

Mercato del lavoro, invecchiamento attivo e nuove generazioni: *age management* e transizioni occupazionali tra lavoro pubblico e privato*

The Labour Market, Active Ageing and Younger Generations: Age Management and Employment Transitions across the Public and Private Sectors

Marcella Miracolini

Ricercatrice di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo

Alessandro Riccobono

Professore ordinario di Diritto del lavoro nell'Università di Palermo

SOMMARIO: 1. Demografia e struttura dell'occupazione: il «peso dell'età matura». – 2. L'impatto della dimensione regolativa previdenziale tra sostenibilità della spesa e irrigidimento

* Il presente contributo è riconducibile alla attività svolta dall'Unità di ricerca locale dell'Università degli Studi di Palermo (CUP B53D23032690001), nell'ambito del progetto PRIN PNRR 2022 "YES- Youth Employment Strategy" (Principal Investigator Prof.ssa Carmela Garofalo, Codice: P2022H89ZS), finanziato dalla Missione 4 "Istruzione e Ricerca del PNRR (componente C2 – investimento 1.1, Fondo per il Programma Nazionale di Ricerca e Progetti di Rilevante Interesse Nazionale -PRIN), a valere sui fondi europei del programma NextGeneration EU.

Sebbene il lavoro sia frutto di una riflessione comune, Marcella Miracolini ha redatto i paragrafi 2, 3, 4 e 7, mentre Alessandro Riccobono ha redatto i paragrafi 5 e 6. I paragrafi 1 e 8 sono stati scritti da entrambi gli autori.

delle uscite. – 3. Il mercato del lavoro «multigenerazionale» e il mito del ricambio automatico. – 4. *Segue*. Le politiche per l'occupazione giovanile tra incentivi e miopia strutturale. – 5. *L'age management* nel settore pubblico: formazione, *mentoring* e cooperazione tra generazioni. – 6. *L'age management* nel settore privato: frammentarietà regolativa e ruolo della contrattazione collettiva. – 7. Politiche attive, apprendistato e filiere formative: governare le transizioni con strumenti integrati. – 8. Osservazioni conclusive.

Sinossi: Il saggio analizza l'impatto della transizione demografica sulle dinamiche occupazionali e sulle tecniche di regolazione del mercato del lavoro, muovendo dalla constatazione che l'ordinamento italiano si confronta ormai con un mercato del lavoro strutturalmente "multigenerazionale stabile", segnato dalla riduzione della componente entrante e dalla parallela estensione delle carriere. Dopo aver ricostruito, sulla base dei dati statistici più recenti, il ruolo crescente dei lavoratori *senior* nel sostegno ai livelli occupazionali e le persistenti difficoltà di accesso delle giovani generazioni, il contributo esamina criticamente la dimensione regolativa previdenziale, mettendo in luce come il progressivo irrigidimento delle traiettorie di uscita abbia trasformato la permanenza al lavoro da opzione governata a vincolo generalizzato, senza produrre effetti apprezzabili in termini di riequilibrio generazionale. L'analisi si estende quindi alle politiche di sostegno all'occupazione giovanile e agli incentivi all'assunzione, evidenziandone la logica congiunturale di riduzione del costo del lavoro. In questo quadro, il saggio propone una rilettura dell'*age management* come categoria giuridica trasversale, collocata al crocevia tra diritto del lavoro, diritto della previdenza sociale e politiche pubbliche, e ne indaga le principali declinazioni normative e contrattuali, con particolare attenzione al ruolo della formazione continua, dell'apprendistato e delle politiche attive nella *governance* delle transizioni occupazionali.

Abstract: The article examines the impact of demographic transition on employment dynamics and labour market regulation, arguing that the Italian system is now facing a structurally "stable multigenerational" labour market, characterised by a shrinking inflow of young workers and the parallel extension of working lives. Drawing on recent statistical evidence, the paper highlights the growing role of older workers in sustaining employment levels and the persistent difficulties experienced by younger cohorts in accessing stable jobs. It then critically analyses pension regulation, showing how the progressive tightening of exit pathways has turned continued employment from a managed option into a generalised constraint, without delivering a genuine generational rebalancing. The discussion extends to youth employment policies and hiring incentives, whose effectiveness appears limited when they operate mainly as short-term cost-reduction measures. Against this background, the article proposes a reconceptualisation of age management as a cross-cutting legal category at the intersection of labour law, social security law and labour market policies, and investigates its main normative and collective bargaining developments, with particular attention to lifelong learning, apprenticeship schemes and active labour market policies as tools for governing occupational transitions.

Parole chiave: Age management – Politiche di accesso giovanile – Invecchiamento attivo – Formazione continua

Keywords: Age management – Youth employment policies – Active ageing – Lifelong learning

1. Demografia e struttura dell'occupazione: il «peso dell'età matura»

La transizione demografica costituisce una delle principali variabili delle dinamiche occupazionali. Essa, infatti, incide sulla composizione per età della popolazione e, di riflesso, sulla dimensione quantitativa dell'offerta di lavoro.

Gli ultimi dati forniti dall'Istat documentano una progressiva riduzione della popolazione residente nel Paese, accompagnata da un persistente processo di invecchiamento, riconducibile alla combinazione tra denatalità e incremento della speranza di vita, solo parzialmente compensata dai flussi migratori¹. Si tratta di una tendenza di lungo periodo, che travalica la dimensione congiunturale ed è perciò destinata a riflettersi in modo strutturale sulla platea dei soggetti potenzialmente attivi, condizionando il funzionamento del mercato del lavoro².

Gli effetti di tale mutamento sul piano occupazionale emergono con chiarezza dall'ultimo Rapporto CNEL «*Demografia e forza lavoro*». Il documento mette in evidenza come la crescita del tasso di impiego registrata negli ultimi quindici anni sia stata trainata in misura prevalente dall'aumento dell'occupazione nelle classi di età più mature, in particolare la fascia di età tra i 50 e i 64 anni³: all'interno di tale *cluster*, il tasso di impiego ha superato il 64%, mentre per le coorti più giovani (cioè quelle tra i 15 e i 24 anni e tra i 25 e i 34 anni) l'andamento è decisamente meno favorevole, collocandosi, in termini relativi, su livelli tra i più bassi d'Europa⁴.

In poche parole, il sistema occupazionale è per lo più sorretto dalla presenza – e dalla prolungata permanenza – dei lavoratori *senior*, mentre l'ingresso delle nuove generazioni continua a mostrarsi in sofferenza⁵. Altrettanto eloquente, in questo senso, è l'aggiornamento Istat

¹ Da ultimo, ISTAT, *Previsioni della popolazione residente e delle famiglie. Italia 2050: sfide e prospettive di una società in transizione*, 28 luglio 2025, in www.istat.it.

² CALTABIANO, *Invecchiamento della popolazione e prospettive demografiche per il diritto e mercato del lavoro*, in *VTDL*, 2023, 2, 343 ss.

³ CNEL, *Rapporto 2024. Demografia e forza lavoro*, dicembre 2024, in www.cnel.it. Nel Rapporto si parla efficacemente di una «società del rinnovo generazionale debole» con riferimento al *deficit* di rinnovo generazionale riconducibile alla riduzione complessiva della popolazione *under 35* e alla crescente asimmetria tra componente «entrante» (15-34 anni) e componente «uscente» (55-74 anni). Si osserva inoltre come, nel prossimo decennio, la combinazione tra dinamiche demografiche e scenari migratori medi non sarà sufficiente a neutralizzare tale squilibrio. V. anche ROSINA, *L'impatto della transizione demografica sul mondo del lavoro*, *INAPP- Sinapsi*, 2025, XV, 1, 29 ss.

⁴ Anche i documenti dell'Unione europea segnalano che la crescita del tasso di partecipazione lavorativa prevista nei prossimi anni non sarà sufficiente a compensare la contrazione della popolazione in età lavorativa: EUROPEAN COMMISSION, *Ageing Report. Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070)*, *Institutional Paper* n. 279, 2024.

