventivamente delle DAT può fare la differenza.

Oggi si muore in età avanzata <sup>(8)</sup>, affetti da molteplici patologie legate all'accumularsi degli anni, oppure a causa di tumori e a seguito di lunghi itinerari terapeutici. Insomma, la morte arriva sempre meno “di sorpresa”, si muore – di regola – dopo un percorso più o meno lungo fatto di diagnosi, decisioni, terapie, accompagnamento.

Spesso la malattia incide sulla lucidità della persona, sino a determinarne la totale incapacità, oppure la condizione di sofferenza induce ad adottare forme importanti di sedazione <sup>(9)</sup>. In tutti questi casi – nei quali l'impossibilità di proseguire il dialogo coi curanti è un'eventualità non remota – v'è spazio per la redazione di una PCC.

Chiari sono i vantaggi.

Per il paziente, anzitutto: il quale ha la possibilità – finché capace e anche oltre – di mantenere il controllo di quanto gli accade, disegnando insieme all'*équipe* curante il percorso terapeutico, adattandolo via via alla propria effettiva esperienza; controllo che non verrà meno nel momento in cui egli dovesse “perdere la propria voce”, la programmazione consentirà di rispettarne la volontà, anche con la garanzia offerta dalla figura del fiduciario, al quale egli stesso avrà affidato il compito di continuare il dialogo coi curanti.

---

<sup>(8)</sup> La speranza di vita alla nascita (dati 2021 sul 2020) è pari a 79,7 anni per gli uomini e a 84,4 per le donne: nonostante una significativa flessione, dovuta alla mortalità per la pandemia Covid-19, resta un aumento di circa 6 anni di vita nell'ultimo ventennio (ISTAT, *Indicatori demografici. Anno 2020*, Statistiche Report, 3 maggio 2021).

<sup>(9)</sup> La stessa legge (art. 2, comma 2) prevede che: «In presenza di sofferenze refrattarie ai trattamenti sanitari, il medico può ricorrere alla sedazione palliativa profonda continua in associazione con la terapia del dolore, con il consenso del paziente».

I vantaggi riguardano pure coloro i quali sono legati affettivamente al malato. La partecipazione alla pianificazione (se ammessa dal paziente) aiuta chi gli è vicino a comprendere il senso delle scelte del congiunto – anche di quelle difficili e sulle quali può esservi un contrasto di opinioni – e ne favorisce il rispetto nel momento in cui la PCC diventi operativa; inoltre, l'indicazione di un fiduciario evita i conflitti che troppo spesso si scatenano al capezzale di un morente. In definitiva, la PCC consente – in un momento che non può non essere drammatico – di sapere a chi tocca interloquire con i sanitari e cosa questi possa o debba dire loro.

Se confrontiamo un percorso del genere con quello che troppo spesso segna ancora questi momenti, l'opportunità di una PCC appare evidente: in sua assenza, quando arriva il momento – non preventivamente affrontato – in cui il paziente non è più in grado di esprimersi, il medico cerca una sponda che lo aiuti nelle decisioni: si rivolge a chi è lì (moglie/marito, figli, compagno/a) e prospetta loro le diverse opzioni ancora aperte. Insomma, chiede loro cosa fare <sup>(10)</sup>. Ed ecco, queste persone, caricate in un momento di grande fragilità emotiva di un peso per il quale non erano preparate. Ecco sorgere i dubbi e magari i conflitti: continuare o meno le cure? Accanirsi o accompagnare? Cosa avrebbe voluto quella persona che ora soffre e non può più parlare? “Ah, se ne avessimo parlato prima con lui e fra di noi...”.

È questa l'esperienza – sgradevole, angosciante – di molti, che rimane a segnare la perdita del proprio caro con il fardello aggiuntivo del dubbio; un cruccio che la PCC può contribuire a evitare.

Ed è allora palese come l'utilizzo della PCC sia quanto mai opportuno pure dal punto di vista di chi cura. Quando arriva il momento delle scelte difficili, la PCC consente di sapere quale sia la via da seguire nel rispetto della persona che è affidata alle cure dei sanitari, sollevandoli da dubbi e tormenti di decisioni adottate nell'incertezza.

## **2.6. I desideri, la legge, la realtà**

Torniamo ora a fare uno sforzo di fantasia per verificare quanto il legislatore si sia avvicinato ai desideri del nostro immaginario paziente.

Su consiglio del medico curante – che conosce da tempo noi, la nostra storia, la nostra famiglia – abbiamo prenotato una visita specialistica.

Lo specialista che ci accoglie ci guarda negli occhi, ci dà il tempo di raccontarci e ci consiglia di fare delle indagini. Passa qualche giorno e abbiamo il referto; il medico ci fa accomodare in una stanza dove ci viene assicurata la privacy e possiamo sentirci a nostro agio e ci spiega la situazione. Le notizie non sono buone. Dopo averci lasciato il tempo per elaborarle, il medico elenca, in maniera comprensibile, le diverse possibilità terapeutiche, ci invita e pensarci su, magari parlandone con i nostri cari.

Digerita la notizia, dopo aver considerato tutto, facciamo la nostra scelta. Decidiamo per l'intervento.

---

<sup>(10)</sup> Peraltro – in assenza di un atto di nomina del fiduciario o di un amministratore di sostegno – nessun potere rappresentativo può essere riconosciuto in capo ai familiari, i quali ben potrebbero trovarsi in conflitto di interessi. La prassi di rivolgersi a essi per ottenere l'assenso alle scelte terapeutiche prospettate – senz'altro utile a ridurre eventuali conflitti – non incide sul fatto che in tali casi siano i sanitari ad assumersi la totale responsabilità del proprio operare.

A questo punto la nostra storia potrebbe chiudersi con un lieto fine: l'intervento è riuscito; la degenza è stata il meno sgradevole possibile – personale gentile, strutture confortevoli. La convalescenza? Quasi una vacanza.

Ma non sempre le cose vanno così.

E allora ... le terapie hanno fatto quello che potevano ma la strada è segnata.

Ecco che diventa importante potersi confrontare con professionisti che sanno comunicare, che conoscono gli strumenti disegnati dalla legge, che sono preparati sull'accompagnamento (terapie del dolore, cure palliative).

Seduti intorno a un tavolo il paziente e i suoi cari dialogano con i sanitari. Questi lo ascoltano e lo aiutano a pianificare le cure.

Si potrebbe fare ancora qualcosa? Altre indagini? Ulteriori terapie invasive? Forse sì, ma a quale prezzo? È tempo di fermarsi, di evitare l'ostinazione irragionevole e puntare sulle cure palliative, che offrono la miglior qualità della vita possibile nella fase finale dell'esistenza.

Qualcuno – il malato stesso, un familiare – accenna a cure di cui ha sentito parlare, a qualcosa che ha letto in rete, magari ne pretende l'attivazione. E qui, in maniera comprensiva ma ferma, il medico respingerà le richieste fondate sulla disperazione ma, alla fine, contrarie allo stesso interesse del paziente; spiegherà che si tratta di illusioni, di terapie inutili, lontane dalle buone pratiche clinico-assistenziali, il cui unico risultato sarebbe di prolungare un'inevitabile, dolorosa, agonia.

Se il dialogo è fruttuoso, l'accettazione delle condizioni terminali del paziente consente di condividere un itinerario, di decidere cosa fare per assicurare che gli ultimi giorni del malato non siano segnati da evitabili sofferenze e di prevedere cosa fare quando arriverà il momento in cui egli non potrà più esprimersi.

Le cure palliative consentono di tenere sotto controllo la sofferenza – e con essa l'angoscia del paziente e dei suoi cari – sino a giungere al momento in cui è necessaria una sedazione profonda.

Arriva così il giorno da sempre temuto e inevitabile. L'esistenza di una programmazione condivisa delle cure consente di affrontare questo passaggio con serenità (per quanto possibile, in certe circostanze). Non vi sono sorprese, non vi sono dubbi su cosa fare. I sanitari non sono costretti a inseguire questo o quel congiunto per ricevere qualche autorizzazione ad agire. Non vi è spazio per le liti fra parenti – ciascuno in buona fede convinto, davanti al letto del morente, di cosa sarebbe giusto fare.

La legge lo sa che arriva un momento, nella parabola del fine vita, in cui tutto ciò che caratterizza la relazione di cura – parole, confronto, vicinanza, gesti – assume un'importanza progressivamente maggiore degli stessi aspetti tecnici dell'intervento.

Come arriva un momento in cui si deve far spazio alle terapie palliative – poiché non è più la malattia il nemico da sconfiggere ma lo sono l'angoscia e il dolore – così arriva il momento in cui il fantasma da combattere è quello della solitudine di chi muore <sup>(11)</sup>, e della solitudine di chi resta <sup>(12)</sup>.

Questo è il quadro che consente di verificare la corrispondenza fra i desideri e i sogni – con i quali abbiamo iniziato i nostri discorsi – e l'assetto disegnato dal legislatore del 2017, un quadro che consente di ribadire il giudizio positivo su quanto la legge n. 219/2017 ha messo a disposizione di tutti noi.

---

<sup>(11)</sup> N. ELIAS, *La solitudine del morente*, il Mulino, 1985.

<sup>(12)</sup> A. COLOMBO, *La solitudine di chi resta. La morte ai tempi del contagio*, il Mulino, 2021.

Tocca a ciascun singolo lettore ripercorrere la propria esperienza – di paziente, di familiare o di professionista della salute – per valutare quanto di ciò che la legge prevede corrisponda effettivamente alla realtà attuale degli ambulatori e delle corsie ospedaliere.

### 3. Leggi e prassi

Leggendo le pagine che precedono e accogliendo il nostro invito a confrontare la situazione ideale – coerente con la legge n. 219/2017 – con la propria personale esperienza, vi sarà chi formulerà valutazioni positive. Vi sarà senz'altro chi ha incontrato sempre medici attenti, pronti a dialogare con i pazienti, a guardarli negli occhi, a comprendere i loro bisogni; e poi infermieri dedicati e gentili; e strutture accoglienti.

Molti altri, purtroppo, non giungeranno a conclusioni tanto ottimistiche.

Medici che affrontano il paziente con l'atteggiamento del meccanico chiamato a riparare un motore guasto: dialogo inesistente, diagnosi e terapie formulate nei termini di “prendere o lasciare”. E poi infermieri bruschi e distratti, strutture inospitali, regolamenti che le istituzioni impongono e che risultano funzionali a chi gestisce l'organizzazione e non già a pazienti e familiari. E gli esempi potrebbero continuare.

La realtà è che la legge n. 219/2017 continua a essere sconosciuta, anche fra coloro i quali sarebbero chiamati a improntare la propria attività a quanto in essa si dispone.

Non sono poi solo medici e infermieri a essere poco informati; lo stesso vale per i comuni cittadini, per i quali spesso l'accoppiata medicina/diritto evoca solo i versanti punitivi o risarcitori connessi alla c.d. “malasanità” (termine davvero abusato).

I *media* hanno dedicato qualche pagina o qualche minuto di trasmissione per parlare del “testamento biologico”, che tanto aveva fatto litigare prima della sua approvazione. Poi è seguito il silenzio.

L'esito è sotto gli occhi di tutti: in buona parte, il tema del “consenso informato” continua a essere svolto in maniera burocratica e formale.

La Pianificazione condivisa delle cure – che dovrebbe essere parte dell'impostazione di qualsiasi condizione cronica o terminale – è ancora qualcosa di lontano dalla prassi. Va detto che la distanza fra quanto di buono (nel senso di utile a migliorare la condizione dei malati e di chi li cura, e a ridurre la conflittualità) la legge consente di fare e quanto accade nei reparti non appartiene alla sola esperienza nostrana.

Una recente indagine<sup>(13)</sup> ha evidenziato come problemi non dissimili segnino l'esperienza degli operatori anche in realtà, a noi vicine, ove normative analoghe figurano essere state adottate ben prima che il nostro Parlamento si decidesse a intervenire.

La ricerca ha evidenziato dei “mali comuni”, un elenco che comprende gli aspetti della formazione dei professionisti sanitari, da cui emergono la scarsa conoscenza delle norme e la disattenzione verso la comunicazione; la carenza di risorse, con conseguente inadeguatezza dei tempi dedicati al rapporto con i pazienti; l'insufficiente utilizzo degli strumenti (disposizioni anticipate di trattamento; pianificazione condivisa delle cure, variamente definiti nelle diverse normative) offerti dalle leggi.

---

<sup>(13)</sup> L. GAUDINO, *La relazione di cura tra legge e prassi. Un'indagine comparativa tra Italia, Francia, Spagna e Inghilterra*, Pacini, 2021.

In maniera certo diversa fra le varie realtà indagate, ciò che la ricerca ha fatto emergere è quindi la necessità di interventi volti a rendere effettivo quanto disegnato nelle (buone) legislazioni.

Non si tratta soltanto – rilievo abbastanza scontato – di mettere mano alle risorse dedicate alla salute e all'organizzazione dei servizi. Ancor prima di ciò è necessario che si intervenga per modificare gli atteggiamenti culturali, concentrando gli sforzi sulla formazione – universitaria e sui luoghi di lavoro – e sull'informazione nei riguardi dei cittadini.

Sezione IV.  
**Longevità e strategie di inclusione**





## Invecchiamento attivo e sostenibilità. Il ruolo dell'autonomia collettiva

di Nicola Deleonardis

**Abstract** – Il contributo si propone di evidenziare lo stretto legame tra le politiche per l'invecchiamento attivo e la sostenibilità, come declinata dall'Agenda Onu 2030. Successivamente analizza il ruolo che l'autonomia collettiva riveste nella promozione di tali politiche, individuando delle "buone pratiche" di particolare interesse.

**Abstract** – The paper aims to valorise the active ageing policies in the sustainability perspective, as defined by UN Agenda 2030. Subsequently it analyses the role played by trade union to promote active ageing measures, focusing on some interesting best practices.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Invecchiamento attivo e sostenibilità. – 3. Autonomia collettiva e invecchiamento attivo. Il quadro giuridico fuori e dentro i confini nazionali. – 4. Un approccio (*soft*) *comprehensive*. – 4.1. Buone pratiche nella contrattazione sociale territoriale. – 4.2. Buone pratiche nel contratto collettivo di lavoro. – 5. Alcune considerazioni finali.

### 1. Introduzione

I principali indicatori sulle condizioni di vita e di lavoro di giovani e anziani sono stati modificati a tal punto da minare il patto generazionale posto a fondamento di ogni civiltà. La rottura tra nuove e vecchie generazioni non attiene solo alle minacce che incombono sull'ambiente e sul clima <sup>(1)</sup>, ma tocca anche il mondo del lavoro <sup>(2)</sup> nell'emblematico passaggio del testimone tra lavoratori assunti con un contratto di lavoro standard e giovani lavoratori precari o in cerca di prima occupazione.

A ciò si aggiungono fattori, questa volta strutturali, radicati nelle tendenze demografiche, che segnalano una riduzione della natalità, da una parte, e l'allungamento delle aspettative di vita, dall'altra <sup>(3)</sup>. Ulteriormente, le difficoltà che la popolazione più anziana riscontra nell'adattamento al nuovo paradigma tecnologico e comunicativo acuiscono le (pur naturali) differenze tra nuove e vecchie generazioni: ciò contribuisce a

---

<sup>(1)</sup> Basta qui ricordare il discorso dell'attivista per l'ambiente Greta Thunberg durante la Conferenza sul clima nel dicembre 2018 per saggiare la divisione sul tema tra vecchie e nuove generazioni.

<sup>(2)</sup> Sino a parlare di «deriva gerontocratica del mercato del lavoro». Si veda M. MARTONE, *Il diritto del lavoro alla prova del ricambio generazionale*, in *ADL*, 2017, n. 1, p. 1, spec. § 2.

<sup>(3)</sup> È recente la notizia rimbalzata agli onori della cronaca che vede un saldo passivo tra natalità e mortalità simile a quella del 1918 (ultimo anno del Primo conflitto mondiale), nonostante le dolorose morti causate dalla pandemia da Covid-19.

cementificare quel preconcetto per cui l'età anziana sia il periodo della vita durante il quale godere dei frutti del lavoro in una dimensione "terza", secondo l'idea – dal retrogusto decadentista <sup>(4)</sup> – della marginalizzazione a priori di tutto ciò che è superato e vetusto, dunque anche degli esseri umani (solo teoricamente) inattivi.

Tale marginalizzazione, che per certi versi assume i tratti della discriminazione <sup>(5)</sup>, può essere arginata con un rafforzamento delle politiche per l'"invecchiamento attivo", intese come la valorizzazione delle «risorse lavorative in età adulta, per renderle utili al Paese e non farle pesare sulle nuove generazioni invece di rappresentare costi sociali improduttivi» <sup>(6)</sup>.

## 2. Invecchiamento attivo e sostenibilità

Il concetto di "invecchiamento attivo" (o *active ageing*) è entrato a far parte dell'agenda comunitaria da circa un ventennio, poiché considerato uno snodo essenziale per risolvere alcune delle principali sfide poste dall'allungamento della vita e dall'invecchiamento della popolazione <sup>(7)</sup>.

Secondo l'Organizzazione mondiale della sanità, per invecchiamento attivo si intende quel processo di ottimizzazione delle opportunità relative alla salute, partecipazione e sicurezza, allo scopo di migliorare la qualità della vita delle persone anziane <sup>(8)</sup>. Tale concetto, che sottolinea lo stretto legame sussistente tra integrità psico-fisica e attività, ribalta la prospettiva da cui guardare i cambiamenti demografici in corso e il progressivo allungamento della vita, passando da una visione assistenzialista delle persone mature e del *welfare care-oriented*, incline a descrivere gli anziani solo come portatori di bisogni <sup>(9)</sup>, ad una orientata all'inclusione nella società della persona anziana, quale risorsa e protagonista della vita sociale <sup>(10)</sup>.

La ratifica del *Piano di azione internazionale di Madrid sull'invecchiamento (Madrid International Plan of Action on Ageing, MIPAA)* del 2002 da parte dell'Assemblea generale Onu, pur non rappresentando uno strumento giuridicamente vincolante, ha inaugurato tale

---

<sup>(4)</sup> «Scopriamo un fascino nelle cose ripugnanti, ogni giorno d'un passo, nel fetore delle tenebre, scendiamo verso l'inferno, senza orrore» sosteneva il poeta Charles Baudelaire nella raccolta lirica *I fiori del male* di Charles Baudelaire.

<sup>(5)</sup> Soprattutto durante la pandemia da Covid-19, sono aumentate le discriminazioni sul luogo di lavoro per le persone con più di 60 anni. Sul punto EUROPEAN PARLIAMENT, *Ageing policies - access to services in different Member States Policy*, 2021, pp. 44-45. A riguardo, cfr. V. FILÌ, *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in *ADL*, 2020, n. 2, p. 369 ss., spec. p. 374, dove l'A. sottolinea il rifiuto o la diffidenza verso i lavoratori anziani, evidente già dalla formula "lavoratori svantaggiati" o "molto svantaggiati" utilizzata nel decreto del Ministero del lavoro del 17 ottobre 2017.

<sup>(6)</sup> Cfr. T. TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, Working Paper CSDLLE "Massimo D'Antona".IT, 2018, n. 374, p. 15.

<sup>(7)</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, vol. 21, n. 1, pp. 117-130.

<sup>(8)</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION, *Active Ageing. A policy Framework, A contribution of the World Health Organization to the Second United Nations World Assembly on Ageing*, 2002, p. 13.

<sup>(9)</sup> Sul punto G. LAMURA, A. PRINCIPI, M. SOCCI, *Invecchiamento attivo: un percorso da costruire*, 2017, in [www.welforum.it](http://www.welforum.it).

<sup>(10)</sup> FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, *Fundamental Rights Report*, 2018, § 1.

approccio, inquadrando l'invecchiamento attivo all'interno del più ampio contesto dei diritti fondamentali <sup>(11)</sup>.

L'importanza del Piano si coglie rileggendo gli obiettivi in relazione con l'*Agenda Onu 2030 per lo sviluppo sostenibile*. L'invecchiamento attivo acquisisce rilevanza in 9 dei 17 obiettivi dell'Agenda <sup>(12)</sup>, motivo per cui è necessario coglierne l'importanza sistematica.

Il modello della sostenibilità non è riconducibile, infatti, ad una visione esclusivamente ambientalista, ma volge lo sguardo anche ad una sostenibilità di tipo economica e sociale, nella quale l'affermazione dei principi dell'uguaglianza e del lavoro rivestono un ruolo determinante, secondo un "approccio integrato" <sup>(13)</sup> degli stessi obiettivi promossi dall'Agenda.

Le trasformazioni dovute alla Quarta rivoluzione industriale <sup>(14)</sup> stanno modificando il mercato del lavoro e l'intero tessuto produttivo e sociale. L'invecchiamento della popolazione si pone in stretto rapporto con tali cambiamenti: secondo alcuna letteratura economica, l'invecchiamento della popolazione in attività di lavoro comporta un contrasto tra le nuove competenze richieste dell'*information and communication technologies* (ICT) e quelle tendenzialmente obsolete dei lavoratori che hanno terminato la propria esperienza formativa nell'età della giovinezza; altra letteratura pone invece l'accento sui processi di automatizzazione facilitati da tali tendenze demografiche <sup>(15)</sup>.

L'invecchiamento della popolazione, inoltre, incide fortemente anche sulle relazioni tra le diverse fasi della vita, generando uno squilibrio generazionale dato da un aggravio economico – e conseguente impoverimento – sulle persone in età di lavoro in ragione di una minor natalità e dell'allungamento delle aspettative di vita <sup>(16)</sup>, su cui si

---

<sup>(11)</sup> Per una rassegna internazionale degli interventi in materia di invecchiamento attivo cfr. F. BARBABELLA ET AL., *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia. Rapporto sullo stato dell'arte*, 2020, pp. 11-16.

<sup>(12)</sup> Si veda l'analisi delle policy dell'Agenda 2030 rispetto all'invecchiamento attivo: integrazione e partecipazione degli anziani nella società, partnership (goal 17); disuguaglianze, povertà e crescita economica equa e sostenibile (goal 1 e goal 10); implementazione del mercato del lavoro (goal 8); apprendimento e istruzione lungo l'arco della vita (goal 4); qualità della vita, salute, benessere e vita indipendente (goal 3); approccio di genere (goal 5); sostegno ad assistenza informale agli anziani, solidarietà intergenerazionale e giustizia (goal 16); città sostenibili (goal 11). Sul punto si veda anche F. BARBABELLA ET AL., *op. cit.*, p. 21. La stessa Commissione europea evidenzia lo stretto legame tra *active ageing* ed Agenda Onu 2030. Cfr. EUROPEAN COMMISSION, *Green Paper on Ageing. Fostering solidarity and responsibility between generations*, 2021, p. 2.

<sup>(13)</sup> Così B. CARUSO, R. DEL PUNTA, T. TREU, *Manifesto per un diritto del lavoro sostenibile*, Centro studi di diritto del lavoro europeo "Massimo D'Antona", 2020, p. 15.

<sup>(14)</sup> Si vedano WORLD EMPLOYMENT CONFEDERATION, *The future of Work. White paper from the employment and recruitment industry*, 2016; WORLD ECONOMIC FORUM, *The future of Jobs. Employment, Skills and Work force. Strategy for the Fourth Industrial Revolution*, 2016.

<sup>(15)</sup> Per un'ampia rassegna si veda M.S. FERRIERI CAPUTI, M. ROIATTI, *Pratiche di trasferimento delle conoscenze e age management nel settore finanziario. Dalla rassegna ragionata della letteratura alle visioni e percezioni di un panel di esperti europei*, in D. IODICE (a cura di), *Gap intergenerazionale e solidarietà tra lavoratori. La contrattazione inclusiva come leva del cambiamento nell'era digitale*, ADAPT University Press, 2020, p. 49 ss.

