RAPPORTO ANNUALE

XXIII

SETTEMBRE 2024

INPS

In copertina riproduzioni fotografiche realizzate anche tramite strumenti di AI, del ciclo di vita di due persone attraverso le varie fasi, dalla nascita, alla gioventù, al loro incontro, alla vita familiare e lavorativa fino alla vecchiaia. INPS 'partner di vita'

PREFAZIONE

Il XXIII Rapporto Annuale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS) esplora gli aspetti più rilevanti della previdenza sociale e del mercato del lavoro in Italia. Dal Rapporto emerge l'impegno dell'INPS a percorrere insieme ai cittadini tutte le fasi della loro vita. Grazie alle molteplici prestazioni (più di 400) previdenziali e assistenziali, l'Istituto è, usando le parole del suo Presidente, un vero e proprio "partner di vita" che accompagna i cittadini italiani in tutte le fasi della loro esistenza. Ciò in coerenza con la visione proposta inizialmente dall'economista e sociologo William Henry Beveridge che riteneva fosse compito dello Stato proteggere i cittadini "dalla culla alla tomba".

Già dal momento della nascita dell'individuo, l'Istituto interviene attraverso l'erogazione dell'Assegno Unico e Universale, un sostegno economico alle famiglie introdotto dal decreto legislativo n. 230 del 2021 e corrisposto dall'INPS a partire da marzo 2022. Il *take-up* di questa misura, anche grazie alle semplificazioni gestionali che mantengono la validità delle domande presentate fino alla sussistenza del diritto, è stato particolarmente alto già durante il suo primo anno di attuazione ed è cresciuto ulteriormente fino a raggiungere, nei primi mesi del 2024, il 93% (circa 10 milioni di figli). Questa elevata adesione alla misura, insieme all'adeguamento degli importi alla crescita del costo della vita, ha comportato nel 2023 un aumento delle risorse trasferite alle famiglie rispetto all'anno precedente, fino a raggiungere la spesa complessiva di 18 miliardi di euro.

Poiché l'INPS ha il compito di gestire i contributi previdenziali, attraverso anche l'attività di verifica del rispetto della regolarità contributiva, il suo ruolo è fondamentale durante la vita lavorativa degli individui. Nel 2023 gli assicurati INPS, che includono tutti i lavoratori dipendenti e indipendenti obbligati ai versamenti previdenziali, ad esclusione dei professionisti iscritti alle casse previdenziali private, sono stati 26,6 milioni. Un aumento di oltre 300 mila unità rispetto al 2022, con una crescita dell'1,2%, e di oltre un milione rispetto al valore prepandemico di 25,5 milioni del 2019. Particolarmente significativo è l'incremento degli assicurati di età inferiore ai 35 anni, che nel 2023 hanno sfiorato i 7 milioni, rispetto ai 6,4 milioni del 2019. Questo dato evidenzia l'efficacia di politiche pubbliche volte a facilitare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro. Nel 2023, gli incentivi per i giovani (quali Esonero Giovani e Apprendistato) hanno registrato una crescita del 28%. In media, sono stati 378 mila i giovani che hanno beneficiato di rapporti di lavoro agevolati, con un impe-

gno economico complessivo di 1.635 milioni di euro. Per promuovere ulteriormente l'occupazione giovanile, il decreto legge n. 48 del 2023, cosiddetto decreto lavoro, ha introdotto un incentivo economico per i datori di lavoro privati che assumono, a tempo indeterminato nel periodo dal 1° giugno al 31 dicembre 2023, giovani che non lavorano e non sono impegnati in percorsi di formazione (NEET). Durante questi mesi, sono stati sottoscritti circa 5 mila nuovi contratti di lavoro, principalmente attraverso l'apprendistato professionalizzante (87%).

Tuttavia, seppur migliorato, il quadro generale dei giovani non è confortante in assoluto e nel confronto con il resto dei paesi dell'Unione europea. Il progressivo invecchiamento della popolazione, causato dall'incremento della speranza di vita e dalla riduzione del tasso di fecondità, unitamente alle difficoltà o alla rinuncia delle giovani generazioni a trovare un lavoro stabile e ben remunerato, la bassa percentuale di accesso alla formazione universitaria e le sfide connesse alla creazione di un nuovo nucleo familiare hanno fatto emergere una vera e propria "questione giovanile". La riduzione delle disuguaglianze generazionali è tra le priorità dell'azione del Governo, nell'ambito della spinta per promuovere le politiche giovanili in un quadro strategico unitario assicurato dal piano di ripresa del Next Generation EU. L'INPS è particolarmente impegnato non solo ad applicare le politiche giovanili occupazionali, ma anche a educare e informare i giovani lavoratori sulle opportunità del sistema previdenziale, anche attraverso numerose iniziative comunicative.

Negli ultimi anni, le politiche di decontribuzione hanno giocato un ruolo particolarmente importante, non solo nell'agevolare l'ingresso dei giovani nel mercato del lavoro, ma anche per favorire l'entrata, il reinserimento e la stabilizzazione di altri gruppi di lavoratori, attraverso iniziative come Decontribuzione Sud e Incentivo Donne. Ciò ha fatto sì che le agevolazioni contributive, già significativamente aumentate nel 2022, continuassero a crescere nel 2023.

Al notevole recupero occupazionale, sia in termini di unità che di intensità di lavoro, non è corrisposto un incremento dei redditi e delle retribuzioni tale da compensare pienamente la perdita di potere d'acquisto conseguente alla recrudescenza del fenomeno inflattivo verificatasi negli ultimi anni. Al fine di sostenere il potere d'acquisto delle retribuzioni dei lavoratori sono stati adottati interventi di decontribuzione dell'aliquota contributiva IVS (Invalidità, Vecchiaia, Superstiti) a carico del lavoratore, mantenendo inalterata l'aliquota di computo delle prestazioni. A ottobre 2023, il 79% dei lavoratori, pari a circa 11,6 milioni di individui, ha beneficiato di questa riduzione contributiva. Questa percentuale aumenta all'84% per le donne e supera il 90% per i giovani sotto i 35 anni. L'importo medio mensile della decontribuzione, corrispondente ad un aumento della retribuzione imponibile lorda, è stato di circa 100 euro (123 euro se si considerano i rapporti a tempo pieno e attivi per l'intero mese).

L'effetto complessivo dell'esonero contributivo, del trattamento integrativo, delle modifiche alle aliquote e alle detrazioni ha contribuito ad attutire in maniera importante l'impatto dell'inflazione. Se analizziamo, infatti, la variazione della retribuzione netta corrispondente al salario medio lordo degli anni 2021 e 2023, l'incremento sale da circa il 6,9% per il lordo ad un più consistente 10,4% per il netto. Si tratta, in ogni caso, di un valore ancora distante dal recupero pieno dell'inflazione.

Un fenomeno di particolare interesse per il mercato del lavoro italiano è costituito dall'aumento dei lavoratori dipendenti e dalla riduzione dei lavoratori autonomi. Ad esempio, gli

iscritti alla Gestione Artigiani sono scesi per la prima volta sotto quota 1,5 milioni. In questo ambito si innestano due importanti questioni di estrema attualità. La prima relativa al dibattito sorto da qualche anno sulle difficoltà di inquadramento del rapporto di lavoro nell'alveo della subordinazione, alla luce dei mutamenti del sistema produttivo e di organizzazione del lavoro legati all'introduzione delle nuove tecnologie e al superamento del modello di produzione fordista. Tali eventi hanno inciso sulla sfera del lavoro subordinato che oggi si caratterizza per una partecipazione sempre più attiva del prestatore d'opera che non sembra più essere qualificabile solamente secondo i criteri di eterodirezione. Il nuovo modello di organizzazione del lavoro 4.0 è caratterizzato, infatti, da un maggior grado di autonomia e di auto-organizzazione. Inoltre, il corretto adempimento dei compiti lavorativi viene misurato in termini di capacità (conoscenze e competenze) del lavoratore di trovare le soluzioni tese a raggiungere gli obiettivi prefissati. La centralità delle conoscenze e, quindi, della formazione del lavoratore assume un ruolo primario, andando a costituire un diritto soggettivo al quale è associata una prestazione contrattuale che il lavoratore può esigere, riconosciuta oramai in molti CCNL. La seconda questione riguarda l'importanza della riabilitazione dell'immagine del lavoro manuale (autonomo classico), costantemente in declino, anche attraverso la costruzione di un idoneo sistema formativo, che superi le riserve che hanno probabilmente anche ragioni di tipo valoriale, culturale e di pregiudizio, da parte delle famiglie e dei giovani, verso il lavoro più strettamente manuale.

Dinanzi al rischio di eventi che determinano la sospensione o l'interruzione/cessazione del rapporto di lavoro, il nostro sistema riconosce un dovere solidale di tutela e protezione nei confronti dei lavoratori. In questo contesto, all'INPS è storicamente attribuita la competenza di erogare i trattamenti di sostegno al reddito. In origine, l'indennità di disoccupazione prevista in caso di cessazione involontaria del rapporto di lavoro era riservata solo ai lavoratori subordinati a tempo indeterminato. Tuttavia, con le ultime riforme guidate dal principio dell'universalismo selettivo, sono state incluse anche altre categorie di lavoratori. La Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), introdotta per ampliare la copertura e raggiungere quasi la totalità dei lavoratori, grazie a requisiti tra i meno stringenti dell'Unione europea, ha raggiunto oltre 2,7 milioni di individui nel 2023, con una spesa tra prestazioni e coperture figurative dei contributi di quasi 16 miliardi di euro. È importante notare che i beneficiari della NASpI hanno diritto al supporto economico previsto dalla misura, a condizione che rispettino gli obblighi di condizionalità e si rivolgano ai competenti servizi per l'impiego incaricati di assisterli attraverso politiche attive volte al loro reinserimento lavorativo. La legge di bilancio 2022 (L. n. 234 del 2021) ha anche reso la NASpI più generosa, con un allungamento del periodo in cui la prestazione non subisce decurtazioni. Le analisi presentate nel Rapporto mostrano che ciò non ha avuto effetti significativi sulla durata della disoccupazione. Il tasso di ricollocazione dei percettori di NASpI è, comunque, incoraggiante: nel corso degli ultimi due anni, circa il 50% di coloro che hanno terminato il periodo di NASpI hanno trovato un impiego entro un mese.

Il sostegno ai lavoratori è garantito, altresì, in caso di sospensione o riduzione temporanea del rapporto di lavoro, attraverso strumenti di integrazione salariale. Questi strumenti proteggono i posti di lavoro durante shock temporanei all'attività produttiva, evitando che rapporti di lavoro ancora proficui tra imprese e lavoratori vengano interrotti, prevenendo così

effetti negativi per entrambe le parti. L'ampliamento della copertura alle imprese di piccole dimensioni (con 1 solo dipendente), introdotto con la legge di bilancio 2022, estende la protezione a tutti i settori di attività, comprese le imprese con un solo dipendente, e include anche gli apprendisti tra i possibili beneficiari, assicurando così una copertura a quasi tutti i lavoratori dipendenti.

Dei circa 15 milioni di lavoratori dipendenti nel settore privato, risulta che tutti sono tutelati per le causali ordinarie (legate a eventi transitori e non imputabili al datore di lavoro o ai dipendenti) dalla Cassa Integrazione Guadagni o dai Fondi di Solidarietà bilaterali, mentre poco più di un 1 milione non è coperto dalle tutele per le causali straordinarie (legate a riorganizzazione aziendale, anche per realizzare processi di transizione, crisi aziendale o contratti di solidarietà).

L'estensione delle tutele, se da una parte ha incrementato il costo del lavoro, seppur nei limiti delle modeste aliquote previste dal Fondo di Solidarietà residuale, dall'altro non ha visto un sostanziale utilizzo dello strumento. Le analisi svolte mostrano, infatti, che la dimensione dell'impresa resta una delle determinanti principali dell'utilizzo dei Fondi, compreso il Fondo di Integrazione Salariale (FIS). Tale analisi mostra che il tasso di utilizzo aumenta monotonicamente rispetto alla dimensione, senza particolari variazioni intorno alla soglia dei cinque dipendenti. Alla luce di questi risultati sembra giustificata una eterogeneità nell'aliquota, che è appunto minore per le piccole imprese.

Tuttavia, occorre considerare che lo scarso utilizzo della prestazione per le piccole imprese potrebbe segnalare una inadeguatezza della copertura assicurativa, il cui effetto si manifesterebbe principalmente nell'incremento di costo del lavoro dovuto alle aliquote contributive previste e non in una copertura effettiva del rischio. Più recentemente, l'INPS è stato coinvolto direttamente nel sostegno dei lavoratori nella fruizione di politiche attive del lavoro attraverso l'implementazione della nuova misura denominata Supporto per la Formazione ed il Lavoro (SFL). L'INPS è competente per l'erogazione dell'indennità di partecipazione e ha implementato la nuova piattaforma del Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL), utilizzata anche per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro. Ciò coerentemente alla crescente integrazione tra politiche del lavoro passive e attive, basata sul riconoscimento che, sebbene le forme di sostegno economico siano di indubbia importanza in caso di sospensione o cessazione del rapporto di lavoro, altrettanto essenziale è la riqualificazione del lavoratore, indispensabile per il suo reinserimento nel mondo del lavoro. Le riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) includono, infatti, il ripensamento, il potenziamento e la modernizzazione dei servizi per l'impiego e la riorganizzazione dei sistemi di formazione professionale. Questa strategia nasce dalla consapevolezza che solo rafforzando le azioni per garantire la formazione e l'occupabilità dei lavoratori sarà possibile affrontare le sfide poste dalle rapide evoluzioni che caratterizzano sempre più i mercati contemporanei del lavoro.

Il nostro sistema di welfare supporta gli individui anche in altri momenti cruciali della vita, come la gravidanza e la successiva nascita di un figlio. In questa circostanza, oltre al supporto economico fornito dall'AUU, viene riconosciuto, alle lavoratrici e, più recentemente, anche ai lavoratori, il diritto di sospendere l'attività lavorativa tramite il congedo obbligatorio di maternità e paternità. Queste misure hanno lo scopo di contrastare il fenomeno della denatalità cercando di favorire la conciliazione tra vita familiare e lavorativa. Dalle analisi presen-

tate nel Rapporto si evidenza come il congedo obbligatorio di maternità (retribuito all'80%) svolga il ruolo cruciale di contenere la perdita salariale che le donne subiscono a seguito della nascita di un figlio. Tale perdita nell'anno di nascita del bambino, in assenza della copertura offerta dal congedo di maternità, sarebbe di circa l'80% del salario, mentre si mantiene intorno al 30% grazie a questa tutela. Il congedo obbligatorio di paternità è, invece, una misura di recente introduzione che mira ad un più equo bilanciamento delle responsabilità di cura dei figli all'interno della coppia. La sua durata, inizialmente pari ad un solo giorno, è stata estesa nel corso del tempo con diversi provvedimenti legislativi fino a raggiungere l'attuale durata di 10 giorni (retribuiti al 100%). Tale estensione ha contribuito a fare crescere il suo *take-up* che nel 2023 ha raggiunto il 64,5%. Inoltre, a conferma dell'idea che questo strumento possa favorire una maggiore partecipazione degli uomini alle responsabilità familiari, si evidenzia una correlazione positiva tra l'uso del congedo di paternità e l'utilizzo del congedo parentale da parte dei padri.

Inoltre, per supportare le famiglie nella gestione dei figli il nostro sistema di sostegno alla genitorialità, oltre ai congedi obbligatori, mette a disposizione altri due importanti strumenti: il congedo parentale, reso peraltro più vantaggioso dalle previsioni della legge di bilancio 2022, e il "Bonus Asilo Nido". Il primo rappresenta uno strumento utilizzato soprattutto nelle fasi iniziali della vita del bambino e a cui fanno ricorso soprattutto le madri. Il secondo, invece, fornisce un sostegno economico alle famiglie che usufruiscono di asili nido pubblici o privati e ha raggiunto nel 2023 circa 480 mila bambini, prevalentemente di età compresa tra i 2 e i 3 anni. Le analisi svolte mostrano che il recente provvedimento legislativo, introdotto dalla legge di bilancio 2022, che ha disposto l'elevazione, dal 30% all'80% della retribuzione, dell'indennità di congedo parentale per una delle tre mensilità spettanti a ciascun genitore, ha determinato un aumento delle richieste presentate entro un anno di età del bambino sia da parte delle madri che da parte dei padri.

Tra le prestazioni a sostegno delle famiglie con figli, sono previste anche una serie di misure a supporto delle famiglie con disabili. Oltre alle maggiorazioni all'AUU per i lavoratori con familiari disabili sono previsti vari benefici disciplinati dalla L. n. 104 del 1992 e dal D.Lgs. n. 151 del 2001, tra cui i permessi mensili, i riposi giornalieri e/o orari ed i congedi. I dati mostrano un notevole incremento nell'uso di questi strumenti nel corso del tempo. Inoltre, si osserva che le donne utilizzano maggiormente le misure previste dalla legge n. 104 del 1992 rispetto agli uomini, con un divario che tende ad ampliarsi nel tempo. Questo suggerisce che l'aumento della domanda di lavoro di cura, dovuto anche all'invecchiamento della popolazione, ricade maggiormente sulle donne.

Le analisi preliminari condotte indicano, inoltre, che l'eliminazione del "referente unico dell'assistenza" non ha influenzato questo differenziale di genere.

Tra i principali compiti assegnati all'INPS vi è anche quello di assicurare sostegno economico in favore delle fasce di popolazione più deboli, attraverso prestazioni di natura assistenziale: dall'assegno sociale alla carta acquisti, alla carta alimentare e all'Assegno di Inclusione (ADI). L'Istituto ha visto l'avvicendarsi delle varie misure di contrasto alla povertà: dal Reddito di Inclusione (REI) al Reddito di Cittadinanza (RdC) e poi all'Assegno di Inclusione (ADI), la nuova misura di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale. Essendo l'ADI una misura di recente introduzione, le analisi svolte finora sono parziali. Esse mostrano che i nuclei familiari beneficiari dell'ADI, prossimi

alla platea potenzialmente interessata, sono concentrati principalmente nelle regioni del Sud e nelle Isole, che rappresentano il 69% del totale, seguite dalle regioni del Nord con il 18% e da quelle del Centro con il 13%. Si evidenzia, inoltre, una correlazione positiva tra l'utilizzo dell'ADI e alcune caratteristiche socioeconomiche territoriali, come il tasso di disoccupazione e l'indice di vulnerabilità sociale e materiale. Utilizzando la scala di equivalenza e i requisiti del precedente RdC, si è anche cercato di valutare se le domande di ADI che sono state respinte avrebbero avuto lo stesso esito negativo anche se fossero stati applicati i criteri del RdC. Risulta che circa il 60% delle domande non sarebbero state accolte neanche con l'applicazione dei vecchi requisiti RdC, mentre circa il 40%, pur rispettando quest'ultimi, non accede all'ADI a causa dei nuovi requisiti che in alcuni casi rendono più stringente la nuova scala di equivalenza, abbassando di conseguenza la soglia di accoglimento.

In un contesto di sostegno cosidetto a rete, l'Istituto, insieme alle altre amministrazioni, permette il sostegno e l'inclusione delle persone che vivono in situazioni di particolare vulnerabilità. Due nuove riforme hanno riconosciuto nell'INPS l'ente deputato ad attuare due nuove politiche assistenziali nei confronti di questa fascia della popolazione: la riforma della disabilità e quella delle politiche in favore delle persone anziane. Con la prima riforma è stato previsto, tra l'altro, l'accentramento presso l'INPS di tutta la fase sanitaria di riconoscimento della condizione di disabile, al fine di semplificare e ridurre gli oneri legati all'intero procedimento (fase amministrativa e concessoria). La verifica della disabilità, in coerenza con gli standard internazionali dell'Organizzazione Mondiale della Sanità, ribaditi nella classificazione ICF (*International Classification of Functioning, Disability and Health*), deve avvenire attraverso una valutazione più oculata e contestuale della condizione di disabilità delle persone, che tenga conto anche del contesto economico, sociale e familiare in cui sono inserite.

La riforma in favore delle persone anziane prevede, tra gli altri interventi, l'istituzione in via sperimentale di una prestazione universale in favore degli anziani non autosufficienti per la corresponsione mirata di sostegni economici e di servizi, volti a incoraggiare l'assistenza domiciliare a vantaggio di un alleggerimento per le strutture pubbliche. Tale prestazione è stata disegnata, tra l'altro, prendendo ad esempio una misura gestita dall'INPS ed erogata da tempo a carico della Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali per i Dipendenti Pubblici (il "Programma Home Care Premium").

Entrambe le riforme, attuative del PNRR, non solo mantengono un sistema di sostegni a tali fasce della popolazione attraverso trasferimenti monetari, cosiddetti *"cash benefit"*, ma soprattutto potenziano i servizi a loro destinati ai fini di una maggiore inclusione e della deistituzionalizzazione degli anziani e dei disabili.

È importante notare che, oltre ai diritti sociali storicamente riconosciuti, il nostro sistema ha gradualmente introdotto ulteriori tutele, come quelle rivolte alle donne vittime di violenza che vivono in condizioni di povertà. Per queste donne è stato creato il "Reddito di Libertà," con l'obiettivo di promuovere percorsi di autonomia ed emancipazione attraverso l'indipendenza economica. Dall'introduzione della misura nel 2021 fino a maggio 2024, sono state presentate 6.489 domande, di cui 2.772 accolte e liquidate. Quasi il 41% delle donne che hanno richiesto il beneficio è nata all'estero, circa il 37% è nata in una regione del Centro-Sud, mentre circa il 22% è nata in una regione del Nord. La maggioranza delle richiedenti (61%) ha un'età compresa tra i 35 e i 54 anni e circa il 69% ha

figli. Le analisi mostrano l'elevata vulnerabilità economica delle donne richiedenti: circa il 50% di loro non figura negli archivi INPS, suggerendo una probabile disoccupazione, mentre le occupate spesso ricoprono posizioni precarie con una retribuzione media annua di circa 8 mila euro.

Ancora più evidente è il ruolo dell'Istituto nel momento dell'uscita dell'individuo dal mercato del lavoro per raggiungimento dell'età pensionistica, in quanto esso rappresenta storicamente la principale organizzazione previdenziale del nostro paese. Nelle analisi dei dati si mostra come nel 2023 il numero di pensionati sia rimasto sostanzialmente stabile, intorno ai 16 milioni, con una spesa di poco meno di 347 miliardi di euro. Tuttavia, lo scenario demografico attuale, caratterizzato dall'aumento dell'età media della popolazione, dal calo della fecondità e dalla riduzione della popolazione in età lavorativa, non compensati dall'immigrazione, sta determinando un peggioramento del rapporto tra pensionati e contribuenti. Questo processo di invecchiamento, comune agli altri Stati membri dell'Unione europea, influenza negativamente la sostenibilità economica di quasi tutti i sistemi previdenziali, soprattutto laddove l'incidenza della spesa pensionistica rispetto al prodotto interno lordo (PIL) è elevata.

Spostandoci in un contesto di confronto rispetto all'Unione europea, nel 2021, ultimo anno per cui sono disponibili dati comparabili, la spesa previdenziale italiana ha raggiunto il 16,3% del PIL, un livello superato solo dalla Grecia e nettamente superiore alla media europea del 12,9%. Questo dato dipende da due fattori principali. Innanzitutto, l'età effettiva di accesso alla pensione di vecchiaia in Italia rimane relativamente bassa, nonostante l'età legale sia fissata a 67 anni, a causa dell'esistenza di numerosi canali di uscita anticipata dal mercato del lavoro, quali Opzione donna e le Quote. Inoltre, le pensioni italiane sono mediamente generose, con un tasso di sostituzione rispetto all'ultima retribuzione percepita prima del pensionamento che è tra i più alti nell'UE, superando la media europea di quasi 15 punti percentuali.

In un sistema finanziario di gestione a ripartizione pura, la garanzia della sostenibilità del sistema pensionistico va ricercata nell'allargamento della base contributiva, dovuto all'incremento del numero dei contribuenti e dell'importo medio della loro retribuzione. Sembra, questa, una delle possibili soluzioni considerato che i requisiti di accesso alla pensione non sono ulteriormente incrementabili (in quanto, tra l'altro, già ancorati ad un meccanismo di adeguamento automatico alla variazione della speranza di vita ogni due anni) e che il sistema di calcolo contributivo sta progressivamente entrando a regime con pensioni caratterizzate da una quota contributiva sempre più elevata. In questo ambito, spetta all'INPS il ruolo centrale nel garantire il funzionamento dell'intero sistema previdenziale. Il bilancio dell'Istituto è, infatti, il secondo per dimensione del volume dei flussi finanziari amministrati, all'interno del bilancio delle Amministrazioni pubbliche, dopo lo Stato. Per comprendere l'importanza della spesa pensionistica nel più ampio discorso della sostenibilità delle finanze pubbliche occorre ricordare come la fiscalità generale intervenga ogni anno a sostegno del sistema previdenziale con un contributo di quasi 164 miliardi di euro di trasferimenti dalla fiscalità generale (in crescita del 3,3% rispetto all'anno 2022).