⁵ Seppur in graduale e lenta diminuzione, nel 2024 il livello di NEET (giovani tra i 15 e i 29 anni che non studiano, non lavorano e non sono impegnati in un percorso di formazione) in Italia continua a rimanere tra i più alti in Europa, attestandosi su circa 1,34 milioni. CNEL, *XXVI Rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, 2025, in www.cnel.it, spec. 43 ss., nonché nel dettaglio il recente rapporto CNEL, *NEET: sfida sociale per i giovani e il lavoro in Italia. Casi e materiali di discussione: mercato del lavoro e contrattazione collettiva*, n. 34/2026.

sulle stime occupazionali, pubblicato all'inizio del 2026⁶, che continua a registrare una tendenza in calo degli occupati tra i 15 e i 24 anni e un livello di disoccupazione degli *under 25* ancora molto significativo, pur a fronte di una lieve crescita complessiva dell'occupazione. Insomma, con una battuta si potrebbe dire che l'Italia è un paese in cui le giovani generazioni non trovano spazio sul terreno di gioco e rimangono troppo a lungo in panchina⁷. A ciò occorre aggiungere che l'allungamento delle carriere degli *insider* e la difficoltà di accesso dei giovani al mondo del lavoro non possono essere considerati come fenomeni concettualmente distinti, né essere affrontati secondo un approccio a compartimenti stagni. La questione giovanile e quella dell'invecchiamento attivo si rivelano, infatti, dimensioni interdipendenti di un medesimo problema sistemico, che investe la disciplina previdenziale, le politiche attive e l'organizzazione del lavoro.

Muovendo da tali premesse, il saggio intende indagare, anzitutto, l'impatto della dimensione regolativa – in particolare previdenziale – sulla durata effettiva delle carriere e sulle condizioni di uscita dal mercato del lavoro (par. 2); si soffermerà, quindi, sul superamento della logica del ricambio automatico e sull'emersione di un mercato del lavoro «multigenerazionale stabile», interrogandosi sulle implicazioni sistemiche di tale configurazione (par. 3). L'attenzione verrà poi rivolta alle politiche per l'occupazione giovanile, evidenziandone i limiti laddove strutturate prevalentemente come incentivi di costo, e sulle esperienze di *age management* sviluppatesi nella contrattazione collettiva, tanto nel settore pubblico quanto in quello privato (par. 4-6). Infine, verrà esaminato il ruolo delle politiche attive, dell'apprendistato e delle filiere formative nel governo delle transizioni lungo l'intero ciclo di vita professionale, nella prospettiva di una ricomposizione del nesso tra sostenibilità del *welfare*, qualità dell'occupazione e solidarietà intergenerazionale (par. 7).

2. L'impatto della dimensione regolativa previdenziale tra sostenibilità della spesa e irrigidimento delle uscite

Va detto che al quadro fattuale si sovrappone una dimensione regolativa tutt'altro che neutra.

Il mutamento della composizione della forza lavoro interagisce con opzioni normative – specialmente, ma non solo, di matrice previdenziale⁸ – che non si limitano a registrare l'allungamento delle carriere, ma concorrono a determinarlo.

⁶ Le rilevazioni sono state pubblicate l'8 gennaio 2026 e sono relative al mese di novembre 2025.

⁷ Il Reg. (UE) n. 651/2014 della Commissione europea del 17 giugno 2014 include tra i lavoratori svantaggiati, ai fini dell'applicazione della disciplina unionale degli aiuti all'occupazione, i soggetti di età compresa tra 15 e 24 anni (art. 2, punto 4). La definizione è stata recepita nell'ordinamento italiano dal d.m. 17 ottobre 2017, adottato ai sensi dell'art. 31, comma 2, d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81. Sul punto C. GAROFALO, *Età e incentivi: il rimedio allo svantaggio*, in *VTDL*, 2023, 2, 367 ss.

⁸ Parla più in generale di politiche di protezione sociale TREU, *Protezione sociale ed equilibrio intergenerazionale*, in *Biblioteca '20 Maggio'* – 2/2018, 243 ss.

Si tratta di scelte che incidono sulle condizioni di uscita dal lavoro e, dunque, sulla durata effettiva della vita professionale, la cui attuazione è generalmente sorretta da esigenze di sostenibilità finanziaria del sistema di *welfare* pubblico⁹. L'esempio più fulgido è rappresentato dalla continua revisione dei requisiti per l'accesso alla pensione ordinaria di vecchiaia, che procede di pari passo con la rimodulazione dei canali di pensionamento anticipato e delle misure di accompagnamento ai trattamenti di quiescenza, oggi connotati da condizioni di eleggibilità sempre più rigide.

Quanto ciò possa incidere sulla permanenza dei dipendenti più maturi nel mercato del lavoro è facilmente intuibile. Si pensi alla pensione anticipata flessibile (cosiddetta «Quota 103»), già oggetto di numerosi vincoli che ne comprimevano l'attrattività e la convenienza economica¹⁰, che la l. 30 dicembre 2025, n. 199 (Legge di Bilancio 2026) ha definitivamente abrogato. Stessa sorte è toccata a «Opzione Donna», anch'essa facente parte delle misure caducate all'esito di un processo di progressiva restrizione del campo di applicazione soggettivo avviato negli scorsi anni¹¹.

Solo l'APE sociale è stata prorogata ed è tuttora operativa, ma con un innalzamento del requisito anagrafico a 63 anni e 5 mesi, in linea con quello previsto a partire dal 2027 anche per la pensione di vecchiaia¹²: si tratta di una modifica di segno nuovamente restrittivo, che determina lo slittamento in avanti della soglia effettiva di passaggio all'inattività (art. 1, comma 136, l. 30 dicembre 2023, n. 213).

Lungi dal favorire un *turnover* più rapido, l'assetto regolativo esistente tende, dunque, ad assecondare i processi di permanenza indotti dalla dinamica demografica, riducendo le opportunità di accesso ai canali di *retirement* alternativi e anticipati rispetto al pensionamento ordinario.

D'altra parte, neppure la previdenza complementare riesce a sostenere transizioni più flessibili verso la quiescenza: non solo per via della sua diffusione ancora troppo disomogenea, ma soprattutto per l'assenza di interventi che riescano a sviluppare in modo coordinato e sistemico la sua capacità di integrare le prestazioni pubbliche¹³.

⁹ Il sistema pensionistico pubblico opera secondo un sistema fondato sulla solidarietà intergenerazionale, descritto dalla formula «*pay-as-you-go*»: le prestazioni di chi è oggi in pensione sono pagate, in larga parte, con i contributi attualmente versati da, o per, i lavoratori in attività. Sul principio dell'equilibrio intergenerazionale nei sistemi pensionistici, si rinvia, *ex multis*, a GIUBBONI, *Le pensioni tra solidarietà e iniquità intergenerazionale*, in *RDSS*, 2022, 3, 467 ss. Nel medesimo fascicolo, AMOROSO, *L'interesse delle future generazioni come nuovo parametro costituzionale*, *ivi*, 431 ss.; BALANDI, *Garantire le pensioni alle generazioni future: una questione di «solidarietà» o di «buongoverno?»*, *ivi*, 427 ss.; CASILLO, *Profili giuridici della solidarietà pensionistica nella dimensione temporale*, *ivi*, 455 ss.; CINELLI «Solidarietà intergenerazionale» uso e abuso di un sintagma polisemico, in *RIDL*, 2022, I, 157 ss.; LUDOVICO, *La solidarietà intergenerazionale nel sistema pensionistico: fascino e limiti di un principio necessario*, in *DRI*, 2019, 1 ss.

¹⁰ Art. 1, commi 283 ss., l. 29 dicembre 2022, n. 197. La previsione è stata confermata dalle leggi di bilancio successive.

¹¹ Già con l'art. 1, comma 292, l. 29 dicembre 2022, n. 197 e poi ancora con la l. 30 dicembre 2023, n. 213.

¹² La Legge di Bilancio 2026 ha disposto l'adeguamento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia, fissandolo a 67 anni e 1 mese a decorrere dal 2027 e a 67 anni e 3 mesi dal 2028 (art. 1, comma 185, l. n. 199/2025).