<sup>(16)</sup> Secondo i dati Istat, l'indice di dipendenza strutturale, che misura il carico sociale della popolazione non attiva (0-14 e 65 anni e oltre) su quella attiva (15-64 anni), è cresciuto sensibilmente negli ultimi vent'anni, passando da 49,1% del 2002 a 56,9% del 2021. Dunque, su un indice di 100 lavoratori pesano i costi economici della vita di 56,9 persone non attive. Si veda <https://www.tuttitalia.it/statistiche/indici-demografici-struttura-popolazione/>.

focalizzano alcuni degli obiettivi dell'Agenda (goal 1 e goal 10). L'obiettivo della crescita economica, infatti, impone di riflettere seriamente sugli equilibri tra generazioni in attività di lavoro (o in procinto di entrare nel mercato del lavoro) e quelle più anziane (o in procinto di uscire dal mercato del lavoro). Sono numerosi gli studi che dimostrano la necessità di prolungare lo stadio del lavoro nella vita, molti dei quali – ma non tutti <sup>(17)</sup> – intenti a sconfiggere la paventata inefficacia della posticipazione dell'età pensionabile <sup>(18)</sup>.

Per migliorare il rapporto tra generazioni sono dunque necessari interventi integrati, volti non solo a promuovere l'occupazione giovanile, ma anche a «preparare il mercato del lavoro» (goal 8) per le fasce più mature della società, alle quali si devono garantire maggiori opportunità e qualità dell'occupazione in età avanzata e lo sviluppo di nuove competenze in linea con le esigenze del mercato globalizzato. In sostanza, superare la logica del *tertium non datur*: garantire nuova occupazione per i giovani non deve necessariamente implicare un'esclusione – anche prematura – dal mercato del lavoro per le fasce più anziane della società.

La prospettiva economica trova reciproca compensazione, d'altronde, se si guarda all'*active ageing* secondo un approccio più marcatamente sociale. Sotto questa luce, l'obiettivo di mantenere “attivi” – anche nel lavoro – i *seniores* contribuirebbe a realizzare quell'obiettivo di solidarietà intergenerazionale, quale collante fondamentale di una società inclusiva (goal 3 e goal 11).

In questo quadro, dunque, diventa fondamentale il ruolo non solo delle istituzioni comunitarie e degli Stati membri, ma anche di tutti gli attori sociali, incluse le organizzazioni sindacali, incaricati di diffondere un modello di società sostenibile, che non marginalizzi la fetta più anziana della società <sup>(19)</sup>.

### **3. Autonomia collettiva e invecchiamento attivo. Il quadro giuridico fuori e dentro i confini nazionali**

Dichiarata la necessaria collaborazione dell'autonomia collettiva, invero già il TFUE prevede che le parti sociali possano intervenire a livello comunitario su alcuni temi di specifico interesse, in un rapporto di stretta sinergia con gli organi dell'Unione europea, al fine di armonizzare gli ordinamenti nazionali <sup>(20)</sup>.

---

<sup>(17)</sup> Si veda K. BOUDINY, *Active ageing: from empty rhetoric to effective policy tool*, in *Ageing & Society*, 2013, vol. 33, n. 6, p. 1077 ss. Secondo l'Al. l'invecchiamento attivo è utilizzato strumentalmente da alcuni decisori politici prevalentemente secondo una prospettiva economica e produttiva (ad esempio, promuovere l'estensione della vita lavorativa), favorendo così l'esclusione delle persone con meno risorse economiche e sociali.

<sup>(18)</sup> Si veda già M. HARTLAPP, G. SCHMID, *Labour Market Policy for 'Active Ageing' in Europe: expanding the options for retirement transitions*, in *Journal of Social Policy*, 2008, vol. 37, n. 3, p. 429 ss. Sul ruolo della Corte di giustizia rispetto alle politiche di pensionamento si veda D. IZZI, *Invecchiamento attivo e pensionamenti forzati*, in *RIDL*, 2014, n. 4, p. 584 ss.

<sup>(19)</sup> Cfr. l'intervista ad Alessandra Romano, segretaria generale dello Spi Cgil di Roma e Lazio, *Invecchiamento attivo, anche il Lazio ha la sua legge*, in [www.collettiva.it](http://www.collettiva.it), 10 novembre 2021.

<sup>(20)</sup> Nel TFUE vengono, infatti, individuate le specifiche prerogative del sistema del dialogo sociale, ex art. 152. Tuttavia, il ruolo che le parti sociali possono rivestire è subordinato ad una serie di vincoli che ridimensionerebbero l'effettiva portata degli eventuali accordi. Dando per scontata la competenza dell'Unione europea in materia di *active ageing* (art. 153, § 1, TFUE), al momento non è stata emanata

D'altronde, la stessa Unione europea ha recepito l'importanza dell'invecchiamento attivo con il *Pilastro europeo dei diritti sociali* del 2017, che esprime l'indirizzo politico comunitario volto a promuovere mercati del lavoro e sistemi di protezione sociale equi e ben funzionanti. Solo il capo III introduce tra i principi del Pilastro una maggior "protezione sociale e inclusione", mentre nei precedenti punti (capo I e capo II) si colloca lo *status* di un lavoratore attivo, assicurando, tra le altre cose, la parità di trattamento anche per età (punto 3) <sup>(21)</sup> e il sostegno attivo all'occupazione (punto 4).

Una funzione non residuale viene riservata alle parti sociali al fine di armonizzare le normative nazionali ai principi del Pilastro, che si concretizza sia nella partecipazione all'elaborazione di politiche economiche comunitarie e nazionali, sia attraverso una valorizzazione dei principi del Pilastro nella contrattazione collettiva.

Il ruolo che, dunque, gioca il sindacato dei lavoratori nella promozione dell'*active ageing*, quale politica volta a correggere le disfunzioni di un sistema concorrenziale poco incline all'inclusione sociale, trova uno specifico riferimento nello stesso Pilastro. Tuttavia, secondo alcuni studi della *Fundamental rights agency* (FRA) <sup>(22)</sup>, sebbene le politiche di *active ageing* siano recentemente divenute un elemento importante nell'ambito della *Strategia europea 2020*, in particolare in relazione all'obiettivo di sviluppare tecnologie in grado di consentire alle persone anziane di vivere autonomamente e dignitosamente come membri attivi della comunità, la proclamazione del Pilastro sconta debolezze derivanti dalla sua natura non vincolante.

Anche in ragione di tale cornice, il Ces, Business Europe, Ueapme e Ceep hanno raggiunto un Accordo su un programma-quadro in data 8 marzo 2017 (*European social partners' autonomous framework agreement on active ageing and an inter-generational approach*), volto non solo ad assicurare ambienti e organizzazioni di lavoro sani, sicuri e produttivi, che consentano ai lavoratori di tutte le età di restare in servizio fino alla pensione, ma anche a promuovere azioni concrete per rendere più semplice la trasmissione delle competenze e delle esperienze tra le generazioni sul luogo di lavoro, ad aumentare nei datori di lavoro e nei dipendenti la consapevolezza delle sfide e delle opportunità che possono derivare dai mutamenti demografici, fornendo loro e ai loro rappresentanti gli strumenti «per gestire l'invecchiamento attivo in maniera efficace». L'Accordo individua in una migliore – e partecipata – organizzazione del lavoro la via più adeguata a garantire una vita lavorativa sana e produttiva, nella prospettiva di mantenere e migliorare la salute e la sicurezza sul lavoro e al tempo stesso la competitività aziendale; ma, ancora oggi, l'Accordo sembra non aver trovato concreta attuazione <sup>(23)</sup>.

---

nessuna direttiva che concederebbe alle parti sociali, su volontà degli stati membri (*ex art. 153, § 3*), la facoltà di renderla operativa. Né tantomeno gli eventuali accordi raggiunti dalle parti sociali, secondo la procedura prevista dagli artt. 154 e 155, § 1, sortirebbero gli effetti auspicati in assenza di una direttiva o di una decisione del Consiglio deliberata all'unanimità (art. 155, § 2). Dunque, gli eventuali accordi sottoscritti dai sindacati europei avrebbero efficacia solo verso i soggetti sottoscrittori e verso quelli che a quest'ultimi aderiscono. Sul punto si veda D. IODICE, *La contrattazione transnazionale nell'active ageing. Il quadro giuridico*, in D. IODICE (a cura di), *op. cit.*, p. 1 ss., spec. pp. 4-5.

<sup>(21)</sup> Garantita già dalla direttiva n. 78/2000 in materia di accesso e di condizioni di lavoro. Sul punto si ritiene importante rilevare che la direttiva non apporta ulteriori chiarimenti sulle fasce di età potenzialmente discriminate, e dunque verso gli anziani, proprio perché la parità di trattamento implica l'assenza di trattamenti deteriori a seconda dall'età; coerentemente con la direttiva, il punto 3 del Pilastro non dichiara quale siano le fasce da tutelare in quanto soggetti a rischio di discriminazione.

<sup>(22)</sup> FUNDAMENTAL RIGHTS AGENCY, *op. cit.*, p. 21.

<sup>(23)</sup> D. IODICE, *op. cit.*, p. 13.

Il ritardo comunitario riflette il quadro giuridico vigente entro i confini nazionali italiani, nonostante le politiche per l'invecchiamento attivo siano legittimate dai principi costituzionali che informano l'ordinamento italiano <sup>(24)</sup>. Sul punto giova ricordare l'assenza di un intervento legislativo volto a sollecitare l'autonomia collettiva nella promozione dell'invecchiamento attivo, sebbene siano state avanzate nell'arco dell'ultimo decennio varie proposte di legge estremamente diversificate tra loro <sup>(25)</sup>.

A riguardo, desta un certo interesse il disegno di legge d'iniziativa parlamentare n. 3181/2012 (*Interventi a sostegno del pensionamento flessibile e della solidarietà intergenerazionale*), nel quale si delineavano strumenti a favore di una politica di prolungamento della vita attiva principalmente finalizzata ad una staffetta giovani-anziani. Nelle intenzioni dei suoi propugnatori, il disegno di legge avrebbe dovuto promuovere un bilanciamento tra flessibilità in entrata e in uscita attraverso un sistema di incentivi al part time, sintetizzando le esigenze del lavoratore con quelle dell'impresa, quest'ultime legate alla trasmissione delle competenze. Il disegno di legge offriva la possibilità di favorire l'ingresso di un giovane a fronte della contemporanea riduzione dell'orario di lavoro di un *senior* prossimo alla pensione. L'aspetto più interessante del disegno di legge si rintraccia nella possibile acquisizione da parte del lavoratore under 35 della professionalità del lavoratore anziano prossimo alla pensione, quest'ultimo incaricato di trasmettere al primo le competenze e vigilare sull'effettiva acquisizione delle stesse attraverso un piano formativo individuale che avrebbe avuto l'obiettivo di individuare il livello professionale da raggiungere anche sulla base delle indicazioni rivenienti nella contrattazione collettiva nazionale (articolo 3, commi 3-4). Tuttavia, restano due nodi critici. Il disegno di legge, pur rinviando ai livelli professionali indicati dalla contrattazione collettiva, puntava maggiormente sull'accordo individuale tra datore di lavoro e lavoratore rispetto all'intervento dell'autonomia collettiva. Non vi sono, inoltre, cenni relativi agli aspetti retributivi. Nello specifico, non emerge chiaramente l'intento di abbandonare lo schema del *seniority pay*. A parere di chi scrive, se alla fine del periodo individuato nel "piano formativo individuale" il lavoratore giovane avesse raggiunto la professionalità del lavoratore anziano, allo stesso tempo avrebbe dovuto prevedersi la medesima retribuzione. Forse proprio il ridimensionamento della portata degli scatti di anzianità sarebbe stata la novità più interessante, considerando che si tratta di uno schema che vincola fortemente le politiche aziendali in materia di assunzioni dei giovani (a costi minori) e licenziamenti dei lavoratori più anziani (con retribuzioni maggiori) <sup>(26)</sup>. Il dubbio tuttavia permane. Nonostante il disegno di legge non sia stato

---

<sup>(24)</sup> Principi che certificano la valorizzazione dell'invecchiamento attivo come un'esigenza della persona, quale proiezione di una formula che esprime la dignità umana, attraverso la garanzia dei diritti fondamentali e il principio dell'eguaglianza e della solidarietà sociale. Sul punto M. ROSPI, *L'invecchiamento attivo della popolazione all'interno della coesione sociale tra generazioni: gli strumenti della multilevel governance per nuovi sistemi di welfare*, in *Rivista AIC*, 2018, n. 3, spec. pp. 11-14.

<sup>(25)</sup> Bisogna menzionare, ad esempio, alcune proposte di legge di iniziativa parlamentare finalizzate a predisporre una cornice normativa e risorse dedicate al ruolo dell'anziano nella comunità mediante l'affidamento di lavori di utilità sociale. Si veda la proposta di l. n. 3538/2016 o la proposta di l. n. 3528/2016, *Disposizioni per la promozione e la diffusione dell'attività fisica delle persone anziane quale strumento di miglior salute e di invecchiamento attivo*. In ultimo, la proposta di una Legge quadro nazionale del 2019. Sul punto si veda F. BARBABELLA ET AL., *op. cit.*, p. 24.

<sup>(26)</sup> Si veda già T. TREU, *op. cit.* Come si legge, inoltre, nel recentissimo *JP Salary Outlook* del 2021, esiste un notevole gap retributivo tra chi entra nel mercato del lavoro e chi è in procinto di uscirne.

attuato, ha lasciato la propria impronta in un Ccnl su cui si proporranno in seguito alcune riflessioni (*infra*, § 4.2).

All'assenza di un provvedimento a carattere nazionale ha ovviato l'intervento regionale, in ragione del principio di sussidiarietà verticale che informa il nostro ordinamento e della ripartizione delle competenze Stato-regioni, che restituisce delle esperienze estremamente differenziate e meritevoli di essere menzionate. È toccato, dunque, al legislatore regionale promuovere politiche di invecchiamento attivo, quale veicolo di salvaguardia delle persone mature, ma non per questo inattive.

Nella prospettiva adottata nel contributo, sono in particolar modo due le leggi regionali di maggior interesse. La prima è la legge regionale del Veneto n. 23/2017, secondo la quale viene costituita una Consulta regionale come organo che favorisce la partecipazione di rappresentanti di assessorati, strutture regionali competenti, volontariato, terzo settore, cooperazione sociale, sindacati e pensionati. La Consulta è operativa e consente una continua interazione con la società civile per l'identificazione di priorità, attività e risorse dei piani triennali e annuali <sup>(27)</sup>.

Il secondo provvedimento è invece quello della regione Friuli-Venezia Giulia, non nella sua versione originaria (legge regionale n. 22/2014), ma nella modifica recentemente apportata (legge regionale n. 18/2020). Nello specifico, il nuovo articolo 5-*bis* (*Contrasto alla solitudine negli ambienti di lavoro*) prevede il supporto delle rappresentanze dei datori di lavoro e dei lavoratori, incaricati di sottoscrivere protocolli operativi volti alla realizzazione di progetti che «prevedano azioni di rilevazione e monitoraggio del fenomeno della solitudine e per la diffusione della conoscenza delle iniziative per il suo contrasto».

Invero, il coinvolgimento delle parti sociali nella promozione dell'*active ageing* sembra trovare spazio anche in altri provvedimenti regionali <sup>(28)</sup>; purtroppo, come dimostrano alcuni recenti studi <sup>(29)</sup>, alla volontà legislativa deve necessariamente seguire una volontà pratica e attuativa.

Dalla breve disamina effettuata emerge chiaramente l'essenzialità del ruolo che rivestono le parti sociali nella logica della promozione dell'invecchiamento attivo, come strategia "*win-win*" non solo nel settore del volontariato <sup>(30)</sup>, ma anche nel mercato concorrenziale delle imprese.

---

La crescita media salariale nel corso della carriera lavorativa è del 43,7%, con una particolare accelerazione entro i 44 anni. Se si considera la retribuzione annuale lorda (escluse le parti variabili), la differenza legata all'età risulta evidente in tutti gli inquadramenti: il differenziale maggiore tra inizio carriera e fine si riscontra tra gli impiegati, mentre la variazione minore tra gli operai. Inoltre, per i salari degli impiegati la crescita rallenta dopo i 44 anni, mentre per i dirigenti lo scalo più ampio è tra i 44 e i 54 anni. Si veda OSSERVATORIO JOBPRICING, *JP Salary Outlook 2021. L'analisi del Mercato Retributivo italiano*, JobPricing, 2021, pp. 67-69.

<sup>(27)</sup> Sul punto F. BARBABELLA ET AL., *op. cit.*, p. 28.

<sup>(28)</sup> Si veda l'art. 6, lett. *b*, della l.r. Puglia n. 16/2019, che in materia di formazione permanente favorisce le attività dei sindacati confederali e dei pensionati, delle associazioni di volontariato e delle università della terza età.

<sup>(29)</sup> F. BARBABELLA ET AL., *op. cit.*, p. 27.

<sup>(30)</sup> Sul punto N. MORROW-HOWELL, *Volunteering in Later Life: Research Frontiers*, in *Journal of Gerontology: Social Sciences*, 2010, vol. 65B, n. 4, p. 461 ss.



#### 4. Un approccio (*soft*) *comprehensive*

L'auspicio di un intervento energico delle organizzazioni sindacali nella protezione (proattiva) dei lavoratori anziani non è certamente una novità <sup>(31)</sup>. Oggi, però, si richiede una maggior capacità da parte dei sindacati di incidere sulle politiche di invecchiamento attivo, che superi del tutto l'errata convinzione per cui esso attenga quasi esclusivamente al settore assistenziale e sanitario e, dunque, ad appannaggio esclusivo dello Stato <sup>(32)</sup>.

Sotto questo profilo, il rinnovamento della strategia sindacale gioverebbe al mondo del lavoro (e alle sue rappresentanze) secondo una duplice prospettiva.

In primo luogo, l'inclusione sistemica delle politiche di *active ageing* nell'agenda sindacale ridimensionerebbe quelle prassi datoriali, soprattutto nelle piccole e medie imprese, peculiari al tessuto economico italiano, intente a favorire la flessibilità in uscita del lavoratore anziano dal mercato del lavoro. Tale politica aziendale segue a valutazioni di ordine principalmente economico, che vedono nella riduzione del capitale umano più maturo dell'azienda la strada più immediata per diminuire i costi del lavoro (in ragione degli scatti di anzianità), pur nella consapevolezza della contestuale perdita di *know-how* e, dunque, della capacità produttiva aziendale <sup>(33)</sup>.

Sfugge però un passaggio fondamentale: in una cornice di forte concorrenza internazionale, le piccole e medie imprese italiane (soprattutto manifatturiere) hanno scelto il proprio mercato di riferimento facendo leva sulla qualità del prodotto, quale risultato delle abilità artigianali – tipiche del nostro *background* socio-culturale – perfezionate nel tempo attraverso l'esperienza dei lavoratori sempre più anziani. Nel ricambio generazionale, tali competenze non possono essere disperse ma, al contrario, dovranno accompagnarsi alle nuove competenze Ict, pena una perdita del *know-how* del *made in Italy* e della competitività del nostro sistema. In sostanza, un improvvisato ricambio generazionale, volto a ridurre i costi del lavoro e ad introdurre in azienda nuove competenze, non garantisce *ex se* un ritorno di investimento se simultaneamente si dissipano le vecchie competenze proprie del settore produttivo in cui si opera <sup>(34)</sup>.

In secondo luogo, una maggior intervento sindacale in materia di *active ageing* si pone l'obiettivo di contribuire a ricostruire quell'interesse collettivo che sta progressivamente dissolvendosi a causa – nel caso di specie – del dualismo generazionale derivante da retribuzioni differenziate a seconda di criteri anagrafici. Le difformità nelle condizioni di utilizzo della forza lavoro giovane-adulto rendono impraticabile per il sindacato la prosecuzione di un'antica tecnica di selezione degli obiettivi fondata sulla

---

<sup>(31)</sup> Si veda la parte III (Protezione) della raccomandazione Ilo sui lavoratori anziani n. 162 del 1980 quasi interamente dedicata a fornire suggerimenti all'autonomia collettiva che favoriscano azioni volte a migliorare le condizioni di lavoro (economiche, sanitarie e di conciliazione vita/lavoro) dei *seniores*.

<sup>(32)</sup> Si veda M. SOCCI, A. PRINCIPI, G. LAMURA, *Ageing policies. Access to services in different Member States. Annex IV – Country study on Italy*, 2021. Tale convinzione, d'altronde, era già stata rilevata circa un decennio fa da altri studi promossi dall'Unione europea. Cfr. I. KOŁODZIEJCZYK-OLCZAK, *Age management. How an employer may respond to demographic challenges?*, in *Active ageing measures in selected European Union countries. Final Report*, University of Lodz, 2013, p. 81.

<sup>(33)</sup> Cfr. P. CHECCUCCI, R. FEFÈ, G. SCARPETTI (a cura di), *Età e invecchiamento della forza lavoro nelle piccole e medie imprese*, Inapp Report, 2017, p. 25.

<sup>(34)</sup> *Ibidem*.

ricerca del gruppo sociale egemone, ma impone una ricomposizione di interessi attraverso la solidarietà tra le diverse categorie confliggenti <sup>(35)</sup>. Viepiù, canalizzare entro una dimensione collettiva le non rare iniziative aziendali in materia di invecchiamento attivo offre l'opportunità di condividere e confrontarsi con le imprese più lungimiranti, che individuano nell'*active ageing* la strada per non disperdere il patrimonio professionale costruito nel tempo (e fortuna dei propri successi): dunque, da un lato, la ricomposizione degli interessi (in questo caso giovani-anziani), dall'altro, la competitività aziendale.

Alcune importanti aziende <sup>(36)</sup>, infatti, esibiscono un ventaglio di iniziative utili a prevenire l'inattività dei soggetti anziani maggiormente esposti ad esclusione: dalle modifiche dell'orario di lavoro in funzione di un adeguamento alle esigenze personali del lavoratore sino alla formazione permanente e all'innovazione organizzativa, adibendo i lavoratori a mansioni che ben conciliano con l'età anagrafica e professionale.

Estendendo la ricerca alle pratiche sindacali, si registrano esperienze di maggior interesse soprattutto nell'Europa centro-settentrionale, che spaziano da protocolli d'intesa <sup>(37)</sup> a contratti collettivi che riguardano, ad esempio, forme di transizione pianificata verso il pensionamento combinate con la contestuale assunzione di lavoratori giovani <sup>(38)</sup>. Quest'ultima misura, il *flexible retirement*, prevede che i lavoratori prossimi all'età della pensione possano concordare una riduzione dell'orario di lavoro ottenendo un sostegno finanziario che può consistere in una pensione parziale o in un'altra indennità. L'obiettivo si sostanzia, dunque, nel favorire un passaggio graduale dei lavoratori da una vita lavorativa intensa alla totale inattività, comportando per l'impresa il vantaggio di trasferire le proprie competenze verso i lavoratori più giovani. Tale graduale passaggio riduce il senso di esclusione sociale dei lavoratori anziani. Dal punto di vista dell'impresa, il pensionamento progressivo può favorire il trasferimento di *know-how* tra le diverse generazioni.

---

<sup>(35)</sup> Sul tema si veda M.G. GAROFALO, *Solidarietà, differenze, riunificazione del mondo del lavoro*, in M. BARBIERI, R. VOZA (a cura di), *Gianni Garofalo. Il pane del sapere*, Ediesse, 2011, p. 295 ss.

<sup>(36)</sup> È il caso del welfare aziendale previsto da Telecom, che ha adottato una serie di misure in materia di supporto alla persona, bilanciamento vita-lavoro, servizi per la famiglia e la persona, coinvolgimento e riconoscimento, benessere e salute, *diversity* e inclusione. Per approfondimenti sull'esperienza della Telecom e di altre imprese si veda L. DI SALVATORE, *Organizzazione del lavoro e invecchiamento attivo*, in *DRI*, 2019, n. 2, p. 540.