Rispetto al 2022, l'importo lordo mensile medio delle pensioni è aumentato del 7,1%, in parte a causa della perequazione. Gli importi medi più elevati si registrano al Nord e nel Lazio, mentre i più bassi in Calabria e nel resto del Mezzogiorno. Il 96% dei pensionati italiani

riceve almeno una prestazione dall'INPS, con oltre la metà della spesa destinata a pensioni di anzianità o anticipate. Le prestazioni assistenziali rappresentano l'8% del totale. Nel 2023, le nuove prestazioni previdenziali sono diminuite del 4,7%, principalmente a causa della riduzione delle pensioni anticipate (-15,5%) legata all'inasprimento dei requisiti di Quota 100. Al contrario, le prestazioni assistenziali sono aumentate del 5,7%. Le regioni del Nord (esclusa la Liguria) e la Toscana hanno beneficiato della maggior parte delle nuove pensioni previdenziali. Le prestazioni assistenziali, come le invalidità civili, sono predominanti in Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Per quanto riguarda il genere, gli uomini ricevono più prestazioni previdenziali rispetto alle donne, che beneficiano maggiormente di pensioni e assegni sociali e trattamenti di invalidità civile. I divari negli importi medi delle pensioni sono più pronunciati nelle regioni con importi medi più elevati, come Veneto, Trentino-Alto Adige, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia, dove le donne percepiscono il 30% in meno rispetto agli uomini. I divari più contenuti si riscontrano invece in Calabria, Sardegna e Campania.

L'invecchiamento demografico è una realtà in atto da molti anni e con conseguenze strutturali visibili da tempo. Tale processo pone le basi per lo sviluppo di una nuova economia che risponde direttamente o indirettamente ai bisogni dei cittadini "senior" e comprende tutte le attività e i settori economici che coinvolgono o si rivolgono agli anziani e include non solo i servizi sociosanitari, ma anche lo svago e il turismo, la mobilità, i prodotti di consumo, la cultura e la formazione, l'occupazione e la finanza. Al 1° gennaio 2023, il tasso di dipendenza, ossia il rapporto tra soggeti in età non attiva e popolazione in età lavorativa, è risultato pari a 57,4, un livello significativamente superiore al valore soglia di 50 oltre il quale si registrano situazioni di squilibrio generazionale. Secondo dati recenti, la fascia di popolazione che possiamo definire *silver* dispone di un reddito più elevato, rispetto alle altre, che si è mantenuto stabile negli anni della crisi economica. Questi soggetti si contraddistinguono per una condizione economica migliore rispetto alle altre fasce d'età sia per una minore propensione alla spesa (quantomeno in relazione alle attività quotidiane), ma soprattutto per i frutti di una vita di lavoro, di risparmi e investimenti che quindi assumono una rilevante consistenza.

Il processo di invecchiamento demografico impone anche una riflessione sull'occupabilità dei lavoratori anziani che dipende dal bagaglio di conoscenze ed esperienze accumulate nel corso della vita lavorativa.

Dal confronto delle carriere di un campione di lavoratori con più di 57 anni con quelle di lavoratori simili di età compresa tra i 51 e 57 anni, interessati da licenziamenti collettivi, emerge che per quelli con più di 57 anni la probabilità di restare attaccati al mercato del lavoro è più bassa degli altri. Questo, anche in ragione della maturazione dei requisiti di pensione successivamente al licenziamento, da parte dei lavoratori di 57 anni. Tuttavia, dall'analisi emerge che una quota significativa di lavoratori e lavoratrici anziani è esposta al rischio di assenza di coperture assicurative a seguito di uno shock di disoccupazione. Ciò evidenzia l'opportunità di potenziare i percorsi di formazione e aggiornamento professionale durante l'arco di tutta la carriera lavorativa, ponendo in essere attività di costante monitoraggio (e dunque tutela) dei rischi legati alla salute ed alla disoccupazione, soprattutto per gli individui anziani con carriere lavorative più frammentarie. Nella gestione di questo complesso sistema di tutele sociali che accompagna costantemente il cittadino nelle varie fasi

della propria vita, l'INPS ha sempre adottato un approccio innovativo che ha coinvolto trasformazioni organizzative e tecnologiche per adempiere sempre più efficacemente ed efficientemente ai compiti assegnati. L'INPS è istituzionalmente deputato a trasformare le politiche di welfare in servizi e si impegna costantemente per disegnarli così da renderli più accessibili e personalizzati, anche attraverso l'utilizzo di nuovi strumenti digitali, in un'ottica di miglioramento della qualità della vita dei cittadini. L'impegno non riguarda solo il processo continuo di miglioramento della qualità dei servizi, ma anche di monitoraggio per assicurare il rispetto dei principi della legalità.

L'implementazione di controlli e processi di verifica puntuale sulla corretta erogazione delle prestazioni è uno dei cardini dell'azione amministrativa dell'INPS. Il riconoscimento del diritto a percepire un trattamento deve avvenire a favore di chi effettivamente ne ha i requisiti: si tratta non solo di un tema di legalità, ma anche di una corretta gestione delle risorse finanziarie a sostegno del sistema di welfare che, come noto, sono spesso scarse, tanto da dare vita alle fattispecie dei diritti sociali finanziariamente condizionati. Un esempio recente è l'impegno dell'Istituto nell'attuazione del PNRR, con progetti orientati alla digitalizzazione, al rinnovamento tecnologico delle infrastrutture e alla diffusione delle competenze digitali e improntato ai principi di proattività, sostenibilità, immediatezza, efficienza, accessibilità, affidabilità, trasparenza e comunicazione efficace.

L'azione dell'Istituto, attuata costantemente in chiave antropocentrica, è un esempio concreto di buone pratiche, non solo nel continuo miglioramento dei servizi per gli utenti esterni, ma anche per quelli interni che beneficiano di percorsi di formazione e modelli organizzativi di gestione sempre più orientati al benessere delle persone. Tra gli obiettivi futuri dell'INPS vi è quello di promuovere un "welfare generativo" che vada oltre la semplice gestione assistenziale delle risorse. L'intento è di personalizzare le prestazioni in base alle diverse esigenze del ciclo di vita delle persone. Questo approccio, perseguito già in parte con l'esperienza mutualistica delle prestazioni a carico della Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali, mira a creare un sistema capace di rispondere efficacemente ai nuovi bisogni di welfare, prestando particolare attenzione alle necessità specifiche di giovani, coppie, famiglie con e senza bambini, anziani, lavoratori dipendenti e autonomi, donne e persone con disabilità. Un ruolo fondamentale in questo processo può essere svolto dal progresso tecnologico e dallo sviluppo dell'intelligenza artificiale, che hanno il potenziale di migliorare significativamente l'efficienza e la fruibilità dei servizi offerti.

Lo scopo del presente Rapporto è, pertanto, quello di esaminare i principali aspetti della previdenza sociale e del mercato del lavoro in Italia, di provare, qualora possibile, a valutare l'impatto delle politiche sociali e di prospettare soluzioni migliorative.

Il Rapporto è organizzato come segue. Il Capitolo 1 esamina le tendenze attuali degli occupati, degli assicurati e delle imprese, approfondendo le dinamiche del mercato del lavoro italiano. Vengono evidenziate le sfide e le opportunità per i lavoratori italiani, fornendo un quadro dettagliato della situazione attuale. Il Capitolo 2 analizza le politiche per il mercato del lavoro, distinguendo tra politiche passive, come le indennità di disoccupazione, e politiche attive, come i programmi di formazione e riqualificazione professionale. Viene valutata l'efficacia delle misure adottate e proposti possibili miglioramenti per ottimizzarne l'impatto. Il Capitolo 3 è dedicato alle principali misure di supporto alle famiglie previste dalla legislazio-

ne italiana e gestite dall'INPS. Sono esaminate varie forme di sostegno, tra cui l'AUU, i congedi parentali, il Bonus Asilo Nido e l'ADI. Questa sezione illustra l'impatto di queste misure sul comportamento delle famiglie italiane. Il Capitolo 4 si concentra sulle dinamiche del sistema pensionistico italiano, analizzando la composizione della spesa pensionistica e i diversi canali di accesso alle pensioni. Infine, il Capitolo 5 descrive come l'Istituto, pilastro del sistema di protezione sociale italiano, operi per garantire un supporto efficace e continuativo ai lavoratori e alle famiglie italiani e un'efficiente gestione delle prestazioni sociali, orientata alla promozione del benessere dei cittadini e al presidio della legalità.

INDICE

1. IL MERCATO DEL LAVORO Lavoratori e imprese **23**

1.1 PRINCIPALI INDICATORI SULL'OCCUPAZIONE E ANDAMENTO DEMOGRAFICO **25**

1.2 ASSICURATI INPS E CONTRIBUTI. IL QUADRO GENERALE 2023 29
1.2.1 Gli assicurati INPS 29
1.2.1.1 Intensità di lavoro, territorio, posizione professionale principale 29
1.2.1.2 Focus demografico: le condizioni dei giovani 33
1.2.1.3 I flussi di assicurati: caratteristiche degli entrati e degli usciti 42
BOX 1 Contratti temporanei, conseguenze permanenti **47**
1.2.2 Redditi, contributi sociali, agevolazioni 50
1.2.2.1 Dinamiche e determinanti 50
1.2.2.2 Il quadro riepilogativo delle agevolazioni contributive 55
1.2.2.3 I principali incentivi alle assunzioni 57
1.2.2.4 La riduzione dell'aliquota IVS per il lavoratore 61

1.3 DATORI DI LAVORO **64**
1.3.1 Imprese, aziende, posizioni lavorative 64

1.4 LAVORATORI DIPENDENTI **71**
1.4.1 Occupati, part time, dimissioni e licenziamenti 71
1.4.2 Dinamica 2019-2023 delle retribuzioni annuali di fatto 80
1.4.2.1 Dati generali, confronto con l'inflazione 80
1.4.2.2 Dinamica delle retribuzioni lorde per tipologia contrattuale, settore economico, caratteristiche anagrafiche 87
1.4.3 Approfondimenti: le retribuzioni di ottobre, dal 2021 al 2023 94
1.4.4 Gli operai agricoli 98
1.4.5 I lavoratori domestici 101

1.5 LAVORATORI AUTONOMI **106**
1.5.1 Artigiani, commercianti, agricoli 106

1.6 TRA LAVORO DIPENDENTE E LAVORO AUTONOMO: GLI ISCRITTI ALLA GESTIONE SEPARATA **107**
1.6.1 Dinamica di professionisti e collaboratori 107
1.6.2 Analisi longitudinale di una coorte di collaboratori 110
BOX 2 L'impatto della rete ferroviaria ad alta velocità sulle imprese e sul mercato del lavoro **113**
Infografica Capitolo 1 **118**

2. LE POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO 123
Ammortizzatori sociali e politiche attive

2.1 L'EVOLUZIONE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI 126

2.2 GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN CASO DI CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO 130
2.2.1 Le tutele per la disoccupazione per i lavoratori subordinati 130
2.2.1.1 La NASpI: requisiti, bilancio economico, beneficiari ed esiti 130
2.2.1.2 NASpI e lavoro 139
BOX 1 Maggiore generosità delle prestazioni: modifiche al tasso di décalage 144
2.2.1.3 Disoccupazione agricola 150
2.2.2 Le tutele per la disoccupazione per i lavoratori parasubordinati ed autonomi 152
2.2.2.1 La DIS-COLL 153
2.2.2.2 Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale (ISCRO) 154
2.2.2.3 Le tutele per la disoccupazione per i lavoratori dello spettacolo: dall'ALAS all'indennità di discontinuità 156

2.3 GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO: LE INTEGRAZIONI SALARIALI 158
2.3.1 La Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria e la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria: beneficiari e aspetti finanziari 163
2.3.2 La Cassa Integrazione Salariale per gli Operai Agricoli (CISOA) 167

2.4 I FONDI DI SOLIDARIETÀ: BILATERALI, ALTERNATIVI E IL FONDO DI INTEGRAZIONE SALARIALE 168

2.5 ESTENSIONE DELLA PLATEA DEGLI AMMORTIZZATORI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO ED EFFETTIVO UTILIZZO DEI "NUOVI" ASSISTITI 173

2.6 LA SPESA PER LE POLITICHE PASSIVE: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE 176

2.7 LE POLITICHE ATTIVE 177
2.7.1 La condizionalità negli strumenti di sostegno al reddito 180
2.7.2 Il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) 182
2.7.3 Il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) 187

2.8 L'ASSICURAZIONE PER MALATTIA 189
2.8.1 Un quadro di insieme della malattia in Italia 191
2.8.2 La malattia nel settore privato non agricolo: differenze di genere e in relazione alla genitorialità 194
Infografica Capitolo 2 198

3. LE MISURE DI SUPPORTO ALLE FAMIGLIE 203
Beneficiari, tasso di utilizzo e impatti

3.1 GENITORIALITÀ E RISULTATI LAVORATIVI DI UOMINI E DONNE 206
3.1.1 Lavoratori e lavoratrici con e senza figli a confronto 207
3.1.2 L'impatto della genitorialità sui risultati lavorativi di madri e padri 212
BOX 1 Gli effetti della maternità sui flussi in entrata e in uscita dall'occupazione 218

3.2 L'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE 221
3.2.1 Analisi *take-up* nel 2023 e comparazione con anno precedente 223
3.2.2 I beneficiari AUU che hanno fruito della maggiorazione per genitori entrambi lavoratori 225

3.3 CONGEDO PARENTALE E CONGEDO DI PATERNITÀ 229
3.3.1 L'uso del congedo parentale alla luce delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2023 229
3.3.2 L'uso del congedo di paternità 232
3.3.2.1 Durata del congedo di paternità e suo utilizzo 233
3.3.2.2 Influenza dell'uso del congedo di paternità sull'uso del congedo parentale da parte dei padri 236
BOX 2 L'impatto delle chiusure scolastiche sull'offerta lavorativa dei genitori 238

3.4 BONUS ASILO NIDO 242

3.5 L'USO DEI PERMESSI RETRIBUITI EX LEGGE 104 DEL1992 247
3.5.1 L'uso dei permessi a favore dei lavoratori con figli o familiari in condizione di disabilità grave 248
3.5.2 I richiedenti l'uso congiunto di permessi per Legge 104 del 1992 per uno stesso familiare in condizione di disabilità grave 251
BOX 3 Le prestazioni familiari: il caso francese 254

3.6 IL REDDITO DI LIBERTÀ 258

3.7 UN'ANALISI PRELIMINARE DELL'ASSEGNO DI INCLUSIONE 262
3.7.1 Una descrizione dei nuclei percettori 264
3.7.2 Dal Reddito/Pensione di Cittadinanza all'Assegno d'Inclusione 266
3.7.3 Incidenza dell'ADI a livello territoriale e caratteristiche socio-economiche locali 269
3.7.4 Le domande respinte 272
Infografica Capitolo 3 276

4. PENSIONI E PENSIONATI 281
La transizione dal mercato del lavoro alla pensione

4.1 EQUILIBRIO PREVIDENZIALE E INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE. UNA QUESTIONE NON SOLO ITALIANA 284

4.2 PENSIONI INPS VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2023 E LIQUIDATE NEL 2023 E PENSIONATI INPS AL 31 DICEMBRE 2023 292

4.3 GLI STRUMENTI DI ANTICIPO PENSIONISTICO 300

4.4 GLI STRUMENTI DI ACCOMPAGNAMENTO ALLA PENSIONE 305
4.4.1 I contratti di espansione 307
4.4.2 L'APE sociale 314
BOX 1 L'indennizzo per i commercianti che cessano l'attività 322

4.5 L'OCCUPABILITÀ DEI LAVORATORI ANZIANI 324
BOX 2 Gli effetti del lutto sulla mortalità in Italia 330
BOX 3 Effetti inattesi della riforma Monti-Fornero 336
Infografica Capitolo 4 340

5. INPS PER LA COLLETTIVITÀ 345
Innovazione e valore pubblico

5.1 UN'INNOVATIVA GESTIONE DELLE PERSONE 347
5.1.1 L'evoluzione del ruolo del dipendente INPS 347
5.1.2 Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance Individuale 351
5.1.3 Formazione e sviluppo delle risorse umane 353
5.1.4 Parità di genere 355
BOX 1 Il sistema nazionale sulla certificazione della parità di genere 357
5.1.5 Inclusione delle persone con disabilità 358
5.1.6 Il Fondo Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali per i dipendenti pubblici 359

5.2 NUOVE TECNOLOGIE, TRASFORMAZIONE DIGITALE, INTEROPERABILITÀ 361
5.2.1 L'INPS e l'Intelligenza Artificiale 361
5.2.2 Gli impatti dei progetti del PNRR 363
5.2.3 L'INPS e l'interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni: l'esempio del SIISL 366
5.2.4 Digitalizzazione della gestione dei rapporti con gli Istituti di Patronato e gli altri intermediari 367

5.3 L'INPS E GLI UTENTI 369
5.3.1 Sistema multicanale di contatto e ascolto degli utenti 369
5.3.2 L'uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale: raccordo tra centro e sedi locali e organizzazione per poli 371

5.4 L'INPS E IL MERCATO 374
5.4.1 L'INPS e i fornitori: il principio di fiducia 374
5.4.2 Il patrimonio immobiliare e mobiliare dell'INPS 377

5.5 IL PRESIDIO DELLA LEGALITÀ 381

5.6 LA MISURAZIONE DEL VALORE PUBBLICO 387

5.7 L'azione dell'INPS attraverso i suoi bilanci 390
5.7.1 Quadro di sintesi dei dati di bilancio 390
5.7.2 Gestione finanziaria di competenza 392
5.7.3 Entrate contributive 392
5.7.4 Trasferimenti dal Bilancio dello Stato e delle Regioni 393
5.7.5 Prestazioni istituzionali 393
5.7.6 Conto economico - Il risultato di esercizio 395
5.7.7 Stato patrimoniale 396
Infografica Capitolo 5 398

01

IL MERCATO DEL LAVORO
Lavoratori e imprese

Il mercato del lavoro italiano ha mostrato una decisa uscita dalla crisi dovuta alla pandemia da COVID-19: progressivo e costante aumento del numero di occupati dall'inizio del 2021; variazione positiva delle settimane lavorate; riduzione degli indici di ricorso alla cassa integrazione. Più in chiaroscuro l'andamento delle retribuzioni, che non hanno tenuto il passo dell'inflazione.

Alla crescita del numero di occupati (23 milioni alla vigilia della crisi pandemica, poi un milione in meno durante il primo eccezionale lockdown del 2020, quindi quasi 24 milioni a maggio 2024) fa da contraltare la continua decrescita della popolazione in età lavorativa (15-64 anni), come conseguenza dello scenario demografico corrente. Inoltre, è da segnalare che la quota di lavoratori dipendenti con contratti temporanei, sul totale dei lavoratori dipendenti, è scesa dal 16,7% (vigilia della crisi pandemica) al 15,3% (maggio 2024). Restano intatte alcune criticità, tra cui un gender gap decisamente più elevato rispetto ad altri Paesi europei come Spagna, Francia e Germania. L'esposizione prosegue con un quadro d'insieme sugli assicurati dell'INPS, basato sui dati amministrativi. Rispetto all'anno precedente, che già di per sé era in aumento rispetto al 2019 (anno che nell'intero Capitolo è utilizzato come punto di riferimento pre-pandemia), è aumentato sia il numero di assicurati (+311 mila), sia il numero medio di settimane lavorate (43,1 vs 43,0). Sono cresciuti gli assicurati con una sola posizione, mentre sono scesi quelli con due o più posizioni. Sono soprattutto aumentati i dipendenti privati, mentre il lavoro autonomo ha registrato, nel complesso, l'ennesimo ridimensionamento.

Viene dedicato un focus demografico agli assicurati fino a 34 anni di età, che dal 2019 al 2023 sono aumentati di 557 mila unità: la crescita si è avuta in particolare tra i 18 e i 28 anni per il settore dipendente privato, nelle età successive per il settore dipendente pubblico. La variazione tra il 2019 e il 2023, inoltre, è maggiore per gli uomini (+327 mila, +8,9%) che per le donne (+230 mila, +8,4%), ma con delle differenze rilevanti per fasce d'età. Conclude l'analisi sugli assicurati un Box in cui si espongono i risultati di alcuni studi sulle conseguenze permanenti dei contratti temporanei.

Hanno collaborato alle analisi e alla stesura del presente Capitolo: Leda Accosta, Bruno Anastasia, Samuel Bentolila (CEMFI), Saverio Bombelli, Anna Bottasso (Università di Genova), Massimiliano Bratti (Università di Milano), Maurizio Conti (Università di Genova), Maria De Paola, Cristina De Paolis, Carla Di Giacomo, Elisabetta Di Tommaso, Massimiliano Dini, Rosanna Franchini, Cesarina Garau, Marco Giovannini, Agata Maida (Università di Milano), Ivan Lagrosa (CEMFI), Matteo Sartori (Banca d'Italia), Eduardo Tripodi, Paola Trombetti.

Viene, poi, dato conto della rilevante crescita dei contributi sociali che, al lordo delle agevolazioni, nel 2023 sono risultati pari a 248,5 miliardi di euro (+5,2% rispetto al 2022, +15,0% rispetto al 2021). Similmente la crescita delle agevolazioni (sgravi e sottocontribuzioni): ammontavano a circa 20 miliardi di euro nel 2021, sono salite a quasi 24 miliardi nel 2022 ed infine hanno comportato un costo di 32 miliardi nel 2023. Alle agevolazioni è dedicata un'approfondita analisi di dettaglio.

Terminata l'analisi su assicurati e contributi si passa ai datori di lavoro dipendente privato (escluso il lavoro domestico e il lavoro agricolo). Le imprese italiane che nel 2023 hanno avuto almeno un dipendente sono state 1,66 milioni e il numero medio di dipendenti per ciascuna impresa è stato di 9,2 (differenziato in base all'aera geografica: 11,4 dipendenti in media al Nord, 9,6 al Centro e 5,7 al Sud). Il numero totale di posizioni lavorative tra il 2022 e il 2023 è cresciuto di +0,4 milioni. Tale variazione è analizzata distinguendo tra i settori economici e tra le aziende in crescita o meno.

Il lavoro dipendente in Italia rappresenta quasi l'80% dell'occupazione complessiva. Netta e decisa, negli anni recenti, la crescita dei dipendenti privati a tempo indeterminato. In leggera flessione l'incidenza del *part time* (in Italia, secondo l'ISTAT, poco meno di 18 occupati su 100 sono a tempo parziale, dato in linea con la media UE 27). I lavoratori dipendenti con età fino a 34 anni rappresentano, considerati puntualmente per denuncia mensile individuale e nel mese di dicembre 2023, il 30% nel settore privato e il 13% nel settore pubblico. L'analisi dei tassi di *worker turnover* riflette e sintetizza sia i cambiamenti dovuti all'evoluzione demografica, sia al ciclo economico, sia alle modifiche culturali, sociali e individuali, di propensione a una maggiore mobilità lavorativa. Utilizzata insieme ai dati su dimissioni, licenziamenti, ricollocazioni, permette di puntualizzare alcune questioni legate al cosiddetto fenomeno della *Great Resignation*. Infine, è proposta una disamina delle retribuzioni annuali di fatto dei lavoratori dipendenti. La retribuzione media annua pro capite nel 2023 risulta pari a 25.789 euro (+6,8% rispetto al 2019). Tale dato deve però essere necessariamente riferito sia alla continuità lavorativa nell'anno sia alla tipologia oraria del contratto. Infatti, per i dipendenti *full year full time* (FYFT) la retribuzione media annua nel 2023 è pari a 39.176 euro e rispetto al 2019 l'incremento è del 6,6%; per i lavoratori *full year part time* (FYPT) la retribuzione media annua è pari a 17.966 euro, con un incremento rispetto al 2019 del 6,8%. I dipendenti che hanno lavorato solo per una parte dell'anno (*part year*) hanno retribuzioni medie chiaramente inferiori, al contempo evidenziando variazioni positive maggiori rispetto al 2019. In ogni caso, la variazione nominale delle retribuzioni è decisamente inferiore a quella dell'inflazione, che tra il 2019 e il 2023 è collocabile attorno al 15-17%. La parte finale dell'analisi delle retribuzioni propone una prima introduzione alle numerose e complesse questioni metodologiche che occorre tenere presenti quando dalle retribuzioni giornaliere (ricavate da quelle annuali in base alle giornate) si intende determinare le retribuzioni orarie. Al lavoro agricolo dipendente (OTI/OTD) e al lavoro domestico che, come d'uso nel Rapporto Annuale sono tenuti distinti dal lavoro dipendente privato cosiddetto extra-agricolo, sono dedicate le analisi conclusive sul lavoro dipendente. In particolare, per il lavoro domestico, si dà conto sia della crescita registrata fino al 2021 (picco di 974 mila lavoratori), collegandola agli effetti prodotti dalla regolarizzazione implicita dovuta al lockdown e dalla regolarizzazione esplicita introdotta dal decreto rilancio del 2020, sia della doppia flessione del 2022 (902 mila lavoratori) e del 2023 (834 mila), in particolare per la componente straniera (oramai stabilmente sotto il 70%).