¹³ La Commissione di vigilanza sui fondi pensione (Covip) sollecita da tempo l'adozione di interventi riformatori sistemici. A fronte, infatti, di un progresso misurabile in termini di adesioni, permangono *deficit* importanti (composizione degli

In questa prospettiva, le iniziative poste in essere dal legislatore rimangono ancora troppo sporadiche e frammentarie: tra le misure più interessanti si può citare la rendita integrativa temporanea anticipata (R.I.T.A), introdotta dall'art. 1, comma 188, l. 11 dicembre 2016, n. 232 (Legge di Bilancio 2017), che riconosce agli iscritti ai fondi, in possesso dei requisiti per ottenere l'anticipo finanziario (APE), la possibilità di percepire, in forma di rendita temporanea, tutte o parte delle prestazioni complementari accumulate, nell'intervallo tra il momento del pensionamento anticipato e la maturazione dei requisiti per l'accesso alle prestazioni del regime obbligatorio. Lo strumento consente, pertanto, di cessare l'attività lavorativa prima del raggiungimento del requisito anagrafico per la pensione di vecchiaia e di ottenere l'erogazione della posizione pensionistica complementare con anticipo, assicurando un idoneo sostegno economico al beneficiario.

Ulteriori potenzialità si intravedono, poi, nella normativa che ha tentato di valorizzare forme di coordinamento più strette tra «primo» e «secondo pilastro» della previdenza. Già la l. 30 dicembre 2024, n. 207 (Legge di Bilancio 2025) aveva previsto una misura che agevolava l'accesso al trattamento pensionistico contributivo anticipato, includendo i versamenti alla previdenza complementare e l'eventuale rendita vitalizia nel calcolo del cosiddetto importo soglia, precedentemente innalzato dalla l. 30 dicembre 2023, n. 213 (Legge di Bilancio 2024) e destinato a ulteriore incremento¹⁴.

Da ultimo, la già citata Legge di Bilancio 2026 è intervenuta sulla disciplina delle forme pensionistiche complementari dettata dal d.lgs. 5 dicembre 2005, n. 252, lungo due direttrici. In primo luogo, l'art. 1, comma 204, lett. *a*), della l. n. 199/2025, ha modificato l'art. 8, comma 2, del d.lgs. n. 252/2005, introducendo o un meccanismo di adesione automatica per i lavoratori di prima assunzione nel settore privato, con facoltà di rinuncia entro il termine previsto (cosiddetto silenzio assenso), al fine di ampliare la platea degli iscritti¹⁵.

In secondo luogo, l'art. 1, commi 201, lett. *b*) e 202 della medesima legge ha novellato interamente l'art. 11 d.lgs. n. 252/2005, ampliando la flessibilità delle forme di erogazione¹⁶: da un lato, innalzando dal 50 al 60 per cento la quota massima liquidabile in capitale; dall'altro, affiancando alla rendita vitalizia ulteriori modalità di erogazione, disciplinate dai

aderenti al fondo con diseguaglianze di età, genere e territorio; riconducibilità delle adesioni a meccanismi automatici, nella maggior parte dei casi non accompagnati da versamenti volontari). Da ultimo, COVIP, *Relazione annuale 2024*, Roma, giugno 2025, in www.covip.it.

¹⁴ L'intervento consente di accedere alla pensione anticipata ai lavoratori assunti dopo il 1° gennaio 1996 (i cosiddetti contributivi puri) che, soddisfatto il requisito anagrafico, abbiano altresì maturato quello contributivo minimo di almeno 20 anni e il cui trattamento pensionistico raggiunga l'importo minimo mensile *ex art.* 24, commi 7 e 11, l. 22 dicembre 2011, n. 214, per determinare il quale è possibile computare anche i versamenti effettuati alla previdenza complementare, oltre a quelli corrisposti all'INPS.

¹⁵ La disposizione, che si applica con decorrenza dal 1° luglio 2026, consente al lavoratore di scegliere se aderire ai fondi pensionistici, secondo le modalità previste dagli statuti degli stessi *ex art.* 4, comma 5, d.lgs. n. 252/2005, quand'anche l'iscrizione avvenga in maniera «automatica». In questo caso, l'accesso alla forma previdenziale rimane subordinata alla mancata manifestazione di un dissenso individuale entro il termine previsto, con la conseguenza che, in assenza di una rinuncia esplicita, il lavoratore è iscritto automaticamente, con devoluzione del t.f.r. maturando.

¹⁶ PELLEGRINI, *Legge di bilancio: per la previdenza tante luci e qualche ombra*, 5 gennaio 2026, in www.mefop.it.

nuovi commi da 3-bis a 3-quinquies del riformulato art. 11, per gestire in modo più articolato la fase che precede l'accesso alla pensione pubblica. In particolare, la prestazione potrà essere corrisposta sotto forma di rendita «a durata definita», per un numero di anni parametrato alla vita attesa residua; mediante prelievi liberamente determinabili dall'iscritto entro il limite delle rate maturate e non riscosse; ovvero, ancora, mediante erogazione frazionata del montante per un periodo non inferiore a cinque anni.

Si tratta di innovazioni che – almeno sul piano della tecnica regolativa – appaiono idonee a favorire percorsi di uscita più gradualmente e programmabili, ma la cui concreta incisività andrà verificata sul piano applicativo: se è vero infatti che la piena operatività della previdenza integrativa potrà assumere un rilievo non marginale sui versanti della sostenibilità del *welfare* e dell'equilibrio intergenerazionale¹⁷, va tenuta in altrettanta considerazione la persistente inadeguatezza dei livelli di accumulazione, che limita di molto l'efficacia del cosiddetto secondo pilastro. Ne consegue che, almeno per una parte significativa della platea dei “non più giovani”, la permanenza nel mercato del lavoro continuerà a rappresentare una scelta obbligata.

3. Il mercato del lavoro «multigenerazionale» e il mito del ricambio automatico

Al netto delle scelte di *policy*, le trasformazioni demografiche e le recenti traiettorie occupazionali – segnate dalla riduzione della componente entrante e dalla parallela estensione delle carriere – hanno oramai configurato un mercato del lavoro efficacemente descritto come «multigenerazionale stabile»¹⁸, nel senso che in esso la compresenza prolungata di fasce di età differenti non costituisce più un fenomeno congiunturale, ma tende ad assumere carattere fisiologico e durevole¹⁹.

Questa caratteristica va tenuta in debita considerazione ove si intenda definire il perimetro di analisi della questione giovanile. In un mercato così configurato, infatti, le condizioni di accesso e di costruzione di percorsi professionali stabili per le nuove generazioni non possono essere comprese e, a maggior ragione, governate, se non si tiene conto, al tempo stesso, delle dinamiche di permanenza attiva delle età più mature.

¹⁷ BONARDI, *Il principio di solidarietà intergenerazionale tra diritto dell'ambiente e diritto alla sicurezza sociale*, in *RDSS*, 2022, 3, 441 ss.; CANAVESI, *La dimensione giuridica della solidarietà intergenerazionale nella prospettiva delle casse di previdenza privatizzate*, in *DRI*, 2019, 58 ss.; FAIOLI, *Il costo dei diritti previdenziali tra sostenibilità finanziaria ed equilibrio intergenerazionale*, in *DLM*, 2018, 1, 128 ss.

¹⁸ CHECUCCI, *Conseguenze della transizione demografica sulle politiche di age management in Italia e possibili scelte di policy*, in *Sinapsi*, 2025, n. 1, 38.

¹⁹ Al momento convivono nel mercato del lavoro quattro coorti generazionali (*Baby boomers*, Generazione X, *Millennials*, Generazione X), cui a breve si aggiungerà la quinta (Generazione Alpha).

Come si è visto, le politiche che hanno tentato di utilizzare l'anticipazione dell'uscita come leva di riequilibrio dell'accesso giovanile si sono dimostrate fallimentari, dimostrando come la logica del ricambio sostitutivo non possa essere declinata in termini di mera competizione redistributiva su beni scarsi, come le occasioni di lavoro.