<sup>(37)</sup> È il caso dell'iniziativa del sindacato finlandese che nel 2012 ha incoraggiato la costituzione di uno speciale gruppo di lavoro tripartito nel settore della lavorazione dei metalli, coinvolgendo più di 100 imprese nello sviluppo di un approccio globale alla gestione dell'invecchiamento. Si veda EUROFOUND, *Role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, 2013, p. 17.

<sup>(38)</sup> La Germania rappresenta una delle nazioni dove sono stati sottoscritti diversi contratti collettivi volti a favorire l'*active ageing*. Nel 2006, il sindacato IG Metall e l'associazione dei datori di lavoro del settore dell'industria siderurgica tedesca (*Arbeitgeberverband Stahl*) hanno firmato un contratto collettivo che copre numerosi settori di azione: salute e sicurezza sul lavoro; formazione continua; riduzione dei picchi di carico di lavoro; costituzione di squadre miste; adeguamento degli orari di lavoro; assegnazione del lavoro in base alla salute e all'età, promozione di comportamenti sani tra i dipendenti; pensionamento progressivo e anticipato. Un accordo analogo è stato concluso nel 2008 tra l'Unione industriale delle miniere, dei prodotti chimici e dell'energia (IG BCE) e la Federazione tedesca delle associazioni dei lavoratori chimici (BAVC). Si veda EUROFOUND, *Role of governments and social partners*, cit., p. 19.

Anche il nostro ordinamento si dota di una variante di questo istituto nella forma del *contratto di espansione* <sup>(39)</sup>. L'istituto, sulla falsariga del *contrat de génération* francese <sup>(40)</sup>, prevede due possibili strade che seguono alla consultazione sindacale: da una parte, la riqualificazione professionale dei lavoratori in ragione dei piani di riorganizzazione e reindustrializzazione (con contestuale riduzione dell'attività lavorativa); dall'altra, la risoluzione dei rapporti di lavoro con quei lavoratori in esubero che si trovino a non più di 60 mesi (5 anni) dal conseguimento della pensione, tutelati sul versante economico da un'indennità mensile corrisposta dal datore di lavoro e integrata dalla Naspi <sup>(41)</sup>.

La misura è di estremo interesse nel caso in cui i più anziani vengano coinvolti nei piani di reindustrializzazione; è foriera di perplessità, invece, la diretta risoluzione del rapporto di lavoro per i lavoratori in esubero. È difficile rubricare questa seconda strada tra gli strumenti di *flexible retirement*, giacché essa preannuncia la fine – anticipata – dell'età lavorativa e l'inizio dell'inattività, contrastando con l'idea di *life long activity*. Viepiù, l'uscita dal mercato del lavoro a fronte di un'indennità economica, scoraggia proprio quell'assunzione di responsabilità individuale su cui si fonda lo stesso invecchiamento attivo <sup>(42)</sup>.

Non sono certamente sistematiche le azioni sindacali volte a promuovere l'invecchiamento attivo. L'assenza di un'iniziativa costante sul tema è riconducibile, da un lato, al ritardo sindacale nel comprendere il valore del prolungamento del lavoratore anziano nel mercato del lavoro <sup>(43)</sup>, dall'altro – e soprattutto – nella difficoltà di valorizzare l'*active ageing* nella contrattazione collettiva, in assenza di un quadro normativo

---

<sup>(39)</sup> A seguito delle modifiche apportate dall'art. 26-*quater*, comma 1, d.l. n. 34/2019, conv. con mod. in l. n. 58/2019. Il contratto di espansione sostituisce, infatti, il contratto di solidarietà espansiva previsto dall'art. 41, d.lgs. n. 148/2015. Su quest'ultimo istituto si vedano le considerazioni di D. GAROFALO, *Il contratto di solidarietà espansiva*, in E. BALLETTI, D. GAROFALO (a cura di), *La riforma della Cassa Integrazione nel Jobs Act*, Cacucci, 2016, p. 343 ss. La misura, nella formula del 2015, ha trovato scarsa applicazione sia a causa delle resistenze endogene all'impresa, sia delle condizioni imposte dal legislatore, quali l'assunzione contestuale di giovani e l'obbligo di accordo sindacale. Cfr. T. TREU, *op. cit.*, p. 17.

<sup>(40)</sup> Approvato dalla l. n. 185/2013, il *contrat de génération* ha l'obiettivo di permettere ai giovani di essere assunti a tempo indeterminato all'interno delle aziende avvalorando l'idea di una "staffetta dei saperi" con i *seniores* che trasmettono il *know-how*, garantendo così la competitività aziendale. Il contratto di generazione è rivolto agli under 26, a prescindere dal livello di istruzione, ed ai lavoratori con almeno 57 anni d'età. Sull'istituto si veda M. MARTONE, *op. cit.*, § 6.

<sup>(41)</sup> Per un'analisi esaustiva della misura, soprattutto nel rapporto con gli ammortizzatori sociali, si veda C. CARCHIO, *Il contratto di espansione*, in S. CIUCCIOVINO, D. GAROFALO, A. SARTORI, M. TIRABOSCHI, A. TROJSI, L. ZOPPOLI (a cura di), *Flexicurity e mercati transizionali del lavoro. Una nuova stagione per il diritto del mercato del lavoro?*, ADAPT University Press, 2021, p. 164 ss.

<sup>(42)</sup> T. TREU, *op. cit.*, p. 16.

<sup>(43)</sup> I. REGALIA, M. REGINI, *Italy: the dual character of industrial relations*, in A. FERNER, R. HYMAN (a cura di), *Changing industrial relations in Europe*, Blackwell Business, 1998, pp. 459-503. Sul punto, inoltre, A. ROTA, *A proposito di invecchiamento attivo ed in buona salute: quale revisione delle politiche pubbliche nazionali e delle relazioni sindacali?*, in DRI, 2016, n. 3, p. 705 ss., spec. § 3.

che mantenga nel mercato del lavoro i lavoratori più anziani <sup>(44)</sup> e supporti la formazione professionale durante tutto il corso della vita lavorativa <sup>(45)</sup>, quale «elisir di lunga vita per i lavoratori *agè*» <sup>(46)</sup>.

Tuttavia, l'approccio sindacale all'invecchiamento attivo può intendersi *comprehensive*, ossia fondato su politiche e interventi olistici, che agiscono su vari aspetti della vita personale e sul lavoro della persona anziana.

Secondo la Commissione europea, le componenti che vanno a costituire *l'active ageing* sono tre: stimolazione delle attività volte al miglioramento della salute mentale e fisica; connessione sociale e partecipazione continua alla vita sociale, economica, culturale, spirituale; sistemi di sicurezza e di cura necessari per il *well-being* <sup>(47)</sup>.

Le tre componenti si integrano allorché si considera l'attività sindacale non solo focalizzandosi sulla contrattazione collettiva, ma anche sulle attività di *policy making* che influenzano la vita quotidiana dei cittadini-lavoratori anziani al di fuori del lavoro.

#### 4.1. Buone pratiche nella contrattazione sociale territoriale

Secondo questa seconda prospettiva, l'attività sindacale si è sviluppata valorizzando politiche concertate con l'attore pubblico a livello territoriale attraverso la promozione della contrattazione sociale territoriale.

Tale strumento non rappresenta di certo una novità dell'attività sindacale, ma nell'economia del presente contribuito è di certo rilevante sottolineare come vi sia un rinnovato approccio delle organizzazioni sindacali. Basta solo evidenziare che nel X rapporto finale sulla contrattazione sociale territoriale, riferito all'anno 2018, il concetto "invecchiamento attivo" è del tutto assente; diversamente accade nel XII (e ultimo) rapporto, laddove tale nozione risuona numerose volte.

Ciò non implica una totale assenza nel 2018 (X rapporto) di politiche per l'*active ageing*, ma solo una progressiva acquisizione di consapevolezza degli obiettivi da perseguire. L'attività sindacale si era indirizzata particolarmente verso iniziative di assistenza e di cura volte a rafforzare il benessere delle persone anziane <sup>(48)</sup>, che rappresenta una

---

<sup>(44)</sup> EUROFOUND, *Italy: The role of governments and social partners in keeping older workers in the labour market*, 2013; sul punto si veda anche V. FILÌ, *op. cit.*, § 2.

<sup>(45)</sup> Solo un decennio fa, con l'art. 4, commi 51 ss., l. n. 92/2012, è stato introdotto per la prima volta nell'ordinamento italiano il diritto all'apprendimento permanente e alla certificazione delle competenze, strumento di raccordo e di tutela del lavoro nel contratto e nel mercato, successivamente disciplinato in dettaglio con il d.lgs. n. 13/2013, nel quale venivano definite le norme generali e i livelli essenziali delle prestazioni per l'individuazione e la validazione degli apprendimenti non formali e informali e degli standard minimi di servizio del sistema nazionale di certificazione delle competenze. Con un ritardo di circa 7 anni, con il d.m. 5 gennaio 2021, sono state emanate le *Disposizioni per l'adozione delle linee guida per l'interoperatività degli enti pubblici titolari del sistema nazionale di certificazione delle competenze*, la cui adozione era prevista dall'art. 3, comma 5, d.lgs. n. 13/2013.

<sup>(46)</sup> V. FILÌ, *op. cit.*, p. 379.

<sup>(47)</sup> EUROPEAN COMMISSION, *Ageing policies – access to services in different Member States*, European Union, 2021, p. 19.

<sup>(48)</sup> Tra i soggetti maggiormente coinvolti nella contrattazione sociale ritroviamo in primo luogo le persone e le famiglie in condizioni di povertà (75%-80% degli accordi), seguite dalle persone anziane, (65%-80%). L'area in cui si concentrano di più le attività per le persone anziane risulta quella delle politiche sociali e sanitarie (area 5, con il 67,4% delle ricorrenze a favore degli anziani nel 2018), in

delle componenti dell'*active ageing*. Tale orientamento sembra consolidarsi nell'ultimo rapporto (riferito al 2020), soprattutto a seguito della pandemia, che ha obbligato le organizzazioni sindacali e gli attori istituzionali ad ovviare alle difficoltà di cura e di assistenza socio-sanitaria a favore degli anziani, per i quali si registrano un numero di “misure Covid” pari al 31,2%.

Secondo il XII rapporto, la contrattazione sociale territoriale riserva la maggior parte degli interventi ai principali soggetti destinatari degli anni precedenti (tra i quali gli anziani), ma con differenze che meritano attenzione, specie considerando la fase strettamente legata all'emergenza sanitaria. Soffermandosi sui soggetti più fragili, non sorprende che le persone (e le famiglie) in povertà, gli anziani, i non autosufficienti e i disabili siano tra i maggiori destinatari delle misure, con valori tra il 70% e l'80% degli accordi. Alcuni protocolli, ad esempio, hanno dato avvio alla collaborazione dei sindacati con i centri anziani per l'attivazione di servizi di prossimità, assistenza psicologica e per la promozione della campagna vaccinale per il Covid-19.

Non sono mancate tuttavia attività volte ad evitare che la transizione digitale e ambientale fosse fonte di ulteriore divisione generazionale: numerosi protocolli d'intesa hanno attivato percorsi di partecipazione e benessere rivolti alle persone anziane allo scopo di eliminare, o perlomeno limitare, il gap generazionale causato dal *digital divide* <sup>(49)</sup>.

Di particolare importanza risulta il “Patto per il lavoro” del 2015 stipulato in Emilia-Romagna, con il coinvolgimento della Regione, dei sindacati, delle associazioni datoriali, insieme alle quattro università del territorio (Bologna, Modena e Reggio Emilia, Ferrara, Parma), l'Ufficio scolastico regionale, il terzo settore e il volontariato, le Camere di commercio e le banche (Abi). Il Patto, sottoscritto nel 2015 e rinnovato nel dicembre 2020 con la nuova sigla “Patto per il lavoro e per il clima”, a testimonianza dell'importanza dall'Agenda Onu 2030, ha l'obiettivo di costruire un modello di *governance* sostenibile proteso a garantire inclusione e benessere sociale anche attraverso il superamento degli ostacoli causati dalla pervasività delle tecnologie digitali, includendo dunque anche la popolazione più anziana <sup>(50)</sup>.

Da questa breve analisi sembra che la contrattazione sociale territoriale tenti di rispondere – ancorché in maniera parziale, ma avrebbe stupito il contrario, data l'emergenza sanitaria in corso – all'obiettivo di costruire una nuova società socialmente sostenibile nella prospettiva dell'invecchiamento attivo. La perplessità, tuttavia, riguarda soprattutto il grado di esigibilità delle intese, trattandosi di accordi dalla natura giuridica alquanto “controversa” <sup>(51)</sup>.

---

crescita rispetto ai precedenti tre anni soprattutto per un aumento della trattazione dei servizi tendenzialmente associati agli anziani (servizi residenziali e domiciliari) e anche per la voce dei servizi di prevenzione e promozione della salute e del benessere. Cresce anche la presenza degli anziani nell'area 11 (cultura, socializzazione e sicurezza). Si veda CGIL, SPI, FONDAZIONE DI VITTORIO (a cura di), *Decimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, 2019, si veda tabella p. 27 e p. 31.

<sup>(49)</sup> CGIL, SPI, FONDAZIONE DI VITTORIO (a cura di), *Dodicesimo rapporto sulla contrattazione sociale territoriale*, 2021, p. 37.

<sup>(50)</sup> Si veda sul sito della Regione Emilia-Romagna, *Patto per il lavoro e per il clima. In Emilia-Romagna il futuro lo costruiamo insieme*, dicembre 2020.

<sup>(51)</sup> Nel caso di intese relative a materia fiscale, il contratto sociale assumerebbe le sembianze di una scrittura privata dalla funzione concertativa; al contrario, quando il contratto sociale verte su materie tipicamente riconducibili alla contrattazione collettiva (ammortizzatori sociali, welfare, politiche attive

## 4.2. Buone pratiche nel contratto collettivo di lavoro

Non mancano iniziative di particolare interesse nei contratti collettivi di lavoro.

È essenziale rilevare che tali misure sono presenti soprattutto nelle grandi imprese, dove le organizzazioni sindacali sono più presenti, e laddove si tratti di attività economiche proficue e tecnologicamente avanzate, nelle quali risulta fondamentale un sistema di conoscenze integrato, che riguardi sia le competenze proprie del settore produttivo, sia quelle digitali.

È il caso del settore finanziario <sup>(52)</sup>, ma nel presente paragrafo si intende focalizzare l'attenzione sul settore chimico-farmaceutico. Anche in altri Paesi membri dell'Unione europea il medesimo settore produttivo contempla l'avvio di misure di *active ageing* nei contratti collettivi di riferimento <sup>(53)</sup>, corroborando l'assunto per cui esse attecchiscano soprattutto nelle grandi imprese e nei settori più (tecnologicamente) avanzati.

Le associazioni di categoria della chimica si dimostrano sotto questo profilo, infatti, tra le più lungimiranti. Con l'accordo di rinnovo del Ccnl per gli addetti all'industria chimica, chimico-farmaceutica, delle fibre chimiche e dei settori abrasivi, lubrificanti e gpl, stipulato da Filctem-Cgil, Femca-Cisl, Ulcem-Uil, Federchimica e Farindustria il 22 settembre 2012, vengono introdotte particolari novità.

Giova sottolineare preliminarmente che le parti sociali avevano già sottoscritto un accordo il 27 giugno 2011 volto a realizzare, a seguito della recessione economica del 2008, un modello di relazioni industriali indirizzato al rilancio della competitività delle imprese e a individuare alcune aree sulle quali avrebbe dovuto agire il prossimo rinnovo contrattuale, ossia produttività e occupabilità dei lavoratori (*Patto per il sostegno ed il rilancio della competitività e dell'occupazione*).

Tali auspici si concretizzano alla tornata contrattuale successiva. Dal testo dell'accordo origina l'iniziativa "Progetto Ponte", definito come un «patto di solidarietà generazionale» i cui obiettivi ripercorrono in parte il disegno di legge precedentemente citato (*supra*, § 3): favorire l'occupazione giovanile creando una staffetta generazionale

---

del lavoro) la partecipazione dell'attore pubblico locale alla scrittura privata «parrebbe riprodurre lo schema della attrazione del ruolo del pubblico nella sfera del ruolo privato (degli attori sociali), rispetto ai propri rappresentati, siano essi lavoratori, siano essi imprese». Si veda G. PIGLIALARMI, *La contrattazione sociale territoriale: inquadramento giuridico del fenomeno attraverso l'analisi contrattuale*, in *DRI*, 2019, n. 2, spec. § 3.

<sup>(52)</sup> Bisogna rilevare tuttavia che anche in questo settore non vi è una piena consapevolezza delle parti sociali circa le buone pratiche adottate sul versante dell'*age management*, del trasferimento di conoscenze e della solidarietà intergenerazionale. Secondo alcuni studi, le informazioni possedute dai rappresentanti sindacali risultano molto generiche e vaghe. Sul punto si veda M.S. FERRIERI CAPUTI, M. ROIATTI, *op. cit.*, p. 59 e p. 62.

<sup>(53)</sup> Nel 2011 l'organizzazione dei datori di lavoro dell'industria chimica (AGV) e il sindacato dei lavoratori IG BCE hanno raggiunto l'accordo per cui dal 2013 le compagnie del nord-est della Germania avrebbero investito il 2,5% della massa salariale annuale, concordata collettivamente, in un fondo per combattere i problemi legati all'età e l'imminente carenza di manodopera qualificata. EU-ROFOUND, *Role of governments and social partners*, cit., p. 19.

con i lavoratori maturi, i quali, a fronte di una riduzione dell'orario lavorativo, andrebbero a ricoprire il ruolo di tutor, ottimizzando il passaggio di conoscenze tra generazioni <sup>(54)</sup>.

La scelta del nome del Progetto riflette la volontà di creare un “ponte” tra la popolazione giovanile e quella più matura, massimizzando il passaggio di conoscenze tra generazioni e realizzare un «maggior coinvolgimento» dei *seniores*. L'avvedutezza del Progetto, dunque, si rivela in quel connubio di politiche auspicate volte a favorire l'incontro tra alcuni dei principi stabiliti dal Pilastro del 2017, soprattutto occupabilità della forza-lavoro giovanile e inclusione sociale, attraverso la trasmissione delle competenze da parte del gruppo di lavoratori più anziani, che rispolvera, *mutatis mutandis*, lo storico legame tra maestro e allievo tipico delle relazioni professionali dell'economia corporativa medievale <sup>(55)</sup>.

Tali obiettivi sono ancor più evidenti nel rinnovo contrattuale del 2018, con una decorrenza sino al 22 giugno 2022.

Balza subito all'occhio l'importanza attribuita alle relazioni tra le parti. Accanto ad obiettivi quali “formazione” e “produttività e occupabilità”, se ne inseriscono altri che intendono: favorire l'integrazione tra le generazioni e il ricambio generazionale (“occupazione”), migliorare la conoscenza delle scelte d'impresa e accrescere la cultura della sicurezza (“sicurezza salute ambiente”), consolidare il patrimonio dei fondi contrattuali (“welfare”). Si tratta di obiettivi sintetizzati nella formula “patto di responsabilità sociale”.

Sono numerose le declaratorie contrattuali che mirano, da un lato, alla valorizzazione dei *seniores* e, dall'altro, al ricambio generazionale.

Per quanto riguarda il primo punto, il Ccnl prevede che le parti possano realizzare a livello nazionale uno studio in materia di condizioni di lavoro (articolo 47, lett. e).

Assume maggior interesse l'articolo 47, lettera f (*Invecchiamento attivo, convivenza, ricambio generazionale*), che racchiude tutti gli obiettivi promossi dall'Unione europea in materia di *active ageing*. In primo luogo, si rinnovano le attività già pianificate nel “Progetto Ponte”, affiancate da soluzioni *ad hoc* per i più anziani in alternativa alla netta “uscita dal turno”: esse prevedono la possibile trasformazione diretta del contratto di lavoro del *senior* da turnista a lavoratore a giornata (*ex* articolo 10), con il quale si intende avallare una gestione flessibile dei turni o stabilire una semplice riduzione del turno notturno. Si tratta di strumenti che favoriscono la conciliazione vita-lavoro di cui l'autonomia collettiva può disporre liberamente, anche al fine di mantenere in attività quei lavoratori *high skilled* e promuovere la trasmissione delle competenze <sup>(56)</sup>.

Su tale aspetto si concentra la clausola contrattuale successiva. Al fine di favorire la convivenza generazionale, possono prevedersi percorsi di riconversione o riqualificazione dei *seniores* e incoraggiare lo scambio delle competenze mediante il ricorso a *focus*

---

<sup>(54)</sup> P. CHECCUCCI, R. FEFÈ, G. SCARPETTI (a cura di), *op. cit.*, p. 36.

<sup>(55)</sup> Sul punto si veda M. MORELLO, *L'organizzazione del lavoro nelle botteghe artigiane tra XIII e XV secolo. Il contratto di apprendistato*, in *Historia et ius*, 2016, n. 10, p. 2; V. LA SALVIA, *Artigianato e tecnica: i processi produttivi e i loro contesti economico-sociali*, in F. FRANCESCHI (a cura di), *Storia del lavoro in Italia. Il Medioevo: dalla dipendenza personale al lavoro contrattato*, Castelvechchi, 2017, p. 142 ss.

<sup>(56)</sup> Come sostengono alcuni studi, se è vero che con l'avanzare dell'età peggiorano la salute e la capacità fisica, allo stesso tempo migliorano il pensiero strategico, l'avvedutezza, la saggezza, la capacità di giudizio e relazionale. Si veda J. ILMARINEN, *Promoting active ageing in the workplace*, Eu-Osha, 2012.



*group*. Si tratta di una previsione estremamente importante, poiché riduce le possibilità di esclusione sociale di quei lavoratori che scontano un gap generazionale tale da rendere loro difficoltoso un ordinario accesso alle nuove tecnologie digitali.

Proprio alla formazione, in chiusura, viene dedicato l'articolo 63, n. 5 (*Valorizzazione dell'esperienza professionale*): la declaratoria dispone che possa essere "sfruttata" la maturità aziendale dei lavoratori anziani, nonché dei lavoratori in prossimità di raggiungere i requisiti pensionistici, affidando loro l'incarico di affiancare nella veste di *tutor* i lavoratori neo assunti oppure coloro i quali svolgono per la prima volta la funzione di Rappresentante dei lavoratori per la salute, sicurezza e l'ambiente (RLSSA).

Il Ccnl analizzato dimostra la particolare attenzione riservata dalle parti sociali di settore ad un modello proattivo, e non meramente assistenziale, di tutela dei lavoratori maturi o in prossimità della pensione. Tuttavia non si può glissare sul fatto che esso, nella ripartizione delle competenze tra le strutture contrattuali, demandi al contratto di secondo livello la possibilità di attivare tali iniziative in via eventuale<sup>(57)</sup>, col risultato che sulla promozione delle misure di *active ageing* influiscono certamente i rapporti di forza a livello territoriale, sebbene dalla contrattazione di primo livello traspaia una comunione di intenti certamente confortante. La devoluzione delle misure di invecchiamento attivo alla contrattazione di secondo livello non deve tuttavia stupire, poiché è a livello decentrato (territoriale o aziendale) che si può incidere su situazioni specifiche con azioni mirate a favore dei lavoratori maturi. È qui che le esigenze del lavoratore e del datore si incontrano; è qui che possono essere analizzate e gestite in modo più efficace.

## 5. Alcune considerazioni finali

Lo sviluppo sostenibile, inteso come l'integrazione equilibrata e dinamica dei principi della crescita economica, della protezione ambientale e dell'equità sociale, è il punto di riferimento per la costruzione di una coerente strategia nazionale (e comunitaria) che coniughi le esigenze di inclusione sociale, salute e sicurezza sul lavoro, di rispetto dell'ambiente, di occupazione, di sviluppo dell'innovazione e di competitività delle imprese.