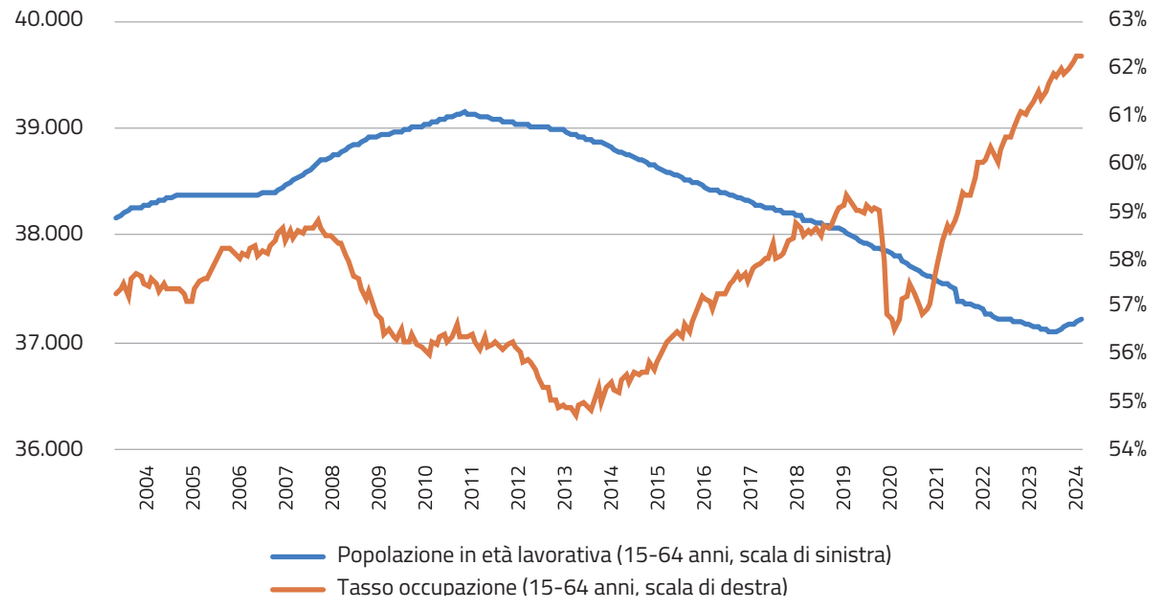
Il lavoro autonomo "classico" manifesta da anni un trend decrescente. Artigiani, commercianti e lavoratori autonomi agricoli diminuiscono costantemente in numerosità. Il declino è soprattutto mar-

cato nella componente degli italiani e dei giovani. In continuo aumento, invece, è il numero di iscritti contribuenti alla Gestione Separata, tra cui rientrano gli amministratori (il gruppo più numeroso, 613 mila nel 2023), l'eterogeneo insieme dei collaboratori, i medici specializzandi, i venditori a domicilio, i professionisti (senza cassa ordinistica). Proprio i professionisti registrano numeri significativi: erano meno di 200 mila fino al 2004, hanno raggiunto i 300 mila nel 2013, nel 2023 sfiorano quota 500 mila. Ad alcuni macro-gruppi di questa collettività molto differenziata, è dedicata un'analisi di tipo longitudinale, successiva al cosiddetto "Jobs Act", allo scopo di verificare la permanenza nella Gestione Separata lungo un arco temporale (7 anni) al tempo stesso sufficientemente lungo ma esente da grandi cambiamenti normativi. In tale arco temporale, su 100 contribuenti, 48 permangono nella gestione, 52 escono. Indicatori di una permanenza breve sono la giovane età, l'essere donna, il Paese di nascita estero.

1.1 PRINCIPALI INDICATORI SULL'OCCUPAZIONE E ANDAMENTO DEMOGRAFICO

La popolazione in età lavorativa (15-64 anni), che era pari a 38,2 milioni a inizio 2004, ha raggiunto un massimo di 39,1 milioni nel 2011 e nei primi mesi del 2024 è attorno a 37,2 milioni (Grafico 1.1). Nel periodo in esame il tasso di occupazione ha segnato il minimo a settembre 2013 (54,7%), ad aprile 2024 ha registrato il massimo (62,3%).

Grafico 1.1 - Popolazione in età lavorativa e tasso di occupazione. Periodo gennaio 2004 - maggio 2024
(Popolazione in migliaia, tasso in percentuale)



Fonte: ISTAT, dati mensili destagionalizzati, rilevazione sulle forze di lavoro, 2 luglio 2024.

Tra febbraio 2020 e maggio 2024 il numero di occupati è aumentato di 912 mila unità

Come già osservato[1], il recupero del mercato del lavoro dopo la crisi pandemica è stato veloce e consistente. Malgrado un decremento di 652 mila unità della popolazione in età lavorativa tra febbraio 2020 (vigilia della crisi pandemica) e maggio 2024 (ultimo mese di osservazione disponibile alla data di chiusura del presente Rapporto), il numero di occupati è aumentato di 912 mila unità, e il tasso di occupazione è passato da 59,0% a 62,2% (Tabella 1.1), esito di una variazione dei tassi di occupazione maschile e femminile rispettivamente pari a +2,8 e +3,5 punti percentuali. Inoltre, sempre confrontando febbraio 2020 con maggio 2024, è da segnalare che la quota di lavoratori dipendenti con contratti temporanei, sul totale dei lavoratori dipendenti, è scesa da 16,7% a 15,3%.

Il numero di lavoratori autonomi a maggio 2024 è pari a 5,089 milioni, con un'incidenza sul totale degli occupati pari al 21,2%. Come noto, tale incidenza registra una tendenza di decrescita di lungo periodo, anche se resta circa 7 punti sopra la media europea.

Tabella 1.1 - Popolazione in età lavorativa, forze di lavoro, occupati e disoccupati in Italia. Numerosità, principali indicatori

	Inizio serie storica forze lavoro	Picco prima della doppia crisi finanziaria	Limite inferiore doppia crisi finanziaria	Boom lavoro a termine*	Vigilia crisi pandemica	Limite inferiore primo lockdown	Ultimo dato disponibile
Numerosità (valori in migliaia)	Gennaio 2004	Aprile 2008	Settembre 2013	Maggio 2018	Febbraio 2020	Giugno 2020	Maggio 2024
Popolazione 15-64 anni	38.174	38.670	38.933	38.190	37.879	37.814	37.227
Forze di lavoro	24.221	24.850	24.874	25.807	25.440	24.349	25.707
Occupati	22.211	23.150	21.752	23.073	23.042	22.024	23.954
Dipendenti	15.963	17.188	16.379	17.814	17.853	17.021	18.865
-permanenti	14.160	14.801	14.271	14.771	14.880	14.536	15.986
-a termine	1.803	2.386	2.108	3.043	2.973	2.485	2.879
Indipendenti	6.248	5.962	5.372	5.259	5.189	5.003	5.089
Persone in cerca di occupazione	2.010	1.700	3.123	2.734	2.398	2.326	1.753
Principali indicatori (valori in punti percentuali)							
Tasso di occupazione 15-64 anni	57,3	58,8	54,7	58,7	59,0	56,5	62,2
Tasso di occupazione maschile 15-64 anni	69,6	70,1	63,7	67,7	68,1	65,8	70,9
Tasso di occupazione femminile 15-64 anni	45,2	47,7	45,9	49,8	50,0	47,3	53,5

[1] Cfr. XXII Rapporto Annuale INPS, p. 34.

	Inizio serie storica forze lavoro	Picco prima della doppia crisi finanziaria	Limite inferiore doppia crisi finanziaria	Boom lavoro a termine*	Vigilia crisi pandemica	Limite inferiore primo lockdown	Ultimo dato disponibile
	Gennaio 2004	Aprile 2008	Settembre 2013	Maggio 2018	Febbraio 2020	Giugno 2020	Maggio 2024
% dipendenti a termine sul totale dipendenti	11,3	13,9	12,9	17,1	16,7	14,6	15,3
% indipendenti sul totale occupati	28,1	25,8	24,7	22,8	22,5	22,7	21,2
Tasso di disoccupazione	8,3	6,9	12,6	10,6	9,5	9,6	6,8

** Qui identificato convenzionalmente in maggio 2018, primo mese in cui la quota di dipendenti a termine ha superato il 17%.*
Fonte: ISTAT, dati destagionalizzati, rilevazione sulle forze di lavoro, 2 luglio 2024.

Restano intatte alcune criticità importanti.

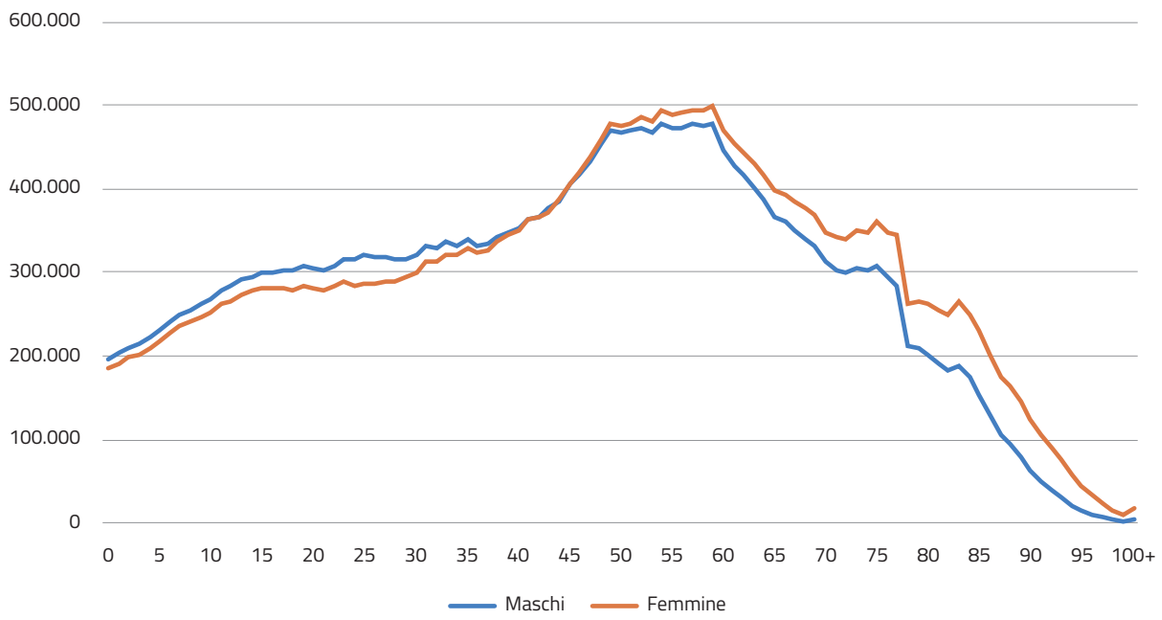
La più rilevante è quella dovuta all'invecchiamento della popolazione e al persistente decremento della natalità: il 2023 ha fatto registrare l'ennesimo minimo storico in termini di nascite. Nonostante una riduzione dell'8% dei decessi rispetto al 2022, il saldo naturale della popolazione resta fortemente negativo. Negli ultimi anni si è, inoltre, ridotto l'effetto positivo che la popolazione straniera ha esercitato sulle nascite a partire dai primi anni Duemila[2].

La crescita del numero di occupati negli ultimi venti anni ha seguito l'invecchiamento della popolazione. La quota di occupati con almeno 50 anni di età era pari a 21,5% a inizio 2004, ha superato il 30% nel 2013, attualmente è del 40%.

La composizione per età della popolazione residente è motivo di preoccupazione per il futuro. Ci sono 13,9 milioni di persone di età 50-64 anni e 7,2 milioni di età 0-14 anni (Grafico 1.2) il che significa che, salvo variazioni nei trend migratori, per ogni due soggetti che usciranno dalla fascia di età lavorativa ci sarà un solo soggetto che entrerà.

[2] ISTAT, Rapporto Annuale 2024.

Grafico 1.2 - Popolazione residente al 1° gennaio 2024 per sesso ed età
(Valori assoluti)



Fonte: ISTAT Popolazione residente al 1° gennaio 2024.

Il differenziale per aree geografiche del tasso di occupazione resta elevato. Nel Nord si hanno valori superiori di 3-4 punti percentuali rispetto al Centro e di circa 20 punti rispetto alle regioni meridionali. A livello di singole regioni, per esempio, il differenziale tra Lombardia e Sicilia è di 25 punti, quello tra il Trentino - Alto Adige e la Campania di 28 punti.

Nonostante i progressi degli ultimi anni del tasso di occupazione, il differenziale tra l'Italia e la media dei Paesi dell'area Euro rimane negativo e costantemente attorno a 8-9 punti percentuali. In particolare, nel 2023, è pari a circa -16 punti rispetto alla Germania, -7 rispetto alla Francia, -4 rispetto alla Spagna.

Su questi differenziali pesano gli elevati valori del gender gap italiano: il tasso di occupazione degli uomini supera, infatti, il 70%, mentre quello delle donne si ferma sopra il 53%. Una distanza di 17 punti percentuali, molto più ampia di quella delle altre principali economie europee.

L'Italia mostra, inoltre, un ritardo significativo nell'occupazione giovanile. Il tasso di occupazione nella fascia di età 15-29 scende, infatti, sotto il 35%, circa 15 punti percentuali meno di Francia e quasi 30 meno della Germania. Oltre ad una minore occupazione, i giovani italiani mostrano anche un minore coinvolgimento nei processi formativi. Il 16% dei giovani tra i 15 e i 29 anni né lavora né è inserito in percorsi di formazione, 4 punti percentuali più della Francia, 7 più della Germania.

1.2 ASSICURATI INPS E CONTRIBUTI. IL QUADRO GENERALE 2023

1.2.1 Gli assicurati INPS

1.2.1.1 Intensità di lavoro, territorio, posizione professionale principale

Nel 2023 gli assicurati INPS - vale a dire l'insieme di tutti i lavoratori, dipendenti e indipendenti, obbligati ai versamenti previdenziali[3] - (Tabella 1.2) sono risultati 26,6 milioni, oltre 300 mila in più rispetto al 2022 e oltre un milione in più rispetto al valore pre-pandemico (25,5 milioni nel 2019). La crescita del 2023 rispetto all'anno precedente è stata pari all'1,2%; quella del 2022 rispetto al 2021 era risultata del 2,1%.

Tabella 1.2 - Lavoratori assicurati INPS. Distribuzione per posizione lavorativa principale. Periodo 2019-2023

	Assicurati (migliaia)					**Numero medio di settimane lavorate**				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
TOTALE complessivo	**25.527**	**25.636**	**25.759**	**26.298**	**26.609**	**42,9**	**40,1**	**42,1**	**43,0**	**43,1**
di cui: con un'unica posizione	24.275	24.323	24.408	24.876	25.232	42,8	40,0	42,0	42,9	42,9
di cui: con più posizioni	1.252	1.313	1.351	1.422	1.377	45,0	43,4	44,9	45,6	45,9
Indipendenti	**4.923**	**5.334**	**4.939**	**4.901**	**4.833**	**47,6**	**44,2**	**47,5**	**47,9**	**47,8**
Artigiani	1.492	1.470	1.466	1.431	1.358	50,5	50,7	50,7	51,1	51,1
Commercianti	1.944	1.915	1.909	1.883	1.866	50,1	50,4	50,5	50,5	50,6
Agricoli autonomi	430	426	419	411	404	51,2	51,3	51,3	51,2	51,4
Gestione separata - Collaboratori	190	183	187	191	197	31,5	30,7	32,5	32,4	31,0
Gestione separata - Amministratori	390	392	402	418	432	42,2	41,8	42,5	42,9	43,3
Gestione separata - In formazione post-laurea	85	82	104	114	124	39,1	42,4	37,8	39,7	40,0

[3] L'insieme degli assicurati INPS presso tutte le varie gestioni previdenziali, al netto delle sovrapposizioni, rappresenta circa il 95% degli occupati regolari totali. Al di fuori del "perimetro INPS" restano due gruppi di lavoratori: i lavoratori esentati da contribuzioni a fini previdenziali (come ad es. gli stagisti retribuiti, pur non titolari di rapporto di lavoro, e i lavoratori autonomi occasionali per importi inferiori a 5.000 euro) e i professionisti iscritti alle Casse previdenziali degli Ordini professionali. Per la consistenza dei lavoratori esentati da contribuzioni non si dispone di dati aggiornati. Per i liberi professionisti, ISTAT fornisce una stima di 1,360 milioni, di cui 1,155 milioni senza dipendenti (media 2023 Rilevazione sulle forze di lavoro; per un'analisi dell'evoluzione del comparto fino al 2022 cfr. Osservatorio delle libere professioni, VIII Rapporto sulle libere professioni in Italia. Anno 2023, novembre 2023, in http://www.confprofessioni.eu). Molti liberi professionisti risultano comunque presenti tra gli assicurati INPS, o perché appartenenti a Ordini senza Cassa previdenziale - e quindi iscritti alla Gestione Separata - o perché titolari di altra posizione assicurativa (es. amministratori, membri di collegi sindacali, etc.). A seguito di elaborazioni condotte sul Casellario previdenziale si stima che il numero di liberi professionisti assenti nella platea di assicurati INPS sia pari a 800-900 mila unità.

	Assicurati (migliaia)					Numero medio di settimane lavorate				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Gestione separata - Altri	28	26	25	25	24	27,8	27,1	28,7	28,8	28,5
Gestione separata - Professionisti	324	342	366	398	395	37,4	35,7	36,7	38,4	38,3
Lav. occasionali*	40	498	59	30	34	18,9	9,4	16,9	22,2	21,7
Dipendenti	**20.604**	**20.302**	**20.820**	**21.397**	**21.775**	**41,8**	**39,1**	**40,8**	**41,9**	**42,0**
Dipendenti imprese private extra-agricole	15.455	14.886	15.382	16.096	16.544	41,6	38,2	40,5	41,8	42,0
Dipendenti pubblici	3.423	3.620	3.651	3.626	3.621	48,7	47,0	46,9	47,1	47,2
Colf e badanti	794	873	889	807	753	42,6	40,7	42,8	42,7	42,5
Operai agricoli	932	922	899	868	858	19,4	19,4	20,7	21,4	21,5

* *Lavoratori impiegati con contratti di prestazione occasionale (CPO) e con il libretto di famiglia (LF).*

L'intensità occupazionale - misurata dal numero medio di settimane lavorate[4], pari nel 2023 a 43,1 - risulta ancora aumentata: rispetto al 2020 - l'anno della pandemia - ogni assicurato ha lavorato mediamente tre settimane in più; il valore del 2023 è leggermente superiore anche a quello del 2019 (42,9).

La maggior parte (il 95%) è assicurata nel corso dell'anno presso un'unica gestione previdenziale[5]; il restante 5% - compresente, anche contemporaneamente, presso diverse gestioni previdenziali - è classificato sulla base della posizione principale nell'anno[6].

L'incremento degli assicurati è trainato da quello dei dipendenti, pari nel 2023 a 21,775 milioni, quasi 1,2 milioni in più rispetto al 2019, quando risultavano 20,6 milioni. Anche l'intensità occupazionale è leggermente cresciuta, salendo da una media di 41,8 settimane nel 2019 alle 42,0 del 2023. Tra i dipendenti la crescita continua, determinante per il risultato complessivo, è quella - sempre in termini di posizione principale - dei dipendenti delle imprese private dell'industria e del terziario (passati da 15,455 milioni nel 2019 a 16,544 milioni nel 2023) mentre un trend di riduzione è registrato per gli operai agricoli, scesi da 932 mila nel 2019 a 858 mila nel 2023.

---

[4] La settimana di lavoro è la dimensione temporale a cui sono state ricondotte le diverse unità di misura utilizzate (in genere i mesi per i lavoratori autonomi, per i parasubordinati e per lavoratori occasionali o a voucher; le giornate per i lavoratori dipendenti). Per i dipendenti del settore privato non agricolo e per i dipendenti pubblici l'informazione disponibile è la giornata effettivamente retribuita dai datori di lavoro (sono quindi esclusi i periodi in cui la copertura del reddito del lavoratore, anche in costanza di rapporto di lavoro, è assicurata da altri istituti quali Cassa Integrazione, malattia, maternità): è quindi sufficiente un solo giorno di lavoro retribuito perché a fini previdenziali si conteggi la settimana retribuita.

[5] Ciò non è sinonimo di stabilità occupazionale: un dipendente di impresa privata che nel corso dell'anno si sposta presso altra azienda privata risulta titolare di unica posizione previdenziale (presso il Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti), pur avendo cambiato datore di lavoro.

[6] La posizione principale, nel caso in cui un lavoratore abbia ricoperto (contemporaneamente o meno) nel corso del medesimo anno più posizioni tra quelle considerate, è la posizione nella quale ha percepito il reddito (o la retribuzione) maggiore.

Per i dipendenti pubblici si osserva una crescita del 6% nel 2020 (effetto della pandemia e degli interventi a sostegno della sanità) e successivamente un andamento sostanzialmente piatto. Per colf e badanti il *turning point* è segnato dalla registrazione prima e dallo sgonfiamento poi degli effetti della regolarizzazione varata nel 2020 e completata nel 2021: gli assicurati infatti crescono fino al 2021 per poi declinare, tanto che nel 2023 risultano di consistenza inferiore a quella del 2019 (753 mila contro 794 mila). Per quanto riguarda i lavoratori autonomi, per i quali nel complesso si registra un trend di riduzione (4,833 milioni nel 2023 contro i 4,923 milioni del 2019), occorre distinguere tre gruppi con dinamiche differenziate:

Tra il 2019 e il 2023 gli assicurati INPS sono aumentati da 25,5 a 26,6 milioni. Tale incremento è stato trainato dai dipendenti

a. le figure tradizionali - artigiani, commercianti e coltivatori diretti - accomunate da un continuo ridimensionamento, differenziate magari per l'intensità della tendenza (più consistente è il calo per gli artigiani che non per i commercianti) ma non certo per la direzione: nel 2019 rappresentavano quasi l'80% dei lavoratori indipendenti (3,865 milioni), nel 2023 sono scese al 75% (3,628 milioni);

b. gli eterogenei gruppi afferenti alla Gestione Separata, che nell'insieme salgono tra il 2019 e il 2023 dal 21% al 24% dei lavoratori indipendenti (da 1,018 milioni a 1,171 milioni): tra essi i collaboratori risultano sostanzialmente stabili o in leggerissima crescita (nell'ultimo anno) mentre dinamiche espansive più consistenti si segnalano soprattutto per amministratori, professionisti e soggetti in formazione post-laurea (dottorandi e specializzandi);

c. i lavoratori occasionali, dalla consistenza assai modesta (40 mila nel 2019, 34 mila nel 2023), salvo l'impennata del 2020 (498 mila assicurati) - con una coda ancora nel 2021 - dovuta esclusivamente al transitorio rigonfiamento indotto dal "bonus baby sitting" [7].

Per quanto riguarda l'aspetto territoriale (Tabella 1.3) nel 2023 la crescita è risultata ovunque inferiore a quella registrata l'anno precedente, variando dal 1,3% di Sud e Nord-Ovest all'1% delle Isole. Considerando complessivamente il periodo post pandemico e confrontandolo con il 2019 emerge il dato positivo dell'accentuato dinamismo del Sud, dove gli assicurati sono aumentati - tra il 2023 e il 2019 - di oltre il 5% mentre le ripartizioni del Centro-Nord si sono fermate a un livello appena sotto il 4%. L'andamento positivo degli assicurati al Sud è rafforzato da un altro segnale importante: nel quinquennio esaminato anche il numero medio di settimane lavorate è aumentato al Sud (+2,1%) più che al Centro-Nord, cosicché si è ridotta la distanza in termini di numero medio di settimane lavorate, pur rimanendo il livello di tale indicatore ancora nettamente più basso al Sud: 40,8 settimane contro 43,7 a Nord-Est e 44,5 a Nord-Ovest, una distanza che equivale a quasi un mese di lavoro.

[7] Cfr. XXI Rapporto Annuale INPS, pag. 36.

Tabella 1.3 - Lavoratori assicurati INPS. Distribuzione per area geografica. Periodo 2019-2023

	Assicurati (migliaia)					**Numero medio di settimane lavorate**				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
TOTALE	**25.527**	**25.636**	**25.759**	**26.298**	**26.609**	**42,9**	**40,1**	**42,1**	**43,0**	**43,1**
Nord-Ovest	7.484	7.521	7.520	7.683	7.780	44,5	41,6	43,7	44,5	44,5
Nord-Est	5.828	5.813	5.855	5.970	6.035	43,7	41,2	43,0	43,7	43,7
Centro	5.432	5.449	5.461	5.583	5.648	43,2	40,2	42,2	43,2	43,3
Sud	4.667	4.717	4.757	4.849	4.912	40,0	37,3	39,3	40,7	40,8
Isole	2.117	2.136	2.167	2.212	2.234	40,5	38,3	39,9	41,0	41,1

Osserviamo ora la dinamica degli assicurati considerandone i principali profili demografici (Tabella 1.4). Le donne assicurate sono 11,624 milioni e rappresentano il 44% del totale. Rispetto al 2019 l'incremento è di oltre mezzo milione di lavoratrici, analogo - in valori assoluti - a quello registrato per i maschi. In termini di intensità occupazionale il numero medio di settimane retribuite per le donne risulta pari a 42,3 mentre per i maschi è 43,7. Questa differenza non risulta modificata nel quinquennio esaminato: nel 2019, infatti, il numero medio di settimane lavorate delle donne (42,1) risultava inferiore a quello dei maschi (43,5) evidenziando la medesima distanza (1,4: pari a circa una decina di giornate).