Per fare un esempio, si può ricordare che il d.l. 28 gennaio 2019, n. 4, conv. dalla l. 28 marzo 2019, n. 26, aveva introdotto il cosiddetto sistema «Quota 100», con l'obiettivo – dichiarato ma non centrato – di ridurre il tasso di disoccupazione giovanile attraverso la liberazione di spazi occupazionali. Tale insuccesso conferma che l'idea per cui l'uscita dei lavoratori più anziani dovrebbe tradursi, quasi meccanicamente, nell'ingresso o nella stabilizzazione delle coorti più giovani²⁰, è fallace non meno di quanto lo sia la ricetta neo-liberista che associa a licenziamenti più facili l'incremento del tasso di occupazione²¹. Naturalmente, se è vero che le dinamiche occupazionali non sono rette da automatismi di avviamento, occorre capire, nondimeno, come si possa efficacemente fronteggiare il «conflitto generazionale». E, da questo punto di vista, l'alternativa più credibile rimane quella dello sviluppo di politiche pubbliche che considerino l'invecchiamento della forza lavoro e il sostegno alle nuove generazioni non come fattori contrapposti, ma come problemi interdipendenti, da affrontare attraverso una riforma organica degli strumenti di *age management*, intesi come insieme di misure gestionali, formative e regolative volte a governare l'impatto dell'età sul rapporto e sull'organizzazione del lavoro, lungo l'intero ciclo di vita professionale²².

Del resto, il principio della solidarietà intergenerazionale opera come criterio trasversale anche nella cornice dell'Agenda ONU 2030²³, in linea con le fonti eurounitarie che inquadrano il fenomeno dell'invecchiamento demografico nell'ottica delle transizioni «*life-cycle*» (cfr. l'art. 3, comma 3, TUE e l'Accordo quadro europeo dell'8 marzo 2017 in tema di *Active Ageing and an Intergenerational Approach*, che sottolinea l'esigenza di apprestare misure di adattamento dell'organizzazione del lavoro e di sviluppo delle competenze idonee a garantire la sostenibilità delle carriere in un contesto di allungamento della vita lavorativa)²⁴.

²⁰ V. le analisi in VENERE, PANICO, *Invecchiamento della forza lavoro in Italia. Analisi dei cambiamenti strutturali e delle dinamiche intergenerazionali nel mercato del lavoro*, INAPP-Sinapsi, 2025, XV, 2, 243 ss.

²¹ Si rinvia sul punto ai rilievi dell'OCSE in www.oecd.org/en/data/datasets/oecd-indicators-of-employment-protection.html.

²² EUROFOUND, *A guide to good practice in age management*, 2006; mentre, più di recente, INAPP, *Invecchiamento della forza lavoro e trasformazioni organizzative*, 2025.

²³ Risoluzione adottata dall'Assemblea Generale dell'ONU, 25 settembre 2015, A/RES/70/1.

²⁴ Sul consolidamento dell'approccio eurounitario all'invecchiamento in chiave «*life-cycle*» e di sostenibilità intergenerazionale, cfr. i numerosi atti di *soft law* adottati dalla Commissione Europea, fra cui, per primo, il *Libro verde sull'invecchiamento demografico. Promuovere la solidarietà e la responsabilità fra le generazioni*, COM(2021) 50 final, 27 gennaio 2021. V. altresì, Commissione Europea, *The impact of demographic change – Demography Report 2022*, SWD(2022) 163 final, 17 giugno 2022; Id., *Ageing Report. Economic and Budgetary Projections for the EU Member States (2022–2070)*, 2024, *Institutional Paper* n. 279, 18 aprile 2024; Id., *Commission actions tackle labour and skills shortages in the EU (EU Action Plan on Labour and Skills Shortages)*, 19 marzo 2024. Più in generale, la logica del governo delle transizioni lungo l'intero arco di vita lavorativa è coerente con la traiettoria assunta dall'Unione europea attraverso il Pilastro europeo dei diritti sociali (Principio n. 1, *Istruzione, formazione e apprendimento permanente*, n. 4, *Sostegno attivo all'occupazione*, n. 5, *Occupazione sicura e adattabile*) e il relativo Piano d'azione della Commissione (COM(2021) 102).

4. *Segue. Le politiche per l'occupazione giovanile tra incentivi e miopia strutturale*

Spostando l'attenzione verso le azioni a sostegno diretto dell'occupazione giovanile, le riflessioni finora effettuate non mutano di segno.

Più che sostenere la capacità lavorativa attraverso percorsi di valorizzazione dell'esperienza e di aggiornamento delle competenze, il legislatore ha puntato soprattutto su misure di corto respiro, tra cui esoneri e riduzioni contributive. Benefici, però, che per quanto appetibili agli occhi delle imprese, riflettono una visione congiunturale, incidendo principalmente sul flusso in ingresso nel breve periodo, senza agire invece sui fattori che, in un'ottica di sistema, determinano la qualità e la stabilità dei percorsi occupazionali²⁵.

A questa categoria è ascrivibile, ad esempio, lo strumento meglio noto come «Esonero Giovani», introdotto dalla l. 27 dicembre 2017, n. 205 (Legge di Bilancio 2018), che riconosce, al ricorrere di determinate condizioni, un'esenzione pari al 50% dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, per 36 mesi, entro un tetto annuo, per assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato.

A corredo di questa misura, il legislatore ha poi introdotto una serie di agevolazioni altrettanto estemporanee, che hanno dovuto fare i conti con i vincoli eurounitari sugli aiuti di Stato: emblematici i casi dell'esonero «*under 36*» (previsto dall'art. 1, commi 10-15 della l. 30 dicembre 2020, n. 178, e strutturato come sgravio rafforzato per alcune finestre temporali/territoriali) e del cosiddetto «Bonus Giovani» (disciplinato dall'art. 22 del d.l. 7 maggio 2024, n. 60, conv. dalla l. 4 luglio 2024, n. 95, con l'obiettivo di incentivare le assunzioni o trasformazioni a tempo indeterminato di *under 35* mai occupati a tempo indeterminato). Come dimostrato dalla prassi applicativa, tali misure tendono ad esaurirsi in un abbattimento temporaneo del costo del lavoro, senza incidere in modo strutturale sulla costruzione e sull'aggiornamento delle competenze, sulla mobilità professionale e sulla *governance* delle transizioni, che costituiscono invece oggi il banco di prova della capacità regolativa di promuovere occupazione stabile e qualificata.

5. *L'age management nel settore pubblico: formazione, mentoring e cooperazione tra generazioni*

Assodato che le politiche di *age management* non si rivolgono ai soli lavoratori anziani²⁶, ma si declinano nell'ottica della compresenza generazionale, offrendo una chiave rego-

²⁵ *Amplius* C. GAROFALO, *Le politiche per l'occupazione tra aiuti di Stato e incentivi in una prospettiva multilivello*, Cacucci, Bari, 2022.

²⁶ La nozione di lavoratore anziano non è tipizzata. La delimitazione della categoria risulta variabile e normalmente delimitata dalla funzione e dall'area di operatività dell'intervento giuridico. Sul punto Fiiù, *Longevità vs sostenibilità. Prove di resi-*

lativa più coerente con le dinamiche attuali del mercato, è opportuno volgere lo sguardo verso alcune esperienze che testimoniano il compimento di significativi passi in avanti nella predisposizione di strumenti in grado di coniugare il fenomeno dell'allungamento delle carriere con il sostegno alle transizioni professionali²⁷.

Una simile dimensione complementare si intravede nei recenti rinnovi della contrattazione collettiva di comparto del settore pubblico.

Tutti gli accordi dell'ultima tornata hanno infatti introdotto un grappolo di disposizioni rivolte a migliorare l'organizzazione del lavoro, valorizzare l'esperienza dei *senior* e facilitare l'integrazione delle nuove generazioni, in una prospettiva cooperativa, anziché meramente sostitutiva.

A fare da apripista è stato l'art. 27 del CNL del comparto Funzioni centrali 2022-2024, rubricato «Obiettivi e strumenti di *age management*»²⁸, che individua tra le finalità principali: (i) la valorizzazione della persona lungo l'intero percorso professionale e lo sviluppo continuo delle competenze; (ii) la promozione di ambienti di lavoro in grado di sostenere produttività ed efficienza nel rispetto delle esigenze individuali; (iii) la tutela della salute e sicurezza; (iv) la formazione continua.