Un approccio sostenibile, dunque, non può essere estraneo alla cultura sindacale. D'altronde, è già emerso dall'attività delle rappresentanze dei lavoratori una particolare attenzione verso il contrasto alla povertà e la partecipazione dei cittadini nei contratti sociali territoriali. Quello che si richiede è, invece, un maggior approccio propositivo nella fase negoziale, dove, è fondamentale ricordarlo, non di rado la controparte datoriale è propensa a favorire la flessibilità in uscita (soprattutto in ragione dei costi economici dovuti agli scatti di anzianità).

D'altronde, ad avviso di chi scrive, resta sempre fondamentale una delle funzioni principali del sindacato, ossia quella di evitare che le caratteristiche personali dei lavoratori – in questo caso l'età – inquinino le relazioni contrattuali tra le parti sino a generare

---

<sup>(57)</sup> Si vedano soprattutto gli incipit delle lett. D, E, F, art. 47, del Ccnl.

disparità di trattamento, comportando quella “concorrenza necessitata” <sup>(58)</sup> nel mercato del lavoro che diviene causa di diseguaglianza e ostacola un equo accesso a migliori condizioni di lavoro.

Per chiudere, inoltre, se volessimo tentare una sovrapposizione – per quanto forzata – tra i livelli di intervento degli attori pubblici e sociali, è inevitabile che l’attenzione venga catturata dall’assenza di una disciplina nazionale sull’invecchiamento attivo. Se la contrattazione collettiva di secondo livello si avvale (in alcuni settori) delle linee guida stabilite dal Ccnl, parimenti non può dirsi per le normative di carattere regionale, che non trovano un faro normativo nella legislazione nazionale, pena un’assenza di uniformità. È auspicabile che il legislatore, caratterizzato da una certa miopia sul tema, intervenga, sulla scia delle numerose leggi regionali, per incoraggiare gli attori sociali nell’incanalare entro i giusti binari, quali quelli negoziali, politiche che valorizzino l’invecchiamento attivo dei cittadini.

---

<sup>(58)</sup> F. SANTORO PASSARELLI, *Esperienze e prospettive giuridiche dei rapporti tra sindacato e Stato*, in *RDL*, 1956, n. 1, p. 1 ss.

## Agricoltura sociale e invecchiamento attivo: il cammino delle regole

di Gioia Maccioni

**Abstract** – L'agricoltura sociale rappresenta un approccio innovativo, abbinando il concetto di multifunzionalità in agricoltura con i servizi sociali, per la salute, l'integrazione di persone con particolari necessità, a livello locale. Nel corso del tempo, l'assenza di un quadro normativo per l'agricoltura sociale, sia a livello europeo che nei singoli Paesi, ha fatto sì che le politiche e le istituzioni interessate non abbiano agito in modo coordinato. Il contributo esamina lo sviluppo dell'agricoltura sociale, principalmente le dinamiche nazionali, delineando l'importanza di una regolazione strategica multilivello. Specifica attenzione è rivolta alle potenzialità dell'agricoltura sociale, sia a livello sopranazionale che locale, per una riorganizzazione sociale e il welfare.

**Abstract** – Social farming is an innovative approach that brings together multipurpose farming and social services, health care, integration of people with particular needs, at local level. During the past, nevertheless a definition is needed at European and domestic level in order to identify the activities that comprise it and to define a framework and criteria – including quality criteria – that these activities must meet in order to benefit from support under the various policies. The paper examines the topic of social farming development, mainly the domestic dynamics, outlining the importance of multilevel strategic regulation. Specific attention is given to the potential of social farming for both supranational and domestic change, the re-organization of local societies and welfare organizations.

**Sommario:** 1. Introduzione. – 2. Uno sguardo alla dimensione nazionale. – 3. Requisiti minimi e modalità nelle attività di agricoltura sociale. – 4. Alcune piste da seguire. – 5. SDGs, agricoltura sociale, *active age*. – 6. La PAC.

### 1. Introduzione

Al crocevia tra diverse scienze, l'agricoltura sociale (AS) può consentire a persone con peculiari esigenze di partecipare ad un progetto di sviluppo in un quadro strategico comune ed a livello locale; considerate le sue molteplici dimensioni ed i campi d'intervento, tra i quali *age, farming for health* ("agricoltura per la salute"), *care farming, green care* o *green therapies*, nonché i soggetti coinvolti, essa rappresenta un interessante paradigma per la ripresa <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> Cfr. A. DI LAURO, G. STRAMBI (a cura di), *Le funzioni sociali dell'agricoltura*, ETS, 2020, sulle prospettive, i diritti umani coinvolti, le relazioni sostenibili fra agricoltura, territorio e ambiente, il ruolo degli attori.

Le risorse dell'azienda agricola vengono utilizzate per percorsi di inserimento socio-lavorativo, co-terapia, offerta di servizi per la popolazione e per persone con bisogni specifici (2). Emerge così il ruolo portante dell'agricoltura, non solo quale destinataria di misure di sostegno per la tradizionale funzione produttiva, ma anche in chiave di soddisfacimento dei bisogni della collettività e dello svolgimento di altre funzioni, secondo un modello di sviluppo impostato nell'ottica dello "sviluppo sostenibile", dal quale non si può prescindere e nell'ambito del quale va a collocarsi la stessa agricoltura produttiva.

Per di più, nell'ambito del c.d. secondo welfare, ovvero «in questo ambito di innovazione sociale e attraverso questi soggetti possono essere messe in atto azioni di contrasto alla povertà e resi effettivi alcuni diritti fondamentali», segnatamente, ma non solo, evidentemente, il diritto al cibo (3).

Da un punto di vista giuridico, si dovrà fare riferimento alla multidimensionalità dell'agricoltura, ad una base giuridica plurima, allorché si esplicita il riconoscimento della pluralità di relazioni, di interessi e di valori sottesi alle concrete scelte disciplinari. In tale prospettiva, l'agricoltura sociale si incardina in un rinnovato quadro giuridico globale, finalizzato a rafforzare il percorso, spesso frammentato ma ineludibile dello sviluppo sostenibile, intrapreso a livello mondiale e nazionale, che consente di apprezzare la molteplicità di ruoli, forme, contenuti e forza giuridica di un nuovo modello d'impresa (4).

Ebbene, il legislatore italiano intende rispondere all'UE, che ha fornito una definizione "provvisoria", chiedendo agli Stati di intervenire. Lo scopo dovrebbe essere quello di creare le condizioni all'interno di un'azienda agricola di «contribuire al benessere e all'inclusione sociale di persone con esigenze specifiche», in modo da prendere parte alle attività, al fine di assicurare sviluppo, ma anche realizzazione individuale (5).

---

(2) Cfr. F. GIARÈ, G. RICCIARDI, M. ASCANI, *La normativa italiana sull'agricoltura sociale e il ruolo dell'impresa agricola*, in *Italian Review of Agricultural Economics*, 2020, vol. 75, n. 2, p. 45 ss.; F. GIARÈ, C. DE VIVO, M. ASCANI, F. MUSCAS, *L'agricoltura sociale: un modello di welfare generativo*, ivi, 2018, vol. 73, n. 2, p. 125 ss.; A. CARBONE, M. GAITO, S. SENNI, *Quale mercato per i prodotti dell'agricoltura sociale?*, in *Bioagricoltura*, gennaio-febbraio 2007, n. 103.

(3) Vedi E. SIRSI, *Diritto al cibo e secondo welfare*, in E. NAVARRETTA (a cura di), *Effettività e Drittwirkung nelle discipline di settore. Diritti civili, diritti sociali, diritto al cibo e alla sicurezza alimentare*, Giappichelli, 2017, p. 245 ss. In argomento, A. DI LAURO, *Protezione della persona e scelte alimentari. Rischi, salute e consenso anche alla luce delle neuroscienze*, ivi, p. 227 ss., che fa riferimento alle libertà ed ai diritti nei confronti dei quali si è dovuto e si deve confrontare il mercato.

(4) A. JANNARELLI, *Il diritto agrario del nuovo millennio tra food safety, food security e sustainable agriculture*, in *Rivista di diritto agrario*, 2018, I, p. 511, riconosce nell'agricoltura sostenibile «l'unica prospettiva per il futuro».

(5) Cfr. il parere del Comitato economico e sociale europeo sul tema "Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie" (2013/C 44/07) del 19 gennaio 2012, che fa riferimento ad «un insieme di attività – ad esempio riabilitazione, terapia, posti di lavoro protetti, apprendimento permanente e altre attività intese ad agevolare l'inserimento sociale (secondo la definizione dell'azione COST 866 Green care in agriculture (Terapie verdi in agricoltura) – iniziativa Cooperazione europea in campo scientifico e tecnologico) - che impiegano risorse agricole, sia vegetali che animali, al fine di creare prestazioni sociali nelle aree rurali o periurbane. In questo senso, scopo dell'agricoltura sociale è, tra l'altro, creare le condizioni, all'interno di un'azienda agricola, che consentano a persone con esigenze specifiche di prendere parte alle attività quotidiane di una fattoria, al fine di assicurarne lo sviluppo e la realizzazione individuale e di migliorare il loro benessere».

Si sconta, in effetti, la mancanza di un significato giuridico comune di “agricoltura sociale”; conseguenza di tale mancanza è che se, da una parte, una variegata ed eterogenea serie di esperienze ci orienta gradualmente verso il riconoscimento dell’agricoltura sociale, dall’altra parte, il prezzo da pagare consiste in un perdurante scetticismo e nella difficoltà, per non dire impossibilità, di raggiungere un ampio consenso circa il suo contenuto e soprattutto circa la sua rilevanza giuridica.

Sarebbe fatale – a mio modo di vedere – cedere alla seduzione di astrazioni eccessive della *soft law*, o della *soft regulation*. Persino la bontà della strategia e dei modelli sperimentati dovranno farsi complici del diritto, coniugandosi con la concretezza delle scelte e delle applicazioni, prendendo consapevolezza del fatto che al momento attuale «non si può orientare la disciplina dell’impresa in funzione esclusiva del perseguimento del profitto» (6).

Del resto, le performance dell’impresa dipendono da una molteplicità di fattori e dall’emersione di valori non strettamente economici, che possono diventare tuttavia volano per lo sviluppo economico (come viene inteso al momento attuale), entrare a far parte dello stile dell’imprenditore, rappresentare un *brand*, o caratterizzare le geografie di taluni contesti territoriali, finendo per costituire talvolta una frontiera di resilienza territoriale (7).

## 2. Uno sguardo alla dimensione nazionale

La legge 18 agosto 2015, n. 141 (*Disposizioni in materia di agricoltura sociale*), «promuove l’agricoltura sociale quale aspetto della multifunzionalità delle imprese agricole» (articolo 1, *Finalità*), mentre il decreto ministeriale n. 12550 del 18 dicembre 2018, stabilisce i requisiti minimi e le modalità operative.

---

(6) Il parere del Comitato economico e sociale europeo “Agricoltura sociale: terapie verdi e politiche sociali e sanitarie” sopraccitato riconosce che è «necessario disporre di una definizione a livello europeo per stabilire quali attività rientrino nel settore e definire un quadro e una serie di criteri, inclusi criteri di qualità, la cui osservanza garantisca ad un’iniziativa la possibilità di beneficiare di un sostegno a titolo delle varie politiche dell’UE. La definizione non deve però essere eccessivamente restrittiva, per evitare di confinare entro limiti troppo rigidi una realtà in continua trasformazione, ma deve invece offrire un quadro sufficientemente flessibile».

(7) Cfr. S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità dello sviluppo sostenibile*, in [www.rivistadga.it](http://www.rivistadga.it), 2016, n. 1. A. DI LAURO, *Le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette: strumenti per lo sviluppo sostenibile dell’impresa agricola?*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, I, p. 239 ss.; EAD., *Le denominazioni d’origine protette e le indicazioni geografiche protette di fronte alla sfida dello sviluppo sostenibile*, in *Rivista di diritto agrario*, 2018, I, p. 394 ss., segnala la complessità dell’analisi concernente l’inquadramento giuridico dello sviluppo sostenibile, specialmente per l’impresa che volesse lanciarsi nella sfida di perseguire un approccio che fa riferimento a processi poliedrici, a più componenti ed interessi difficilmente organizzabili gerarchicamente, «né si può dimenticare che lo sviluppo sostenibile basato sui tre pilastri, sociale, economico, ambientale si è arricchito negli anni di un ulteriore pilastro, quello culturale»; mentre S. BOLOGNINI, *Il consumatore nel mercato agro-alimentare europeo fra scelte di acquisto consapevoli e scelte di acquisto sostenibili*, in *Rivista di diritto agrario*, 2019, I, p. 615 ss. e nota 7, aggiunge che «la dimensione culturale, pur non essendo del tutto estranea alle logiche dell’Agenda 2030, non beneficia ancora di una collocazione autonoma rispetto alla dimensione sociale». Cfr. S. MANSERVISI, *Nuovi profili del diritto ambientale dell’Unione europea. Tra evoluzione scientifica e sviluppo sostenibile*, Aracne editrice, 2018, sull’evoluzione del profilo ambientale.

Nel nostro ordinamento, essa ha quindi ottenuto riconoscimento sia con una legge *ad hoc* (legge 18 agosto 2015, n. 141), sia con l'inserimento nell'elenco delle attività di interesse generale individuate dalla riforma del Terzo settore (decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 117, integrato e modificato dal decreto legislativo 3 agosto 2018, n. 105) <sup>(8)</sup>.

La legge n. 141/2015 ci riconduce all'affermazione di diritti fondamentali di carattere sociale e civile e, quindi, alla competenza esclusiva dello Stato in materia di «Determinazione dei livelli essenziali delle prestazioni concernenti i diritti civili e sociali che devono essere garantiti su tutto il territorio nazionale», prevista dall'articolo 117, comma 2, lettera *m*, Cost. <sup>(9)</sup>.

Per quanto riguarda l'inclusione lavorativa di persone svantaggiate, gli anziani sono esplicitamente considerati nell'ambito della legge n. 141/2015, dove essa rimanda al regolamento (UE) della Commissione n. 651/2014, che considera tali anche le persone che rispondono al criterio di «aver superato i 50 anni di età» (articolo 2, paragrafo 4, lettera *d* del regolamento citato).

Per quanto invece riguarda l'inclusione sociale, la medesima legge (che per tale definizione rinvia alla legge n. 381/1991, articolo 4) non considera direttamente la categoria degli anziani tra le persone svantaggiate. Ciononostante, gli anziani, in qualità di utenti di servizi diversi rispetto all'inserimento lavorativo, possono rientrarvi in maniera indiretta e in molti casi, nelle leggi regionali, vengono esplicitamente menzionati (sul tema si veda anche *infra* il § 3).

---

<sup>(8)</sup> Mi permetto di fare riferimento per approfondimenti a G. MACCIONI, *Agricoltura sociale: profili di tutela tra sostenibilità, inclusione, esigenze di rinnovamento*, in *Diritto agroalimentare*, 2020, n. 3, p. 595 ss.; EAD., *L'agricoltura sociale oltre l'inclusione sociale: il rinnovamento delle funzioni sociali dell'agricoltura*, in A. DI LAURO, G. STRAMBI (a cura di), *op. cit.*, p. 15 ss.; EAD., *Responsabilità sociale d'impresa e sistema agroalimentare: indicazioni strategiche e polimorfismo normativo nell'esperienza europea e nazionale*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2014, n. 2, p. 101 ss.; EAD., *L'agricoltura sociale: profili giuridici*, *ivi*, 2015, n. 2-3, p. 154 ss.; EAD., *L'agricoltura sociale nel contesto delle fonti italiane e dell'UE*, relazione svolta in seno al 14° Congresso Mundial de Derecho Agrario (S. José, Costa Rica, 12-15 settembre 2016), in E. CHACON (a cura di), *Fuentes, Política agraria y Desarrollo Rural, Justicia Agraria y Paz Social*, EJC, San José, Costa Rica, 2016, p. 123 ss.; F. LEONARDI, *Impresa, agricoltura sociale e riforma del terzo settore*, in *Diritto agroalimentare*, 2019, 2, p. 1 ss., evidenzia che nel codice del Terzo settore (d.lgs. n. 117/2017), fra le attività di interesse generale che possono essere esercitate in via esclusiva o principale per il perseguimento senza scopo di lucro di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale, è fatta rientrare espressamente l'agricoltura sociale (art. 5, lett. *s*). Inoltre, cfr. M.L. AVERSA, *Le politiche per l'invecchiamento attivo al Ministero delle Politiche Agricole, Alimentari e Forestali*, pubblicato dal Mipaff, novembre 2020; F. BARBATELLA, A. PRINCIPI, *Le politiche per l'invecchiamento attivo in Italia. Lo stato dell'arte nelle Regioni, nelle Province Autonome, nei Ministeri e nei Dipartimenti presso la Presidenza del Consiglio dei Ministri: raccolta dei rapporti*, pubblicato nell'ambito del progetto [Coordinamento nazionale partecipato e multilivello delle politiche sull'invecchiamento attivo](#).

<sup>(9)</sup> Dossier del Servizio studi sull'AS n. 1568, *Disposizioni in materia di agricoltura sociale*, n. 157 del luglio 2014, messo a disposizione in rete dal Servizio Studi del Senato, Ufficio ricerche nel settore delle attività produttive e in quello dell'agricoltura. Cfr. I. CANFORA, *L'agricoltura come strumento di welfare. Le nuove frontiere dei servizi dell'agricoltura sociale*, in *Diritto agroalimentare*, 2017, n. 1, p. 5 ss., che fa riferimento alle imprese agricole “sociali”, quali «soggetti attivi del welfare e luoghi di inclusione sociale», valorizzando così il *milieu rural*, oggetto di intervento pubblico. Inoltre, cfr. S. CARMIGNANI, *Agricoltura, beni comuni e terzo settore*, in *Diritto agroalimentare*, 2018, p. 5 ss.; F. DI IACOVO, *Agricoltura sociale: quando le campagne coltivano valori*, Franco Angeli, 2008; ID., *Social Farming Evolutionary Web: from Public Intervention to Value Co-Production*, in *Sustainability*, 2020, vol. 12, n. 13, p. 5269 (<https://doi.org/10.3390/su12135269>).



Con la sentenza n. 131 del 2020, la Corte costituzionale è intervenuta (e non è la prima volta) in modo approfondito – possiamo dire strategico – sulla disciplina giuridica del Terzo settore, oggetto della riforma realizzata nel 2017 con l’approvazione del c.d. “codice del Terzo settore”. Il Terzo settore – definito in dottrina “ad alta tensione costituzionale”, anche se la Costituzione non ne contiene alcuna definizione – è ritenuto dalla Corte una categoria costituzionale dotata di uno statuto che la distingue sia dai soggetti operanti con una logica di mercato che dalle amministrazioni pubbliche (sebbene lo svolgimento di attività di interesse generale lo attragga più verso la seconda dimensione). Conseguentemente, il diritto del Terzo settore ha fondamento costituzionale, in quanto «dotato di una logica autonoma e di una sistematica sua propria» ed è «chiamato a regolare relazioni improntate ad una logica diversa da quella del mercato e da quella propria dei poteri pubblici»<sup>(10)</sup>.

Si utilizzano le risorse dell’agricoltura per offrire servizi alle persone e alle comunità. Le imprese agricole e le cooperative sociali, in collaborazione con i servizi pubblici, diventano quindi motore nell’ambito del Terzo settore, motore capace di rendere partecipe la comunità, di riattivare meccanismi di condivisione, responsabilizzando anche le nuove generazioni. L’agricoltura sociale diviene perno di ciò che viene definito “welfare generativo”, cioè di un sistema capace di coinvolgere la persona e di generare valore per l’intera comunità.

Si deve rilevare che dalle analisi economiche emergono alcuni pregi, ma anche diversi difetti comuni a molte esperienze<sup>(11)</sup>: da un lato, in positivo, vengono utilizzati in molti casi territori marginali, come le aree interne oppure aree peri-urbane, terre pubbliche appartenenti a fondazioni o ad altre realtà (ad esempio, sempre più spesso terre e strutture sottratte alla criminalità organizzata); da un altro lato, poiché le attività agricole sono realizzate con scopi produttivi e sociali a beneficio di soggetti fragili e in difficoltà (*in specie* persone con disabilità fisica o psichica, disagi psichiatrici, persone dipendenti da alcool o droghe, detenuti o ex detenuti, ecc.) oppure sono rivolte a particolari target della popolazione (bambini, o anziani), appare da innovare, diversificare e potenziare l’offerta di servizi. Nuove proposte, mettono in evidenza l’efficacia che potrebbero mostrare nuovi percorsi di co-costruzione dei servizi stessi, ove si preveda il coinvolgimento e la partecipazione attiva di diversi attori, pubblici e privati<sup>(12)</sup>.

---

<sup>(10)</sup> In tal senso, sul tema, E. ROSSI, [\*Il fondamento del Terzo settore è nella Costituzione. Prime osservazioni sulla sentenza n. 131 del 2020 della Corte costituzionale\*](#), in *Forum di Quaderni Costituzionali*, 2020, n. 3. La Consulta trae dalla Costituzione la necessità di superare «l’idea che solo l’azione del sistema pubblico è intrinsecamente idonea allo svolgimento di attività di interesse generale», in quanto l’art. 118, comma 4, Cost. riconosce che tali attività «ben possono essere perseguite anche da una autonoma iniziativa dei cittadini». Da qui la prospettiva della realizzazione di un «canale di amministrazione condivisa, alternativo a quello del profitto e del mercato», che tuttavia deve essere riservato «in via esclusiva agli enti che rientrano nel perimetro definito dall’art. 4 del CTS». Inoltre, cfr. *ex multis* A. FICI, E. ROSSI, G. SEPIO, G. VENTURI, *Dalla parte del Terzo Settore. La Riforma letta dai suoi protagonisti*, Laterza, 2020.

<sup>(11)</sup> Cfr. il rapporto P. BORSOTTO, F. GIARÉ (a cura di), *L’agricoltura sociale: un’opportunità per le realtà italiane*, dicembre 2020, disponibile online, che intende fornire un contributo alla conoscenza dell’agricoltura sociale in Italia e fare un primo bilancio circa l’attuazione della programmazione europea 2014-2020 a livello regionale.

<sup>(12)</sup> Nel 2021, in sede europea, un rapporto di ricerca finanziato dalla Commissione europea, in consultazione con i membri dello *European Expert Group on the transition from institutional to community-based*



Da queste suggestioni, che mostrano implicazioni teoriche oltreché pratiche, nasce l'interesse verso una configurazione dell'agricoltura che mostra stimolanti angolature, qui prese in considerazione per alcune problematiche e prospettive <sup>(13)</sup>.

La legge n. 141/2015, articolo 2 (*Definizioni*) pone le basi disciplinari, individuando le due figure di riferimento fondamentali: le «attività esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla l. 8 novembre 1991, n. 381», nei limiti fissati dalla legge, dirette a realizzare una vasta serie di finalità; si tratta di attività che vanno anche ad integrare l'attività agricola, con prestazioni e servizi che affiancano o supportano servizi socio-sanitari (riabilitativi, terapeutici, formativi) ed educativi, con l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate, allo sviluppo di abilità e di capacità. Nel vasto panorama delle attività in discorso possono rientrare i progetti mirati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità, nonché alla diffusione della conoscenza del territorio anche attraverso fattorie sociali e didattiche <sup>(14)</sup>.