Analizzando gli assicurati per Paese di nascita[8] emerge la crescita sia della componente nata nelle aree ricche e sviluppate dell'Ovest (italiani, comunitari pre-allargamento, oppure soggetti provenienti da altri Paesi industrializzati), passata da 22,1 milioni a 22,7 milioni di assicurati, sia della componente non comunitaria, che nel 2023 per la prima volta ha superato largamente il numero di 3 milioni (3,1 milioni contro i 2,6 del 2019). D'altro canto, continua a ridursi, di anno in anno, l'apporto dei neo-comunitari (segnatamente rumeni) che da 840 mila nel 2019 sono passati a 780 mila nel 2023 segnalando il progredire verso l'esaurimento di quella ondata di immigrati che pur era stata molto rilevante negli anni a ridosso dell'allargamento (2004).

[8] L'identificazione della cittadinanza, salvo diversa indicazione, è approssimata - come nei precedenti Rapporti - dall'informazione sul paese di nascita, la quale è sistematicamente disponibile negli archivi INPS. In linea generale l'approssimazione della cittadinanza con il Paese di nascita fornisce risultati statisticamente solidi, ad eccezione di alcune particolari provenienze (Svizzera, Libia, Argentina, Venezuela etc.) contrassegnate da forte probabilità che i lavoratori ivi nati siano cittadini italiani. Il caso opposto - cittadino straniero nato in Italia - risulta, sotto il profilo statistico, ancora debolmente rilevante nel contesto delle analisi sull'occupazione, perché queste interessano cittadini già adulti, in età da lavoro, mentre le seconde generazioni - i figli degli immigrati di prima generazione - hanno da poco iniziato ad arrivare sul mercato del lavoro. Certo, quanto più consistente diventa questo gruppo, tanto meno attendibile diventa il ricorso all'informazione sul paese di nascita come proxy della cittadinanza.

Tabella 1.4 - Lavoratori assicurati INPS. Principali caratteristiche anagrafiche. Periodo 2019-2023										
	Assicurati (migliaia)					**Numero medio di settimane lavorate**				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
TOTALE	**25.527**	**25.636**	**25.759**	**26.298**	**26.609**	**42,9**	**40,1**	**42,1**	**43,0**	**43,1**
Per genere										
Femmine	11.080	11.294	11.230	11.486	11.624	42,1	38,8	41,0	42,0	42,3
Maschi	14.448	14.342	14.530	14.812	14.985	43,5	41,2	43,0	43,8	43,7
Per Paese di nascita										
Ue 15 e Paesi sviluppati*	22.078	22.212	22.195	22.540	22.680	43,7	40,9	42,8	43,8	43,9
Altri Ue	840	784	779	784	780	34,8	33,7	35,5	36,7	37,0
Extra Ue	2.609	2.639	2.786	2.974	3.149	38,4	35,6	38,3	39,3	38,9
Per classe di età										
Fino a 34 anni	6.423	6.222	6.512	6.841	6.980	36,0	33,3	35,3	36,6	36,5
Da 35 a 54 anni	13.109	12.891	12.806	12.764	12.656	45,2	42,7	44,4	45,3	45,1
Da 55 a 64 anni	4.961	5.202	5.325	5.517	5.729	45,8	43,4	45,1	45,9	45,9
65 e oltre	1.034	1.321	1.116	1.175	1.244	41,7	34,4	41,3	41,8	41,8

* *Si tratta di Regno Unito, Norvegia, Islanda, Usa, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Giappone, Israele, Monaco, Svizzera e altri paesi minori. Sono inclusi altri tre paesi a forte presenza di cittadini italiani ivi nati: Argentina, Venezuela, Libia.*

1.2.1.2 Focus demografico: le condizioni dei giovani

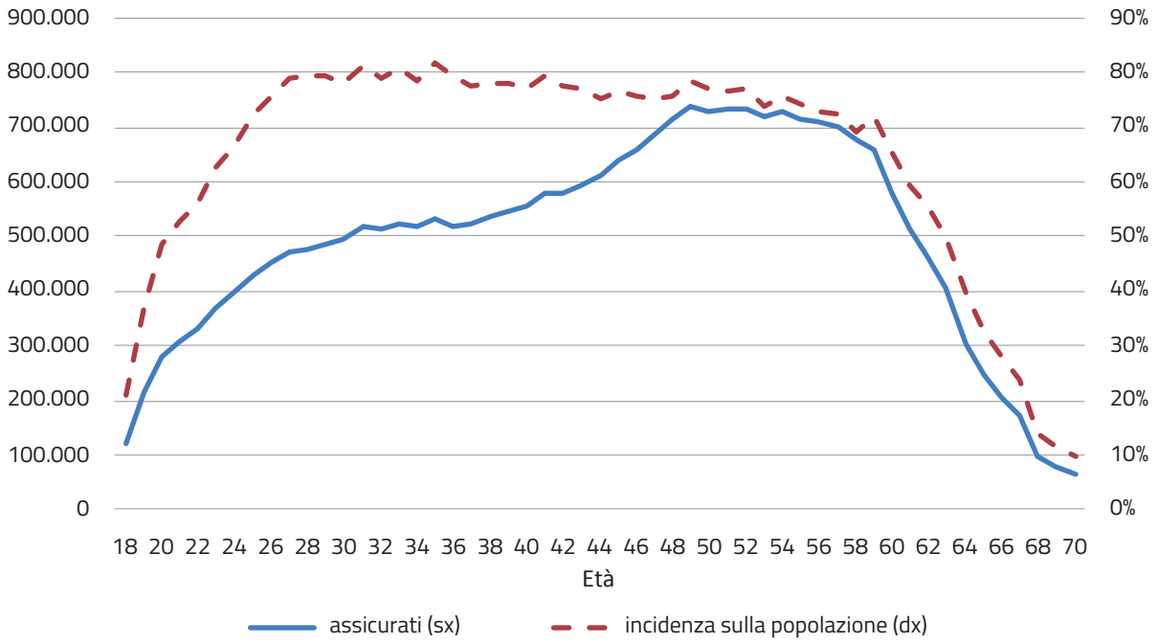
Quanto al profilo per età, il segnale più interessante è quello dell'incremento consistente degli assicurati under 35, arrivati a sfiorare nel 2023 i 7 milioni (contro i 6,4 milioni del 2019), e ciò nonostante il decremento demografico[9].

Questo allargamento della base occupazionale giovanile si è accompagnato anche ad un leggero aumento del numero medio di settimane retribuite, passato da 36,0 nel 2019 a 36,7 nel 2023, ancora comunque distante dal livello osservato per le altre classi di età (attorno alle 45-46 settimane).

Per maggiori dettagli si osservino congiuntamente sia il Grafico 1.3, dove è riportato il numero assoluto degli assicurati INPS nel 2023 per singolo anno di età e l'incidenza sulla corrispondente popolazione residente (è stato utilizzato il dato ISTAT al 1° gennaio 2024), sia il Grafico 1.4, dove di entrambe le variabili sono riportate le variazioni rispetto al 2019.

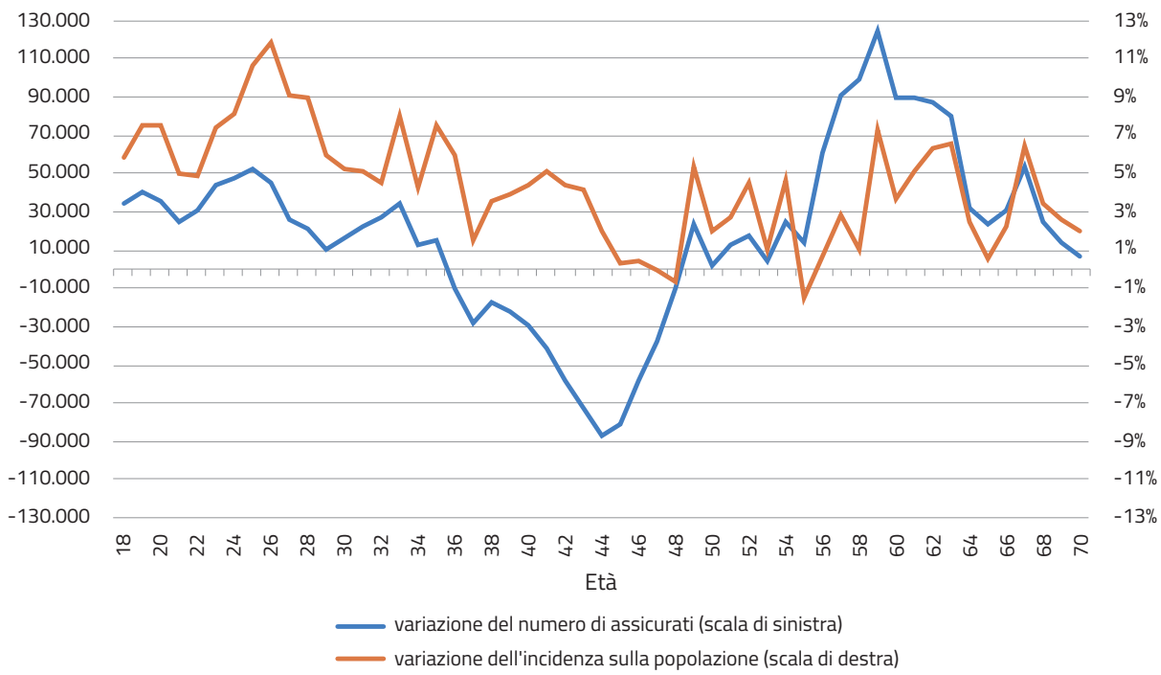
[9] Secondo i dati ISTAT, rilevazione forze di lavoro, nell'ultimo quinquennio la popolazione giovanile 15-34 anni è passata da 12,2 a 11,9 milioni. Fino al 2006 superava i 14 milioni.

Grafico 1.3 - Profilo degli assicurati INPS nel 2023 per età e incidenza sulla popolazione residente



Fonte: ISTAT per la popolazione residente e INPS per gli assicurati.

Grafico 1.4 - Variazione tra il 2019 e il 2023 del numero di assicurati e dell'incidenza sulla popolazione



Fonte: ISTAT per la popolazione residente e INPS per gli assicurati.

La struttura demografica degli assicurati riproduce quella della popolazione di riferimento, caratterizzata dai ben noti fenomeni di invecchiamento: la dimensione delle coorti per singolo anno di età attorno ai 50-55 anni è decisamente quella più consistente (oltre 700 mila); le coorti di trentenni, invece, si aggirano sulle 500 mila unità per singolo anno di età. Ma se osserviamo l'incidenza degli assicurati sulla relativa popolazione, essa cresce rapidamente a partire dai 19 anni e si stabilizza attorno all'80% poco prima dei trent'anni; rimane quindi pressappoco costante fino ai 50 anni, scende lentamente fino ai 60 anni e quindi diminuisce con velocità via via crescente.

Dal confronto con il 2019 emerge che la crescita degli assicurati in valori assoluti è stata determinata dalle classi di età attorno ai 60 anni e, in misura minore, dai giovani (soprattutto attorno ai 24-25 anni) mentre i quarantenni sono diminuiti significativamente; in termini di variazioni dell'incidenza (proxy del tasso di occupazione), la situazione è migliorata soprattutto per i giovani attorno a 25-26 anni (con incrementi anche superiori ai 10 punti percentuali), mentre attorno ai 45 anni non si riscontrano variazioni apprezzabili e nelle età successive l'incremento risulta indicativamente oscillare attorno ai 5 punti percentuali. Sull'incremento di incidenza dell'occupazione giovanile degli assicurati, pertanto, rilevano sia i cambiamenti demografici (calo del denominatore) sia la crescita in valore assoluto degli occupati (incremento del numeratore).

La crescita di oltre 1 milione di assicurati scomposta per fasce di età evidenzia +557 mila assicurati sotto i 35 anni

Come visto (Tabella 1.4) il numero di assicurati attivi, tra il 2019 e il 2023, è cresciuto di 1,082 milioni di soggetti, e il segnale più interessante è quello dell'incremento consistente degli assicurati under 35, arrivati a sfiorare nel 2023 quota 7 milioni (+557 mila rispetto al 2019, +8,7%). Di seguito si riportano alcuni ulteriori elementi di dettaglio. La variazione di +557 mila soggetti under 35 non è stata omogenea rispetto alla gestione previdenziale principale (Tabella 1.5). Infatti, essa è l'esito di una variazione negativa per gli autonomi (-98 mila per artigiani, commercianti, agricoli) e positiva per i dipendenti e per la Gestione Separata. In particolare, è da segnalare che l'aumento di 425 mila dipendenti privati si è concentrato soprattutto nella fascia di età fino a 24 anni (+279 mila) mentre l'aumento di 182 mila dipendenti pubblici ha riguardato in particolare la fascia di età tra 30 e 34 anni (+ 93 mila).

La scomposizione per fasce d'età evidenzia come la variazione in oggetto sia avvenuta in maniera più che proporzionale tra i giovanissimi fino a 24 anni di età (+290 mila pari a +16,1%). Chiaramente è nettamente differenziata la distribuzione per numero di settimane lavorate: essa è in generale inferiore per gli under 35 di 6,4 settimane rispetto al valore medio complessivo, con un marcato andamento crescente in base alla fascia di età. Si sottolinea anche come, per il meccanismo di versamento contributivo in base al minimale, per i lavoratori autonomi i valori medi siano di fatto costanti e invarianti rispetto all'età. Nei bassi valori medi relativi alle età più basse possono avere influenza sia l'esordio in assoluto nel mondo del lavoro sia una maggiore prevalenza di contratti stagionali o comunque di breve durata.

Tabella 1.5 - Lavoratori assicurati INPS fino a 34 anni. Distribuzione per classi di età e posizione lavorativa principale. Periodo 2019-2023

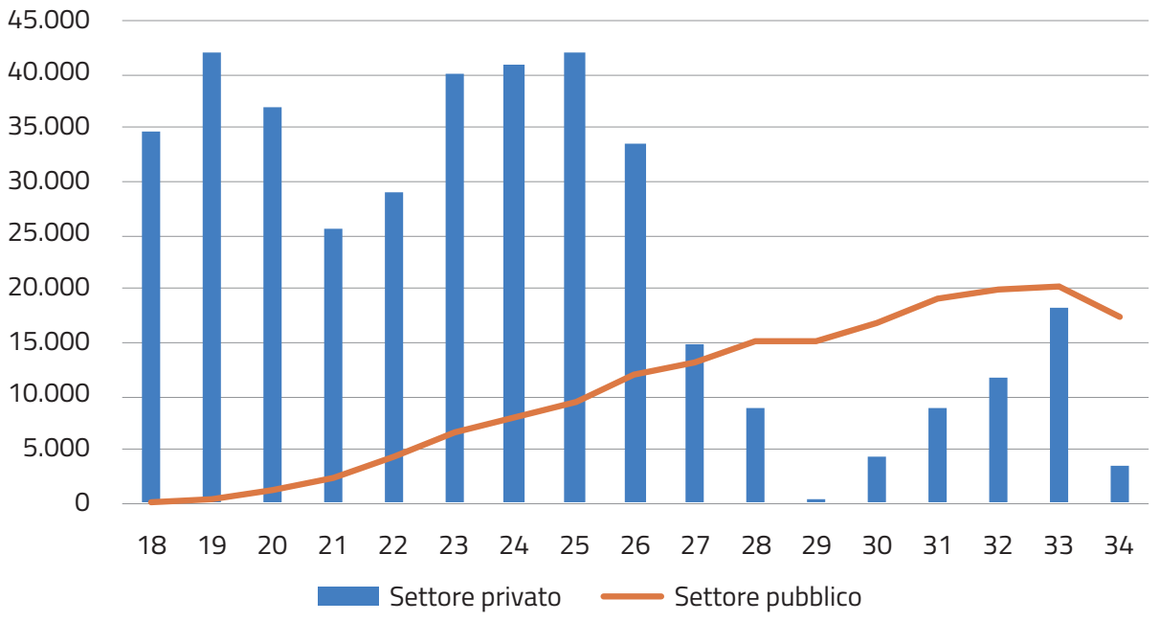
	Assicurati (migliaia)					**Numero medio di settimane lavorate**				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
TOTALE complessivo lavoratori	**25.527**	**25.636**	**25.759**	**26.298**	**26.609**	**42,9**	**40,1**	**42,1**	**43,0**	**43,1**
di cui fino a 24 anni	**1.805**	**1.679**	**1.834**	**2.015**	**2.096**	**26,8**	**24,6**	**25,9**	**27,2**	**27,3**
Artigiani, commercianti, agricoli	81	79	79	73	65	44,9	45,1	45,2	46,2	46,1
Dipendenti privati	1.628	1.451	1.629	1.817	1.908	25,8	23,8	24,9	26,4	26,7
Dipendenti pubblici	42	59	63	64	66	33,9	30,1	31,1	30,6	31,1
Gestione Separata	53	90	63	61	57	22,5	16,5	22,3	24,1	22,1
di cui tra 25 e 29 anni	**2.160**	**2.107**	**2.187**	**2.264**	**2.314**	**37,8**	**34,7**	**37,1**	**38,9**	**39,1**
Artigiani, commercianti, agricoli	168	159	155	144	131	48,6	48,9	48,9	49,6	49,7
Dipendenti privati	1.769	1.671	1.729	1.806	1.869	36,9	33,5	36,2	38,3	38,6
Dipendenti pubblici	103	144	162	167	169	40,0	35,1	37,5	38,4	39,3
Gestione Separata	119	133	140	146	146	34,2	32,4	34,2	36,6	35,8
di cui tra 30 e 34 anni	**2.458**	**2.436**	**2.491**	**2.562**	**2.570**	**41,3**	**38,2**	**40,5**	**42,1**	**42,2**
Artigiani, commercianti, agricoli	264	256	251	239	219	49,7	50,0	50,0	50,4	50,4
Dipendenti privati	1.903	1.836	1.875	1.935	1.950	40,1	36,5	39,3	41,1	41,3
Dipendenti pubblici	167	209	233	249	261	44,0	40,7	41,7	42,9	43,8
Gestione Separata	123	134	132	139	141	38,4	35,8	38,5	40,1	39,7
TOTALE fino a 34 anni	**6.423**	**6.222**	**6.512**	**6.841**	**6.980**	**36,0**	**33,3**	**35,3**	**36,6**	**36,7**
Artigiani, commercianti, agricoli	513	494	485	456	415	48,6	48,9	48,9	49,5	49,5
Dipendenti privati	5.301	4.958	5.233	5.559	5.726	34,6	31,7	33,8	35,4	35,5
Dipendenti pubblici	313	412	458	480	495	41,3	37,2	38,7	39,7	40,6
Gestione Separata	295	358	336	347	344	33,9	29,6	33,7	35,8	35,1

I lavoratori indipendenti nel 2023 sono complessivamente 4,833 milioni (il 18% del totale degli assicurati); tra di essi chi ha fino a 34 anni rappresenta una quota pari al 16%. Tale quota è significativamente diversificata: supera di poco il 10% (in flessione rispetto al 2019) tra gli autonomi standard e cioè artigiani, commercianti, agricoli autonomi, mentre tende al 30% (in crescita rispetto al 2019) per la collettività degli iscritti alla Gestione Separata.

Dipendenti pubblici e dipendenti privati (inclusi domestici e operai agricoli) rappresentano l'82% degli assicurati (21,775 milioni di soggetti), e la quota di soggetti con età fino a 34 anni rappresenta circa il 28%. Nel lavoro dipendente, quindi, la componente giovanile è maggiormente significativa che nel lavoro autonomo, e registra una solida crescita. Molto netto il differenziale tra dipendenti privati, dove rappresenta il 32%, e dipendenti pubblici, dove invece è il 14% (da segnalare peraltro come nel 2019 l'incidenza fosse pari al 9% anziché al 14%, chiaro segnale di una crescita della componente giovanile).

Le differenze tra settore privato e settore pubblico sono evidenti anche considerando la variazione del numero di assicurati per ogni singola età (Grafico 1.5).

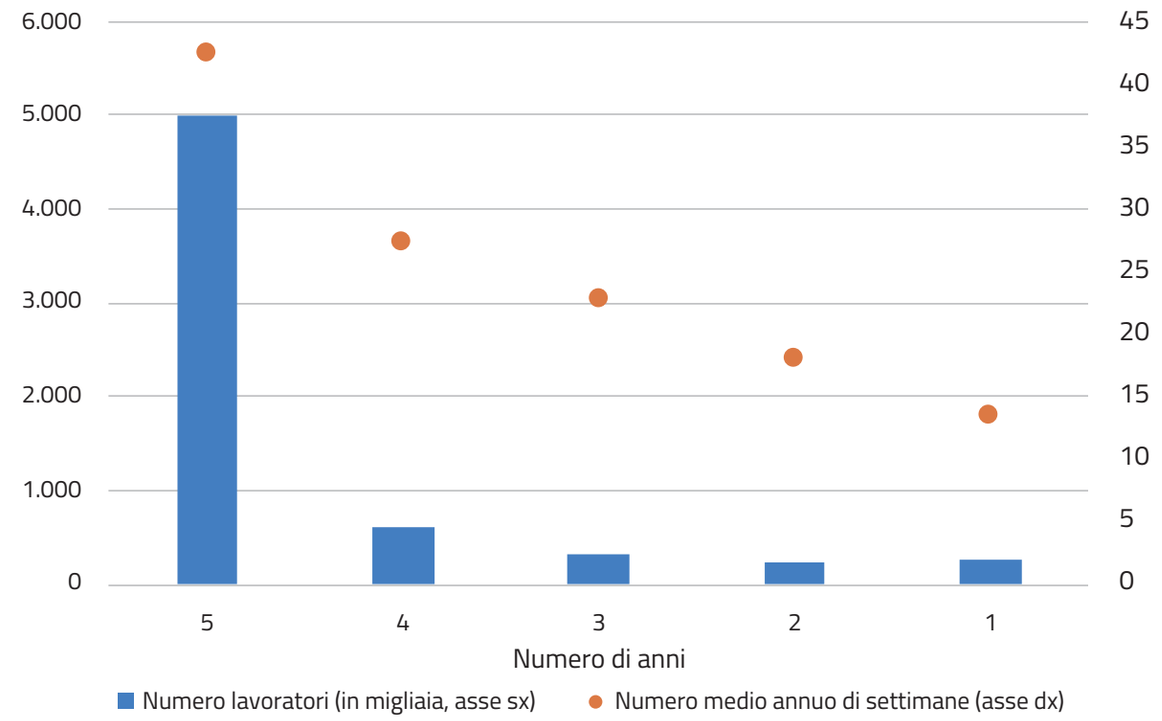
Grafico 1.5 - Variazione tra il 2019 e il 2023 del numero di lavoratori dipendenti (assicurati, posizione principale) **di età tra 18 e 34 anni, per settore**



Vedremo inoltre (paragrafo 1.4.1) che i lavoratori dipendenti con età fino a 34 anni rappresentano, considerati puntualmente per denuncia mensile individuale e nel mese di dicembre 2023, il 30% nel settore privato e il 13% nel settore pubblico, a conferma delle evidenze basate sul dato aggregato degli assicurati nell'anno per posizione principale. In particolare, sempre sul dato puntuale di dicembre 2023, l'incidenza minima di giovani si ha tra i contratti a tempo indeterminato del pubblico (9%), mentre quella massima si ha tra i contratti temporanei (tempo determinato, stagionali, intermittenti, ecc.) a *part time* del privato (51%).

Per dare un'idea della regolarità di impiego dei lavoratori con età fino a 34 anni sono stati selezionati i lavoratori under 35 nel 2019 (pari a circa 6,4 milioni) e analizzata la loro permanenza nel mercato del lavoro nel successivo quinquennio. Dal Grafico 1.6 emerge come otto lavoratori su dieci nell'ultimo quinquennio risultino presenti nel mercato del lavoro per l'intero periodo con una contribuzione che mediamente copre l'80% del periodo contributivo annuale.

Grafico 1.6 - Distribuzione dei lavoratori under 35 dell'anno 2019 per numero di anni di presenza contributiva nel quinquennio 2019-2023



Il Box 1 al termine del paragrafo riporta alcune analisi sulla possibilità che i lavoratori che entrano nel mercato del lavoro con un contratto a tempo determinato riescano nel tempo ad ottenere salari annuali relativamente più alti, tramite una maggiore stabilità occupazionale. Si tratta di uno studio ancora preliminare.