In questa cornice, la disposizione valorizza il personale con maggiore esperienza quale risorsa organizzativa, prevedendo lo scambio di competenze tra le diverse generazioni, la revisione delle modalità *training* e l'attuazione di politiche formative *peer-to-peer*, attraverso l'attivazione di momenti di affiancamento per i neoassunti, oltre che di *reverse mentoring* da parte di questi ultimi nei confronti dei colleghi più anziani²⁹.

In particolare, gli strumenti organizzativi formalizzati – quali l'affiancamento operativo (*job shadowing*), il *mentoring* e il *tutoring* – consentono di trasferire ai neoassunti conoscenze tacite e competenze procedurali attraverso percorsi guidati e definiti quanto a obiettivi, tempi e responsabilità.

Allo stesso tempo, il *reverse mentoring* (o *reverse tutoring*) valorizza una trasmissione bidirezionale³⁰, specie in relazione a saperi emergenti (digitali, metodologici, tecnologici), consentendo anche ai lavoratori più giovani di assumere un ruolo attivo nei processi di ag-

stenza, in EAD (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità? Ragionando degli effetti dell'invecchiamento della popolazione sulla società, sul mercato del lavoro e sul welfare*, ADAPT Labour Studies e-Book series, n. 95, 2022, spec. XI-XIII; nonché EAD., *I lavoratori anziani tra esclusione e inclusione*, in ADL, 2020, 2, spec. 370; BOZZAO, *Anzianità, lavori e diritti*, 2017, ESI, 10 ss.

²⁷ Definito non a caso anche come insieme di interventi e azioni atte a mettere ogni individuo in condizioni di esprimere le proprie potenzialità senza che l'età costituisca un problema. WALKER, TAYLOR, *Combating Age Barriers in Employment. A European Portfolio of Good Practice*, European Foundation for the improvement of living and working conditions, 2022.

²⁸ Anche se va detto che la primissima sperimentazione si deve all'art. 18 CCNL Area delle Funzioni Centrali 2019/2021, ripreso dall'art. 20 CCNL Area delle Funzioni Locali 2019/2021.

²⁹ Previsioni di tenore analogo sono state poi introdotte dall'art. 49 del CCNL Comparto Sanità 2022-2024 e dall'art. 14 del CCNL Funzioni Locali 2022-2024.

³⁰ OECD (ORGANISATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT), *Facilitating knowledge transfer between generations*, OECD Publishing, Parigi, 2024

giornamento dei colleghi più anziani con riguardo agli approcci *data-driven* e alle prassi operative emergenti nel campo digitale³¹.

Viene così sottolineata l'importanza delle iniziative di *life-long learning*, la cui centralità è stata ribadita a partire dal Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale del 10 marzo 2021, al quale ha fatto seguito il forte investimento economico finanziato con le risorse del PNRR: oggi la formazione è garantita entro uno *standard* minimo di 40 ore annuali, con contenuti diversificati in funzione delle competenze richieste nei vari uffici, ma soprattutto è stata esplicitamente riconosciuta come un «diritto-dovere» del dipendente pubblico, in quanto tale esigibile e valevole a tutti gli effetti come attività lavorativa³².

Questo assetto si è poi consolidato con l'introduzione del contratto di apprendistato ed il rilancio dei contratti di formazione e lavoro³³, seppure con modalità ibride rispetto a quelle collaudate nel settore privato³⁴, senza dimenticare l'ampliamento delle competenze della Scuola Nazionale dell'Amministrazione³⁵, che la decretazione attuativa del PNRR ha investito di funzioni ulteriori rispetto a quella tradizione di formazione della compagine dirigenziale³⁶.

Sebbene siano ancora in fase sperimentale, queste misure presentano notevoli potenzialità – anzitutto sul piano dell'impostazione volta a declinare finalità e strumenti per la gestione delle età in chiave di mutua cooperazione – assumendo la compresenza generazionale come variabile strutturale dell'organizzazione e come elemento su cui puntare per l'attuazione dei principi di imparzialità e buon andamento della p.a.

³¹ INAPP, *XXIV Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2023-2024*, cit., 110.

³² Direttiva ministeriale del 14 gennaio 2025, *Valorizzazione delle persone e produzione di valore pubblico attraverso la formazione. Principi, obiettivi e strumenti*. V. anche le precedenti Direttive del 23 marzo 2023, *Pianificazione della formazione e sviluppo delle competenze funzionali alla transizione digitale, ecologica e amministrativa promosse dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza*, e del 28 novembre 2023, *Misure per la misurazione e valutazione della performance individuale*, che raccordano i percorsi formativi, le politiche di reclutamento e il ciclo della performance, valorizzando strumenti di certificazione delle competenze e obblighi di rendicontazione nel PIAO. In dottrina IMPRONTA, TIRABOSCHI, *Il diritto soggettivo alla formazione nel lavoro pubblico: una rassegna ragionata delle previsioni legali e contrattuali*, in AA.VV., *Innovazione e inclusione nel lavoro pubblico: un bilancio del patto governo-parti sociali (marzo 2021). Il contributo della contrattazione collettiva*, cit., 48 ss.

³³ Già un risalente studio Eurofound individuava nel reclutamento la prima delle otto dimensioni cui le pratiche di *age management* possono essere ricondotte. EUROFOUND, *A guide to good practice in age management*, 1999 in www.eurofound.europa.eu

³⁴ TIRABOSCHI, *Apprendistato e lavoro pubblico: prime considerazioni sull'articolo 2 del decreto-legge 9 giugno 2021, n. 80*, in *DRI*, 2021, 3, 908 ss.; ID., *Apprendistato e lavoro pubblico: una riflessione di sistema e una questione di metodo*, in *Boll. Adapt*, 27 gennaio 2025, 2 ss. Sul faticoso processo di introduzione dell'apprendistato nel lavoro pubblico, ZILLI, *Alla ricerca dell'efficienza delle pp.aa., tra concretezza, milleproroghe e bilancio*, in *LG*, 2020, 3, spec. 232 ss.

³⁵ RAMAJOLI, *La Scuola Nazionale dell'Amministrazione agente interno dell'innovazione amministrativa*, in *GDA.*, 2021, 451 ss.

³⁶ A proposito dei dati sulla formazione erogata, INAPP, *XXIV Rapporto sulla formazione continua. Annualità 2023-2024*, 2025, spec. 82 ss.

6. *L'age management* nel settore privato: frammentarietà regolativa e ruolo della contrattazione collettiva

Anche nel settore privato, dove manca una concezione dell'*age management* quale oggetto autonomo di disciplina, una parte significativa delle politiche di riequilibrio generazionale e di sostenibilità delle carriere gravita attorno alla leva formativa.

Beninteso, anche in questo caso ciò non implica che la formazione rappresenti l'unico asse di intervento: il quadro complessivo resta segnato da una certa frammentarietà regolativa, nella quale la gestione dell'età emerge come risultato dell'interazione – non sempre coerente – tra previsioni legislative, contenuti negoziali e scelte organizzative d'impresa, riferite a profili eterogenei.

Sul versante negoziale, l'*age management* non si struttura come sezione ben delimitata delle fonti collettive (come invece accade nel settore pubblico), presentandosi piuttosto come una congerie di misure volte, sia pur in modo indiretto, sulle condizioni di permanenza, adattamento e transizione lungo l'arco della vita lavorativa.

Vi rientrano, in particolare, gli strumenti di flessibilizzazione della prestazione, la modulazione degli orari e le clausole in tema di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, nonché le previsioni in materia di formazione continua. Un esempio di questa impostazione eterogenea è fornito dal recente CCNL per i Quadri direttivi e per il personale delle aree professionali del Credito del 23 novembre 2023, che affianca agli strumenti tradizionali di gestione degli organici una disciplina articolata dei meccanismi di ricambio e accompagnamento generazionale. In particolare, l'art. 37 del CCNL valorizza il ruolo del Fondo per l'Occupazione di categoria (F.O.C.), prevedendo interventi specificamente finalizzati a sostenere processi di staffetta generazionale mediante la riduzione dell'orario di lavoro dei dipendenti prossimi alla quiescenza ed il contestuale inserimento o consolidamento occupazionale di nuove risorse, con copertura degli oneri retributivi e contributivi correlati (cfr. anche la Sezione V - *Fondo per l'Occupazione*).