Non senza difficoltà, il legislatore muove dall'esigenza di riconoscere all'agricoltura una molteplicità di funzioni che coinvolgono una pluralità di soggetti operanti nei territori rurali, per soddisfare esigenze della società. Si tratta di servizi che attengono

---

*care*, ha monitorato la *Recovery and Resilience Facility*, i suoi investimenti per la resilienza sociale e la ripresa, poiché la maggior parte dei pilastri mirano a una crescita inclusiva, ad una coesione sociale, alla salute e resilienza sociale ed alle politiche per le generazioni future. La ricerca mette in rilievo l'importanza dei servizi basati sulle comunità in epoca post pandemia da Covid-19, che sarebbero in grado di compensare il sotto investimento cronico di molti sistemi di supporto, incidendo positivamente sulle esigenze di chi necessita di cure quotidiane, sugli individui vulnerabili, come i senza dimora, persone con problemi mentali e con disabilità, ma anche bambini e anziani. Occorre avviarsi a formulare moderni sistemi di protezione sociale, che dovranno necessariamente tener conto dei cambiamenti sociali ed economici in corso. G.M. FLICK, M. FLICK, *Persona ambiente profitto. Quale futuro?*, Baldini-Castoldi, 2021, mettono al centro delle relazioni la persona, facendo proprio riferimento alle fragilità, agli anziani, nonché al ruolo dei governi nell'innescare opportunità, all'«arcipelago di valori» da tenere in considerazione, che ci riconducono al dettato della nostra Costituzione (come puntualizzato da C.A. Graziani nella presentazione al volume svolta il 26 gennaio 2022, organizzata da N. Ferrucci).

<sup>(13)</sup> Mi permetto di rinviare *amplius* a G. MACCIONI, cit. in nota 8.

<sup>(14)</sup> L'art.2 della l. n. 141/2015 stabilisce che: «per agricoltura sociale si intendono le attività esercitate dagli imprenditori agricoli di cui all'articolo 2135 del codice civile, in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla l. 8 novembre 1991, n. 381, nei limiti fissati dal comma 4 del presente articolo, dirette a realizzare: a) l'inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità e di lavoratori svantaggiati, definiti ai sensi dell'articolo 2, numeri 3) e 4), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, di persone svantaggiate di cui all'articolo 4 della l. 8 novembre 1991, n. 381, e di minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale; b) prestazioni e attività sociali e di servizio per le comunità locali mediante l'utilizzazione delle risorse materiali e immateriali dell'agricoltura per promuovere, accompagnare e realizzare azioni volte allo sviluppo di abilità e di capacità, di inclusione sociale e lavorativa, di ricreazione e di servizi utili per la vita quotidiana; c) prestazioni e servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti interessati, anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante; d) progetti finalizzati all'educazione ambientale e alimentare, alla salvaguardia della biodiversità nonché alla diffusione della conoscenza del territorio attraverso l'organizzazione di fattorie sociali e didattiche riconosciute a livello regionale, quali iniziative di accoglienza e soggiorno di bambini in età prescolare e di persone in difficoltà sociale, fisica e psichica».

all'accoglienza, allo svago, all'intrattenimento, all'educazione, alla ristorazione, anche allo sport, al godimento dei beni culturali localizzati per lo più nelle aree rurali, alla salvaguardia dell'ambiente e del paesaggio, al recupero del patrimonio edilizio-storico-rurale, oppure (con le opportune precisazioni) alle terapie collegate all'agricoltura, alla riabilitazione, cura del disagio mentale e delle devianze, inserimento sociale e lavorativo, soprattutto dei portatori di handicap, anziani e altro.

L'articolo 2, comma 3, fa riferimento testuale alla possibilità che molte delle attività indicate nell'articolo 2 della legge, esercitate dall'imprenditore agricolo, «costituiscano attività connesse ai sensi dell'art. 2135 del codice civile». Invero, salvo che per l'inserimento socio-lavorativo di lavoratori con disabilità o soggetti svantaggiati (articolo 2, comma 1, lettera *a*), tutte le altre attività di agricoltura sociale sono riconosciute, dal citato articolo, come attività connesse all'attività agricola (ai sensi dell'articolo 2135 c.c.).

Giova sottolineare che i beneficiari dei servizi dell'agricoltura sociale (anziani, disabili, bambini, adulti con varie tipologie di disagio) non sono accolti in una logica di mera assistenza, ma in una logica di costruzione di percorsi volti a favorire l'integrazione nella società, come soggetti attivi, portatori di capacità, diritti e doveri nei confronti delle comunità in cui risiedono.

In quest'ottica, le imprese sono chiamate a svolgere un ruolo chiave nella diversificazione ed innovazione delle proprie attività, nella integrazione tra attività e nella transizione verso la sostenibilità e l'inclusione, coinvolgendo anche il profilo educativo nelle nuove pratiche. Sia su base volontaria, sia perché "incoraggiate" (in certa misura) dalle istituzioni pubbliche, un numero in continua crescita di imprese ha abbracciato gli obiettivi di sviluppo sostenibile come parte integrante della propria strategia per la competitività e per la crescita nell'ambito dei modelli dell'impresa responsabile, il più delle volte quello che si ritiene possa determinare anche nuove opportunità di mercato, valore a lungo termine.

### **3. Requisiti minimi e modalità nelle attività di agricoltura sociale**

La legge n. 141/2015, articolo 2, comma 2 stabilisce che, con decreto del Ministro delle politiche agricole alimentari e forestali, previa intesa in sede di Conferenza permanente per i rapporti tra lo Stato, le regioni e le province autonome di Trento e di Bolzano e acquisito il parere delle competenti Commissioni parlamentari, devono essere definiti i requisiti minimi e le modalità relativamente alle attività esercitate dagli imprenditori agricoli, in forma singola o associata, e dalle cooperative sociali di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, per cui è stato emanato il decreto ministeriale 21 dicembre 2018, n. 12550, recante la *Definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività di agricoltura sociale*.

Il decreto riconosce le attività di agricoltura sociale, gli operatori dell'agricoltura sociale, le modalità di realizzazione delle attività di agricoltura sociale e i soggetti beneficiari, stabilendo i requisiti minimi. Tali attività possono essere realizzate – com'è avvenuto ampiamente in concreto – anche attraverso forme di inserimento indiretto, quali tirocini, borse lavoro e altre attività formative. Per quanto riguarda le prestazioni e i servizi che affiancano le terapie, siano esse mediche che psicologiche e riabilitative, il decreto afferma che esse debbono essere realizzate prevalentemente presso

L'azienda agricola, quando la conoscenza di flora, fauna, oltre che del territorio e della tradizione dei luoghi siano funzionali allo svolgimento dell'attività prevista (articolo 4); mentre, per la loro realizzazione, si richiede il rispetto dei piani sanitari regionali e nazionali, oltre che il coinvolgimento di personale specializzato. Circa le attività relative all'educazione ambientale e alimentare, il decreto stabilisce che queste devono essere rese a favore di bambini in età prescolare e persone in difficoltà sociali, fisica e psichica, anche in collaborazione con le scuole di ogni ordine e grado. Rientrano tra le attività di agricoltura sociale i servizi di "orti sociali" in aziende agricole o su altri terreni di proprietà privata, pubblica o collettiva, qualora detti servizi siano svolti da operatori riconosciuti dell'agricoltura sociale. I progetti devono essere realizzati tenendo conto, ove esistenti, dei criteri e delle modalità definite a livello regionale in materia di educazione ambientale e alimentare e di salvaguardia della biodiversità. Per le attività che sono svolte nelle fattorie didattiche si rimanda alle leggi regionali vigenti in materia (articolo 5).

Interessa attirare l'attenzione sulle attività di inserimento socio-lavorativo di cui all'articolo 1, comma 1, lettera *a*, della legge: la proposta di decreto intendeva ampliare la platea dei soggetti svantaggiati, includendo nel testo, oltre alle specifiche categorie richiamate dalla legge n. 141/2015, anche altre situazioni di disagio, consentendo il riferimento ad immigrati, minori stranieri non accompagnati, (soprattutto) donne vittime di violenza, vittime di tratta, rifugiati politici, purché tale situazione fosse certificata da (non meglio precisati) soggetti pubblici competenti. Così non è stato: nel testo del decreto ministeriale si fa infatti riferimento ai «destinatari dei percorsi ed ai soggetti di cui alla lettera a) dell'articolo 2, comma 1 della legge 141/2015», in quanto la frase proposta in sede preliminare di cui all'articolo 2, numeri 3) e 4), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione, del 17 giugno 2014, e i soggetti di cui all'articolo 4 della legge 8 novembre 1991, n. 381... «Sono altresì destinatari di tali percorsi coloro che si trovano in altra situazione di disagio sociale – donne vittime di violenza, vittime di tratta – certificata dai soggetti pubblici competenti, nonché i soggetti» non è stata ammessa al visto dalla Corte dei conti <sup>(15)</sup>.

---

<sup>(15)</sup> La Corte dei conti, Sezione centrale del controllo di legittimità sugli atti del Governo e delle Amministrazioni dello Stato, nell'adunanza del 27 marzo 2019, tra l'altro, ha posto in rilievo che nella l. n. 141/2015 sono considerati «lavoratori con disabilità» e «lavoratori svantaggiati», quelli ben definiti ai sensi dell'art. 2, n. 3) e 4), del regolamento (UE) n. 651/2014 della Commissione del 17 giugno 2014. In secondo luogo, sono considerate «persone svantaggiate» le persone di cui alla l. n. 381/1991, art. 4 e successive modificazioni. Infine, sono considerati i «minori in età lavorativa inseriti in progetti di riabilitazione e sostegno sociale». «Tali categorie indicate dalla norma di legge non sono aperte e non consentono integrazioni esterne, se non a certe condizioni». Si tratta di previsioni "analitiche" e la loro natura tassativa si evince dalla circostanza che la medesima disposizione prevede la possibilità di ampliamento della predetta categoria mediante un particolare procedimento amministrativo. È previsto infatti che: «Si considerano inoltre persone svantaggiate i soggetti indicati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il Ministro per gli affari sociali, sentita la commissione centrale per le cooperative istituita dall'articolo 18 del citato decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato 14 dicembre 1947, n. 1577, e successive modificazioni». Nel d.m. del 2018 «si tratta di rendere espliciti i limiti o i confini di categorie prese in considerazione dal legislatore; in altri termini, di circoscrivere, delimitare, precisare, specificare l'ambito di applicazione della norma primaria, ma non di estenderne l'ambito, fino a ricomprendere soggetti che non erano inseriti nella disposizione di legge. In secondo luogo, diventa rilevante la considerazione di

#### 4. Alcune piste da seguire

La legge n. 141/2015, articolo 7 istituisce l'Osservatorio nazionale agricoltura sociale, il quale svolge funzioni di coordinamento e monitoraggio a livello nazionale. Vi fanno parte i rappresentanti delle amministrazioni centrali (Ministeri Agricoltura, Lavoro, Istruzione, Giustizia, Salute), regionali (Conferenza Stato-regioni), come anche delle organizzazioni professionali agricole e delle organizzazioni e associazioni del terzo settore maggiormente rappresentative a livello nazionale e di altre operanti nell'ambito dell'agricoltura sociale. Gli obiettivi riguardano: 1) definizione delle linee guida in materia di agricoltura sociale; 2) monitoraggio costante finalizzato al coordinamento delle iniziative con le politiche rurali; 3) collegamento tra centro e periferia allo scopo di promuovere l'agricoltura sociale <sup>(16)</sup>.

Ebbene, già nel 2020 il Forum nazionale agricoltura sociale denunciava la mancanza di informazioni e di linee guida dopo cinque anni dall'approvazione della legge n. 141, il che ostacola lo sviluppo dell'AS.

Un piccolo passo – dobbiamo rilevare – è stato fatto: il recente censimento Istat dell'agricoltura (gennaio-giugno 2021) ha inserito per la prima volta l'agricoltura sociale nel questionario distribuito alle aziende.

L'articolo 6, commi 3 e 4, della legge italiana sopracitata tra gli interventi di sostegno prevede che siano stabiliti criteri di priorità volti a favorire l'insediamento e lo sviluppo delle attività di agricoltura sociale, laddove si utilizzano i beni e i terreni confiscati alla criminalità organizzata. Nel febbraio 2018 è stato siglato un protocollo d'intesa tra il Mipaaf, l'Agenzia per le erogazioni in agricoltura (Agea) e l'Agenzia nazionale per l'amministrazione e la destinazione dei beni sequestrati e confiscati alla criminalità organizzata (ANBSC): non è una novità assoluta nel percorso di collaborazione instauratosi ed *in progress* (dopo un primo protocollo del 2015), ma certamente un passaggio che mette in evidenza le relazioni di valore – direi – tra la destinazione dei beni confiscati, l'agricoltura ed in particolare l'agricoltura sociale <sup>(17)</sup>. Invero, la dimensione economica e finanziaria dei beni confiscati alla criminalità ha raggiunto un peso tale

---

ordine logico sistematico, per cui la materia della definizione dei requisiti minimi e delle modalità relative alle attività di agricoltura sociale implica valutazioni che trascendono le competenze dell'Autorità amministrativa [...]. Pertanto, «l'individuazione dei soggetti in condizioni di disagio socio-economico deve intervenire in un contesto di partecipazione e di condivisione al più ampio livello politico».

<sup>(16)</sup> Sulla normativa regionale, C. LOSAVIO, *Agricoltura sociale e tutela delle risorse agricole nella legislazione regionale del 2013*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2013, p. 3 ss.; A. PAPALEO, G. RICCIARDI, *L'agricoltura sociale nella normativa regionale italiana*, CREA, Centro Politiche e Bioeconomia, aggiornamento ottobre 2019, nell'ambito del progetto *Promozione e supporto alla diffusione dell'Agricoltura sociale*, Rete rurale nazionale 2014-2020. Testo disponibile sul sito: [www.reterurale.it](http://www.reterurale.it).

<sup>(17)</sup> La direttiva 2014/42/UE, relativa al congelamento e alla confisca dei beni strumentali e dei proventi da reato nell'Unione europea, da una parte, ha già previsto l'obbligo di introdurre nell'ordinamento nazionale soluzioni di congelamento e di confisca dei beni strumentali e dei proventi di reato e dall'altra, ha invitato gli Stati membri a valutare la possibilità di adottare misure che permettano l'utilizzo per scopi di interesse pubblico e sociale (considerando 35). L'Italia ha adeguato la normativa nazionale con il d.lgs. n. 22/2016 e con la modifica al c.d. codice antimafia, introducendo altresì l'accordo di partenariato per la programmazione 2014-2020 delle politiche di coesione, oltretutto con successivi interventi. Si menziona soltanto il testo coordinato del codice antimafia (d.lgs. n. 159/2011), aggiornato con le modifiche apportate dal d.l. n. 76/2020, convertito, con modificazioni, dalla l. n. 120/2020.

da rendere necessaria una vasta serie d'interventi per il loro recupero. Si sono cominciate a prendere in esame le «peculiarità caratteristiche della produzione agroalimentare e dei valori (si pensi a nutrizione e promozione dell'ambiente o di energie) e rischi di sicurezza (alimentare, ma anche della salute) che questa può evidenziare»<sup>(18)</sup>. Occorre insistere sulle sinergie da porre in opera, al fine di orientare opportunamente azioni e attività diversificate.

In prospettiva, risulta interessante anche la legge n. 154 del 28 luglio 2016, che istituisce la «Banca delle terre agricole» presso l'Istituto di Servizi per il Mercato Agricolo (ISMEA), resa operativa nel marzo del 2017 (articolo 16), che mi pare possa favorire la diversificazione e lo sviluppo sostenibile (soprattutto nelle zone rurali), contribuendo a migliorare l'equilibrio territoriale, anche in termini economici e sociali.

La Banca fornisce una mappatura, ovvero «un inventario completo della domanda e dell'offerta dei terreni e delle aziende agricoli, che si rendono disponibili anche a seguito di abbandono dell'attività produttiva e di prepensionamenti»<sup>(19)</sup>. Da parte loro, da tempo, le normative regionali disciplinano il recupero produttivo delle terre incolte o abbandonate in attuazione della legge n. 440/1978, anche al fine di favorire la ricomposizione fondiaria e la competitività dell'agricoltura italiana<sup>(20)</sup>.

A livello regionale sono state istituite diverse Banche regionali della terra, come ad esempio quella della regione Toscana nel 2012 (legge regionale n. 80/2012). Ciononostante, l'attenzione per l'impatto sociale e l'inclusione dei lavoratori svantaggiati (di cui al regolamento UE n. 651/2014) sta maturando gradualmente. Nel 2014 legiferavano le regioni Veneto, Lombardia, Liguria, Umbria, Molise, Puglia e Sicilia, seguite da Abruzzo, Marche e la Provincia di Trento. Nel 2016 sono intervenute la Basilicata e il Lazio, nel 2017 la Calabria e la Campania. Da parte sua, la regione Lombardia fa esplicito riferimento ai soggetti disoccupati di età superiore ai 50 anni (legge regionale n. 4/2016). L'Abruzzo e le Marche (legge regionale n. 26/2015 e legge regionale n. 11/2015), con riguardo ai criteri di assegnazione, fanno cenno ai progetti di sviluppo presentati dalle cooperative agricole sociali. Alcune regioni, nell'intento di superare

---

<sup>(18)</sup> In tal senso, E. STRIANO, *Le aziende agricole confiscate verso il mercato dopo la legge n. 132 del 2018 (Decreto sicurezza)*, in *Diritto e Giurisprudenza Agraria*, 2019, n. 3. Per le problematiche relative alla gestione di aziende e quote societarie si veda P. MASI, *Spunti su aziende e quote societarie sottratte alla criminalità organizzata*, in *Rivista della guardia di finanza*, 2014, p. 204 ss.; sul tema generale, V. PANUCCIO, *Note in tema di impresa illecita. Per una teoria delle anomalie dell'impresa*, in *Impresa e società. Scritti in memoria di Alessandro Graziani*, Morano, 1968, III, p. 1178 ss.; si veda anche S. ALAGNA, *Impresa illecita e impresa mafiosa*, in *Contratto e impresa*, 1991, p. 147 ss.; segnatamente in materia agricola S. MASINI, *Note in tema di impresa agricola illecita*, in *GC*, 2017, p. 485 ss.

<sup>(19)</sup> Rileva G. STRAMBI, *Il recupero produttivo delle terre incolte o abbandonate per finalità sociali*, in A. DI LAURO, G. STRAMBI (a cura di), *op. cit.*, p. 127 ss. Si veda la bibliografia ivi citata.

<sup>(20)</sup> Solo per fare un esempio, con la l.r. n. 10/2010, recante *Interventi di promozione per la cura e conservazione finalizzata al risanamento e al recupero dei terreni incolti e/o abbandonati nei territori montani*, la regione FVG «anche mediante l'utilizzo di propri strumenti di programmazione, concorre al perseguimento degli obiettivi fissati dalla legge 4 agosto 1978, n. 440 (Norme per l'utilizzazione delle terre incolte, abbandonate o insufficientemente coltivate), promuovendo e stimolando l'esecuzione di interventi in favore dei terreni incolti e/o abbandonati siti nei territori montani regionali favorendone il graduale recupero e rivalorizzazione» (art. 1, comma 1).

una lacuna legislativa ed un *gap* di genere, “oltre” al fattore anagrafico ed allo svantaggio sociale, prevedono alcune priorità per le categorie dei giovani o includendo tra i lavoratori svantaggiati, specificamente, le donne <sup>(21)</sup>.

Altrettanto significativa può essere considerata la legge n. 158/2017, recante *Misure per il sostegno e la valorizzazione dei piccoli comuni, nonché disposizioni per la riqualificazione e il recupero dei centri storici dei medesimi comuni*, soprattutto se attuata in sinergia con altri interventi.

Nell’ottica di un approccio di sistema allo sviluppo territoriale e al welfare, la legge n. 158/2017 (c.d. “Salva borghi”) promuove e favorisce la sostenibilità con uno sviluppo economico, sociale, ambientale e culturale dei piccoli comuni, promuove l’equilibrio demografico del Paese, favorendo la residenza in tali comuni, tutela e valorizza il loro patrimonio naturale, rurale, storico-culturale e architettonico (articolo 1). Il decreto ministeriale del 10 agosto 2020 interviene poi con la «Definizione dei parametri per la determinazione delle tipologie dei piccoli comuni che possono beneficiare dei finanziamenti previsti dalla legge 6 ottobre 2017, n. 158».

Sotto la lente di ingrandimento vengono posti «i piccoli comuni intelligenti nell’ottica di garantire un approccio più efficace, integrato e coordinato alle politiche dell’UE», con la «partecipazione di tutti i livelli di governo, conformemente al principio di sussidiarietà e in linea con l’Agenda urbana per l’Europa stabilita nel patto di Amsterdam». Evidentemente, nell’ambito dei progetti di sviluppo locale viene dedicata attenzione ai «piccoli comuni intelligenti» ed alla cooperazione, al fine di sfruttare «i punti forti e le risorse esistenti», «sviluppando nuove opportunità» (come chiede l’attuale Agenda europea), per tenere in considerazione e promuovere interessi diversificati, agricoli, paesaggistici, alimentari, culturali, sociali (anche nei territori montani) <sup>(22)</sup>.

La legge in questione favorisce l’adozione di misure in favore dei residenti nei piccoli comuni e delle attività produttive insediate in relazione al sistema dei servizi essenziali, al fine di contrastare lo spopolamento e di incentivare l’afflusso turistico (si fa riferimento all’ambiente, alla protezione civile, all’istruzione, alla sanità, ai servizi socio-assistenziali, ai trasporti, alla viabilità, ai servizi postali nonché al ripopolamento dei predetti comuni anche attraverso progetti sperimentali di incentivazione della residenzialità). I piccoli comuni, anche in forma associata, possono istituire centri multifunzionali per la prestazione di una pluralità di servizi in materia ambientale, sociale, energetica, scolastica, postale, artigianale, turistica, commerciale, di comunicazione e di sicurezza, nonché per lo svolgimento di attività di volontariato e associazionismo culturale. Le regioni e le province possono concorrere alle spese concernenti l’uso dei locali necessari alla prestazione dei predetti servizi.

L’intervento del legislatore mira, pertanto, a migliorare anche la qualità della vita, supportando i servizi, le attività imprenditoriali e, più in generale, le iniziative e gli inve-

---

<sup>(21)</sup> Osserva G. STRAMBI, *op. cit.*, facendo riferimento alla Lombardia (l. n. 31/2008) e alle Marche (l. n. 11/2015).

<sup>(22)</sup> *Amplius* G. MACCIONI, *I prodotti forestali non legnosi. Regolazione e promozione di fronte alle sfide del presente e all’insegna dei canoni di sostenibilità*, in M. D’ADDEZIO, S. BOLOGNINI (a cura di), *F-Law Forestry Law and Food Law Approfondimenti su soggetti e strumenti giuridici all’insegna dei canoni di sostenibilità*, Giappichelli, 2021, p. 81 ss.

stimenti che valorizzino le risorse locali, contribuendo alla “rivitalizzazione” dei luoghi e pure del mercato del lavoro, a vantaggio soprattutto dei giovani, delle donne, degli anziani.

## 5. SDGs, agricoltura sociale, *active age*

Il ruolo centrale dell'agricoltura sociale è ravvisabile in quasi tutti i 17 obiettivi di sviluppo sostenibile indicati dall'ONU (SDGs) e dovrà trovare corrispondenza nei futuri impegni del Mipaaf e degli altri Ministeri <sup>(23)</sup>.

La piega forte del ragionamento risiede negli orizzonti contenuti nei fondamenti giuridici visibili nei Trattati dell'UE, ovvero nei fondamenti con una portata strutturale rispetto alla disciplina, i quali mostrano i tratti, le implicazioni ed i versanti dell'indagine, ponendo in rilievo il coinvolgimento ed il ruolo multifunzionale dell'agricoltura «indirizzato verso beni [...] destinati ai mercati globali e locali» e «verso la realizzazione di azioni e servizi improntati ai principi di sostenibilità energetica, ambientale, alimentare e sociale, anche attraverso il rafforzamento degli obiettivi di coesione economica, sociale e territoriale» <sup>(24)</sup>.