A livello geografico (Tabella 1.6) si evidenzia che la variazione di +557 mila soggetti under 35 tra il 2019 e il 2023 (+8,7%) ha avuto una maggiore intensità nelle regioni del Centro-Nord rispetto a quelle meridionali. In particolare, si registrano:

- +196 mila assicurati nel Nord-Ovest (pari a +10,2%);
- +138 mila nel Nord-Est (pari a +9,2%);
- +122 mila nel Centro (pari a + 9,3%);
- +64 mila nel Sud (pari a + 5,4%);
- +36 mila nelle Isole (pari a +7,3%).

È interessante notare come oltre il 50% della variazione oggetto di analisi (+557 mila assicurati under 35) sia tra i giovanissimi (fino a 24 anni), quasi il 30% nella fascia di età 25-29 anni, e il restante 20% tra i più maturi (30-34 anni). Le regioni meridionali concentrano la crescita, però, nella prima e nella terza fascia. Inoltre, sempre per quanto riguarda le regioni meridionali, esse registrano i maggiori incrementi relativi di settimane lavorate tra il 2019 e il 2023 anche se, in valore assoluto, la distanza con le regioni del Centro-Nord resta ragguardevole.

Tabella 1.6 - Lavoratori assicurati INPS fino a 34 anni. Distribuzione per classi di età e area geografica. Periodo 2019-2023

	Assicurati (migliaia)					**Numero medio di settimane lavorate**				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
TOTALE complessivo lavoratori	**25.527**	**25.636**	**25.759**	**26.298**	**26.609**	**42,9**	**40,1**	**42,1**	**43,0**	**43,1**
di cui fino a 24 anni	**1.805**	**1.679**	**1.834**	**2.015**	**2.096**	**26,8**	**24,6**	**25,9**	**27,2**	**27,3**
Nord-Ovest	525	488	528	589	615	29,1	26,7	28,3	29,4	29,4
Nord-Est	460	427	473	519	535	28,2	26,2	27,2	28,1	28,2
Centro	354	326	359	400	421	26,6	24,4	25,5	26,5	26,8
Sud	335	317	338	360	371	22,7	20,8	22,4	24,2	24,2
Isole	130	122	136	148	153	23,0	21,1	22,4	24,3	24,4
di cui tra 25 e 29 anni	**2.160**	**2.107**	**2.187**	**2.264**	**2.314**	**37,8**	**34,7**	**37,1**	**38,9**	**39,1**
Nord-Ovest	666	652	676	709	731	40,1	37,0	39,4	40,8	41,0
Nord-Est	499	485	506	523	535	39,7	37,0	39,1	40,5	40,7
Centro	435	423	442	463	474	37,5	33,9	36,6	38,3	38,7
Sud	394	386	395	400	403	33,6	30,3	33,0	35,7	35,9
Isole	166	161	167	169	171	33,4	30,3	32,7	35,1	35,2
di cui tra 30 e 34 anni	**2.458**	**2.436**	**2.491**	**2.562**	**2.570**	**41,3**	**38,2**	**40,5**	**42,1**	**42,2**
Nord-Ovest	734	730	745	769	776	43,4	40,4	42,7	43,9	43,9
Nord-Est	544	537	552	568	571	42,8	40,2	42,2	43,4	43,5
Centro	513	504	513	529	529	41,5	37,8	40,4	42,0	42,2
Sud	464	463	473	484	483	37,7	34,5	37,0	39,2	39,4
Isole	203	202	208	213	211	37,5	34,5	36,7	38,7	38,9
TOTALE fino a 34 anni	**6.423**	**6.222**	**6.512**	**6.841**	**6.980**	**36,0**	**33,3**	**35,3**	**36,6**	**36,7**
Nord-Ovest	1.926	1.870	1.949	2.067	2.122	38,4	35,7	37,6	38,7	38,7
Nord-Est	1.503	1.450	1.532	1.610	1.641	37,3	35,0	36,6	37,5	37,6
Centro	1.303	1.253	1.315	1.391	1.424	36,1	33,0	35,0	36,3	36,5
Sud	1.194	1.165	1.205	1.243	1.258	32,2	29,4	31,6	33,7	33,8
Isole	498	484	511	530	535	32,3	29,7	31,6	33,5	33,6

La distribuzione degli under 35 per sesso (Tabella 1.7) evidenzia andamenti differenziati. La variazione tra il 2019 e il 2023 è maggiore per gli uomini (+327 mila, +8,9%) che per le donne (+230 mila, +8,4%), con delle differenze rilevanti per fasce d'età. Infatti, è solo nella fascia di età 25-29 anni che la variazione relativa è maggiore per gli uomini (+ 8,1%) rispetto alle donne (+6,0%) mentre sia tra i giovanissimi (+15,9% vs +16,4%) che tra i più maturi (+4,2% vs +5,1%) è minore. L'intensità di lavoro, come già osservato, è maggiore per gli uomini (in media +2,4 settimane tra gli under 35) e tale gap è massimo tra i giovanissimi (+4,1 tra chi ha fino a 24 anni di età nel 2023).

Tabella 1.7 - Lavoratori assicurati INPS fino a 34 anni. Distribuzione per classi di età e sesso. Periodo 2019-2023

	Assicurati (migliaia)					**Numero medio di settimane lavorate**				
	2019	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
TOTALE complessivo lavoratori	**25.527**	**25.636**	**25.759**	**26.298**	**26.609**	**42,9**	**40,1**	**42,1**	**43,0**	**43,1**
di cui fino a 24 anni	**1.805**	**1.679**	**1.834**	**2.015**	**2.096**	**26,8**	**24,6**	**25,9**	**27,2**	**27,3**
Donne	724	667	727	810	842	24,6	21,7	23,0	24,5	24,8
Uomini	1.082	1.012	1.107	1.205	1.253	28,2	26,5	27,9	29,0	28,9
di cui tra 25 e 29 anni	**2.160**	**2.107**	**2.187**	**2.264**	**2.314**	**37,8**	**34,7**	**37,1**	**38,9**	**39,1**
Donne	948	924	955	991	1.005	36,4	32,7	35,3	37,4	38,0
Uomini	1.211	1.183	1.231	1.273	1.309	38,9	36,2	38,5	40,0	40,0
di cui tra 30 e 34 anni	**2.458**	**2.436**	**2.491**	**2.562**	**2.570**	**41,3**	**38,2**	**40,5**	**42,1**	**42,2**
Donne	1.074	1.065	1.089	1.125	1.128	39,6	36,0	38,5	40,3	40,8
Uomini	1.384	1.371	1.402	1.437	1.442	42,7	39,9	42,1	43,4	43,3
TOTALE fino a 34 anni	**6.423**	**6.222**	**6.512**	**6.841**	**6.980**	**36,0**	**33,3**	**35,3**	**36,6**	**36,7**
Donne	2.745	2.656	2.772	2.927	2.975	34,5	31,3	33,3	34,9	35,3
Uomini	3.677	3.566	3.741	3.915	4.005	37,2	34,9	36,7	37,9	37,7

Infine, per quanto riguarda il Paese di nascita, si registra negli under 35 una diminuzione solo nel raggruppamento degli Stati UE al di fuori della UE a 15. Viceversa, la variazione percentuale maggiore risulta essere nella fascia di età 25-29 anni degli assicurati nati in Stati extra UE (+28,6%).

Anticipando alcuni dei risultati presentati nell'analisi sulle retribuzioni (paragrafo 1.4.2.2, in particolare Tabella 1.8 che segue), limitatamente alla fascia di età fino a 29 anni, valgono le seguenti considerazioni:

- a fronte di una retribuzione media annua di fatto pari nel 2023 a quasi 26 mila euro per i lavoratori dipendenti (pubblici e privati, esclusi lavoratori domestici e operai agricoli), gli under 30 guadagnano poco più di 14 mila euro, quindi poco di più della metà; inoltre, in tale fascia d'età, i dipendenti pubblici guadagnano circa 6-7 mila euro di più dei loro coetanei del settore privato;

- in termini assoluti la distanza tra la retribuzione di un giovane under 30 e il valore medio totale è massima per un lavoratore a tempo pieno con continuità occupazionale nell'anno (gap di 11 mila euro), minima per un lavoratore a tempo parziale e discontinuo nell'anno (gap di 1.800 euro); in termini relativi, invece, è massima tra i lavoratori *full time* e minima tra i lavoratori *part time*, indipendentemente dalle caratteristiche di continuità/discontinuità nell'anno;
- confrontando, per ognuna delle tre fasce di età proposte (fino a 29 anni; da 30 a 54 anni; 55 anni e oltre) il rapporto tra retribuzione massima e minima delle 8 possibili combinazioni tra tipologia d'orario, continuità lavorativa, settore di lavoro, il rapporto assume il valore maggiore (4,92) proprio nella classe di età fino a 29 anni, confrontando i 32.500 euro dei dipendenti pubblici a tempo pieno e per l'intero anno, con i 6.600 euro dei dipendenti privati a tempo parziale e per una sola parte dell'anno.

In sintesi, i giovani lavorano di meno e guadagnano di meno (anche in termini di retribuzione giornaliera e - per stima - anche di retribuzione oraria). Ma nell'ultimo periodo (quinquennio) le loro posizioni relative non si sono affatto deteriorate, anzi: variazioni maggiori rispetto alle altre classi di età si registrano sia sul numero assoluto, sia sulle retribuzioni. Per es. tra i *full time full year* (FTFY) fino a 29 anni la variazione della retribuzione media annua (effettiva) tra il 2019 e il 2023 è pari a +8,4% rispetto al valore di +6,6% per tutte le età.

Si tratta di indizi di un riequilibrio che potrà essere oggetto di future analisi.

Tabella 1.8 - Numero dipendenti pubblici e privati per classi di età. Retribuzioni medie annue e retribuzioni medie giornaliere per principali caratteristiche

	Anno 2019					Anno 2023				
	FYFT	FYPT	PYFT	PYPT	TOTALE	FYFT	FYPT	PYFT	PYPT	TOTALE
Dipendenti										
Fino a 29	755.010	289.608	1.140.486	1.165.056	**3.350.160**	937.547	297.432	1.401.850	1.214.951	**3.851.780**
30-54	5.757.842	1.544.563	2.663.076	1.922.084	**11.887.565**	5.699.193	1.479.299	2.948.303	1.858.044	**11.984.839**
Over	2.180.592	415.642	841.391	404.765	**3.842.390**	2.448.030	544.909	1.041.435	520.105	**4.554.479**
TOTALE	**8.693.444**	**2.249.813**	**4.644.953**	**3.491.905**	**19.080.115**	**9.084.770**	**2.321.640**	**5.391.588**	**3.593.100**	**20.391.098**
Retribuzione media annuale (valori in euro)										
Fino a 29	25.702	14.246	10.122	5.984	**12.551**	27.867	15.425	11.552	6.634	**14.271**
30-54	36.479	17.165	17.994	8.560	**25.315**	38.989	18.301	20.106	9.433	**27.208**
Over	41.284	17.361	19.963	8.780	**30.604**	43.943	18.444	21.386	9.461	**31.797**
TOTALE	**36.749**	**16.825**	**16.418**	**7.726**	**24.139**	**39.176**	**17.966**	**18.129**	**8.490**	**25.789**
Retribuzione media giornaliera (valori in euro)										
Fino a 29	83	46	72	43	**65**	89	50	79	47	**72**
30-54	117	55	92	48	**96**	125	59	99	52	**103**

	Anno 2019					Anno 2023				
	FYFT	FYPT	PYFT	PYPT	TOTALE	FYFT	FYPT	PYFT	PYPT	TOTALE
Over	132	56	107	49	**113**	141	59	111	52	**118**
TOTALE	**118**	**54**	**91**	**47**	**95**	**126**	**58**	**97**	**50**	**102**
Giornate medie lavorate										
Fino a 29	311	311	141	138	**193**	311	311	147	140	**198**
30-54	312	311	196	177	**264**	312	311	204	182	**265**
Over	312	312	186	179	**270**	312	312	193	183	**270**
TOTALE	**312**	**311**	**181**	**164**	**253**	**312**	**311**	**187**	**168**	**253**

1.2.1.3 I flussi di assicurati: caratteristiche degli entrati e degli usciti

Il numero e la distribuzione degli assicurati variano da un anno all'altro per effetto degli spostamenti tra diverse posizioni professionali nonché dei flussi in entrata e in uscita: se questi ultimi si compensassero perfettamente non sarebbe possibile registrare variazioni negli *stock.*

Il quadro dei flussi e delle conseguenti variazioni degli stock è sintetizzato in Tabella 1.9.

Tabella 1.9 - Lavoratori assicurati INPS. Transizioni per posizione professionale tra il 2022 e il 2023
(valori in migliaia)

	Condizione nel 2023			Usciti	TOTALE 2022	% Usciti
	Indipendenti e parasubordinati	Dipendenti	TOTALE			
Condizione nel 2022						
Indipendenti e parasubordinati	4.460,0	213,4	**4.673,4**	227,6	**4.901,0**	4,6
Dipendenti	138,4	19.793,9	**19.932,3**	1.464,7	**21.397,0**	6,8
TOTALE	**4.598,4**	**20.007,3**	**24.605,7**	**1.692,3**	**26.298,0**	**6,4**
Entrati	235	1.768,1	**2.003,0**			
TOTALE 2023	**4.833,4**	**21.775,3**	**26.608,7**			
% Entrati	4,9	8,1	7,5			

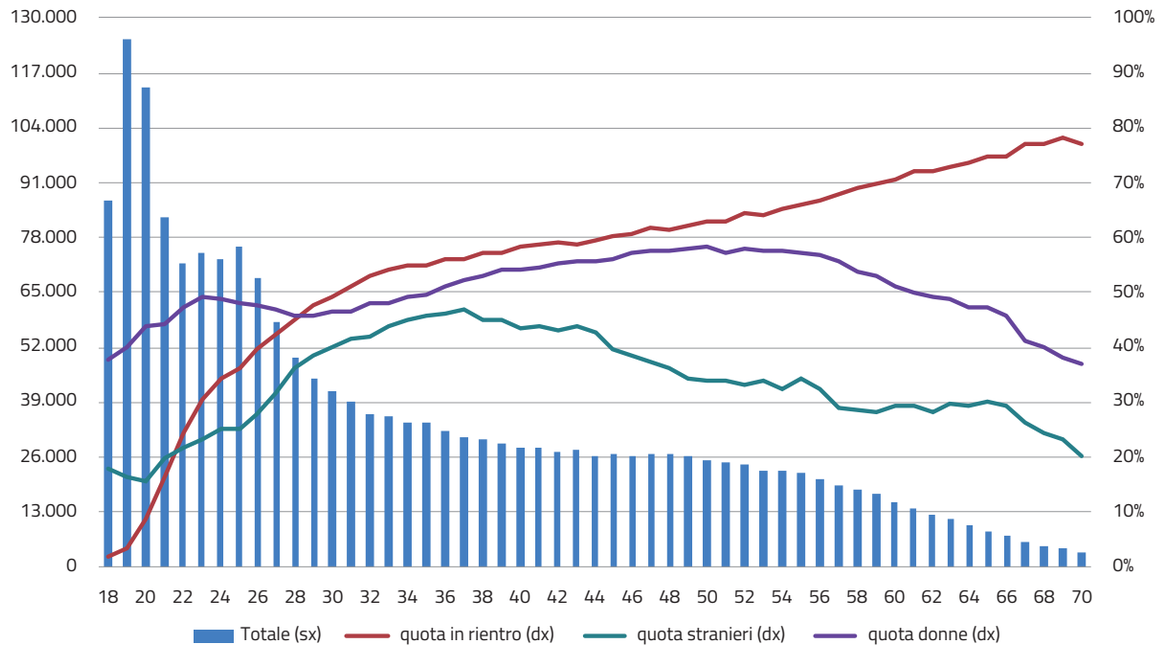
Di 26,6 milioni di assicurati del 2023, il 7,5% risultava rappresentato dagli entrati (esordienti o rientrati dopo almeno un anno di non occupazione). Di contro, tra i 26,3 milioni di assicurati nel 2022, il 6,4% - pari a 1,7 milioni - risultava uscito, vale a dire non assicurato nel 2023.

All'interno dei persistenti (si tratta di una quota sempre nettamente superiore al 90% degli assicurati) i movimenti tra posizioni di lavoro dipendente e posizioni di lavoro indipendente/parasubordinato sono di entità modesta: 0,213 milioni di indipendenti nel 2022 sono passati al lavoro dipendente nel 2023 mentre il passaggio inverso è stato realizzato da 0,138 milioni di assicurati. Si conferma, quindi, la maggiore attrattività - quantomeno di fatto - della posizione di dipendente rispetto a quella di indipendente[10].

Rispetto ai 24,606 milioni di assicurati presenti sia nel 2022 sia nel 2023 (Tabella 1.9) l'incidenza degli under 35 è del 24%; tale valore è la sintesi di alcune importanti differenze:

- le incidenze maggiori dei persistenti under 35 si hanno nei gruppi che dal 2022 al 2023 cambiano da lavoro indipendente (inclusa la Gestione Separata) a lavoro dipendente (sia privato sia pubblico) e viceversa (37% e 40%), mentre quelle minori si hanno nei gruppi che restano o autonomi o dipendenti (13% e 26%);
- rispetto ai flussi di entrata/uscita, invece, le incidenze maggiori degli under 35 si hanno nei dipendenti (entrati 26%, usciti 33%), mentre quelle minori si hanno tra gli indipendenti (entrati 14%, usciti 19%).

Grafico 1.7 - Entrati 18-70 anni per anno di età: in rientro, stranieri, donne
(valori assoluti e quote di lavoratori)



[10] Le uscite possono essere definitive ovvero transitorie. L'analisi per posizione fa sempre riferimento alla posizione principale. Non si riscontrano movimenti eclatanti provocati dagli incentivi fiscali al lavoro indipendente (*flat tax*). Significativi invece risultano gli addensamenti attorno alla nuova soglia (85.000 euro) frutto di auto-selezione dei contribuenti con conseguenti riduzioni dei ricavi (riduzioni che sembrano compensate peraltro dalla cancellazione delle precedenti soglie): cfr. MEF-Commissione per la redazione della Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva, Relazione, pag. 96 ss., Roma, settembre 2023.

La fascia di età fino a 34 anni, pertanto, si caratterizza per valori elevati di "cambio di posizione lavorativa" e per una maggiore rappresentazione nel turnover del lavoro dipendente rispetto a quello del lavoro indipendente, com'era nelle attese.

Quanto alle caratteristiche anagrafiche degli entrati, si osserva (Grafico 1.7) la netta (e ovvia) rilevanza della componente giovanile: i valori modali si registrano in corrispondenza dei 19-20 anni; il numero di entrati rimane comunque consistente fino ai 25-26 anni. A partire dai 30 anni diventa inferiore a 40 mila assicurati all'anno e dopo i 40 anni si riduce ulteriormente a meno di 30 mila. Inoltre, a partire dai 30 anni e per quote via via crescenti i rientrati costituiscono la maggioranza tra gli entrati. Quanto alla composizione per genere, l'incidenza delle donne rimane inferiore al 50% fino ai 35-36 anni, poi supera costantemente quella dei maschi fino ai 60 anni: è quindi segnale della prevalenza delle donne tanto tra i rientrati quanto tra gli esordienti in ritardo. L'incidenza degli stranieri, significativa tra i giovanissimi e gli anziani, è ancor più rilevante nelle classi centrali di età: in particolare sfiora il 50% per le classi 35-40 anni.

Per quanto riguarda gli usciti (Tabella 1.10), pari a 1,7 milioni non più assicurati nel 2023, con gli archivi INPS è stato possibile identificare la nuova collocazione per poco più della metà di essi (54%). In particolare, poco più di un quarto degli usciti (439 mila) risulta nel 2023 pensionato[11]; molto consistente è pure il numero (326 mila) e l'incidenza (poco meno del 20%) dei percettori di ammortizzatori sociali (NASpI, CIG); troviamo pure un gruppo, decisamente più contenuto, di percettori di Reddito di Cittadinanza (66 mila); infine 48 mila sono i deceduti e 32 mila risultano assicurati presso le Casse professionali. Il gruppo residuo di silenti (ovvero ex assicurati non presenti in nessun archivio INPS con riferimento al 2023) risulta di consistenza decisamente significativa: 780 mila persone, pari a circa il 3% degli assicurati. Questo gruppo si divide equamente tra maschi e femmine mentre sotto il profilo territoriale risulta sovrarappresentato al Nord (a Nord-Est rappresenta il 49% degli usciti contro una media nazionale del 46%). Ancor più importante è la caratterizzazione dei silenti per Paese di nascita: i neocomunitari e i non comunitari costituiscono circa il 30% dei silenti mentre sul totale degli usciti incidono per circa il 20%. La mancata identificazione di una forma di presenza negli archivi INPS può sottendere varie situazioni: dalla disoccupazione non sussidiata all'inattività, dall'emigrazione al rientro nel Paese di origine: quest'ultima evenienza è implicita nei numeri rilevanti degli usciti stranieri.

[11] Nel 2021 il flusso dei passaggi da assicurato a pensionato era stato ben più consistente, in termini sia assoluti (723 mila soggetti) che relativi, pari al 36% degli usciti totali (occupati nel 2020 ma non nel 2021): cfr. XXI Rapporto Annuale INPS, pag. 42; anche nel 2022 la consistenza dei pensionati tra gli usciti è risultata più rilevante (481 mila) (cfr. XXII Rapporto Annuale, pag. 48) di quella qui identificata con riferimento al 2023.

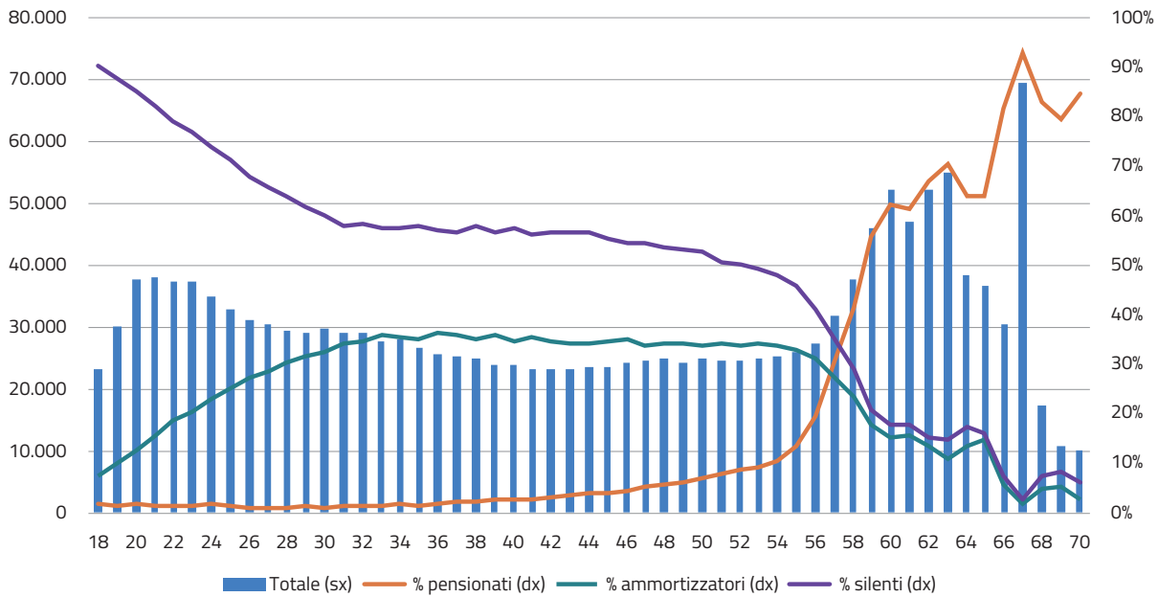
Tabella 1.10 - Lavoratori usciti (assicurati nel 2022 ma non nel 2023) **per condizione nel 2023, caratteristiche anagrafiche e territorio**

Valori assoluti (in migliaia)

	Deceduto	Pensionato	Cassa prof.	Ammortizzatori	RdC	Silente	TOTALE
A. Per territorio							
Nord-Ovest	13,4	126,5	8,7	78,0	10,0	208,9	**445,4**
Nord-Est	10,5	100,9	6,0	56,6	5,6	172,2	**351,9**
Centro	10,4	93,9	7,6	67,4	11,6	172,9	**363,7**
Sud	9,3	81,4	6,1	83,4	24,6	155,0	**359,9**
Isole	4,4	36,5	3,1	41,0	14,0	71,6	**170,6**
Estero	0,0	0,2	0,0	0,1	0,0	0,6	**0,8**
TOTALE	**47,9**	**439,4**	**31,6**	**326,5**	**65,8**	**781,1**	**1.692,3**
B. Per principali caratteristiche anagrafiche							
Donne	13,0	188,7	16,7	192,6	31,9	388,7	**831,6**
Ue a 15 e Paesi sviluppati	11,7	177,2	15,9	136,3	25,3	283,4	**649,8**
Altri Paesi	1,3	11,5	0,8	56,4	6,6	105,3	**181,8**
Uomini	34,9	250,7	14,9	133,9	33,9	392,4	**860,7**
Ue a 15 e Paesi sviluppati	32,1	243,4	14,5	101,4	28,9	265,5	**685,9**
Altri Paesi	2,7	7,3	0,4	32,5	5,0	126,9	**174,8**
TOTALE	**47,9**	**439,4**	**31,6**	**326,5**	**65,8**	**781,1**	**1.692,3**
Ue a 15 e Paesi sviluppati	43,9	420,7	30,4	237,6	54,2	548,9	**1.335,7**
Altri Paesi	4,1	18,8	1,1	88,9	11,6	232,2	**356,6**

La distribuzione degli usciti per singolo anno di età (Grafico 1.8) evidenzia un primo addensamento per i giovani dai 20 anni in poi (in corrispondenza degli anni giovanili si ha anche la massima incidenza dei silenti: l'ipotesi è che si tratti di passaggi da attività lavorative transitorie al rientro negli studi, oppure all'emigrazione verso l'estero) e un secondo addensamento, ancor più nettamente pronunciato, per il decennio 58-67 anni con il picco massimo in corrispondenza dei 67 anni. Questo secondo addensamento è evidentemente legato all'incidenza dei pensionati tra gli usciti. Per le età centrali (dai 30 ai 55 anni) si riscontra un'incidenza costante (attorno al 35%) dei percettori di ammortizzatori sociali.