In altri settori, l'incidenza negoziale sull'età assume forme meno tipizzate ma non meno interessanti: nell'ultimo rinnovo del CCNL Terziario, Distribuzione e Servizi del 22 marzo 2024, il tema emerge sia attraverso la disciplina della formazione continua (artt. 73 e ss.), sia attraverso le clausole di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro (artt. 66-69). Analogamente, il CCNL Metalmeccanici per il triennio 2025-2028, oltre a dettare un'articolata disciplina alla formazione quale leva di adattamento alle trasformazioni tecnologiche e organizzative (art. 6), appresta una serie di strumenti di modulazione dell'orario e di gestione delle transizioni interne in caso di riorganizzazioni produttive, con l'obiettivo di far coesistere la permanenza attiva dei lavoratori *senior* e l'inserimento qualificato dei più giovani, declinando tali finalità all'interno della medesima strategia di valorizzazione delle competenze.

Non mancano, poi, i tentativi di modernizzare i sistemi di classificazione professionale, con l'introduzione di nuove figure dotate di competenze legate alla gestione delle transizioni, che riflettono la nuova attenzione delle pratiche di *human resource management*

(HRM) verso le strategie di *active ageing*³⁷. In tale prospettiva può essere letto anche il recente rinnovo del CCNL per i Dirigenti di aziende del terziario, distribuzione e servizi (5 novembre 2025), che prevede la possibilità, per i dirigenti prossimi all'età pensionabile, di stipulare – a seguito della cessazione del rapporto – contratti a tempo determinato o *part-time* finalizzati allo svolgimento di attività di *mentoring* e tutoraggio, valorizzando così la trasmissione delle competenze manageriali (*Disposizioni in materia di cessazione e riutilizzo del dirigente senior*).

Infine, la medesima traiettoria evolutiva si coglie su scala sovranazionale. Particolarmente significativa, per il carattere innovativo dell'impostazione, è la dichiarazione congiunta sottoscritta nel gennaio 2026 dal gruppo Inditex e dal Comitato Aziendale Europeo in materia di lavoratori in età matura. L'intesa assume la variabile anagrafica come elemento esplicito della programmazione organizzativa, prevedendo oltre a strumenti di analisi demografica della forza lavoro, misure di formazione continua e *mentoring* orientate alla conservazione e al trasferimento del *know-how* dei lavoratori maturi³⁸.

D'altra parte, il tema dell'invecchiamento attivo è stato ultimamente riscoperto anche dal legislatore, che ha varato un apposito provvedimento recante «Disposizioni in materia di politiche in favore delle persone anziane in attuazione della delega di cui agli articoli 3, 4 e 5 della legge 23 marzo 2023, n. 33» (d.lgs. 15 marzo 2024, n. 29), che ambisce a compensare la *debacle* del ben noto *part-time* agevolato in funzione di staffetta generazionale (art. 1, comma 284, l. 28 dicembre 2015, n. 208; circ. INPS 26 maggio 2016, n. 90)³⁹.

Segnatamente, l'art. 5, d.lgs. n. 29/2024 introduce, per un verso, disposizioni mirate alla tutela della salute e della sicurezza negli ambienti lavorativi (comma 1) e, per altro verso, appresta misure volte a favorire il ricorso al lavoro agile da parte delle persone anziane (comma 2)⁴⁰.

Si tratta, tuttavia, di un intervento selettivo e di limitata incidenza precettiva: la previsione relativa ai «cambiamenti organizzativi» necessari a rendere il luogo di lavoro «adatto anche alle persone anziane» non individua obblighi datoriali puntuali né standard tecnici specifici, limitandosi a esprimere un indirizzo di carattere generale. Analogamente, la disposizione sul lavoro agile, per come formulata, non attribuisce un vero e proprio diritto soggettivo al lavoratore anziano, né introduce un obbligo giuridicamente vincolante in capo al datore di lavoro, ma si configura come clausola promozionale, priva di un chiaro riconoscimento di posizioni soggettive direttamente azionabili.

³⁷ Sul punto INAPP, *XXIV Rapporto sulla formazione continua*, cit., 110-111; nonché CNEL, *Relazione sui servizi pubblici 2025*, ottobre 2025, spec. 37 ss. (*Le attività formative della Scuola Nazionale dell'amministrazione*).

³⁸ SERRANI, *Dalla tutela alla valorizzazione: i lavoratori maturi al centro dell'intesa Inditex-CAE*, in *Boll. ADAPT*, 2 febbraio 2026.

³⁹ GAMBACCIANI, *Invecchiamento demografico e diritto del lavoro*, in *MGL*, 2020, 4, 929 ss.

⁴⁰ RUSSO, *Strategie e misure di "age management" nel d.lgs. n. 29/2024 e nella contrattazione collettiva*, in *RDSS*, 2025, 3, 555 ss. Già sul tema BROLLO, *Lavoro agile: prima gli anziani?*, in FILLI (a cura di), *Quale sostenibilità per la longevità?*, cit., 67 ss.

Sullo sfondo resta comunque la centralità della leva formativa, che assume anche nel lavoro privato valenza trasversale e al tempo stesso cardinale per l'attuazione delle politiche di occupabilità e di accompagnamento alla permanenza attiva⁴¹. Non a caso, le attività formative sono sostenute da appositi fondi: dal «Fondo Nuove Competenze», istituito dall'art. 88 del d.l. 19 maggio 2020, n. 34, conv. in l. 17 luglio 2020, n. 77⁴² (fondo che consente di finanziare le ore di lavoro destinate alla formazione mediante accordi collettivi di rimodulazione dell'orario)⁴³, ai «Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua», istituiti dall'art. 118 della l. 23 dicembre 2000, n. 388, quali organismi di matrice pattizia deputati alla promozione delle competenze dei lavoratori occupati, attraverso la gestione delle risorse derivanti dal contributo obbligatorio versato dai datori di lavoro all'INPS⁴⁴.

⁴¹ Sul ruolo della formazione nelle politiche attive del lavoro D. GAROFALO, *Rivoluzione digitale e occupazione: politiche attive e passive*, in *LG*, 2019, 4, 329 ss.; Id., *Formazione e lavoro tra diritto e contratto. L'occupabilità*, il Mulino, 2004.

⁴² Oggi il Fondo Nuove Competenze è inserito nel quadro della programmazione nazionale delle politiche attive, risultando funzionalmente collegato al Programma nazionale GOL 2021-2027. Con il d. interm. 10 ottobre 2024 è stata avviata la terza edizione del Fondo, denominata «Competenze per le innovazioni», finalizzata ad accompagnare le transizioni digitale ed ecologica e favorire nuova occupazione; la dotazione finanziaria di FNC3 è stata successivamente incrementata con decreto direttoriale 9 gennaio 2026, n. 9.

⁴³ Sul funzionamento di tali fondi, diffusamente, DI CORRADO, *Mercato del lavoro e fondi interprofessionali. Regolazione, strumenti e attuazione territoriale*, Fondazione Giacomo Brodolini, 2026, 114 ss.; MASSAGLI, IMPELLIZZIERI, *Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: funzionamento, elementi di originalità e primi rilievi critici*, in *DRI*, 2020, 1191 ss.