Il fatto di offrire servizi innovativi e al tempo stesso di costruire un'opportunità per la competitività delle aziende, creare coinvolgimento, coesione sociale, favorire interculturalità, inclusione, senza dimenticare lo sviluppo economico, costituisce l'aspetto di studio dell'agricoltura sociale più stimolante, ponendosi essa a cavallo tra tradizione e innovazione. L'adozione (*lato sensu*) di un «processo per integrare le questioni sociali», oltretutto «ambientali, etiche, i diritti umani e le sollecitazioni dei consumatori nelle loro operazioni commerciali e nella loro strategia» da parte delle imprese agroalimentari (come ricorda l'UE a proposito della responsabilità sociale dell'impresa, RSI)

---

<sup>(23)</sup> Cfr. *Obiettivi di sviluppo sostenibile. Le sfide sul futuro dell'Europa*, a cura dell'ASVIS, nei *Quaderni*, ottobre 2021, disponibili online. Nello scenario s'inserisce anche il Libro Verde sull'invecchiamento demografico adottato dall'UE (COM (2021) 50 del 27 gennaio 2021). L'intendimento è quello di offrire risposte ai primi insegnamenti della pandemia da Covid-19 (COM (2021) 380 del 15 giugno 2021) che si integrano, tra l'altro, con le proposte del programma *EU4health* nel nuovo quadro finanziario. Invero, il Libro Verde sull'invecchiamento demografico, quale sviluppo della relazione sull'impatto dei cambiamenti demografici del 16 giugno 2020, tratta anche il tema dell'invecchiamento attivo e in buona salute, ove la Commissione mette in evidenza la rilevanza di politiche pubbliche per svolgere un ruolo di sostegno nella prevenzione attraverso la promozione di stili di vita sani su tutto l'arco della vita, anche in termini di modelli di consumo e alimentazione e livelli di attività fisica e sociale. Queste ipotesi e misure possono trovare sostegno anche attraverso il nuovo programma *EU4health*, ad esempio nella lotta contro il cancro e la demenza e nella promozione della salute mentale, di un'alimentazione e regimi nutrizionali sani e di un'attività fisica regolare.

<sup>(24)</sup> In proposito, mi permetto di rinviare a G. MACCIONI, nei contributi citati in precedenza; *ex multis*, per l'impostazione, cfr. M. D'ADDEZIO, *Quanto e come è rilevante l'agricoltura nel Trattato di Lisbona?*, in *Rivista di diritto agrario*, 2010, I, p. 248 ss., che, nel tempo, ha affrontato il tema nelle sue sfaccettature; EAD., *Principio di sussidiarietà e politica di sviluppo rurale dell'Unione. Spunti di riflessione intorno al diritto agrario e alimentare tra “mercato” e “non mercato”*, in *Agricoltura Istituzioni Mercati*, 2014, n. 2, p. 9 ss.; EAD., *Agricoltura e “smart cities”: la città agricola e la globalizzazione del locale tra il passato e il futuro*, in *Studi in onore di Luigi Costato, Diritto agrario e ambientale*, Jovene, 2014, vol. II, p. 322 ss.; F. ADORNATO, *L'agricoltura urbana nella società globale*, in *Rivista di diritto agrario*, 2014, I, p. 21 ss. La bibliografia potrebbe essere vastissima.



sembra una condotta condivisibile e del tutto corretta. Più complesso e articolato potrebbe essere il tema degli esiti che la “tendenza” della condotta volta alla affermazione della RSI, in cui l’agricoltura sociale si inserisce, potrà avere nel prossimo futuro. I modelli offerti dall’agricoltura sociale pongono in evidenza la sua capacità di connettere differenti dimensioni della sostenibilità, ovvero dimensioni economiche, sociali, ambientali, sanitarie (25).

Il tema dell’invecchiamento attivo, inteso in una logica multidimensionale, è frequentemente presente negli interventi normativi, seppur, troppo spesso, non dichiarato esplicitamente; possiamo collegarci ad un panorama ampio di interventi, ad uno sviluppo delle attività agricole ed extra agricole da valutare anche in relazione delle ricadute sociali delle attività. Questa impressione è confermata dalla stessa legge n. 141/2015 (e non solo), dove essa sottolinea il ruolo dell’agricoltura sociale sia come strumento di inclusione sociale e lavorativa, sia dando spazio a pratiche di diversificazione aziendale verso ambiti di tipo sociale, educativo, sanitario, ecc.

Senza dubbio, integrazione e partecipazione degli anziani nella società, partnership (di cui al SDG 17) appaiono incluse nella concezione di agricoltura sociale, che risulta “inclusiva” proprio in quanto si attribuisce in via prioritaria ad essa la funzione di inclusione sociale e lavorativa dei soggetti svantaggiati (tra cui le persone anziane), stimolando la loro partecipazione attiva, il coinvolgimento nel ruolo di soci, lavoratori oppure in attività di tirocinio o altre attività.

Quanto agli ambiti tematici delle disuguaglianze, ovvero povertà e crescita economica equa e sostenibile (SDG 10, SDG 1), l’obiettivo della crescita economica equa e sostenibile è ravvisabile anche nella disciplina della Banca delle terre attraverso il recupero delle terre abbandonate, il quale favorisce lo sviluppo economico sostenibile di realtà marginali, migliorando di fatto l’impatto economico soprattutto nelle fasce di popolazione più fragili e svantaggiate. L’inclusione socio-lavorativa di soggetti svantaggiati, obiettivo dell’agricoltura sociale, migliora, anche se indirettamente, la situazione di disuguaglianza e quella di povertà delle persone anziane.

Per quanto concerne la questione di preparare il mercato del lavoro e di promuovere una crescita inclusiva e sostenibile, nonché lavoro dignitoso (SDG 8), essa può considerarsi veicolata dall’agricoltura sociale, che contribuisce a fornire una risposta al bisogno di dare senso alla vita e alla costruzione della identità sociale, professionale e lavorativa, migliorando il benessere individuale e la qualità della vita in generale. La legge n. 141/2015 tra gli obiettivi menziona *in primis* l’inclusione socio-lavorativa dei soggetti svantaggiati.

Apprendimento e istruzione lungo l’arco della vita (SDG 4) rientrano nel campo di azione della legge n. 141/2015. Nell’ambito dei progetti sul Patto intergenerazionale

---

(25) In argomento, S. CARMIGNANI, *Agricoltura e pluridimensionalità*, cit.; M. MONTINI, *L’interazione tra gli SDGs ed il principio dello sviluppo sostenibile per l’attuazione del diritto internazionale dell’ambiente*, in [www.federalismi.it](http://www.federalismi.it), 2019, n. 9, sugli elementi costitutivi dello sviluppo sostenibile e sulla loro rilevanza; mentre F. PRETE, *Agricoltura sociale e welfare (r)innovato tra radicamento locale e tensioni globali*, in R. BOUDZINOSKI (a cura di), *Atti del XV World Congress of Agricultural Law*, UAM, Wydawnictwo Nawkowe, Poznan (Polonia), 2018, p. 261 ss., precisa che la FAO ha inserito l’agricoltura sociale nel proprio Programma Strategico 3, sulla riduzione della povertà rurale (*Rural Poverty Reduction*). Cfr. gli approfondimenti del CREA sull’impatto degli SDGs in [www.crea.gov.it](http://www.crea.gov.it) e le politiche per l’invecchiamento attivo, già citate in precedenza.

in agricoltura sono già previste attività di *mentoring* e *tutoring*. La formazione viene erogata dagli imprenditori over 65 e/o da giovani neo-insediati. Dalle esperienze si evince che un buon numero di lavoratori anziani sono coinvolti a vario titolo in attività di tirocinio o di apprendimento.

Garantire una vita sana e promuovere il benessere di tutti a tutte le età, ovvero garantire qualità della vita, salute, benessere e vita indipendente (SDG 3), rientrano tra gli obiettivi della legge n. 141/2015, ovvero tra le attività che riguardano «le prestazioni e i servizi che affiancano e supportano le terapie mediche, psicologiche e riabilitative finalizzate a migliorare le condizioni di salute e le funzioni sociali, emotive e cognitive dei soggetti svantaggiati anche attraverso l'ausilio di animali allevati e la coltivazione delle piante».

Così come, senza società pacifiche e inclusive e in assenza dei principi di buongoverno lo sviluppo non può essere sostenibile e nemmeno inclusivo (SDG 16).

Anche lo sviluppo urbano dovrà essere più inclusivo e sostenibile, tra l'altro grazie a una pianificazione degli insediamenti partecipativa, integrata e sostenibile. Dovrà altresì essere garantito l'accesso di tutti a superfici verdi e spazi pubblici sicuri e inclusivi, soprattutto per donne e bambini, anziani e persone con disabilità (SDG 11). Le stesse Banche delle terre mirano al recupero delle terre abbandonate, promuovendo contestualmente interventi sociali ed economici a beneficio dei territori e delle comunità di riferimento; mentre, la legge n. 158/2017, cioè la c.d. "legge Salva borghi", al fine di garantire uno sviluppo sostenibile ed un equilibrato governo del territorio, incentiva lo Stato, le regioni, le città metropolitane, le province, i comuni stessi a promuovere nei piccoli comuni l'efficienza e la qualità dei servizi essenziali, mostrando ovvie ripercussioni sui soggetti più fragili.

I temi che ci inseguono sono più di uno: il riconoscimento e l'implementazione di varie dimensioni della sostenibilità tra loro interconnesse richiede spazio nei documenti programmatici ed a livello di stanziamenti anche in ambito di agricoltura sociale, dove, tra le categorie di soggetti considerati, un'attenzione specifica deve essere rivolta alla categoria degli anziani.

## 6. La PAC

Sul piano normativo, di rilievo strategico è stata ed è anche la Politica Agricola Comunitaria (PAC) e i programmi, con le rispettive misure, afferenti ai fondi strutturali e di investimento europei rivolti allo sviluppo dell'agricoltura e delle aree rurali, all'ambiente, alla competitività, all'artigianato e al turismo rurale sostenibile <sup>(26)</sup>. Solo un cenno al fatto che la Commissione europea tra gli obiettivi di sviluppo rurale per il 2014-2020, oltre a includere il potenziale occupazionale dello sviluppo rurale, nonché parlare di diversificazione, di inclusione sociale, di povertà, di sviluppo rurale, auspica anche la realizzazione da parte di ogni Paese membro di un quadro strategico comune sia per i fondi strutturali sia per il fondo per lo sviluppo rurale.

In quest'ottica, già il regolamento UE n. 1305/2013, sul sostegno allo sviluppo rurale da parte del Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR), considerando

---

<sup>(26)</sup> Cfr. *ex multis* A. JANNARELLI, *Agricoltura sostenibile e nuova Pac: problemi e prospettive*, in *Rivista di diritto agrario*, 2020, I, p. 23 ss.

17, mette in evidenza che «per lo sviluppo delle aree rurali, la creazione e lo sviluppo di una nuova attività economica sotto forma di nuove aziende agricole, la diversificazione verso attività extra-agricole, compresa la fornitura di servizi all'agricoltura e alla silvicoltura, le attività connesse all'assistenza sanitaria e all'integrazione sociale e le attività turistiche sono essenziali». Il testo del regolamento assegna al nuovo modello di agricoltura un ruolo determinante, prevedendo tra le sei priorità della politica di sviluppo rurale dell'UE (articolo 5, paragrafo 6) di «adoperarsi per l'inclusione sociale, la riduzione della povertà e lo sviluppo economico nelle zone rurali». Inoltre, il citato regolamento richiama il concetto di agricoltura sociale nell'articolo 35, al punto *k*, fissando l'obiettivo della «diversificazione delle attività agricole in attività riguardanti l'assistenza sanitaria, l'integrazione sociale, l'agricoltura sostenuta dalla comunità e l'educazione ambientale e alimentare».

Al momento attuale, anche il regolamento UE 2021/2115 del Parlamento europeo e del Consiglio del 2 dicembre 2021 – recante norme sul sostegno ai piani strategici che gli Stati membri devono redigere nell'ambito della politica agricola comune (piani strategici della PAC) e finanziati dal Fondo europeo agricolo di garanzia (FEAGA) e dal Fondo europeo agricolo per lo sviluppo rurale (FEASR) e che abroga i regolamenti (UE) n. 1305/2013 e (UE) n. 1307/2013 – consente di fare riferimento all'agricoltura sociale, richiamando la comunicazione della Commissione del 29 novembre 2017 dal titolo *Il futuro dell'alimentazione e dell'agricoltura*, la quale definisce le sfide, gli obiettivi e gli orientamenti per la futura politica agricola comune (PAC) dopo il 2020, precisando che «tali obiettivi comprendono: rendere la PAC più orientata ai risultati e al mercato, promuovere la modernizzazione e la sostenibilità, compresa la sostenibilità economica, sociale, ambientale e climatica delle zone agricole, silvicole e rurali, e contribuire a ridurre gli oneri amministrativi dei beneficiari connessi alla normativa dell'Unione» (considerando 1).

Tra l'altro, «il sostegno dovrebbe permettere la creazione e l'attuazione della cooperazione tra almeno due soggetti al fine di conseguire gli obiettivi della PAC. Tale sostegno dovrebbe poter riguardare tutti gli aspetti di tale cooperazione, come l'istituzione di regimi di qualità e lo sviluppo di attività di informazione e promozione finalizzate ai regimi di qualità; azioni ambientali e climatiche collettive; la promozione delle filiere corte e dei mercati locali; progetti pilota; progetti di gruppi operativi all'interno del PEI, progetti di sviluppo locale, piccoli comuni intelligenti, gruppi di acquisto e associazioni per l'uso collettivo dei macchinari agricoli; partenariati aziendali; piani di gestione forestale; reti e poli; *agricoltura sociale*, agricoltura sostenuta dalla comunità; azioni nell'ambito dell'iniziativa LEADER; e la creazione di gruppi di produttori e organizzazioni di produttori, nonché di altre forme di cooperazione ritenute necessarie per il conseguimento degli obiettivi specifici della PAC» (considerando 83). Il regolamento UE 2021/2115 introduce la condizionalità sociale (art. 14), «Principio e ambito di applicazione».

Mentre il recentissimo Piano strategico nazionale include un'ampia serie di investimenti <sup>(27)</sup>. Tra gli investimenti nelle aziende agricole per la diversificazione in attività

---

<sup>(27)</sup> Il testo del Piano strategico nazionale per la politica agricola comune, inviato dal Governo italiano alla Commissione europea per le verifiche di procedura e di merito che dovranno concludersi entro i prossimi sei mesi, è stato pubblicato sul sito della rete rurale nazionale, all'indirizzo: [https://www.rete-rurale.it/downloads/PSN\\_PAC\\_31-12-2021.pdf](https://www.rete-rurale.it/downloads/PSN_PAC_31-12-2021.pdf).

non agricole compaiono quelli finalizzati ad incentivare gli investimenti per le attività di diversificazione aziendale che favoriscono la crescita economica e lo sviluppo sostenibile nelle zone rurali, contribuendo anche a migliorare l'equilibrio territoriale, sia in termini economici che sociali (p. 1014). L'intervento, definito "strategico", collegandosi con altri interventi di rilievo, sostiene gli investimenti delle aziende agricole in attività extra-agricole, persegue l'obiettivo di concorrere all'incremento del reddito delle famiglie agricole, nonché a migliorare l'attrattività delle aree rurali e, allo stesso tempo, contribuisce a contrastare la tendenza allo spopolamento delle stesse. In tale contesto, è prevista la concessione del sostegno agli investimenti per la creazione, la valorizzazione e lo sviluppo delle seguenti tipologie di attività agricole connesse ai sensi dell'articolo 2135 c.c.: a) agriturismo; b) agricoltura sociale; c) attività educative/didattiche; d) trasformazione di prodotti agricoli, prevalentemente aziendali, in prodotti non compresi nell'Allegato I del TFUE e loro lavorazione e commercializzazione in punti vendita aziendali; e) attività turistico-ricreative e attività legate alle tradizioni rurali e alla valorizzazione delle risorse naturali e paesaggistiche, comprese quelle di enoturismo e oleoturismo; f) selvicoltura, acquacoltura, e manutenzione del verde e del territorio anche tramite la realizzazione di servizi ambientali svolti dall'impresa agricola per la cura di spazi non agricoli.

Strategicamente, appunto, si pone in luce il collegamento con altri investimenti ed il rilievo qualificante di tali sostegni, che vanno verso la realizzazione della transizione ecologica, in particolare per le aree a maggior grado di ruralità, le aree più esposte al rischio di abbandono e la cui esistenza garantisce il presidio di un territorio, aree montane, aree interne o con maggior svantaggio.

Altri interventi connessi riguardano invece gli investimenti non produttivi nelle aree rurali (pp. 1084 ss.).

Altri ancora si inseriscono nelle Strategie di sviluppo locale, contrastando povertà, spopolamento e rappresentando un motore di progresso e di sviluppo socio-economico. Quanto agli ambiti tematici, essi devono tendere «a valorizzare principalmente le nuove catene di valore rurale» e «devono essere interpretati come strumenti per disegnare percorsi di sviluppo innovativi, integrati e multisettoriali» (pp. 1268 ss.).

Un ampio spazio è dedicato alla cooperazione, allo sviluppo rurale, locale e *smart villages* (p. 1280 ss.). Tale tipologia d'intervento sostiene l'attuazione di progetti integrati, condivisi da parte di gruppi di beneficiari pubblici e/o privati a livello territoriale, relativi a specifici settori/ambiti di cooperazione, allo scopo di favorire nelle comunità delle aree rurali l'uso di soluzioni innovative per migliorare la loro resilienza, le condizioni economiche, sociali e/o ambientali, la *governance* locale, le relazioni e scambi con le zone urbane, mettendo in atto anche eventuali soluzioni possibili offerte dalle tecnologie digitali e dalla multifunzionalità agricola e forestale.

In particolare, l'intervento sostiene progetti afferenti ad uno o più ambiti della cooperazione, tra i quali compare la "Cooperazione per l'inclusione sociale ed economica", finalizzata a: 1) creare/migliorare servizi e attività per la popolazione locale e target con esigenze specifiche (culturali, didattiche e ricreative, sociali, assistenziali, anche attraverso l'agricoltura sociale, a favore di soggetti svantaggiati, ecc.) e per l'inserimento occupazionale (servizi per le imprese, attività di mediazione, orientamento e informazione; 2) percorsi di avvicinamento a contesti occupazionali in aziende o

attività imprenditoriali, agricoltura sociale, attività educative e azioni di sensibilizzazione; 3) recupero di spazi per il *coworking*, laboratori collettivi, mobilità, ecc.).

Mi piace pensare che non ci troviamo di fronte semplicemente ad un ennesimo, complesso documento di riflessione, ma ad una *road map* per formulare azioni concrete <sup>(28)</sup>.

---

<sup>(28)</sup> «Le condizioni ambientali sono insostenibili, ma lo schianto avverrà prima a causa dell'insostenibilità sociale», afferma E. GIOVANNINI, *Utopia sostenibile*, Laterza, 2018.

## Autonomia e mobilità dei soggetti fragili e veicoli a guida autonoma

*di Rocco Lobianco*

**Abstract** – La libertà di movimento e la conseguente possibilità di potersi spostare da un luogo ad un altro, liberamente ed in autonomia, rappresenta indubbiamente uno dei fondamentali bisogni dell'essere umano. L'avanzare dell'età e la conseguente perdita dei requisiti psico-fisici necessari per la conduzione dei veicoli, nonché alcune forme di disabilità, possono compromettere tale libertà con gravi ripercussioni sulla qualità della vita delle persone. La tecnologia, applicata alla guida autonoma di livello V, potrà costituire un formidabile strumento di superamento di ogni barriera, assicurando la piena libertà di movimento a tutti.

**Abstract** – Freedom of movement and the actual capability of moving from one place to another – freely and autonomously – undoubtedly represent one of the fundamental needs of people. Progressive ageing and the subsequent loss of the psychophysical requirements for driving – as well as some forms of disability – may well hinder such freedom, with dire consequences for the affected people's quality of life. Technology applied to self-driving cars of 5th level is poised to become a paramount way to overcome such barriers, ensuring complete freedom of movement to all.

**Sommario:** 1. Soggetti fragili e libertà di movimento. – 2. L'automazione applicata alla guida. – 3. Conclusioni.

### 1. Soggetti fragili e libertà di movimento

La libertà di mobilità rappresenta un elemento essenziale nell'ambito dell'inclusione sociale e della qualità della vita dei cittadini; tale libertà subisce, tuttavia, ancora fortissime limitazioni in capo ai soggetti fragili, anziani o portatori di disabilità. La nostra Costituzione <sup>(1)</sup> riconosce e tutela il valore della libertà di circolazione, rimuovendo le restrizioni determinate da motivi politici e garantendo la libertà di uscire dal territorio della Repubblica; permangono, tuttavia, limiti oggettivi legati alle fragilità delle persone che, auspicabilmente, con l'aiuto della tecnologia potranno presto essere rimossi. Nel corso degli ultimi anni i Paesi industrializzati sono stati interessati da una fortissima spinta verso la digitalizzazione, considerata come uno dei principali fattori

---

<sup>(1)</sup> Art. 16 Cost.: «Ogni cittadino può circolare e soggiornare liberamente in qualsiasi parte del territorio nazionale, salvo le limitazioni che la legge stabilisce in via generale per motivi di sanità o di sicurezza. Nessuna restrizione può essere determinata da ragioni politiche. Ogni cittadino è libero di uscire dal territorio della Repubblica e di rientrarvi, salvo obblighi di legge».

che rivoluzioneranno molti aspetti della vita nel futuro; l'industria automobilistica, e più in generale quella legata alla mobilità, conosceranno le trasformazioni più radicali con potenziali positive ripercussioni sulla libertà di movimento dei soggetti fragili <sup>(2)</sup>. Quando si parla di benessere dei soggetti fragili si pensa principalmente allo stato di salute generale – tralasciando altri aspetti quale la libertà di movimento e mobilità – assolutamente ineludibili per il benessere della vita di ogni persona. Con la crescita delle persone anziane in tutto il pianeta, si prevede <sup>(3)</sup> che entro il 2050 le persone con oltre 65 anni rappresenteranno il 22% della popolazione mondiale (circa 2 miliardi di persone). Questo fenomeno, per quanto positivo, rappresenta anche una poderosa sfida politica per la definizione di ambienti a misura d'anziano in grado di soddisfare appieno le mutate e mutevoli esigenze. L'incremento della popolazione anziana si registrerà in modo più marcato nei Paesi in via di sviluppo e, soprattutto nelle aree industrializzate del mondo, il segmento di popolazione destinato ad aumentare in termini assoluti maggiori risulterà, secondo specifiche stime <sup>(4)</sup>, quello degli ultraottantenni, destinato a quintuplicarsi al 2050. A livello europeo alcune analisi <sup>(5)</sup> evidenziano che la popolazione dell'EU-27 con una età pari o superiore agli ottanta anni sarà 2,5 volte superiore nel 2100 rispetto al 2019, passando dal 5,8% al 14,6%. La popolazione dell'UE-27 al primo gennaio 2019 era stimata in 446,8 milioni di persone, con una percentuale di giovani (1-14 anni) di circa il 15,2%, di persone considerate in età lavorativa (15-64 anni) di circa 64,6% e di anziani (di età pari o superiore ai 65 anni) del 20,3%, con un aumento dello 0,3% rispetto al 2018 e del 2,9% rispetto al 2009. Anche la c.d. età mediana della popolazione dell'UE-27 è in deciso aumento attestandosi oggi a 43,7 anni, ponendo l'Italia tra i Paesi più anziani d'Europa con un'età mediana di 46,7 anni. La struttura demografica europea ed in generale dei Paesi industrializzati è, pertanto, destinata a fortissimi cambiamenti con importanti ripercussioni sui bisogni della popolazione; la longevità rappresenta certamente una conquista ma tali cambiamenti demografici producono effetti, trasformazioni e nascita di nuovi bisogni, ai quali le società devono dare risposte adeguate. In tal senso si colloca il concetto di “invecchiamento attivo” – ormai ampiamente accettato – elaborato nell'ambito del programma di invecchiamento e vita dell'Organizzazione mondiale della sanità, inteso come un processo di ottimizzazione delle opportunità per la salute, la partecipazione e la sicurezza al fine del miglioramento della qualità della vita. Nell'ambito dell'invecchiamento attivo si pone come perno centrale quello della partecipazione, intesa come adesione alla vita sociale, culturale e civile; il diritto alla mobilità ne costituisce certamente un presupposto. Tale mutato quadro demografico, accompagnato dall'altissimo livello tecnologico raggiunto in molti settori della società, impone un approccio innovativo della politica volto a stimolare risposte alle mutevoli esigenze quanto più organiche e mirate. Per le persone anziane la libertà di mobilità non è un lusso ma rappresenta una necessità; ad esempio, poter guidare un veicolo nell'ambito

---

<sup>(2)</sup> Sul tema si veda ad esempio il report finale, *Scenarios and conditions for the implementation of CAV and proactive mapping of policy measures*, Commissione europea, Direzione generale delle Reti di comunicazione, dei contenuti e delle tecnologie, 2018.