Grafico 1.8 - Usciti (assicurati nel 2022, non presenti negli archivi 2023)
per età e principali condizioni nel 2023



BOX 1

Contratti temporanei, conseguenze permanenti*

Le condizioni di ingresso nel mercato del lavoro hanno implicazioni significative a lungo termine per le carriere dei lavoratori. Diversi studi hanno evidenziato effetti negativi e persistenti sui salari e sulle prospettive occupazionali per coloro che entrano nel mercato del lavoro durante periodi di recessione economica. Al contrario, sono stati riscontrati effetti positivi derivanti dall'ottenere la prima occupazione in imprese relativamente più grandi o in contesti aziendali ad alta crescita[12]. Questa analisi contribuisce al filone di ricerca sugli effetti delle condizioni di ingresso nel mercato del lavoro esaminando come il tipo di contratto di lavoro iniziale - a tempo determinato o indeterminato - influisca sulla carriera dei lavoratori nel lungo termine.

In primo luogo, ottenere un lavoro a tempo determinato come prima occupazione potrebbe avere un impatto negativo sul tasso di crescita del capitale umano nel tempo. Essere impiegati con un contratto a tempo determinato piuttosto che indeterminato è, infatti, associato sia ad un aumento della probabilità di transitare verso la disoccupazione - con conseguenze dirette in termini di minori opportunità di apprendimento sul campo - sia ad una più bassa offerta di attività formative sul posto di lavoro (Cabrales et al., 2017). Inoltre, nel caso di individui con risorse finanziarie limitate, il maggiore rischio di disoccupazione sofferto dai lavoratori a tempo determinato potrebbe portare a decisioni sub-ottimali nel lungo periodo. In particolare, i lavoratori a tempo determinato che rischiano di diventare disoccupati potrebbero decidere di accettare retribuzioni più basse e/o qualsiasi altra offerta di lavoro, anche quelle per cui le loro competenze ed esperienze non sono in linea con i requisiti, perché più alte o più basse. In equilibrio, questi fenomeni potrebbero a loro volta ostacolare le opportunità di crescita lavorativa, con giovani lavoratori che decidono di rinunciare a prospettive di crescita salariale migliori pur di ottenere una maggiore stabilità occupazionale (ad es. un contratto a tempo indeterminato).

I contratti a tempo determinato possono avere impatti positivi sulle prospettive di carriera dei giovani

Nonostante questi potenziali svantaggi, i contratti a tempo determinato presentano, tuttavia, alcune caratteristiche che possono eventualmente impattare in maniera positiva sulle prospettive di carriera dei giovani lavoratori. Ad esempio, in presenza di informazioni asimmetriche tra impresa e lavoratore circa le competenze e le capacità di apprendimento del potenziale futuro dipendente, i contratti a tempo determinato rappresentato una opportunità per l'impresa di testare il lavoratore senza doverlo assumere a tempo indeterminato, incorrendo poi in alti costi di licenziamento nel caso le competenze del lavoratore non si dovessero rivelare adeguate. In questo contesto, i contratti a tempo determinato possono fornire un

[12] Oreopoulos et al. (2012); Schwandt & Von Wachter (2019); Arellano-Bover (2020); Gregory (2020); Bentolila et al. (2021); Acabbi et al. (2022).

accesso al mercato del lavoro per una larga fetta di giovani con bassa istruzione, inesperti o poco qualificati, per i quali per le imprese è più difficile osservare a priori le reali competenze. Per questi lavoratori, l'acquisizione di esperienza al momento dell'ingresso nel mercato del lavoro tramite occupazioni a tempo determinato potrebbe avere effetti positivi sulle loro prospettive di carriera. Inoltre, la breve durata media dei contratti a tempo determinato porta in molti casi i giovani alle prese con le loro prime esperienze lavorative a cambiare frequentemente datore di lavoro, con il potenziale effetto positivo di accumulare esperienza in diversi settori e ambienti di lavoro. Queste dinamiche possono, quindi, aiutare a meglio comprendere le proprie preferenze circa le prospettive occupazionali, i propri punti di forza e di debolezza nel mercato del lavoro.

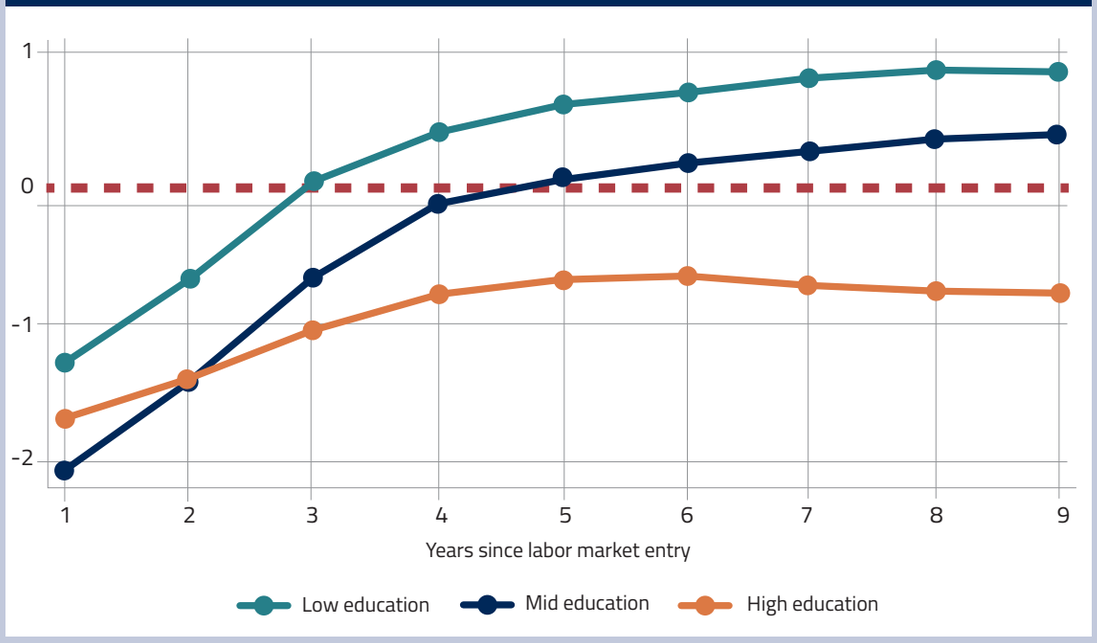
Per studiare gli effetti di lungo periodo del tipo di contratto iniziale utilizziamo un campione di giovani lavoratori tra i 16 e i 27 anni che entrano per la prima volta nel mercato del lavoro, a partire dal 2005. La principale fonte di dati sono gli archivi amministrativi INPS, che coprono l'universo dei dipendenti italiani. Dal campione sono esclusi coloro che, come prima occupazione, risultano essere apprendisti o collaboratori, in modo da incentrare l'analisi su contratti di lavoro standard. Il campione è ulteriormente limitato a coloro che registrano almeno un mese di impiego presso la loro prima impresa e che risultano occupati almeno per quattro settimane durante il loro anno di ingresso nel mercato del lavoro. Consideriamo solo i lavoratori che vengono osservati per almeno dieci anni e che entrano nel mercato del lavoro tra il 2005 e il 2010. In questo campione, il 35% dei giovani lavoratori entra con un contratto a tempo indeterminato e il restante 65% con un contratto a tempo determinato.

Come primo aspetto, indaghiamo le dinamiche salariali nel tempo, comparando coloro che sono entrati nel mercato del lavoro con un contratto a tempo determinato e coloro che sono invece entranti nel mercato del lavoro con un contratto stabile a tempo indeterminato. Per farlo, ricorriamo innanzitutto ad un modello di regressione lineare, in cui vengono comparati i salari di lavoratori con diversi contratti di ingresso ma con le stesse caratteristiche demografiche (genere, età, istruzione, regione di lavoro e regione di nascita) e le stesse caratteristiche della loro prima impresa (età, salario medio, settore e dimensione). In questo modo siamo in grado di studiare come le dinamiche dei salari evolvono per persone che iniziano a lavorare con diversi tipi di contratto, mantenendo fisse le altre caratteristiche osservabili.

I risultati mostrano come i lavoratori che iniziano la loro carriera con un contratto a tempo determinato registrino inizialmente salari lordi annuali inferiori rispetto a coloro che cominciano invece a lavorare con un contratto a tempo indeterminato. Tuttavia, già dopo il primo anno nel mercato del lavoro assistiamo ad un processo di convergenza, con una crescita dei salari relativamente più marcata per coloro che erano entrati con un contratto a tempo determinato. Il Grafico b 1.1 mostra una misura di differenza percentuale tra il salario dei lavoratori che sono entrati con un contratto a tempo determinato rispetto a quelli che sono invece entrati con un contratto a tempo indeterminato. Quello che emerge è come il processo di convergenza salariale non sia omogeneo tra diversi gruppi di lavoratori, in base al loro grado di istruzione.

In particolare, i lavoratori con un livello di istruzione relativamente più basso registrano una crescita salariale più marcata, che va oltre la semplice convergenza. A partire dal quinto anno dall'ingresso nel mercato del lavoro, questi lavoratori registrano infatti salari annuali più alti rispetto a quelli di coloro che erano invece entrati nel mercato del lavoro con un contratto a tempo indeterminato. Al contrario, i lavoratori altamente istruiti risultano in media penalizzati dall'entrare con un contratto a tempo determinato, nonostante ci sia comunque un leggero processo di convergenza salariale.

Grafico b 1.1 - Misura di differenza percentuale nei salari: tempo determinato vs indeterminato



Nota: il grafico mostra i risultati di una regressione lineare, evidenziando la differenza percentuale tra il salario annuale dei lavoratori entrati nel mercato del lavoro con un contratto a tempo determinato e quelli entrati con un contratto a tempo indeterminato, mantenendo invariate le caratteristiche demografiche del lavoratore e le caratteristiche della prima impresa. L'esercizio è ripetuto per lavoratori con diversi livelli di istruzione. Mid-education fa riferimento a lavoratori con diploma di scuola secondaria di secondo grado; High-education a lavoratori con una laurea. Fonte: elaborazione propria su dati INPS.

Per comprendere meglio le dinamiche dietro questi risultati, scomponiamo i salari annuali nei due fattori che li determinano: il salario settimanale (equivalente a tempo pieno) e il numero di settimane (equivalenti a tempo pieno) lavorate durante l'anno. Consideriamo poi ciascuna delle due componenti nell'ambito dello stesso modello di regressione lineare usato in precedenza per i salari annuali per studiare quale dei due margini spieghi maggiormente le dinamiche sopra evidenziate: il tempo lavorato o il salario per unità di tempo. Questo esercizio rivela come l'andamento del divario salariale tra i due gruppi di lavoratori nel tempo sia quasi interamente spiegato dal tempo di lavoro, con una differenza nei salari settimanali tra i due gruppi che risulta solo marginale. Dal momento che l'incidenza del *part time* rimane pressoché

costante nel tempo tra i due gruppi di lavoratori, questi risultati mostrano come il processo di convergenza dei salari annuali sia quasi interamente dovuto al fatto che i lavoratori che entrano nel mercato del lavoro con un contratto a tempo determinato inizialmente lavorino per un numero relativamente più basso di settimane durante l'anno. Con il passare del tempo, però, il numero di settimane lavorate aumenta fino a superare la quantità di tempo lavorata da coloro che erano entrati con un contratto a tempo indeterminato.

Questi risultati preliminari mostrano come i lavoratori che entrano nel mercato del lavoro con un contratto a tempo determinato riescano nel tempo ad ottenere salari annuali relativamente più alti, tramite una maggiore stabilità occupazionale o, in altri termini, un minor rischio di trascorrere del tempo nella non-occupazione. Al contrario, i lavoratori che entrano nel mercato del lavoro con un contratto a tempo indeterminato registrano inizialmente salari annuali più elevati, ma già dal quinto anno il risultato si inverte, a causa di un maggior rischio, per questi lavoratori, di trascorrere del tempo nella non-occupazione e di lavorare quindi un minor numero di settimane durante l'anno.

Ulteriori analisi, attualmente ancora in corso, faranno quindi luce su quali siano le cause dietro queste dinamiche che si osservano nei dati.

* A cura di Samuel Bentolila, Ivan Lagrosa, Matteo Sartori

1.2.2 Redditi, contributi sociali, agevolazioni

1.2.2.1 Dinamiche e determinanti

Nella Tabella 1.11 si espongono, per il triennio 2021-2023, il numero delle posizioni professionali rilevate, le corrispondenti quantità di lavoro e i relativi monti imponibili previdenziali, per ciascuna categoria di assicurati.

Nel 2023 le posizioni lavorative attive sono cresciute dello 0,8% rispetto all'anno precedente, attestandosi su 28,720 milioni: la crescita rispetto al 2022 è stata di 235 mila unità. Il 2022 registrava una crescita rispetto al 2021 di circa 600 mila unità, quindi decisamente più sostenuta (+2,2%). Se si escludono i titolari di voucher, che nel 2023 sono aumentati del 11,3% ma sono in valore assoluto sempre residuali, le posizioni lavorative che nel 2023 sono aumentate in maggiore misura percentuale sono quelle del settore dipendente privato non agricolo (+2,3%), seguite dalle posizioni dei lavoratori parasubordinati (+1,8%), mentre hanno subito flessioni tutte le altre categorie di lavoratori e, principalmente, i lavoratori domestici.

Le quantità di lavoro, che nel 2022 avevano avuto un aumento del 4,4%, nel 2023 crescono ulteriormente anche se più debolmente (+1,3%): l'input complessivo di lavoro, misurato omogeneamente in settimane, nel 2023 si attesta sui 1.211 milioni.

Il monte imponibile previdenziale, cioè la somma delle retribuzioni dei lavoratori dipendenti e dei redditi dei lavoratori autonomi, nel 2023 è risultato pari a 679,4 miliardi di euro con un incremento del 3,5% rispetto al 2022 e del 11,1% rispetto al 2021. Il monte retributivo dei dipendenti privati è quello che ha subito il maggior incremento (+5,9%), mentre per i lavoratori domestici si registra la massima flessione (-2,8% rispetto al 2022 e -6,8% rispetto al 2021). I dipendenti pubblici nel 2023 hanno avuto un monte retributivo tendenzialmente stabile intorno al valore del 2022 che invece era aumentato in modo consistente rispetto al 2021 (+5,7%). I redditi dei lavoratori autonomi, cresciuti notevolmente nel 2022 (+4,3%) diminuiscono leggermente nel 2023 (-1,9%) attestandosi su 84,4 miliardi di euro, misura comunque superiore rispetto a quella del 2021.

Tabella 1.11 - Posizioni professionali, quantità di lavoro, monte degli imponibili previdenziali. Periodo 2021-2023

	Valori assoluti			Variazioni percentuali		
	2021	2022	2023	2022/ 2021	2023/ 2022	2023/ 2021
A. Posizioni professionali (migliaia) *	**27.884**	**28.485**	**28.720**	**2,2**	**0,8**	**3,0**
Dipendenti privati extra-agricoli	16.523	17.236	17.638	4,3	2,3	6,7
Domestici	974	902	834	-7,4	-7,5	-14,4
Operai agricoli	1.033	1.007	991	-2,5	-1,6	-4,1
Dipendenti pubblici	3.726	3.705	3.677	-0,6	-0,8	-1,3
Autonomi	4.069	4.022	3.932	-1,2	-2,2	-3,4
Parasubordinati**	1.446	1.542	1.569	6,6	1,8	8,5
Voucher+Lav.Occasionali	113	71	79	-37,2	11,3	-30,1
B. Quantità di lavoro (mln di settimane) ***	**1.145**	**1.196**	**1.211**	**4,4**	**1,3**	**5,8**
Dipendenti privati extra-agricoli (in giornate)	3.888	4.196	4.321	7,9	3,0	11,1
Domestici (in settimane)	34	31	29	-7,9	-7,5	-14,8
Operai agricoli (giornate)	117	117	117	0,0	-0,5	-0,5
Dipendenti pubblici (in giornate)	1.031	1.030	1.029	-0,1	-0,1	-0,2
Autonomi (in mesi)****	47	47	46	-0,7	-2,1	-2,8
Parasubordinati (in mesi)	10,9	11,9	12,1	9,1	2,1	11,3
Voucher/Nuovo lavoro occasionale (in mesi)	0,40	0,31	0,33	-23,8	8,9	-17,1
C. Monte degli imponibili previdenziali (mln di euro)	**611.492**	**656.176**	**679.415**	**7,3**	**3,5**	**11,1**
Dipendenti privati extra-agricoli	362.055	393.105	416.441	8,6	5,9	15,0

	Valori assoluti			Variazioni percentuali		
	2021	2022	2023	2022/ 2021	2023/ 2022	2023/ 2021
Domestici	6.756	6.478	6.299	-4,1	-2,8	-6,8
Operai agricoli	8.430	8.662	8.898	2,8	2,7	5,5
Dipendenti pubblici	119.706	126.548	126.745	5,7	0,2	5,9
Autonomi	82.463	86.030	84.386	4,3	-1,9	2,3
Parasubordinati**	31.986	35.285	36.571	10,3	3,6	14,3
Voucher + Lav. Occasionali	95	67	76	-30,0	14,3	-20,0

* *La somma delle posizioni professionali delle diverse categorie è superiore al numero di lavoratori assicurati perché il medesimo lavoratore può risultare, nel corso del medesimo anno (contemporaneamente o in successione), presente in posizione professionale in diverse categorie.*

** *I dati relativi ai professionisti per il 2023 sono stimati.*

*** *Per consentire l'esposizione di un dato complessivo, le quantità di lavoro rilevate in unità di misura diverse da categoria a categoria (giornate per i dipendenti; mesi per gli indipendenti, parasubordinati e occasionali) sono state riportate a settimane.*

**** *Per gli autonomi agricoli l'informazione di base, disponibile in giornate, qui è trasposta - per omogeneità con le altre tipologie di lavoro autonomo - in mesi tenendo conto che per l'agricoltura 156 giornate di lavoro corrispondono ad un anno intero di contribuzione.*

Nella Tabella 1.12 sono riportati gli importi delle entrate contributive[13] al lordo delle agevolazioni dell'ultimo triennio, per le diverse categorie di lavoratori: nel 2023 l'ammontare delle contribuzioni è pari a 248,5 miliardi di euro con un incremento del 5,2% rispetto al 2022 e del 15% rispetto al 2021: l'unica categoria per la quale nel 2023 i contributi risultano in diminuzione sono i lavoratori domestici, per i quali risulta diminuito sia il numero di assicurati che le settimane lavorate, mentre si registrano incrementi per tutte le altre.

Le agevolazioni contributive che erano già cresciute notevolmente nel 2022 (+18,3% rispetto al 2021), aumentano ancora nel 2023 (+34,9%), attestandosi su circa 32 miliardi di euro: conseguentemente la quota delle agevolazioni contributive sul monte contributivo, in sostanza la quota fiscalizzata, passata dal 9,3% nel 2021 al 10% nel 2022, al 12,9% nel 2023. Tale valore fa capo principalmente, ma non esclusivamente, al settore del lavoro dipendente privato, inclusi lavoratori domestici e operai agricoli.

La crescita dell'incidenza delle agevolazioni contributive sul monte contributivo è soprattutto dovuta all'introduzione dell'esonero contributivo sulla quota dei contributi previdenziali a carico del lavoratore, misura estesa anche ai lavoratori dipendenti del settore pubblico[14].

[13] I contributi sociali prospettati includono i contributi previdenziali in senso stretto, finalizzati all'assicurazione invalidità, vecchiaia e superstiti (IVS), nonché tutti i contributi obbligatori per le varie finalità sociali (disoccupazione, malattia, Cassa Integrazione, ecc.), a carico sia dei datori di lavoro che dei lavoratori.

[14] L'esonero (L. n. 234 del 2021, art. 1, comma 121) riguarda i rapporti di lavoro dipendente, escluso il lavoro domestico. La legge di bilancio 2023, L. n. 197 del 2022, ha disposto la proroga dell'esonero per il 2023, novellando alcune indicazioni normative.

Tabella 1.12 - Contributi sociali e incidenza delle agevolazioni. Periodo 2021-2023

	Valori assoluti			Variazioni percentuali		
	2021	2022	2023	2022/ 2021	2023/ 2022	2023/ 2021
A. Contributi sociali* (mln di euro) **	**216.121**	**236.257**	**248.510**	**9,3**	**5,2**	**15,0**
Dipendenti privati extra-agricoli	141.905	156.114	165.350	10,0	5,9	16,5
Domestici	2.252	2.151	2.082	-4,5	-3,2	-7,5
Operai agricoli	3.639	3.718	3.783	2,2	1,7	4,0
Dipendenti pubblici	41.048	43.133	44.298	5,1	2,7	7,9
Autonomi	18.499	21.283	22.484	15,0	5,6	21,5
Parasubordinati	8.759	9.844	10.497	12,4	6,6	19,8
Lavoratori occasionali	19	14	16	-25,3	15,5	-13,7
B. Agevolazioni contributive (mln di euro) ***	**20.044**	**23.717**	**31.999**	**18,3**	**34,9**	**59,6**
Dipendenti	19.973	23.678	31.990	18,6	35,1	60,2
Autonomi	71	39	9	-45,1	-76,9	-87,3
C. Quota agevolazioni su contributi sociali	**9,3%**	**10,0%**	**12,9%**	**8,2**	**28,3**	**38,8**
Dipendenti	10,6%	11,5%	14,8%	9,1	28,6	40,3
Autonomi	0,4%	0,2%	0,0%	-52,3	-78,2	-89,6

* *Al lordo delle agevolazioni.*

** *L'importo dei contributi sociali corrisponde all'ammontare delle entrate contributive di competenza finanziaria esposte nei rendiconti (comprensive di parte dei trasferimenti dello Stato per sgravi) integrate con gli ulteriori trasferimenti dello Stato a compensazione di sottocontribuzioni. Sono stati scorporati i contributi al Fondo di Tesoreria e, per le gestioni ex INPDAP, i contributi aggiuntivi dello Stato, i contributi per TFS e TFR e i contributi per prestazioni creditizie e sociali. Inoltre rimangono esclusi dall'analisi i contributi di alcune categorie residuali di lavoratori.*

*** *Le agevolazioni contributive indicate si riferiscono all'insieme dei trasferimenti dello Stato relativi a due macro-gruppi: sgravi contributivi e sottocontribuzioni. Non sono compresi in questo prospetto i cosiddetti trasferimenti passivi, cioè le somme trasferite a titolo di incentivi ai datori di lavoro.*

La crescita dei contributi sociali è da attribuire principalmente all'aumento dei redditi per unità di lavoro

Nella Tabella 1.13 sono riportate le variazioni percentuali relative a quelle che possono esserne ritenute le determinanti principali (anche se non uniche) delle entrate contributive: l'aumento o la diminuzione delle posizioni lavorative, la quantità di lavoro pro capite, il trend dei redditi. In termini complessivi, l'incremento del monte contributivo tra il 2022 ed il 2023 (+12.253 milioni di euro pari a +5,2%) è da attribuire principalmente all'aumento dei redditi per unità di lavoro (+2,3% in totale; +2,9% per i dipendenti privati extra-agricoli) e poi all'aumento delle posizioni professionali (+0,8% in totale; +2,3% per i dipendenti privati extra-agricoli). Più debole l'apporto della variazione della quantità di lavoro pro capite (+0,4%), anche se si segnalano dinamiche differenziate tra le diverse categorie.

In particolare, per quanto concerne i lavoratori autonomi, si è rilevata una diminuzione delle posizioni professionali (-2,2%) e una sostanziale stabilità sia della quantità di lavoro pro capite (+0,2%) sia dei redditi per unità di lavoro (+0,2%): l'incremento dei contributi è, infatti, riferibile sostanzialmente ad una attività straordinaria di accertamento di contributi non versati negli esercizi precedenti da artigiani e commercianti.