⁴⁴ Questi ultimi fondi sono tornati al centro del dibattito in occasione dell'adozione delle «Linee guida in materia di attivazione, funzionamento, *governance* e vigilanza dei Fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000 n. 388», approvate con decreto direttoriale 9 gennaio 2026, n. 8, che sostituiscono la precedente circolare ANPAL n. 1 del 10 aprile 2018. Sul punto va detto che le nuove Linee Guida puntano a riordinare la disciplina dei fondi interprofessionali, ma ne incardinano la gestione all'interno di rigidi vincoli procedurali e prescrizioni tali da comprimere l'autonomia delle parti sociali e da depotenziarne la funzione originaria di progettazione collettiva delle professionalità. Tale rischio appare ancora più evidente se si considerano alcune criticità strutturali irrisolte. In particolare, la progressiva attrazione della formazione continua nell'orbita delle politiche attive del lavoro, accentuatasi a partire dal d.lgs. 14 settembre 2015, n. 150 – che ha incluso i Fondi nella rete nazionale dei servizi per il lavoro (art. 1, comma 2, lett. f) – ha determinato una significativa deviazione funzionale, indebolendo il radicamento dello strumento nei sistemi di relazioni industriali e nei fabbisogni professionali settoriali e territoriali. Le nuove linee guida rafforzano questa impostazione, visto che ampliano funzioni e ambiti di intervento dei Fondi ben oltre la formazione dei lavoratori occupati, prevedendo il possibile coinvolgimento nella gestione di strumenti pubblici e nel raccordo con programmi nazionali (par. 1 e 3), l'estensione degli interventi anche a soggetti in transizione occupazionale o disoccupati (par. 4) e il contributo ai processi di individuazione e attestazione delle competenze in coordinamento con il sistema nazionale di certificazione di cui al d.lgs. 16 gennaio 2013, n. 13 (par. 5). A ciò si aggiunge un ulteriore fattore di squilibrio, riconducibile alla formulazione legislativa debole del requisito della rappresentatività di cui all'art. 118, comma 1, della l. n. 388/2000 che ha consentito la costituzione di Fondi a soggetti di dubbia rappresentatività, favorendo la proliferazione degli organismi e la configurazione di un contesto concorrenziale che raramente ha innalzato la qualità dell'offerta formativa, alimentando piuttosto dinamiche di competizione al ribasso. V. le osservazioni critiche di V. COLOMBO, IMPELLIZZIERI, TIRABOSCHI, *Formazione continua: le nuove (discutibili) regole per i fondi interprofessionali*, *Interventi ADAPT*, 19 gennaio 2026; TIRABOSCHI, *Fondi interprofessionali per la formazione continua: indietro tutta!*, *Interventi ADAPT*, 12 gennaio 2026.

7. Politiche attive, apprendistato e filiere formative: governare le transizioni con strumenti integrati

Le ultime considerazioni vanno dedicate al rafforzamento delle politiche attive e degli incentivi all'assunzione, che operano in chiave complementare rispetto alle tecniche di *age management*, essendo funzionali ad attenuare i costi di transizione e a migliorare il raccordo tra competenze in ingresso e fabbisogni produttivi dei territori.

A questo proposito va citato il Piano nazionale Nuove Competenze, adottato con d.m. 14 dicembre 2021 (Missione 5, - Coesione e inclusione, intervento 1.1 del PNRR), che costituisce la principale cornice di coordinamento tra servizi per l'impiego e sistema formativo. Il Piano si articola su *target* distinti (disoccupati, giovani e occupati) e si raccorda con programmi-guida, tra cui il sistema duale rivolto ai giovani tra i 15 e i 25 anni.

Nella medesima logica di accompagnamento delle transizioni, con particolare riguardo a quella giovanile, si inserisce poi il Programma nazionale Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL), adottato con decreto interministeriale del 5 novembre 2021 (Missione 5, Componente 1 - Politiche per il lavoro del PNRR)⁴⁵, e diretto ad assicurare la presa in carico dei disoccupati e dei soggetti in transizione occupazionale, da parte del sistema dei servizi per l'impiego, attraverso percorsi differenziati di reinserimento, aggiornamento e riqualificazione⁴⁶.

Certo, le evidenze sull'attuazione di tali programmi mostrano come le criticità operative e di coordinamento rischino, in molti casi, di attenuarne significativamente l'impatto sulla qualità dell'inserimento e sulla stabilità dei percorsi occupazionali, mettendo in guardia ancora una volta sui limiti di un approccio che fatica a tradurre la dimensione programmatica in risultati strutturali.

La tutela della dimensione intergenerazionale emerge, però, con maggiore evidenza, nei contratti a contenuto formativo, come l'apprendistato, dove l'accesso dei giovani e la trasmissione delle competenze sono istituzionalmente coordinati. In tale ottica non può non

⁴⁵ Cfr. il *Programma Nazionale Giovani, Donne e Lavoro (PN GDL)*, che si inserisce nel processo di riforma delle politiche attive attuato da Garanzia Occupabilità dei Lavoratori, e che si pone in linea di continuità con il PON IOG che, nella precedente fase programmatica, ha rappresentato un'azione pilota decisiva nel definire e standardizzare un set di misure di politica attiva da erogare in maniera uniforme su tutto il territorio nazionale.

⁴⁶ Come è noto, Garanzia Giovani ha rappresentato il principale *framework* di riferimento delle politiche europee di contrasto all'inattività dei giovani e di sostegno dell'occupazione, in attuazione della Raccomandazione del Consiglio del 22 aprile 2013, con la specifica linea di finanziamento *Iniziativa per l'occupazione giovanile (IOG)*. In particolare, l'Italia ha dato seguito alla Raccomandazione con il Piano nazionale e il successivo *Programma Iniziativa Occupazione Giovani (PON IOG)*, gestito dall'ANPAL e attuato dalle Regioni, con cui sono state finanziate misure di politica attiva del lavoro, destinate ai giovani NEET. Nel 2020, l'Europa ha rinnovato il suo impegno per una risposta coordinata a sostegno dell'occupazione giovanile con l'approvazione di una nuova Raccomandazione sulla Garanzia Giovani (la Raccomandazione del Consiglio del 30 ottobre 2020), che rilancia l'intervento avviato nel 2013. Sul punto, per alcune riflessioni, ELEVELD, BAZZANI, DE LE COUR, STASZEWSKA, *Implementation of the European Youth Guarantee and the Right to Work: A Comparative Analysis of Trianeeship Programmes Under the Eu Active Labour Market Policy*, in *International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations*, Vo. 38 (3), 2022, 269 ss.

farsi riferimento alla recente introduzione del cosiddetto apprendistato di filiera, previsto dalla l. 13 dicembre 2024, n. 203 (Collegato lavoro), che ha modificato l'art. 43 del d.lgs. 15 giugno 2015, n. 8, dedicato all'apprendistato rivolto ai giovani tra i 15 e i 25 anni, per l'acquisizione della qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore, o il certificato di specializzazione tecnica superiore (cosiddetto apprendistato di primo livello).

La rivisitazione dell'istituto consente, al termine dell'apprendistato di primo livello, la trasformazione del rapporto, non solo in apprendistato professionalizzante (misura già prevista dalla disciplina vigente), ma anche in apprendistato di alta formazione e di ricerca o per la formazione professionale regionale, previo aggiornamento del piano formativo individuale. Diviene così possibile configurare un *iter* di formazione e lavoro unitario, fondato su un «unico contratto di apprendistato duale», che accompagna il lavoratore/apprendista lungo più fasi del progetto formativo, rendendo integrabili i diversi segmenti dei percorsi duali senza soluzione di continuità.

La novità va letta congiuntamente alla riforma della formazione tecnologico-professionale introdotta dalla l. 8 agosto 2024, n. 121, che ha istituito la filiera formativa tecnologico-professionale, articolata in percorsi sperimentali quadriennali del secondo ciclo di istruzione, nei percorsi degli Istituti tecnologici superiori (ITS *Academy*) e nei percorsi di Istruzione e Formazione Tecnica Superiore (IFTS), nonché nell'ambito dell'Istruzione e Formazione Professionale (IeFP).

Il coordinamento tra la disciplina dell'apprendistato di filiera e la nuova architettura della formazione tecnologico-professionale consente agli studenti dei percorsi quadriennali del secondo ciclo e ai diplomati IeFP di accedere direttamente agli ITS *Academy*⁴⁷, costruendo un percorso integrato di alternanza tra formazione e lavoro della durata complessiva potenziale di sei anni (quattro anni di istruzione secondaria superiore e due formazione terziaria professionalizzante presso gli ITS *Academy*)⁴⁸.