<sup>(3)</sup> WORLD HEALTH ORGANIZATION, [World Health Day 2012 – Ageing and health – Toolkit for event organizers](#), 2012.

<sup>(4)</sup> K. KINSELLA, W. HE, *An aging world: 2008*, in US Census Bureau. *International Population Reports (P95/09-1)*, 2009.

<sup>(5)</sup> Eurostat statistics explained, 2021.



della vita quotidiana permette di rispondere ai bisogni personali e sociali dell'individuo. Il benessere degli anziani, alla luce soprattutto delle nuove tecnologie, non potrà più focalizzarsi esclusivamente sulle politiche sanitarie, ma dovrà necessariamente promuovere nuovi aspetti, come quello di assicurare la possibilità di mobilità indipendente al fine del mantenimento delle relazioni sociali. Alcune Nazioni <sup>(6)</sup> stanno già affrontando attivamente la questione relativa alla mobilità delle fasce di popolazione più anziana con delle esperienze, progetti e sperimentazioni destinati a diventare apripista a livello globale. La sfida, dunque, è quella di cogliere le opportunità che la tecnologia applicata alla guida autonoma offre al fine di garantire l'inclusione e la libertà di movimento a quante più persone possibile, a prescindere dalle limitazioni dettate dall'avanzare degli anni. In Italia sono circa tre milioni gli over 70 con patente: possedere un veicolo e poterlo condurre non rappresenta solo un mezzo di libertà ed indipendenza, ma un vero e proprio strumento di necessità soprattutto nei casi di carenza o, peggio, assenza del servizio di trasporto pubblico di linea, ovvero nel caso in cui manchino o risultino inaccessibili i servizi di trasporto non di linea. Che ci sia un forte e legittimo desiderio di indipendenza ed autonomia in tema di mobilità lo dimostra anche il caso del ricorso, respinto <sup>(7)</sup>, del novantunenne avverso al Ministero dei Trasporti e l'Asl competente per un provvedimento di limitata conferma della patente. In particolare, a seguito dell'accertamento dell'esistenza dei requisiti psicofisici di rito, venne rilasciata una sorta di "patente condizionata", precludendo all'anziano la possibilità di guidare in autostrada, vietando di superare gli 80 km orari di velocità e consentendo la guida esclusivamente in orari diurni ed entro un raggio di 80 km dalla propria residenza. La guida autonoma a favore degli anziani, più che risolvere il problema della sinistrosità stradale <sup>(8)</sup>, favorirebbe l'inclusione sociale e garantirebbe la

---

<sup>(6)</sup> In Australia, a Canberra, il Governo del relativo Distretto ha finanziato il progetto *CANdrive* della locale Università. Il progetto prevede l'impiego di una flotta di auto semi autonome destinate all'utilizzo di alcuni anziani residenti ultrasettantenni ai quali vengono messi a disposizione veicoli elettrici classificabili con un livello di automazione 4 dovendo il "conducente" rimanere vigile e controllare la viabilità. A Singapore, l'Università Tecnologica Nanyang ha realizzato una apposita struttura destinata alla sperimentazione specifica della guida autonoma per rispondere, in particolare, alla sfida del rapido processo di invecchiamento della popolazione e dei bisogni e necessità dei disabili. In Giappone – Paese con un alto tasso di invecchiamento della popolazione, dove quasi il 30% ha oltre 65 anni di età e dove il settore dell'industria automobilistica assume un ruolo fondamentale – il Governo ha avviato, con la collaborazione di grossi Gruppi industriali, ad esempio Toyota e Nissan, un programma di definizione di prodotti e servizi finalizzati ad adattarsi alle esigenze della società del futuro, garantendo prodotti automobilistici alla portata di conducenti anche molto anziani; in tal senso si pensi all'obbligatorietà di dispositivi frenanti automatici sui nuovi veicoli venduti in Giappone.

<sup>(7)</sup> TAR Piemonte, 11 ottobre 2018, n. 1115 che ha respinto il ricorso, affermando la legittimità delle limitazioni impartite alla guida, ritenendo che la posizione del ricorrente potesse pregiudicare la sicurezza alla guida sui lunghi percorsi e per tempo prolungato, dovendosi valutare l'attitudine, non solo con l'età e la salute in generale, ma anche con i rischi ischemici specifici legati a eventuali problemi cardiaci.

<sup>(8)</sup> Molte ricerche in merito alla sicurezza stradale si stanno focalizzando sul fenomeno degli anziani alla guida. Questo perché la presenza degli anziani rappresenta il segmento di popolazione destinato ad aumentare maggiormente nei prossimi anni. Sostenere che la sinistrosità stradale aumenti in rapporto all'aumento d'età del conducente non sembra, tuttavia, essere suffragato da sufficienti evidenze oggettive come conclude uno studio statunitense condotto nel 2019 dall'Highway Loss Data Institute. L'organizzazione che analizza e pubblica i dati assicurativi connessi all'utilizzo dei veicoli su strada e

libertà di mobilità di fasce della popolazione destinata ad aumentare sensibilmente nel corso degli anni. La sfida di rendere indipendenti e dar loro libertà di movimento attuabile con le automobili a guida autonoma non riguarda soltanto gli anziani, privi dei requisiti psicofisici indispensabili, ma coinvolge anche chi attualmente ha una mobilità compromessa, soffrendo di disabilità tali da precludere il conseguimento delle patenti speciali. Secondo un autorevole studio <sup>(9)</sup>, oggi nel mondo circa un miliardo di persone soffrono di qualche forma di disabilità, imponendo con urgenza nuove soluzioni e nuovi modelli di mobilità inclusiva in grado di trasformare, migliorandola, la vita di milioni di persone, consentendo loro di fare la spesa, andare a trovare amici, andare a lavorare o, più semplicemente, uscire da casa senza dipendere dall'aiuto di terzi. Si stima che nei soli Stati Uniti oltre 560.000 persone con difficoltà motorie non escano dalla propria casa per l'impossibilità di farlo autonomamente e per l'assenza di una idonea rete di trasporti pubblici di linea e non di linea. Attualmente in Italia la disabilità fisica non preclude, in termini generali, il conseguimento della patente, anche se non è stato sempre così; il primo embrione di Codice della strada del 1933 non prevedeva in alcun modo la possibilità di guida a favore dei soggetti disabili. Nel 1959 il nuovo Codice della strada <sup>(10)</sup> introdusse con il Testo Unico sulla circolazione veicolare la prima importante apertura alla mobilità a favore di alcune categorie di disabili fisici, consentendo loro di poter conseguire la patente. Soltanto nel 1962 si giunse finalmente, con la circolare ministeriale n. 63, ad una puntuale classificazione delle diverse disabilità fisiche, con riflessi applicativi anche in tema di abilitazione alla guida mentre, con la legge n. 62/1974 venne finalmente implementata la tipologia delle categorie di veicoli suscettibili di essere condotti da chi soffre di disabilità fisiche. Nel 2003 venne abolita la norma che preclude il rilascio o la conferma della patente per motocicli ai conducenti con minorazioni agli arti e viene accordato il permesso ai conducenti con disabilità di guidare i taxi. La guida autonoma, anche in tema di disabilità, potrà costituire un formidabile strumento per il miglioramento della qualità della vita. Uno studio <sup>(11)</sup> internazionale, prendendo in esame sei Paesi (Italia, Germania, Spagna, Regno Unito, Francia e Norvegia), ha evidenziato le opportunità sociali ed anche economiche offerte dalla tecnologia applicata alla guida senza conducente. In particolare, è stato analizzato l'atteggiamento dei consumatori rispetto alle future evoluzioni in tema di guida autonoma, rilevando come proprio le persone maggiormente vulnerabili della società, disabili e anziani, potranno maggiormente godere degli enormi benefici connessi all'imminente rivoluzione sociale della guida autonoma. La guida autonoma favorirà dunque l'inclusione sociale di alcune importanti fasce della

---

che fa parte dell'Insurance Institute for Highway Safety, evidenzia come l'invecchiamento della popolazione, pur essendo associato a frequenti sinistri più elevati, non dovrebbe in realtà incidere sulla sinistrosità complessiva. Infatti molti studi, fino ad ora condotti, non tengono sempre conto di importanti variabili quali ad esempio la maggiore fragilità fisica degli anziani e le conseguenze in rapporto al medesimo numero e tipologie di sinistri, al fatto che gli anziani guidano prevalentemente in aree urbane maggiormente congestionate dove la percentuale di sinistri è maggiore, ecc.

<sup>(9)</sup> *Outthink Aging* del 2016, effettuato dalla IBM in collaborazione con la fondazione statunitense Consumer Technology Association.

<sup>(10)</sup> D.P.R. n. 393/1959, artt. 80 ss.

<sup>(11)</sup> *Policy Network* del 2017 su commissione di Nissan Europa.

popolazione alle quali attualmente è preclusa la libertà autonoma di mobilità, consentendo di effettuare spostamenti in sicurezza a favore di chi ora lo può fare solo con l'ausilio di terze persone.

## 2. L'automazione applicata alla guida

L'atteso arrivo sul mercato dei cosiddetti CAV (*Connected and autonomous vehicles* – veicoli connessi ed autonomi) vetture cioè dotate di software sofisticatissimi in grado di potersi sostituire, in tutto od in parte, al conducente nell'espletamento parziale o totale delle funzioni di guida, in grado di comunicare ed interagire con le infrastrutture viarie, gli altri veicoli e, più in generale, con l'ambiente esterno, rivoluzionerà la mobilità su strada. La tecnologia digitale applicata all'industria automobilistica e della mobilità è destinata a modificare il ruolo tradizionale del conducente, destinato man mano ad assumere la figura di mero passeggero <sup>(12)</sup>. Tale processo di digitalizzazione applicato alla mobilità costituirà, con ogni probabilità, una formidabile risorsa in tema di libertà di movimento delle fasce fragili della popolazione, anziani e portatori di disabilità. La spinta alla digitalizzazione applicata alla mobilità autonoma non solo potrà costituire una vera e propria rivoluzione nel settore del trasporto, ma comporterà impressionanti benefici economici; il World Economic Forum stimava nel 2016 un valore aggiunto di 670 miliardi di dollari per la sola industria automobilistica e di 3.100 miliardi di dollari per l'intera società come conseguenza della digitalizzazione progressiva dell'industria automobilistica dal 2016 al 2025 <sup>(13)</sup>. Anche le istituzioni comunitarie, stante la grandissima importanza che riveste il comparto automobilistico, hanno da molto tempo collocato il settore del trasporto su strada fra le priorità dell'Agenda digitale europea <sup>(14)</sup>. Oltre agli indubbi benefici economici, l'introduzione dei veicoli a guida autonoma comporterà, secondo la maggioranza degli analisti, una drastica riduzione della sinistrosità stradale a beneficio della sicurezza <sup>(15)</sup>. Si stima che l'introduzione dei veicoli a totale guida autonoma potrà comportare una riduzione degli incidenti stradali tra il 70% e il 90%. A tale conclusione si è giunti essendo tali le attuali percentuali di incidenti stradali determinati da errore umano (eccesso di velocità, man-

---

<sup>(12)</sup> Molti studi individuano l'anno di ingresso nel mercato dei veicoli completamente autonomi fra il 2030 ed il 2040 seppure l'emergenza epidemiologica sembra aver rallentato la sperimentazione in alcuni Paesi. In tal senso, a titolo esemplificativo, si rimanda a COMMISSIONE EUROPEA, *Scenarios and conditions for the implementation of CAV and proactive mapping of policy measures*, cit., p. 15 ss.

<sup>(13)</sup> WORLD ECONOMIC FORUM, *Reinventing the wheel: digital transformation in the automotive industry*, 2016.

<sup>(14)</sup> In tal senso, a titolo esemplificativo, si vedano il testo del 2010 dell'Agenda digitale europea (<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/IT/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:si0016&from=IT>), la comunicazione della COMMISSIONE EUROPEA, *Europa 2020. Una strategia per una crescita intelligente, sostenibile e inclusiva*, 3 marzo 2010, COM(2010) 2020 def., nonché la risoluzione del Parlamento europeo del 16 febbraio 2017 recante raccomandazioni alla Commissione concernenti norme di diritto civile sulla robotica (2018/C 252/25).

<sup>(15)</sup> Tale considerazione è avvallata dalla stragrande maggioranza degli studi in materia. A titolo esemplificativo si vedano P. THOMAS, A. MORRIS, R. TALBOT, H. FAGERLIND, *Identifying the causes of road crashes in Europe*, in *Annals of Advances in Automotive Medicine*, 2013, pp. 12-22, nonché G. BENELLI, *Auto a guida autonoma: profili di responsabilità civile e prospettive di riforma*, in *Diritto dei trasporti*, 2019, n. 2, p. 352.

cato rispetto della segnaletica di precedenza, abuso di alcool, distrazione del conducente, ecc.), fattore di rischio che la guida completamente autonoma dovrebbe azzerare stante il ridimensionamento del ruolo del conducente.

In tale ottica di drastica riduzione delle funzioni attive del conducente – e conseguente riduzione dei fattori di rischio nella guida di un veicolo a guida totalmente autonoma – troverebbero ampi spazi di utilizzo segmenti della popolazione alla quale attualmente è preclusa la guida perché gravati da forti disabilità o anziani privi dei requisiti psicofisici necessari. L'introduzione nel mercato dei veicoli a guida autonoma è destinata a divenire una vera e propria rivoluzione della mobilità su strada e non di un mero *upgrade* della classica automobile <sup>(16)</sup>. I diversi livelli di classificazione dell'automazione applicata ai veicoli fanno riferimento allo standard J3016 elaborato da SAE International (Society of Automotive Engineers) del 2016, successivamente aggiornato nel 2018. Allo stato sono classificati sei diversi livelli di automazione: da SAE 0, automazione totalmente assente, fino al livello SAE 5 di automazione totale <sup>(17)</sup>. I livelli di automazione 1 e 2, non suscettibili di essere considerati “guida autonoma”, prevedono delle mere funzioni di ausilio ed assistenza alla guida del veicolo quali, ad esempio, il *lane centering* od il *cruise control*, già in commercio ed ampiamente diffusi sulle nostre strade. Il livello 3 ci introduce, invece, nella guida semiautonoma: in questo caso il conducente può affidare, per alcuni limitati tratti del percorso stradale, la guida del veicolo al software, dovendo tuttavia mantenere l'obbligo di vigilanza e di assunzione immediata dei comandi del veicolo ogniqualvolta richiestogli dal sistema <sup>(18)</sup>. La guida completamente autonoma la si ha soltanto a partire dal livello di automazione 4, caratterizzata dalla presenza di un software altamente sofisticato in grado di assumere la guida del veicolo per la totalità del tragitto stradale. La principale differenza che intercorre fra i livelli 4 e 5 è ascrivibile al fatto che, nel primo caso, al conducente

---

<sup>(16)</sup> Lo studio del PARLAMENTO EUROPEO, *A common EU approach to liability rules and insurance for connected and autonomous vehicles – European Added Value Assessment*, 2018, indica a p. 7 «This change is deemed by experts to be akin to the shift from horse to automobile as a means of transportation or the introduction of railways» («Tale cambiamento è ritenuto dagli esperti analogo al passaggio dal cavallo all'automobile come mezzo di trasporto oppure all'introduzione delle autostrade»).

<sup>(17)</sup> Per una disamina approfondita si vedano M.M. COMENALE PINTO, E.G. ROSAFIO, *Responsabilità civile per la circolazione degli autoveicoli a conduzione autonoma. Dal grande fratello al grande conducente*, in *Diritto dei trasporti*, 2019, n. 2, p. 367 ss.; A. ANTONINI, *Discussione sugli aspetti penalistici della circolazione stradale con veicoli autonomi*, ivi, p. 337 ss.; R. LOBIANCO, *Veicoli a guida autonoma e responsabilità civile: regime attuale e prospettive di riforma I parte*, in *RCP*, 2020, n. 3, p. 724 ss.; R. LOBIANCO, *Veicoli a guida autonoma e responsabilità civile: regime attuale e prospettive di riforma II parte*, ivi, n. 4, p. 1080 ss.; G. BENELLI, *op. cit.*, p. 351 ss.

<sup>(18)</sup> Sulla effettiva utilità e desiderabilità del mercato rispetto alla guida semiautonoma di livello 3, sono stati sollevati, con un approccio pragmatico, importanti dubbi sia dalle case automobilistiche che dai commentatori. Si consideri, infatti, che l'obiettivo principale del consumatore nell'ambito della guida autonoma va individuato nel desiderio di “distrarsi” dalla conduzione del veicolo e disporre del relativo tempo per dedicarsi ad altro. L'obbligo in capo al conducente di mantenere sempre e comunque alta l'attenzione, non solo stride con il fine di potersi “distrarre”, ma rischia addirittura di ingenerare un maggior numero di occasioni in cui il conducente è indotto a distrarsi, con la conseguenza di un potenziale aumento della sinistrosità riconducibile a distrazione. Alla luce di tale considerazione è stata registrata la propensione di alcune case automobilistiche di concentrare i propri investimenti e sviluppi di prototipi bypassando il livello 3 per concentrarsi direttamente sul livello 4. In tal senso si veda, a titolo esemplificativo, lo studio COMMISSIONE EUROPEA, *Scenarios and conditions for the implementation of CAV and proactive mapping of policy measures*, cit., p. 15, pp. 85-86.

può essere richiesto di assumere il controllo del veicolo in presenza di situazioni estremamente particolari, quali ad esempio, condizioni meteo avverse, particolari condizioni di traffico e della strada, mentre al livello 5 il software sarà in grado di pilotare e condurre il veicolo in ogni circostanza di sorta, salvo casi estremi ed imprevedibili. I livelli di automazione 4 e 5 costituiranno, pertanto, una nuova tipologia di veicolo per il quale la cornice giuridica di riferimento dovrà necessariamente essere aggiornata rispetto a casistiche e problematiche totalmente diverse dalla guida tradizionale. È di tutta evidenza che i livelli di automazione SAE 4 e, soprattutto, 5 potrebbero rivoluzionare il mondo della mobilità a favore delle fasce più fragili della popolazione, anziani privi attualmente dei requisiti psicofisici per la guida e disabili che non possono acquisire i permessi speciali di guida. In tal senso nel livello di automazione 5 il conducente, ma meglio sarebbe dire l'utilizzatore del CAV, potrebbe limitarsi ad impostare la destinazione come per un normale dispositivo di navigazione di bordo e farsi trasportare alla meta indicata senza ulteriore necessità di interazione. Le formidabili opportunità offerte dall'automazione applicata ai veicoli stradali trovano comunque il limite di una necessaria, ancorché limitata, interazione attiva con l'utilizzatore, soprattutto nell'ipotesi di CAV di livello 4 in cui l'utilizzatore deve essere in grado, in talune eccezionali circostanze, di assumere la guida manuale del veicolo; detta interazione dovrebbe scomparire totalmente, o quasi del tutto, nei CAV 5, fornendo uno strumento di mobilità a favore delle categorie più fragili dall'enorme potenzialità. Si renderà necessario, da un punto di vista giuridico, ai fini di configurare il regime di responsabilità dei CAV di livello 4 e 5, definire chi rivesta la qualifica di "conducente". In tal senso si registrano due diverse soluzioni offerte dai commentatori: un primo orientamento <sup>(19)</sup>, maggioritario e, a sommosso avviso dello scrivente condivisibile, individua il conducente nel soggetto che avvia il veicolo attivando la funzione di guida e relativo software. Un diverso orientamento <sup>(20)</sup> prospetta invece di poter in futuro

---

<sup>(19)</sup> Di tale opinione ad esempio L. ANDREU, C. DUBOIS, M. DUGUÉ, J. KNETSCH, S. LEQUETTE, E. NETTER, nel saggio *De voitures autonomes. Une offre de loi*, Dalloz, 2018, i quali propongono la seguente modifica al testo della *Loi Badinter*, il principale articolo di legge sulla responsabilità civile automobilistica in Francia, «Ajouter un alinéa 2 à l'article 2 de la loi du 5 juillet 1985: "[...] est réputé conducteur celui qui active le système de conduite autonome d'un véhicule terrestre à moteur"» («Aggiungere un comma 2 all'articolo 2 della legge del 5 luglio 1985: "[...] è ritenuto conducente colui che attiva il sistema di guida autonoma di un veicolo terrestre a motore"»). Sulla *Loi Badinter* e la riforma proposta dagli Autori citati si veda anche F.P. PATTI, *The European Road to Autonomous Vehicles*, Bocconi Legal Studies Research Paper, 2019, n. 3395206, p. 7 ss.