Tabella 1.13 - Le determinanti della dinamica dei contributi sociali. Periodo 2021-2023

	Var. % posizioni professionali		
	2022/2021	2023/2022	2023/2021
TOTALE	**2,2**	**0,8**	**3,0**
Dipendenti privati extra-agricoli	4,3	2,3	6,7
Domestici	-7,4	-7,5	-14,4
Operai agricoli	-2,5	-1,6	-4,1
Dipendenti pubblici	-0,6	-0,8	-1,3
Autonomi	-1,2	-2,2	-3,4
Parasubordinati	6,6	1,8	8,5
Lavoratori occasionali	-37,2	11,3	-30,1
	Var. % quantità di lavoro pro capite *		
TOTALE	**2,2**	**0,4**	**2,7**
Dipendenti privati extra-agricoli	3,4	0,6	4,1
Domestici	-0,5	0,1	-0,4
Operai agricoli	2,6	1,1	3,7
Dipendenti pubblici	0,5	0,6	1,1
Autonomi	0,5	0,2	0,6
Parasubordinati	2,3	0,3	2,6
Lavoratori occasionali	21,2	-2,1	18,6
	Var. % redditi per unità di lavoro **		
TOTALE	**2,7**	**2,3**	**5,1**
Dipendenti privati extra-agricoli	0,6	2,9	3,5
Domestici	4,1	5,1	9,4
Operai agricoli	2,8	3,2	6,1
Dipendenti pubblici	5,8	0,3	6,1
Autonomi	5,1	0,2	5,2
Parasubordinati	1,1	1,5	2,7
Lavoratori occasionali	-8,1	5,0	-3,6

** Per "Quantità di lavoro pro capite" si intende il rapporto tra le quantità di lavoro di ciascuna categoria e le corrispondenti posizioni professionali.*
*** Per "Redditi per unità di lavoro" si intende il rapporto tra il monte dell'imponibile previdenziale di ciascuna categoria e le quantità di lavoro registrate per le corrispondenti posizioni professionali.*

1.2.2.2 Il quadro riepilogativo delle agevolazioni contributive

L'aggregato delle agevolazioni contributive è stato fino ad ora esaminato con riferimento alle due principali categorie di lavoratori, dipendenti ed autonomi, con esclusione di alcune categorie residue di lavoratori e non considerando i trasferimenti passivi, cioè quelle somme che a vario titolo vengono trasferite ai datori di lavoro per incentivare l'occupazione.

Dagli allegati che compongono il Rendiconto della Gestione degli Interventi Assistenziali di Sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) è possibile ricavare i valori economici delle somme che fanno capo agli interventi in esame, compresi gli incentivi ai datori di lavoro, con ulteriori elementi di dettaglio.

Il complesso delle agevolazioni come riportato nella Tabella 1.12 può essere articolato in due macro gruppi: gli sgravi contributivi (compresi gli incentivi ai datori di lavoro) e le sottocontribuzioni, come dettagliate nella Tabella 1.14.

Gli sgravi sono riduzioni dei contributi previdenziali ed assistenziali (ad eccezione dei contributi INAIL) dovuti dai datori di lavoro e/o dai lavoratori. Tali riduzioni sono riconosciute in una certa percentuale (anche il 100%), per una durata predeterminata, in genere entro un limite di importo annuo (ad es. Decontribuzione Sud).

Le sottocontribuzioni sono agevolazioni contributive riconosciute tramite una riduzione delle aliquote contributive dovute dai datori di lavoro o dai lavoratori in conseguenza di norme in favore di determinate categorie di lavoratori o di particolari settori produttivi o di alcuni territori (ad es. l'apprendistato), per i quali, dunque, il totale abbattimento o la riduzione dell'onere contributivo a carico dei datori di lavoro diventa il regime ordinario.

Tabella 1.14 - Sgravi e sottocontribuzioni
(importi in milioni di euro)

	2021	2022	2023	2022/2021	2023/2022	2023/2021
	Valori assoluti			Variazioni percentuali		
A) Sgravi contributivi	**13.751,3**	**17.180,2**	**25.173,7**	**24,9**	**46,5**	**83,1**
- Giovani	787,3	1.272,7	1.635,3	61,7	28,5	107,7
- Donne	23,0	193,8	150,9	742,6	-22,1	556,1
- Assunzioni a tempo indeterminato	543,7	1,1	0,9	-99,8	-18,2	-99,8
- Assunzioni settore turismo e termale	6,8	435,8	0,7	6308,8	-99,8	-89,7
- Decontribuzione Sud	2.994,6	3.272,3	3.633,7	9,3	11,0	21,3
- Riduzione aliquote contributive prestazioni temporanee	7.303,9	7.861,1	8.254,8	7,6	5,0	13,0

	2021	2022	2023	2022/2021	2023/2022	2023/2021
	Valori assoluti			Variazioni percentuali		
- Riduzione aliquota IVS a carico dei lavoratori	0,0	2.565,5	10.760,0	-	319,4	-
- Lavoratori agricoli autonomi (under 40)	70,4	37,9	9,2	-46,2	-75,7	-86,9
- Altri sgravi contributivi e incentivi ai datori di lavoro	1.730,9	1.179,0	387,8	-31,9	-67,1	-77,6
- Settore pesca	290,7	361,0	340,4	24,2	-5,7	17,1
B) Sottocontribuzioni	**6.542,4**	**6.766,70**	**6.960,4**	**3,4**	**2,9**	**6,4**
- Apprendistato	2.537,6	2.809,2	2.913,2	10,7	3,7	14,8
- Lavoratori over 50 e donne qualsiasi età	114,0	107,8	106,1	-5,4	-1,6	-6,9
- Lavoratori dipendenti agricoli	1.657,3	1.688,9	1.669,7	1,9	-1,1	0,7
- Lavoratori dipendenti non agricoli	1.107,8	1.265,6	1.244,3	14,2	-1,7	12,3
- Lavoratori domestici	1.038,9	797,0	926,4	-23,3	16,2	-10,8
- Lavoratori autonomi	1,1	0,8	0,5	-27,3	-37,5	-54,5
- Altre sottocontribuzioni	85,7	97,4	100,2	13,7	2,9	16,9
TOTALE A+B	**20.293,7**	**23.946,9**	**32.134,1**	**18,0**	**34,2**	**58,3**

Nota: l'importo delle agevolazioni riportato nelle Tabelle 1.12 e 1.14, non coincide perché, come già specificato, dalla prima delle due tabelle restano esclusi i contributi di alcune categorie residuali di lavoratori e i trasferimenti passivi.

Per quanto concerne gli sgravi (compresi gli incentivi ai datori di lavoro), l'ammontare delle somme trasferite dallo Stato per questa tipologia di interventi risulta elevata e la crescita nel triennio molto sostenuta: rispetto all'ammontare rilevato nel 2021, pari a 13,8 miliardi di euro, nel 2022 si registra un incremento del 25% arrivando ad un totale di 17,2 miliardi di euro e nel 2023 un ulteriore incremento del 47% che porta i trasferimenti complessivi a 25,1 miliardi di euro. Più di 10 miliardi di euro riguardano nel 2023 la riduzione di aliquota IVS a favore dei lavoratori: a partire dalla legge di bilancio 2022 (L. n. 234 del 2021, art. 1 comma 121), sono stati infatti introdotti esoneri contributivi sulla quota a carico del lavoratore allo scopo di incrementare la retribuzione netta (di questa forma agevolativa si tratterà ampiamente nel paragrafo seguente). Nel 2023 poco più di 8 miliardi si riferiscono alla riduzione di aliquote contributive relative alle prestazioni temporanee. Si tratta di riduzioni di aliquote contributive che nel corso degli anni hanno interessato diverse categorie di lavoratori, applicate in primis all'aliquota di finanziamento degli assegni per il nucleo famigliare, e poi estesa alle altre assicurazioni della Gestione Prestazioni Temporanee, tra cui prioritariamente i contributi per maternità e per disoccupazione.

Nel periodo osservato le sottocontribuzioni sono invece cresciute meno, circa il 3% l'anno: trattandosi di riduzioni di aliquote contributive per alcune specifiche categorie di lavoratori, tale andamen-

to è correlato principalmente all'andamento dei monti retributivi dei lavoratori a cui si riferiscono. La voce di maggior importanza risulta quella relativa all'apprendistato, per il quale lo Stato nel 2023 è intervenuto con un apporto di quasi 3 miliardi di euro. Per i lavoratori dipendenti agricoli lo Stato integra normalmente quasi la metà della contribuzione complessiva[15] (nel 2023 ha versato circa 1,7 miliardi di euro su 3,8 miliardi di euro), mentre per i lavoratori domestici le sottocontribuzioni risultano nel 2023 pari a 926 milioni di euro, il che rappresenta il 44% del monte contributivo lordo di 2 miliardi circa.

1.2.2.3 I principali incentivi alle assunzioni

Una parte importante delle agevolazioni è costituita dalle misure dirette a supportare economicamente l'ingresso, il reinserimento e la stabilizzazione dei lavoratori attraverso benefici economici o contributivi riconosciuti ai datori di lavoro. Tali agevolazioni possono, come detto, essere sia sgravi sia sottocontribuzioni: in questo paragrafo si fornirà una sintesi[16] delle principali misure adottate nel triennio 2021-2023 (Tabella 1.15).

Apprendistato: è un contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato finalizzato alla formazione e all'occupazione giovanile. L'azienda, attraverso fasi d'insegnamento pratico e tecnico-professionale, addestra il lavoratore in modo tale da consentirgli di acquisire una qualifica professionale. Il contratto di apprendistato prevede sia agevolazioni di natura contributiva che incentivi retributivi. Nel caso in cui il rapporto in apprendistato arrivi alla naturale conclusione, può essere trasformato in un vero e proprio contratto a tempo indeterminato e per tale fattispecie viene riconosciuta la stessa agevolazione contributiva dell'apprendistato per i dodici mesi. Ci sono tre diverse tipologie: l'apprendistato per la qualifica e il diploma professionale, il diploma di istruzione secondaria superiore e il certificato di specializzazione tecnica superiore; l'apprendistato professionalizzante; l'apprendistato di alta formazione e ricerca.

Decontribuzione Sud: agevolazione contributiva di cui all'art. 27 della legge n. 104 del 2020, che prevede l'esonero del 30% dei contributi a carico dei datori di lavoro privati (escluso settore agricolo e domestico) con riferimento ai rapporti di lavoro dipendente la cui sede di lavoro sia situata in regioni del Mezzogiorno. La legge n. 178 del 2020 ne ha previsto l'estensione fino al 2029 con una percentuale pari al 30% fino al 31 dicembre 2025, al 20% per gli anni 2026 e 2027 e infine pari al 10% per gli anni 2028 e 2029. Necessita dell'autorizzazione della Commissione europea e ha natura di aiuto di Stato.

Esonero art. 7 D.L. n. 104 del 2020: esonero contributivo previsto dalla legge n. 104 del 2020 per le assunzioni a tempo determinato o con contratto di lavoro stagionale nei settori del turismo e degli stabilimenti termali, effettuate nel periodo ricompreso tra il 15 agosto e il 31 dicembre 2020. Il D.L.

---

[15] Per gli operai agricoli l'aliquota contributiva ha un incremento annuo dello 0,20 % della quota a carico del datore di lavoro, fino al raggiungimento dell'aliquota ordinaria, quindi, a parità di monti retributivi, le sottocontribuzioni di anno in anno sono destinate a ridursi.

[16] Per una trattazione più esaustiva si veda la pubblicazione "Incentivi all'occupazione - Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali", redatta trimestralmente dal Coordinamento Generale Statistico Attuariale e disponibile nella sezione dedicata agli Osservatori Statistici dell'INPS.

n. 4 del 2022 ha previsto l'esonero anche per le assunzioni avvenute tra il 1° gennaio 2022 e il 31 marzo 2022. Necessita dell'autorizzazione della Commissione europea e ha natura di aiuto di Stato.

Esonero Giovani: esonero contributivo strutturale triennale del 50% introdotto dalla legge n. 205 del 2017 per assunzioni/trasformazioni di giovani di età inferiore a 35 anni[17] che nel corso dell'intera vita lavorativa, non siano mai stati titolari di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato. La legge n. 178 del 2020 ha elevato l'esonero al 100% (con un limite massimo di 6.000 euro annui) per le assunzioni/trasformazioni a tempo indeterminato effettuate nel biennio 2021-2022 di giovani con età inferiore a 36 anni e, per le sole regioni del mezzogiorno, ha aumentato la durata a 48 mesi. La legge n. 197 del 2022 ha esteso la fruibilità dell'esonero totale anche alle assunzioni/trasformazioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2023 per un importo massimo elevato a 8.000 euro annui[18]. Necessita dell'autorizzazione della Commissione europea e ha natura di aiuto di Stato.

Incentivo Donne: agevolazione contributiva di cui alla legge n. 92 del 2012 che prevede l'esonero del 50% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro, per le assunzioni di "donne lavoratrici svantaggiate"[19] . La legge n. 178 del 2020 ha elevato l'esonero al 100% (con un limite massimo di 6.000 euro annui) per le assunzioni/trasformazioni effettuate nel biennio 2021-2022. La legge n. 197 del 2022 ha esteso la fruibilità dell'esonero totale anche alle assunzioni/trasformazioni a tempo indeterminato effettuate nel corso del 2023 elevando a 8.000 euro l'importo annuo massimo. Necessita dell'autorizzazione della Commissione europea e ha natura di aiuto di Stato.

Tabella 1.15 - Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali. Periodo 2021-2023

Agevolazione contributiva	2021	2022	2023	var % 2022/2021	var % 2023/2022	var % 2023/2021
Apprendistato	475.687	523.238	489.161	10,0	-6,5	2,8
Esonero giovani *	168.118	182.717	233.265	8,7	27,7	38,8
Esonero art.7 DL104/2020 **		41.288				
Incentivo Donne ***	98.187	106.207	107.639	8,2	1,3	9,6
Decontribuzione Sud	1.224.888	1.378.536	1.470.150	12,5	6,6	20,0
Altre misure ****	48.043	42.460	38.996	-11,6	-8,2	-18,8
TOTALE attivazioni agevolate (A)	**2.014.923**	**2.274.446**	**2.339.211**	**12,9**	**2,8**	**16,1**

[17] Per le assunzioni al 50% effettuate dal 2021 il limite di età è stato abbassato a 30 anni.

[18] Il D.L. n. 60 del 2024 (Decreto Coesione) ha previsto la proroga dell'esonero giovani e dell'incentivo donne per il periodo dal 1° settembre 2024 al 31 dicembre 2025, novellando in parte lo schema normativo. Inoltre, il decreto interministeriale 25 giugno 2024 ha emanato disposizioni attuative dell'art. 4 del D.Lgs. n. 216 del 2023 che, per i titolari di reddito d'impresa e gli esercenti arti e professioni, per il periodo d'imposta successivo a quello in corso al 31 dicembre 2023, ai fini della determinazione del reddito, prevede la maggiorazione del 20% (elevato al 30% nel caso di categorie di lavoratori meritevoli di maggiore tutela) del costo del personale di nuova assunzione con contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato, nel caso di saldo occupazionale netto positivo.

[19] Riconducibili alle categorie indicate nell'art. 4, cc. 8-11 della L. n. 92 del 2012.

Agevolazione contributiva	2021	2022	2023	var % 2022/2021	var % 2023/2022	var % 2023/2021
Attivazioni senza agevolazione	5.863.568	6.751.200	6.768.028	15,1	0,2	15,4
TOTALE attivazioni (B)	**7.878.491**	**9.025.646**	**9.107.239**	**14,6**	**0,9**	**15,6**
di cui assunzioni	7.244.111	8.151.443	8.217.429	12,5	0,8	13,4
di cui variazioni contrattuali	634.380	874.203	889.810	37,8	1,8	40,3
A/B	**25,6%**	**25,2%**	**25,7%**			

Nota: qualora il rapporto di lavoro contenga due o più forme di incentivazione è stata presa in considerazione l'agevolazione prevalente secondo un criterio di priorità che tiene conto dell'attrattività dell'incentivo dal punto di vista economico anche in relazione alla durata temporale.

* *I dati riguardano gli esoneri previsti dalla L. n. 205 del 2017, L. n. 178 del 2020 e L. n. 197 del 2022.*

** *Il D.L. n. 4 del 2022 ha previsto l'esonero anche per le assunzioni avvenute tra il 1° gennaio 2022 e il 31 marzo 2022.*

*** *I dati riguardano gli esoneri previsti dalla L. n. 92 del 2012, L. n. 178 del 2020 e L. n.197 del 2022.*

**** *I dati riguardano agevolazioni minori in termini di numerosità, tra i quali l'incentivo per l'assunzione di disabili o dei percettori di Reddito di Cittadinanza. Per il 2023 è presente, con numerosità piuttosto esigua, anche l'incentivo occupazione Neet previsto dal D.L. n. 48 del 2023.*

Soffermandoci sui singoli incentivi si osserva che nel passaggio dal 2021 al 2022, Decontribuzione Sud e Apprendistato risultano essere le misure più utilizzate riportando una maggiore variazione positiva. Diversamente, nel 2023 i contratti di apprendistato subiscono una diminuzione del 6,5% a causa della contrazione delle trasformazioni contrattuali. Decontribuzione Sud, ormai al suo quarto anno di applicabilità, rappresenta nel 2023 ben il 63% dei nuovi rapporti agevolati e fa registrare un aumento del 6,6% rispetto all'anno precedente.

La Commissione europea, con la decisione C(2024) 4512 *final* del 25 giugno 2024, ne ha prorogato l'applicabilità fino al 31 dicembre 2024, a condizione che l'aiuto sia concesso entro il 30 giugno 2024.

In termini assoluti, nel 2023 tale agevolazione, in virtù del fatto che ne può beneficiare la generalità dei rapporti in essere, ha riguardato mediamente più di 2 milioni di lavoratori (per una spesa, come riportato nella Tabella 1.14, di oltre 3,6 miliardi di euro).

Ponendo l'attenzione sugli incentivi finalizzati a sostenere l'occupazione giovanile e femminile, sia nel 2022 sia nel 2023 Esonero Giovani e Incentivo Donne hanno fatto registrare entrambi una crescita. Si precisa che i dati di questi esoneri riguardano le attivazioni avvenute sia con la decontribuzione al 50% sia con quella al 100%, quest'ultimi disciplinati dalla L. n. 78 del 2020 per assunzioni effettuate nel 2022 e dalla L. n.197 del 2022 per assunzioni 2023.

L'autorizzazione concessa da parte della Commissione europea ha riguardato dapprima esclusivamente le attivazioni avvenute nel primo semestre 2022 e solo successivamente, a giugno 2023, i rapporti di lavoro instaurati nel secondo semestre 2022 e nel corso del 2023[20]. Tale crescita è stata simile nel 2022 rispetto al 2021 (circa +8% per entrambe le misure). Nel 2023 gli incentivi per i giovani presentano una crescita del 28% orientata soprattutto verso la decontribuzione totale mentre il

[20] Decisione C(2022) 171 *final* dell'11 gennaio 2022 e decisione C(2023) 4061 *final* del 19 giugno 2023.

numero dei rapporti agevolati per le donne rimane piuttosto stabile senza una incisiva differenza di scelta tra esonero al 50% rispetto al 100%[21].

La Tabella 1.15 riporta i dati delle attivazioni agevolate, può essere d'interesse evidenziare anche il numero di lavoratori coinvolti: in termini assoluti nel 2023, sono stati mediamente 378 mila i giovani con rapporti di lavoro agevolato per un impegno economico di 1.635 milioni di euro e circa 41 mila le donne con decontribuzione totale per un onere di spesa di 151 milioni di euro. Va ricordato che gli importi riportati includono anche quelli relativi agli incentivi connessi alle assunzioni di periodi precedenti che si estendono su più anni (ad esempio 36 mesi o 48 mesi per l'Esonero Giovani).

Sempre in favore dell'occupazione giovanile, il D.L. n. 48 del 2023 ha introdotto un incentivo economico per i datori di lavoro privati che assumano a tempo indeterminato giovani "NEET" nel periodo 1° giugno-31 dicembre 2023[22]. Durante questi mesi sono stati sottoscritti circa 5mila nuovi rapporti di lavoro formalizzati principalmente con contratti di apprendistato professionalizzante (87%).

È possibile dare una panoramica delle agevolazioni anche secondo la dimensione territoriale, riscontrando che nel 2023 i contratti di Apprendistato e i rapporti instaurati con l'Esonero Giovani sono diffusi maggiormente nel Nord del Paese mentre l'Incentivo donne è più utilizzato al Sud e nelle isole. L'incentivo Decontribuzione Sud, per la sua peculiarità normativa, trova applicazione solo nelle regioni del Mezzogiorno. Come già riscontrato in passato, nelle sole regioni Campania, Puglia e Sicilia si concentra il maggior numero di attivazioni agevolate con tale misura: il 73% nel 2023.

Il settore economico che vede la maggiore numerosità di rapporti agevolati con le misure esaminate è il "Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; trasporto e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione" fa eccezione l'Incentivo Donne per il quale il settore maggiormente interessato è quello delle "Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto". Si ricorda che con riferimento alla Decontribuzione Sud e ai nuovi esoneri totali dei giovani e delle donne, la normativa esclude dalla fruizione del beneficio le imprese operanti nel settore delle "Attività finanziarie e assicurative"[23]. Si rileva, inoltre, che i rapporti agevolati vengono avviati soprattutto dalle imprese di piccole dimensioni, fino a 15 dipendenti, in particolare con contratti di apprendistato e con Decontribuzione Sud.

---

[21] Alcune aziende optano per l'esonero al 50% invece che ricorrere all'esonero totale in quanto, per quest'ultimo, è previsto un limite massimo di importo (per il 2023 è pari a 8.000 euro annui) e la fruizione del beneficio deve avvenire nel rispetto delle condizioni previste in materia di aiuti di Stato.

[22] L'incentivo spetta per l'assunzione di giovani con meno di 30 anni, che non lavorino e non siano inseriti in corsi di studio o di formazione (NEET) e che siano registrati al Programma Operativo Nazionale Iniziativa Occupazione Giovani (PONIOG).

[23] Imprese non rientranti nell'ambito di applicazione della comunicazione C (2020)1863 *final* del 19 marzo 2020.

1.2.2.4 La riduzione dell'aliquota IVS per il lavoratore

Nel 2023 oltre 10 miliardi di euro sono stati destinati alla riduzione dell'aliquota IVS a carico del lavoratore

Nel 2023 oltre 10 miliardi di euro (Tabella 1.14) sono stati destinati a una particolare forma di agevolazione: la riduzione dell'aliquota IVS a carico del lavoratore. Pur non trattandosi di un'agevolazione direttamente a favore dei datori di lavoro, essa rientra in ogni caso nel più ampio campo delle iniziative di sostegno al mercato del lavoro, e pertanto si è ritenuto di interesse esporne qui un'analisi. Il beneficio in trattazione rappresenta una misura nata per sostenere il potere di acquisto delle retribuzioni dei lavoratori con l'utilizzo di risorse statali mitigando gli effetti della pressione inflazionistica del biennio 2022-2023. È rivolto potenzialmente alla generalità dei rapporti di lavoro, su tutto il territorio nazionale, ad eccezione del lavoro domestico, e non comporta benefici in capo al datore di lavoro. Pertanto, non rientrando nella nozione degli aiuti di Stato, la sua applicazione non è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.

Si riportano sinteticamente i passaggi normativi che hanno disciplinato tale esonero, partendo dalla legge che ne ha previsto l'introduzione per giungere a quella che ne regolamenta l'assetto odierno:

- la L. n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022) art.1, c.121, ha previsto che relativamente ai periodi di paga dell'anno 2022, per i rapporti di lavoro dipendente, con esclusione del lavoro domestico, venga riconosciuto un esonero sulla quota dei contributi previdenziali per l'invalidità, la vecchiaia e i superstiti (IVS) a carico del lavoratore di 0,8 punti percentuali a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro, maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima;
- con il D.L. n. 115 del 2022 (cosiddetto decreto aiuti-bis) art. 20, c.1, la disciplina è stata modificata stabilendo che, per i periodi di paga dal 1° luglio 2022 al 31 dicembre 2022, l'esonero sulla quota dei contributi previdenziali per IVS a carico del lavoratore è incrementato di 1,2 punti percentuali, innalzando così l'esonero da 0,8% al 2%, fermo restando il limite dell'imponibile di 2.692 euro mensili;
- la L. n. 197 del 2022, art.1, c. 281 (legge di bilancio 2023) ha prorogato al 2023 l'esonero in esame confermando la percentuale del 2% ed elevandola al 3% a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 1.923 euro, maggiorato, per la competenza del mese di dicembre, del rateo di tredicesima;
- l'art. 39, c.1 del D.L. n. 48 del 2023, recante "Misure urgenti per l'inclusione sociale e l'accesso al mondo del lavoro", ha stabilito che per i periodi di paga dal 1° luglio 2023 al 31 dicembre 2023, l'esonero contributivo in trattazione è aumentato di 4 punti percentuali, senza ulteriori effetti sul rateo di tredicesima. La riduzione sarà dunque del 6% a condizione che la retribuzione imponibile, parametrata su base mensile per tredici mensilità, non ecceda l'importo mensile di 2.692 euro e del 7% per una retribuzione imponibile non superiore a 1.923 euro;
- infine, la L. n. 213 del 2023 (legge di bilancio 2024) all'art.1, c.15 ha riconosciuto anche per il 2024 quanto disciplinato dal D.L. n. 48 ed esposto nel punto precedente: sono state confermate le misure dell'esonero contributivo al 6% e al 7% - in funzione della retribuzione imponibile - senza ulteriori effetti sul rateo di tredicesima.