Si tratta di una soluzione che apre, almeno in linea teorica, prospettive rilevanti per i giovani, i quali possono seguire traiettorie di crescita professionale all'interno dell'impresa in cui hanno già cominciato l'inserimento, continuando nel frattempo gli studi. Il tutto, senza dimenticare l'utilità per le stesse aziende, che beneficiano di agevolazioni sul piano retributivo e contributivo, in aggiunta al vantaggio di investire su competenze formate pro-

⁴⁷ Al riguardo assumono rilievo le infrastrutture esterne «di sistema», che incidono sull'ingresso qualificato e sul *mismatch*, tra cui gli ITS *Academy*, il cui rafforzamento poggia sulla riforma introdotta dalla l. 15 luglio 2022, n. 99, sul sistema nazionale di monitoraggio e valutazione (d.m. 30 novembre 2023) e sulle linee di finanziamento riconducibili al PNRR (Missione 4, Componente 1, Investimento 1.5) e ai conseguenti decreti di riparto (ad es. d.m. 18 settembre 2024, n. 187).

⁴⁸ MASSAGLI, M. COLOMBO, *Verso un apprendistato "di filiera". Primo commento all'art. 18 del DDL Lavoro*, in *Bollettino speciale ADAPT*, 18 ottobre 2024, n. 5; CARLINI, PANICCO, SPIGOLA, *Le caratteristiche dell'istruzione e formazione tecnica superiore in Italia tra passato e futuro*, INAPP Paper, n. 5.

gressivamente in funzione dei propri fabbisogni concreti, in una logica di medio periodo che può ridurre il *mismatch* tra domanda e offerta di lavoro qualificato⁴⁹.

Proprio, però, l'intensificazione del raccordo tra sistema educativo e impresa – cifra qualificante del modello – ne rappresenta al contempo il principale punto di frizione.

L'apprendistato di filiera può realizzare le proprie potenzialità solo a condizione che la continuità contrattuale si accompagni a una effettiva continuità e qualità della formazione: occorrono progetti formativi rigorosi, sotto la regia coordinata tra istituzioni scolastiche, enti di formazione, ITS *Academy* e imprese; *standard* chiari e verificabili circa gli obiettivi di apprendimento, nonché meccanismi di monitoraggio capaci di assicurare l'equilibrio tra formazione interna ed esterna all'impresa e la tracciabilità delle competenze acquisite. In mancanza di tali presidi, la continuità contrattuale rischia di tradursi in una mera sequenza di rapporti agevolati nei quali la dimensione lavorativa prevalga nettamente su quella educativa, specie ove si consideri la connessione con la filiera tecnologico-professionale e la compressione dei percorsi quinquennali in moduli quadriennali sperimentali. Non va trascurato, infatti, che una precoce canalizzazione verso itinerari professionalizzanti potrebbe comprimere gli spazi di formazione generale e accentuare differenziazioni territoriali, incidendo sull'equilibrio tra funzione culturale del secondo ciclo di istruzione e finalità occupazionali.

Insomma, il pericolo da scongiurare è che anche questa variante dell'apprendistato si risolva in un canale di reclutamento connotato dalla possibilità di sottoporre lo studente/lavoratore ad una sorta di «prova lunga», con l'aggravante della libera recedibilità al termine del percorso di *training on the job*⁵⁰. Il che renderebbe l'istituto assai distante dallo standard internazionale sugli apprendistati di qualità delineato dalla Raccomandazione OIL 16 giugno 2023 n. 208, che assegna a questo strumento un ruolo centrale nella costruzione di percorsi formativi-lavorativi robusti e integrati.

8. Osservazioni conclusive

L'analisi condotta restituisce l'immagine di un mercato del lavoro strutturalmente segnato dalla compresenza prolungata delle generazioni, nel quale l'allungamento delle carriere e la difficoltà di accesso dei giovani non possono essere affrontati come problemi separati né, tantomeno, essere risolti attraverso meccanismi di ricambio automatico o interventi congiunturali sul costo del lavoro.

⁴⁹ V. Messaggio INPS 24 gennaio 2025, n. 285.

⁵⁰ Va valutata con una certa preoccupazione la crescita delle cessazioni dei rapporti di apprendistato prima del termine, non solo per dimissioni ma anche per licenziamento, registrata dall'ultimo rapporto INAPP sull'apprendistato, pur a fronte di una più generale tendenza positiva nel ricorso allo strumento. INAPP, *Segnali di potenziamento dell'apprendistato duale. XXII Rapporto di monitoraggio*, ottobre 2024.

Le evidenze empiriche e l'esperienza delle più recenti politiche previdenziali mostrano come l'uscita anticipata dei lavoratori più anziani non si traduca meccanicamente in nuove opportunità stabili per le coorti più giovani, così come gli incentivi all'assunzione, isolatamente considerati, tendono a produrre effetti temporanei e scarsamente selettivi sulla qualità dell'occupazione.

In particolare, la disciplina previdenziale, pur muovendosi nel solco della sostenibilità finanziaria del sistema di sicurezza sociale, ha progressivamente irrigidito le traiettorie di uscita, trasformando la permanenza in servizio da opzione governata soluzione necessaria, senza che ciò si sia tradotto in un rafforzamento strutturale delle opportunità occupazionali per i giovani.

Sul piano delle tecniche di regolazione, emerge così una tensione sempre più evidente tra una logica prevalentemente quantitativa, orientata alla gestione dei flussi in entrata e in uscita dal mercato del lavoro, e una logica qualitativa, che dovrebbe invece presidiare i contenuti professionali delle transizioni e la loro collocazione nel ciclo di vita lavorativo. Gli strumenti di incentivazione contributiva all'assunzione, pur ampiamente utilizzati dal legislatore, si collocano prevalentemente nel primo orizzonte e scontano un *deficit* strutturale di selettività e di integrazione con le politiche formative, finendo per operare più come meccanismi di temporanea riduzione del costo del lavoro che come leve di costruzione di percorsi occupazionali stabili e qualificati. Specularmente, le misure di prolungamento della vita lavorativa, in assenza di un effettivo ripensamento dell'organizzazione del lavoro e dei percorsi professionali, rischiano di tradursi in una mera estensione temporale di carriere in declino.

Alcune esperienze innovative, soprattutto sul versante della contrattazione collettiva, mostrano come la gestione giuridica dell'età possa essere orientata non soltanto alla tutela del lavoratore anziano, ma anche alla costruzione di dispositivi di cooperazione intergenerazionale fondati sulla trasmissione delle competenze, sulla riqualificazione continua e sulla rimodulazione delle prestazioni lavorative nelle diverse fasi della vita professionale. Tuttavia, in assenza di una cornice sistematica che integri tali strumenti con la disciplina delle transizioni occupazionali e con i percorsi di ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, il rischio è che l'*age management* resti confinato a una pluralità di pratiche settoriali, prive di una reale capacità ordinante.

In questo quadro, il tema dell'*age management* assume dunque una rilevanza che incrocia la dimensione organizzativa, il diritto della previdenza sociale e le politiche pubbliche del lavoro. Lo sottolinea, ancora di recente, anche la *Quality Jobs Road Map* della Commissione Europea, ove si riconosce che aiutare le persone più anziane ad aggiornare le proprie competenze, a rimanere nel mercato del lavoro o a trasmettere la propria esperienza può

trasformare il cambiamento demografico in una fonte di coesione sociale e prosperità condivisa⁵¹.

È su questo terreno che si gioca l'equilibrio tra sostenibilità del *welfare*, qualità dell'occupazione e solidarietà intergenerazionale: senza un rafforzamento strutturale delle politiche sulle competenze e senza una *governance* capace di coordinare permanenza attiva, riqualificazione e inserimento delle nuove generazioni, il rischio è che la prosecuzione dell'attività lavorativa si risolva sempre più in una necessità imposta dai vincoli finanziari, mentre per i giovani desiderosi di scendere in campo, si prospetterebbe l'ennesima panchina.

⁵¹ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social Committee and the Committee of the Regions. *Quality Jobs Roadmap*, Brussels, 4.12.2025, COM(2025) 944 *final*.