<sup>(20)</sup> In tal senso l'importantissima NHTSA (National Highway Traffic Safety Administration) – agenzia governativa statunitense facente parte del Dipartimento dei Trasporti che indica quale propria missione «salvare vite, prevenire infortuni in seguito ad incidenti e ridurre il numero» – ha recentemente affermato che i sistemi di guida autonomi e, conseguentemente, i loro relativi sviluppatori, saranno equiparati al conducente ai fini dell'attribuzione di responsabilità civile nel caso di sinistri stradali. Sulla questione si rimanda a S. PELLEGGATTA, *Autonomous Driving and Civil Liability: the Italian Perspective*, in *Rivista di Diritto dell'Economia, dei Trasporti e dell'Ambiente*, 2019, vol. XVII, p. 149 ss. Interessante, in tema di personalità giuridica dei robot in generale e riguardo ad una loro conseguente possibile attribuzione di responsabilità civile si vedano O. RUSSO, *Io, Persona "robot". Il nuovo diritto pubblico della robotica*, in *Amministrativ@mente*, 2018, n. 3-4, p. 10, e N. BUSTO, *La personalità elettronica dei robot: logiche di gestione del rischio tra trasparenza e fiducia*, in *Cyberspazio e diritto*, 2017, n. 3, p. 499 ss. Sui risvolti e possibili evoluzioni della questione nel diritto comunitario, si veda A. BERTOLINI, E. PALMERINI, *Regulating robotics: A challenge for Europe*, in EUROPEAN PARLIAMENT, *Workshop on Upcoming issues of EU law. Workshop for the JURI Committee*, 2014, p. 110 ss.

attribuire la personalità giuridica al software di bordo, con conseguente possibilità di porre in capo a quest'ultimo e, per estensione, al soggetto sviluppatore nonché alle società di programmazione, la responsabilità per eventuali sinistri. La seconda soluzione prospettata – ancorché destinata in futuro ad acquisire sempre maggior importanza nel dibattito politico <sup>(21)</sup> e giuridico – appare, francamente, di difficile applicazione. In tema di CAV di livello 4 e 5 si registra, a livello generalizzato, un ritardo delle legislazioni in tema di qualificazione e compiuta disciplina della materia. È di tutta evidenza che, dopo aver affrontato e disciplinato le questioni relative agli aspetti della definizione di guida autonoma, responsabilità del conducente-utilizzatore, del costruttore, dello sviluppatore del software, questioni assicurative ecc., si renderà necessario operare delle scelte finalizzate ad individuare i requisiti minimi per impiegare i veicoli a guida autonoma di classe 4 e 5, addivenendo ad una auspicabile apertura, anche a favore di chi, per limitazioni ascrivibili all'età o disabilità, non sia oggi in grado di condurre un veicolo tradizionale. Si assisterà, con ogni probabilità, ad una vera e propria rivoluzione della mobilità a beneficio di una effettiva inclusione sociale di alcune fasce della popolazione che potranno, grazie al progresso tecnologico, acquistare o riacquistare la piena libertà di movimento indipendentemente dall'ausilio di terzi. Sarà quindi compito del legislatore fissare i nuovi requisiti, fisici e psichici, minimi necessari per poter utilizzare i CAV di livello 4 e 5 che presumibilmente, almeno per il livello 5, comporteranno un ampliamento estremamente considerevole dei soggetti legittimati al relativo utilizzo. Per quanto riguarda i primi interventi legislativi in materia, meritevole di nota in Italia è il c.d. “decreto *Smart Roads*”, ossia il decreto ministeriale del 28 febbraio 2018 relativo alle *Modalità attuative e strumenti operativi della sperimentazione su strada delle soluzioni di Smart Road e di guida connessa e automatica*; oggetto della regolamentazione in questione sono esclusivamente le attività di sperimentazione sulle strade italiane dei prototipi di veicoli a guida autonoma e non l'effettiva circolazione dei modelli già presenti sul mercato. L'articolo 1, lettera *f*, definisce il veicolo a guida automatica come «un veicolo dotato di tecnologie capaci di adottare e attuare comportamenti di guida senza l'intervento attivo del guidatore, in determinati ambiti stradali e condizioni di esterne». La lettera *b* definisce, invece, il concetto di “operatività in modo automatico” come «la modalità operativa del veicolo a guida automatica in cui le tecnologie di guida automatica sono inserite e assumono il pieno controllo del veicolo». Che il decreto tuttavia non si possa probabilmente riferire ai CAV di livello 5 lo si evince dalla definizione di “supervisore” data dalla lettera *j* dell'articolo 1 come «l'occupante del veicolo, il quale dovrà essere sempre in grado di assumere il controllo del veicolo indipendentemente dal grado di automazione dello stesso, in qualunque momento se ne presenti la necessità, agendo sui comandi del veicolo in assoluta precedenza sui sistemi automatizzati e che, pertanto, è il responsabile della circolazione del veicolo». Il decreto, limitandosi a disciplinare la sola fase

---

<sup>(21)</sup> In tal senso si veda, ad esempio, il punto 59 (f) della risoluzione del Parlamento Europeo del 16 febbraio 2017 (201/C252/25): il Parlamento europeo «invita la Commissione a esplorare, esaminare e valutare, nell'ambito della valutazione d'impatto del suo futuro strumento legislativo, le implicazioni di tutte le soluzioni giuridiche possibili, tra cui l'istituzione di uno status giuridico specifico per i robot nel lungo termine, di modo che almeno i robot autonomi più sofisticati possano essere considerati come persone elettroniche responsabili di risarcire qualsiasi danno da loro causato, nonché eventualmente il riconoscimento della personalità elettronica dei robot che prendono decisioni autonome o che interagiscono in modo indipendente con terzi».

sperimentale, fissa correttamente dei rigorosi requisiti in capo al supervisore. L'articolo 10 precisa che, durante la sperimentazione, la conduzione deve essere effettuata da un supervisore che possessa la patente da almeno cinque anni, che abbia superato con successo un corso di guida sicura o un corso specifico per sperimentatori di veicoli a guida automatica su strade confinate o pubbliche, e che abbia più in generale le conoscenze necessarie e documentate. A livello europeo alcune nazioni, consapevoli dell'inadeguatezza della propria cornice giuridica di riferimento in tema di circolazione stradale e guida autonoma, hanno iniziato ad approcciare nuovi, interessanti e, per alcuni versi, pionieristici interventi normativi finalizzati a favorire l'approdo dei CAV 4 e 5 sui mercati. In particolare, la *Dichiarazione sulla cooperazione nel campo della guida connessa ed automatizzata*, c.d. dichiarazione di Amsterdam, sottoscritta nel 2016 da tutti i ministri dei trasporti dell'Unione Europea, ha costituito un forte impulso verso lo sviluppo di un quadro normativo europeo armonizzato, finalizzato a facilitare l'introduzione e commercializzazione dei veicoli completamente autonomi sui mercati automobilistici. A livello europeo la Germania e, soprattutto, il Regno Unito, costituiscono i casi di maggior avanguardia legislativa in tema di veicoli a guida autonoma. La Germania con la riforma <sup>(22)</sup> dello *Straßenverkehrsgesetz* (la legge federale sulla circolazione stradale nota con l'acronimo StVG) amplia all'articolo 1 la nozione di veicolo a motore, estendendola anche ai veicoli dotati di dispositivi tecnici in grado di assumere parzialmente o completamente il controllo del veicolo, purché tali dispositivi siano suscettibili di essere disattivati manualmente dall'utilizzatore in ogni momento, mentre il conducente viene definito come colui che attiva la funzione di guida automatizzata. È evidente che il quadro regolatorio tedesco, prevedendo la possibilità di disattivazione dei dispositivi di guida autonoma per transitare alla conduzione manuale, definisce un quadro normativo *de facto* applicabile ai veicoli a guida semi-automatica <sup>(23)</sup> che non dovrebbero poter essere disattivati dal conducente o richiedere a quest'ultimo di riprendere la guida, esclusi i casi più estremi. Molto più "ambiziosa" ed ampia è la definizione introdotta dal Regno Unito nell'*Automated and Electric Vehicles Act* del 2018, entrato in vigore il 19 luglio 2018, che ad oggi rappresenta l'unico articolo di legislazione di un Paese europeo che ammette e disciplina la circolazione su strada di veicoli a guida completamente autonoma. In seguito all'entrata in vigore dell'*Act*, il Regno Unito si pone come pioniere nell'ambito della liberalizzazione dell'accesso alla propria rete stradale ai veicoli a guida autonoma pur trattandosi, ad ogni modo, di una disciplina per il momento meramente previsionale non essendo i CAV 4 e 5 ancora in commercio. Appare di tutta evidenza che le legislazioni già all'avanguardia di questi due Stati, pur non avendo ancora affrontato le questioni relative alla guida e alle abilitazioni dei CAV 4 e 5 a favore dei soggetti maggiormente fragili, si collochino in una posizione di avanguardia, potendo per prime affrontare le relative questioni, ponendosi come Stati pilota di riferimento europeo della materia.

---

<sup>(22)</sup> Approvata il 16 giugno 2017 ed entrata in vigore il 21 giugno 2017, pubblicata sulla gazzetta ufficiale federale (*Bundesgesetzblatt*) a p. 1648.

<sup>(23)</sup> Dello stesso parere è M. RUTLOFF, *Neue Rechtliche Vorgaben für automatisiertes fahren*, in *Gleiss Lutz*, 2017.



### 3. Conclusioni

Il futuro, in un momento così difficile, complicato e ricco d'incognite, ci permette tuttavia di cogliere con fiducia anche elementi di miglioramento della vita delle persone. Uno di questi elementi è legato senza dubbio alla mobilità ed ai trasporti in generale; settore destinato, più di ogni altro, a risentire delle innovazioni di maggior rilievo <sup>(24)</sup>. L'introduzione dei *Connected and autonomous vehicles* – in particolare quelli di livello V e quindi di totale automazione – permetteranno la libera ed autonoma mobilità anche a favore delle fasce di popolazione attualmente escluse. La tecnologia e la sperimentazione si collocano, tuttavia, in posizione decisamente avanzata rispetto ad un quadro normativo ancora molto in ritardo. I primi pionieristici interventi normativi di rilievo della Germania e, soprattutto, del Regno Unito costituiscono degli importanti apripista per la fase sperimentale; dovranno ora necessariamente seguire più decisi e compiuti interventi, auspicabilmente a livello uniforme ed armonico, affrontando tutti gli aspetti della guida totalmente autonoma, da quelli ad esempio della responsabilità civile, assicurativi e delle abilitazioni necessarie. Anche la posizione dell'Italia rispetto alla rivoluzione in atto legata all'automazione appare purtroppo in forte ritardo; i primi interventi normativi realizzati all'estero, la spinta del mondo produttivo ed economico, nonché della società in generale, imporranno sicuramente una accelerazione che ci consentirà tra qualche decennio di “condurre” la nostra vettura leggendo il giornale.

---

<sup>(24)</sup> Si pensi alla sperimentazione del c.d. *Hyperloop* per il trasporto ad alta velocità di cose e persone, all'introduzione nel mercato di aeromobili supersonici capaci di percorrere in tempi ridotti lunghe distanze, al “gigantismo” navale, ai sistemi di conduzione remota in ambito navale ed aeronautico nonché all'automazione applicata ai veicoli stradali.

## Notizie sugli autori

<b>Elisabetta Bergamini</b>	Professoressa ordinaria di Diritto dell'Unione europea, Università degli Studi di Udine
<b>Marina Brollo</b>	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Fabio Buttussi</b>	Ricercatore di Informatica, Università degli Studi di Udine
<b>Massimiliano De Falco</b>	Dottorando di ricerca in Apprendimento e innovazione nei contesti sociali e di lavoro, ADAPT, Università degli Studi di Siena
<b>Nicola Deleonardis</b>	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Valeria Fili</b>	Professoressa ordinaria di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Carmela Garofalo</b>	Ricercatrice di Diritto nel lavoro, Università degli Studi di Bari "Aldo Moro"
<b>Luigi Gaudino</b>	Professore associato di Diritto privato comparato, Università degli Studi di Udine
<b>Rocco Lobianco</b>	Professore associato di Diritto commerciale, Università degli Studi di Udine
<b>Gioia Maccioni</b>	Professoressa aggregata di Diritto agrario, Università degli Studi di Udine
<b>Ida Carla Maggio</b>	Dottoressa di ricerca in Diritto processuale civile
<b>Caterina Mazzanti</b>	Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
<b>Raffaella Pasquili</b>	Professoressa associata di Diritto privato, Università degli Studi di Udine

- Gianluigi Pezzini** Dottorando di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine
- Gianluca Picco** Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli studi di Udine
- Anna Zilli** Professoressa associata di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Udine

## ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

### ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro

1. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma a metà del guado*, 2012
2. P. Rausei, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro: una riforma sbagliata*, 2012
3. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2012
4. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2012*, 2012
5. AA.VV., *I programmi alla prova*, 2013
6. U. Buratti, L. Casano, L. Petruzzo, *Certificazione delle competenze*, 2013
7. L. Casano (a cura di), *La riforma francese del lavoro: dalla sécurisation alla flexicurity europea?*, 2013
8. F. Fazio, E. Massagli, M. Tiraboschi, *Indice IPCA e contrattazione collettiva*, 2013
9. G. Zilio Grandi, M. Sferrazza, *In attesa della nuova riforma: una rilettura del lavoro a termine*, 2013
10. M. Tiraboschi (a cura di), *Interventi urgenti per la promozione dell'occupazione, in particolare giovanile, e della coesione sociale*, 2013
11. U. Buratti, *Proposte per un lavoro pubblico non burocratico*, 2013
12. A. Sánchez-Castañeda, C. Reynoso Castillo, B. Palli, *Il subappalto: un fenomeno globale*, 2013
13. A. Maresca, V. Berti, E. Giorgi, L. Lama, R. Lama, A. Lepore, D. Mezzacapo, F. Schiavetti, *La RSA dopo la sentenza della Corte costituzionale 23 luglio 2013, n. 231*, 2013
14. F. Carinci, *Il diritto del lavoro in Italia: a proposito del rapporto tra Scuole, Maestri e Allievi*, 2013
15. G. Zilio Grandi, E. Massagli (a cura di), *Dal decreto-legge n. 76/2013 alla legge n. 99/2013 e circolari "correttive": schede di sintesi*, 2013
16. G. Bertagna, U. Buratti, F. Fazio, M. Tiraboschi (a cura di), *La regolazione dei tirocini formativi in Italia dopo la legge Fornero*, 2013
17. R. Zucaro (a cura di), *I licenziamenti in Italia e Germania*, 2013
18. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2013*, 2013
19. L. Mella Méndez, *Violencia, riesgos psicosociales y salud en el trabajo*, 2014
20. F. Carinci (a cura di), *Legge o contrattazione? Una risposta sulla rappresentanza sindacale a Corte costituzionale n. 231/2013*, 2014

21. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act – Le misure per favorire il rilancio dell’occupazione, riformare il mercato del lavoro ed il sistema delle tutele*, 2014
22. M. Tiraboschi (a cura di), *Decreto-legge 20 marzo 2014, n. 34. Disposizioni urgenti per favorire il rilancio dell’occupazione e per la semplificazione degli adempimenti a carico delle imprese – Prime interpretazioni e valutazioni di sistema*, 2014
23. G. Gamberini (a cura di), *Progettare per modernizzare. Il Codice semplificato del lavoro*, 2014
24. U. Buratti, C. Piovesan, M. Tiraboschi (a cura di), *Apprendistato: quadro comparato e buone prassi*, 2014
25. M. Tiraboschi (a cura di), *Jobs Act: il cantiere aperto delle riforme del lavoro*, 2014
26. F. Carinci (a cura di), *Il Testo Unico sulla rappresentanza 10 gennaio 2014*, 2014
27. S. Varva (a cura di), *Malattie croniche e lavoro. Una prima rassegna ragionata della letteratura di riferimento*, 2014
28. R. Scolastici, *Scritti scelti di lavoro e relazioni industriali*, 2014
29. M. Tiraboschi (a cura di), *Catastrofi naturali, disastri tecnologici, lavoro e welfare*, 2014
30. F. Carinci, G. Zilio Grandi (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto I*, 2014
31. E. Massagli (a cura di), *Il welfare aziendale territoriale per la micro, piccola e media impresa italiana. Un’indagine ricostruttiva*, 2014
32. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi – Atto II*, 2014
33. S. Stefanovichj, *La disabilità e la non autosufficienza nella contrattazione collettiva italiana, alla luce della Strategia europea sulla disabilità 2010-2020*, 2014
34. AA.VV., *Crisi economica e riforme del lavoro in Francia, Germania, Italia e Spagna*, 2014
35. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2014*, 2014
36. M. Tiraboschi (a cura di), *Occupabilità, lavoro e tutele delle persone con malattie croniche*, 2015
37. F. Carinci, M. Tiraboschi (a cura di), *I decreti attuativi del Jobs Act: prima lettura e interpretazioni*, 2015
38. M. Soldera, *Dieci anni di staff leasing. La somministrazione di lavoro a tempo indeterminato nell’esperienza concreta*, 2015
39. M. Tiraboschi, *Labour Law and Industrial Relations in Recessionary Times*, 2015
40. F. Carinci (a cura di), *La politica del lavoro del Governo Renzi. Atti del X Seminario di Bertinoro-Bologna del 23-24 ottobre 2014*, 2015
41. F. Carinci, *Il tramonto dello Statuto dei lavoratori*, 2015

42. U. Buratti, S. Caroli, E. Massagli (a cura di), *Gli spazi per la valorizzazione dell'alternanza scuola-lavoro*, in collaborazione con IRPET, 2015
43. U. Buratti, G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani, un anno dopo. Analisi e proposte*, 2015
44. D. Mosca, P. Tomassetti (a cura di), *La trasformazione del lavoro nei contratti aziendali*, 2015
45. M. Tiraboschi, *Prima lettura del decreto legislativo n. 81/2015 recante la disciplina organica dei contratti di lavoro*, 2015
46. F. Carinci, C. Cester (a cura di), *Il licenziamento all'indomani del d.lgs. n. 23/2015*, 2015
47. F. Nespoli, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il Jobs Act dal progetto alla attuazione*, 2015
48. F. Carinci (a cura di), *Commento al d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81: le tipologie contrattuali e lo jus variandi*, 2015
49. Studio Legale Tributario D. Stevanato (a cura di), *Introduzione al processo tributario*, in collaborazione con ADAPT ANCL Padova e Regione Veneto, 2015
50. E. Dagnino, M. Tiraboschi (a cura di), *Verso il futuro del lavoro*, 2016
51. S. Santagata (a cura di), *Lavoro e formazione in carcere*, 2016
52. A. Cassandro, G. Cazzola (a cura di), *Il c.d. Jobs Act e i decreti attuativi in sintesi operativa*, 2016
53. M. Del Conte, S. Malandrini, M. Tiraboschi (a cura di), *Italia-Germania, una comparazione dei livelli di competitività industriale*, 2016
54. F. Carinci (a cura di), *Jobs Act: un primo bilancio. Atti del XI Seminario di Bertinoro-Bologna del 22-23 ottobre 2015*, 2016
55. G. Rosolen, F. Seghezzi (a cura di), *Garanzia Giovani due anni dopo. Analisi e proposte*, 2016
56. L. Casano, G. Imperatori, C. Tourres (a cura di), *Loi travail: prima analisi e lettura. Una tappa verso lo "Statuto dei lavori" di Marco Biagi?*, 2016
57. G. Polillo, *ROMA – reset. Una terapia contro il dissesto*, 2016
58. J.L. Gil y Gil (dir.), T. Ushakova (coord.), *Comercio y justicia social en un mundo globalizado*, 2016
59. F. Perciavalle, P. Tomassetti (a cura di), *Il premio di risultato nella contrattazione aziendale*, 2016
60. M. Sacconi, E. Massagli (a cura di), *Le relazioni di prossimità nel lavoro 4.0*, 2016
61. Bollettinoadapt.it, *Annuario del lavoro 2016*, 2016
62. E. Dagnino, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *La nuova grande trasformazione del lavoro. Lavoro futuro: analisi e proposte dei ricercatori ADAPT*, 2017

63. G. Cazzola, D. Comegna, *Legge di bilancio 2017: i provvedimenti in materia di assistenza e previdenza*, 2017
64. S. Fernández Martínez, M. Tiraboschi (a cura di), *Lavoro e malattie croniche*, 2017
65. E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Il piano Industria 4.0 un anno dopo*, 2017
66. E. Massagli (a cura di), *Dall'alternanza scuola-lavoro all'integrazione formativa*, 2017
67. G. Cazzola, *Storie di sindacalisti*, 2017
68. S. Bruzzone (a cura di), *Salute e persona: nella formazione, nel lavoro e nel welfare*, 2017
69. A. Corbo, F. D'Addio, L.M. Pelusi, M. Tiraboschi (a cura di), *Tirocini extracurricolari: i primi recepimenti regionali delle linee guida del 25 maggio 2017*, 2017
70. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT*, 2017
71. E. Massagli, F. Nespoli, F. Seghezzi (a cura di), *Elezioni 2018: il lavoro nei programmi dei partiti*, 2018
72. V. Ferro, M. Menegotto, F. Seghezzi (a cura di), *Il lavoro temporaneo tra contratti a termine e somministrazione. Prima analisi in vista del c.d. decreto dignità*, 2018
73. M. Menegotto, F. Seghezzi, S. Spattini (a cura di), *Misure per il contrasto al precariato: primo commento al decreto-legge n. 87/2018 (c.d. decreto dignità)*, 2018
74. A. Rosafalco, *Politiche migratorie e diritto del lavoro*, 2018
75. S. Fernández Martínez, *La permanencia de los trabajadores con enfermedades crónicas en el mercado de trabajo. Una perspectiva jurídica*, 2018
76. M. Menegotto, P. Rausei, P. Tomassetti (a cura di), *Decreto dignità. Commentario al d.l. n. 87/2018 convertito dalla l. n. 96/2018*, 2018
77. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2018*, 2019
78. L. Casano, E. Massagli, E. Prodi, F. Seghezzi, M. Tiraboschi, *Una alleanza tra mondo della ricerca e imprese per l'occupazione dei giovani Per una via italiana al modello Fraunhofer Gesellschaft*, 2019
79. M. Marocco, S. Spattini (a cura di), *Diritto al lavoro, contrasto alla povertà, politica attiva, inclusione sociale: le tante (troppe?) funzioni del reddito di cittadinanza all'italiana. Primo commento al d.l. n. 4/2019*, 2019
80. A. Cezza, *Management by Objectives e relazioni industriali: dalla teoria al caso Ducati Motor Holding S.p.A.*, 2019
81. S. Negri, *Lavorare in un parco di divertimento: relazioni con gli ospiti, legami sociali e standardizzazione*, 2019
82. P. Manzella, *The Words of (Italian) Labour Law*, 2019
83. AA.VV., *Un anno di Bollettino ADAPT – 2019*, 2019



84. G.L. Macrì, *La istituzione della figura del navigator a supporto dell'attuazione del reddito di cittadinanza*, 2020
85. G. Mieli, A.D. Mieli, *Il rapporto di lavoro bancario. Cento anni di contrattazione*, 2020
86. C. Natullo, *Human Resources Management challenges. An international comparative study of Charitable Organisations*, 2020
87. D. Porcheddu, *Il dibattito sul salario minimo legale in prospettiva italiana ed europea*, 2020
88. V. Cangemi, *L'infortunio sul lavoro. Persona, tecnologie, tutele*, 2020
89. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume I - V. Fili (a cura di), Covid-19 e rapporto di lavoro*, 2020
90. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume II - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno alle imprese e alle pubbliche amministrazioni*, 2020
91. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume III - D. Garofalo (a cura di), Covid-19 e sostegno al reddito*, 2020
92. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume IV - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Scuola, università e formazione a distanza*, 2020
93. AA.VV., *Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica. Contributo sulla nuova questione sociale - Volume V - M. Tiraboschi, F. Seghezzi (a cura di), Le sfide per le relazioni industriali*, 2020
94. E. Erario Boccafurni, *L'attività della Commissione di garanzia nel contemperamento "dinamico" tra diritti e governo del conflitto collettivo*, 2021

# SOCI ADAPT

Adecco Group	Confprofessioni	IAL FVG
ANCL Nazionale	Coopfond- Legacoop nazionale	Ifoa
ANCL Veneto	Cremonini	IHI Charging Systems International
Aninsei	Danone Company	Inail
ANPIT	Day Ristoservice	LavoroPiù
Assindustria Veneto-centro	Edenred Italia	Manageritalia
Assoimprenditori Alto Adige	Elettra Sincrotone Trieste	Manpower
Assolavoro	Enel	Manutencoop
Assolombarda	Esselunga	Marchesini Group
ASSTRA	Farminindustria	MCL
Baker Hughes	Federalberghi	Mercer
Brembo	Federdistribuzione	Nexi Payments
Cisl	FederlegnoArredo	Randstad Italia
COESIA	Federmanager	Scuola Centrale Formazione
Coldiretti	Federmeccanica	SNFIA
Confartigianato	Femca-Cisl	Synergie Italia
Confcommercio	Fim-Cisl	Ugl
Confcooperative	Fincantieri	Uiltec
Confimi Industria	Fipe	Umana
Confindustria Belluno Dolomiti	Fisascat	Unindustria Reggio Emilia
Confindustria Bergamo	Fondazione Fai-Cisl	WEC
Confindustria Cuneo	Gi Group	W. Training
	Heineken	

# ADAPT LABOUR STUDIES E-BOOK SERIES

---

**ADAPT – Scuola di alta formazione in relazioni industriali e di lavoro**