La riduzione contributiva in esame ha comportato, come visto, un impegno finanziario[24] superiore ai 10 miliardi, valore quadruplicato rispetto all'onere contabilizzato nel 2022: la consistente crescita della spesa era decisamente prevedibile visto l'innalzamento dell'esonero al 6%-7% rispetto al 2% del 2022, pur rimanendo del tutto costante il numero medio dei lavoratori interessati dalla misura.

Data la natura dell'esonero in esame, che si concretizza in un incremento della retribuzione netta del lavoratore, è sembrato interessante per il 2023 dare una valutazione della consistenza dell'aumento lordo in busta paga per il singolo beneficiario. L'analisi si è incentrata sui lavoratori dipendenti privati (esclusi i lavoratori domestici e gli operai agricoli) che hanno beneficiato della riduzione contributiva IVS del 6%, se percettori di una retribuzione imponibile mensile inferiore a 2.692 euro, e del 7% se inferiore a 1.923 euro. Da un punto di vista temporale sono stati presi in esame i dati UNIEMENS del mese di ottobre 2023 in quanto si tratta di una mensilità in cui non viene retribuita la tredicesima/quattordicesima e l'aliquota di riduzione è ormai a regime in seguito all'applicazione, da luglio 2023, della modifica normativa[25].

È stato rilevato che, rispetto alla totalità dei lavoratori del mese[26] la quota di lavoratori che percepiscono il beneficio è pari al 79% e la percentuale sale all'84% per le donne, fino a superare il 90% per i giovani con età inferiore ai 35 anni.

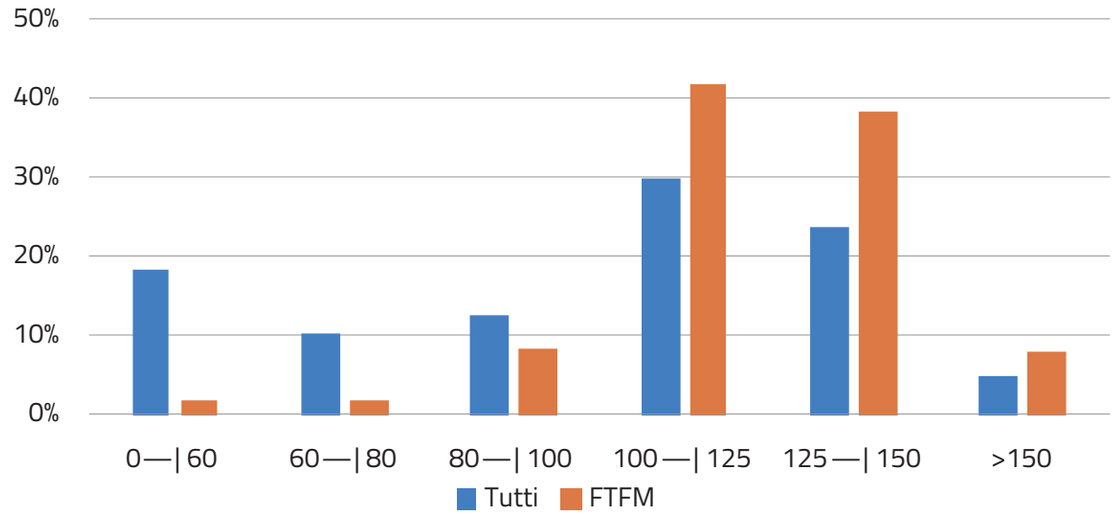
Con riferimento ai lavoratori in esame, per il mese di ottobre 2023, l'importo medio della decontribuzione è pari a circa 100 euro; se però si porta l'attenzione solo sui rapporti a tempo pieno e attivi per l'intero mese (*full time-full month*, FTFM), il beneficio per il lavoratore migliora con un aumento della retribuzione imponibile lorda di 123 euro e il 46% percepisce un ammontare dell'esonero superiore a 125 euro (Grafico 1.9).

[24] Le risorse impiegate si riferiscono anche al settore pubblico e al lavoro agricolo.

[25] Rispetto ai ratei di tredicesima l'esonero si calcola con dei tassi del 2% o 3% a seconda del livello imponibile, come previsto dalla norma di riferimento.

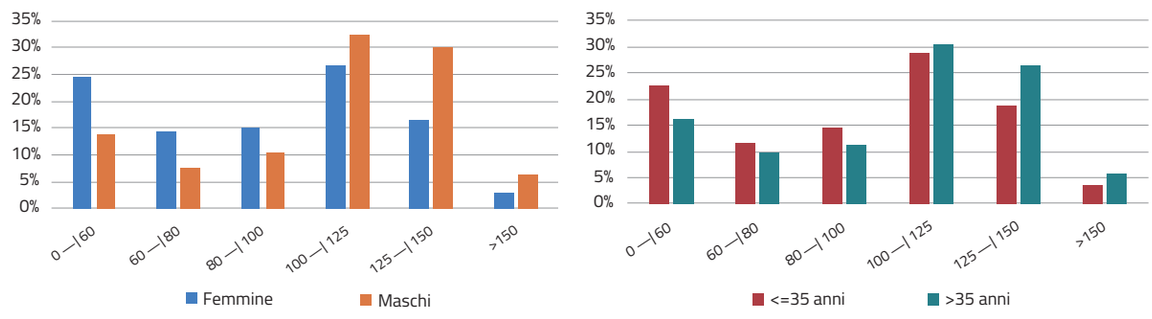
[26] Nel mese di ottobre 2023 il numero di lavoratori con denuncia mensile individuale è circa 14,7 milioni di cui 11,6 milioni (79%) hanno percepito il beneficio.

Grafico 1.9 - Decontribuzione IVS al 6/7%. Distribuzione per classi di importo, tutti i lavoratori vs lavoratori *full time - full month*. Ottobre 2023



Dall'analisi effettuata si riscontra una certa differenziazione di genere e di età (Grafico 1.10). I soggetti più "svantaggiati", come donne e giovani, percepiscono un minore importo della decontribuzione: la percentuale di coloro che beneficiano di un esonero inferiore ai 100 euro è maggiore per queste categorie e diminuisce all'aumentare della agevolazione contributiva. Ciò è una naturale conseguenza di una retribuzione imponibile media più bassa: circa 300 euro in più per gli uomini e 150 euro in più per i lavoratori con età maggiore di 35 anni. In entrambi i casi, come per la totalità dei lavoratori per i quali si applica la decontribuzione in esame, tale beneficio migliora nel caso di rapporti di lavoro a tempo pieno e attivi per tutto il mese.

Grafico 1.10 - Decontribuzione IVS al 6/7%. Distribuzione per classe di importo, sesso, classe d'età. Ottobre 2023



La legge. n. 213 del 2023 (legge di bilancio 2024) con l'art.1, c.180, ha introdotto anche un esonero[27] del 100% della quota dei contributi previdenziali IVS a carico delle sole lavoratrici madri. Nello speci-

[27] L'agevolazione in esame non assume natura di incentivo all'assunzione e non rientra nella nozione di aiuti di Stato pertanto non è subordinata all'autorizzazione della Commissione europea.

fico si tratta di madri di tre o più figli, per le quali sussiste un rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato. L'esonero spetta per i periodi di paga dal 1° gennaio 2024 al 31 dicembre 2026 e fino al compimento del diciottesimo anno di età del figlio minore, nel limite massimo di 3.000 euro annui. La suddetta decontribuzione è prevista, in via sperimentale solo per il 2024, anche per le lavoratrici madri di 2 figli fino al compimento del decimo anno di età del più piccolo. Questa misura si applica a tutti i rapporti di lavoro a tempo indeterminato, instaurati e instaurandi, sia per il settore pubblico che privato, ad eccezione del lavoro domestico ma per poterne usufruire è necessaria una comunicazione da parte della lavoratrice al proprio datore di lavoro. Si precisa, inoltre, che la misura è alternativa all'esonero sulla quota IVS a carico del lavoratore che abbiamo esposto precedentemente in questo paragrafo.

1.3 DATORI DI LAVORO

1.3.1 Imprese, aziende, posizioni lavorative

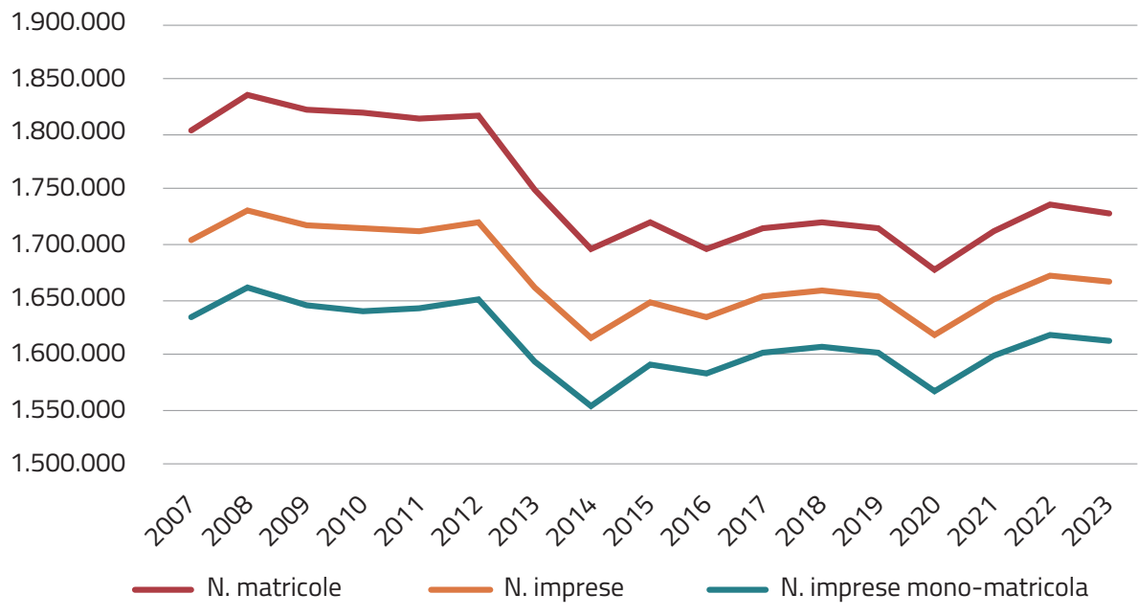
Le analisi di questo paragrafo cercano di rispondere a diversi interrogativi: quali sono stati i settori economici caratterizzati da un aumento dei lavoratori; se le imprese italiane stanno effettivamente aumentando la dimensione media; se è mutata la distribuzione geografica di imprese e lavoratori. Le analisi svolte per rispondere a queste domande hanno per oggetto le imprese private con almeno un lavoratore dipendente per ciascuno degli anni oggetto di osservazione, operanti in tutti i settori economici, ad esclusione dell'Agricoltura e della Pubblica Amministrazione[28].

L'INPS, all'atto dell'iscrizione di un'impresa, accende una o più "posizioni aziendali" attribuendo la relativa "matricola contributiva". Per la grande maggioranza dei casi (96-97%), ad ogni codice fiscale (o Partita Iva) di impresa corrisponde una matricola contributiva; in alcuni casi, vi sono più matricole contributive per la stessa impresa, ad esempio quando l'impresa svolge più attività in settori e/o territori diversi. Per questo motivo, in un dato anno, il numero delle matricole contributive attive è sempre superiore al numero di imprese.

Il numero di imprese era pari a 1,7 milioni nel 2007 ed è pari a 1,67 milioni nel 2023 (dati provvisori), con un decremento di circa 38 mila imprese (-2,2%). Il punto di minimo della serie storica è stato toccato nel 2014 (1,61 milioni) a seguito della crisi dei debiti sovrani. La flessione evidenziata nel 2020 (Grafico 1.11), in piena crisi pandemica, è stata riassorbita negli anni successivi.

[28] Il perimetro è dato da imprese e aziende del settore privato con almeno una denuncia mensile contributiva e retributiva nell'anno, esclusi i settori di cui alla divisione ATECO 01, 02, 03, 84, 98, 99.

Grafico 1.11 - Numero di imprese, di matricole contributive, di imprese mono-matricola. Dati annuali Periodo 2007 - 2023



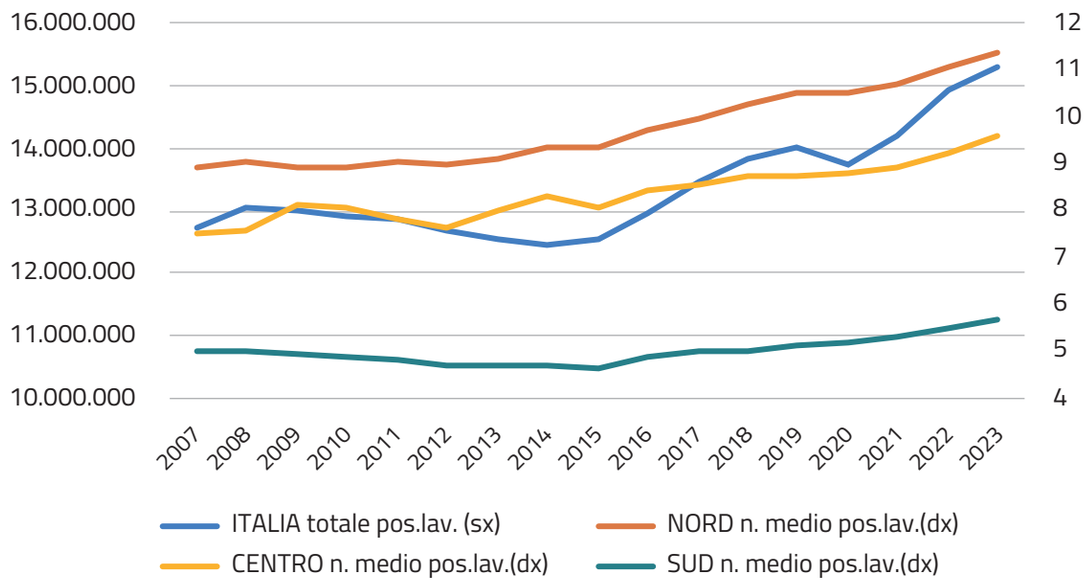
Il numero totale di posizioni lavorative (Grafico 1.12) è dato dalla somma dei rapporti di lavoro (considerati in media annua) di tutte le imprese italiane. Tale numero ha superato quota 13 milioni nel 2017 e quota 14 milioni nel 2019. Successivamente agli anni della crisi pandemica, il numero totale di posizioni lavorative è stato pari a 14,9 milioni nel 2022 e 15,3 milioni nel 2023, di cui circa il 58% al Nord, circa il 22% al Centro, e il 20% nelle regioni meridionali. Il Grafico evidenzia le flessioni del numero totale di posizioni lavorative a seguito della crisi dei debiti sovrani e della pandemia; è interessante notare come invece non ci siano flessioni negli andamenti del numero medio di posizioni lavorative per impresa.

Il numero di imprese è pari a 1,67 milioni nel 2023, per un totale di 15,3 milioni di posizioni lavorative

Essi sono sempre crescenti, anche distinguendo per aree geografiche. Attualmente ogni impresa ha in media 11,4 milioni di posizioni lavorative al Nord, 9,6 milioni al Centro, 5,7 milioni al Sud.

Parallelamente, il numero di micro imprese (sotto i 5 dipendenti), che incideva per il 77,1% all'inizio del periodo di osservazione, è oggi al 73,9%, mentre il numero di imprese medio-grandi (sopra la soglia di 50 dipendenti) che incideva per l'1,6%, è attualmente al 2,1%.

Grafico 1.12- Numero totale di posizioni lavorative in Italia, numero medio di posizioni lavorative per impresa e per area geografica. Dati annuali. Periodo 2007-2023



Si è quindi proceduto ad effettuare un'analisi della variazione del numero totale di posizioni lavorative tra il 2022 e il 2023, pari a +0,4 milioni. Tale analisi è stata effettuata a livello di matricola aziendale, così da accentuare il contributo dovuto ad aziende cessate/attivate tra un anno e l'altro (Tabella 1.16).

Tabella 1.16 - Numero di aziende (matricole) **e variazione del numero di posizioni lavorative tra il 2022 e il 2023** (valori in milioni)

Continuità tra il 2022 e il 2023	Aziende che hanno aumentato il numero di posizioni lavorative		Aziende che non hanno aumentato il numero di posizioni lavorative		TOTALE	
	N. aziende	Variazione del n. posizioni lavorative	N. aziende	Variazione del n. posizioni lavorative	N. aziende	Variazione del n. posizioni lavorative
Aziende presenti solo nel 2023	0,17	0,32	-	-	**0,17**	**0,32**
Aziende presenti solo nel 2022	-	-	0,18	-0,34	**0,18**	**-0,34**
Aziende presenti in entrambi gli anni	0,64	1,34	0,92	-0,92	**1,56**	**0,42**
TOTALE	**0,81**	**1,66**	**1,10**	**-1,26**	**1,91**	**0,40**

Sono stati definiti 4 macro-gruppi:

1. aziende con variazione > 0 delle posizioni lavorative, suddivise in:
    a. nuove aziende (+0,32 milioni di posizioni, circa 170.000 aziende);
    b. aziende presenti in entrambi gli anni (+1,34 milioni di posizioni, circa 640.000 aziende);
2. aziende con variazione ≤ 0 delle posizioni lavorative, suddivise in:
    a. aziende cessate (-0,34 milioni di posizioni, circa 180.000 aziende);
    b. aziende presenti in entrambi gli anni (-0,92 milioni di posizioni, circa 920 mila aziende).

Il primo e il terzo macro-gruppo sono speculari per variazione delle posizioni lavorative, numero di aziende, dimensione aziendale media (1,9 dipendenti). Il secondo e il quarto macro-gruppo sono invece molto dissimili: le aziende presenti in entrambi gli anni con variazione in crescita sono molte di meno rispetto a quelle con variazione non in crescita (640 vs 920 mila), ma danno un apporto la cui magnitudo è in valore assoluto assai maggiore (variazione di 1,34 vs 0,92 milioni) e hanno una dimensione aziendale media molto differente (12,3 vs 7,3 dipendenti). La dimensione aziendale è quindi legata sia a una maggiore continuità dell'attività aziendale sia a una maggiore propensione all'aumento della dimensione stessa.

Tra le aziende presenti in entrambi gli anni e in crescita (640 mila aziende), circa 440 mila erano presenti anche prima della crisi pandemica (nel 2019); la variazione tra il 2022 e il 2023 che si deve a tali aziende è pari a 0,90 milioni di posizioni lavorative.

L'analisi prosegue indagando le variazioni per settore economico al fine di identificare i settori con la maggiore variazione percentuale, sia positiva sia negativa.

A livello aggregato, il settore economico "Alloggio e ristorazione" ha una variazione complessiva pari a +6,3% esito delle variazioni dei quattro macro-gruppi e in particolare del +13,9% delle aziende stabili in crescita e del -8,4% delle aziende stabili non in crescita (Grafico 1.13). Si tratta del settore economico con la maggiore variazione complessiva, che stacca considerevolmente l'altro settore rilevante, "Costruzioni", che registra +4,3%. Il confronto tra i due settori evidenzia però una maggiore variabilità delle posizioni lavorative nelle costruzioni, a livello percentuale, dove si registrano rispettivamente +14,2% e -10,2% nei due macro-gruppi.

Nella Tabella 1.17, proposta per i più rilevanti[29] settori economici (divisioni ATECO), si fornisce una proxy della creazione/distruzione di posizioni lavorative[30]. A titolo di esempio si prendano il secondo (commercio al dettaglio) e il terzo (lavori di costruzione specializzati) tra i settori economici riportati nella Tabella. Nel commercio al dettaglio il numero di posizioni lavorative è circa 2,2 volte quello dei lavori di costruzione specializzati, ma la variazione delle posizioni lavorative tra il 2022 e il 2023 è molto simile: 24 mila e 29 mila rispettivamente.

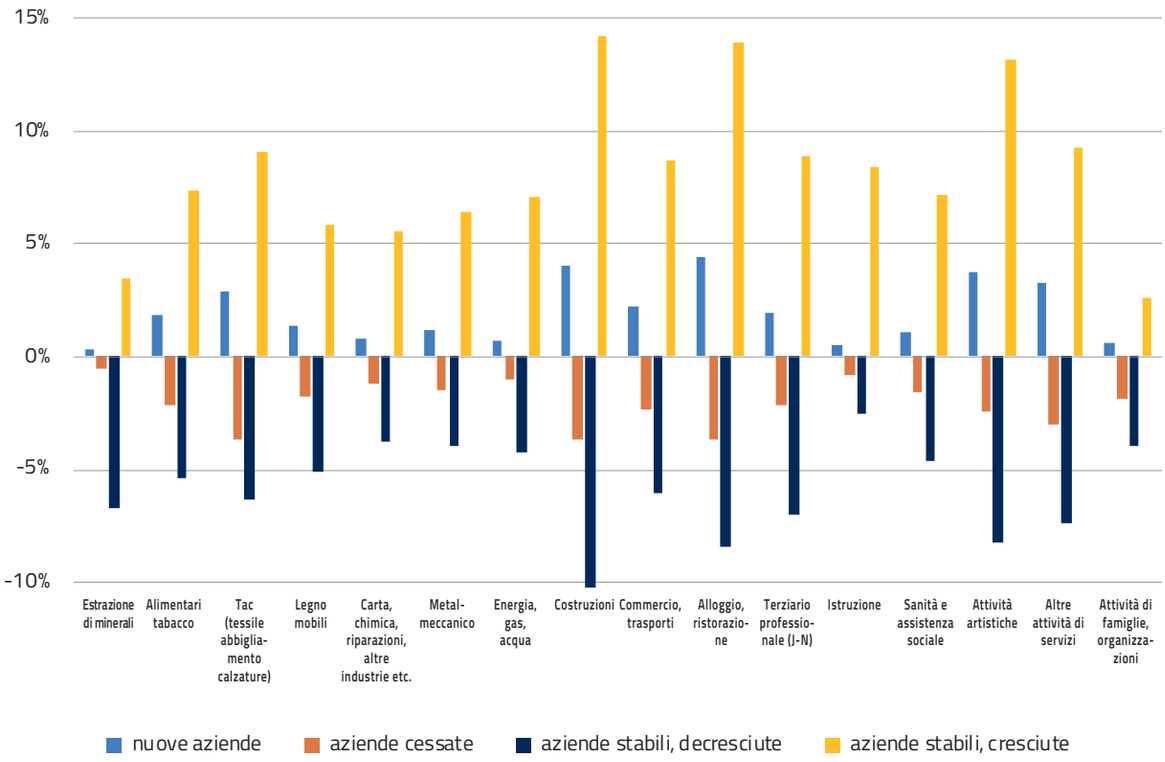
---

[29] La Tabella prospetta il dettaglio dei primi 22 settori che nel complesso totalizzano oltre 10 milioni di posizioni lavorative.

[30] Si tratta qui di un indicatore con la sola finalità di ordinare i settori economici rispetto alle variazioni delle posizioni lavorative suddivise tra il contributo delle aziende che hanno accresciuto le posizioni lavorative e il contributo delle restanti aziende. Come tale non ha la stessa valenza degli indicatori classici utilizzati in letteratura che misurano *job creation*, *job destruction*, *excess reallocation*, a partire dai flussi delle assunzioni e delle cessazioni.

Per ottenere tale variazione, però, nel commercio al dettaglio si è avuta una creazione/distruzione di posizioni lavorative pari a 1,5 volte quella dei lavori di costruzione specializzati. Rispetto invece alla divisione 56 (attività dei servizi di ristorazione) il commercio al dettaglio ha molte più posizioni lavorative e molta meno creazione/distruzione.

Grafico 1.13 - Variazione % del numero di posizioni lavorative tra il 2022 e il 2023, per settore economico aggregato e per i quattro macro-gruppi prima definiti



La variazione di posizioni lavorative proporzionalmente maggiore rispetto al numero di dipendenti si ha nella divisione 41 (costruzione di edifici), come esito della maggiore variazione positiva (+78 mila, pari a +19%) e della maggiore variazione negativa (-67 mila, pari a -16%) tra quelle riportate in Tabella. Si tratta quindi di un settore economico contrassegnato da intenso turn-over dei lavoratori. Indicativo anche il raffronto tra le divisioni 78 (attività di ricerca, selezione, fornitura di personale), 33 (riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed apparecchiature), 55 (alloggio), 10 (industrie alimentari), tutte caratterizzate da una creazione/distruzione attorno alle 60 mila posizioni lavorative, ma con differenti caratteristiche: l'attività di ricerca, selezione, fornitura di personale ha una variazione assoluta negativa di 13 mila posizioni, mentre gli altri settori hanno una variazione assoluta positiva; nell'alloggio c'è un numero medio di posizioni lavorative pari alla metà esatta di quella delle attività di manutenzione e riparazione (Tabella 1.17).

Tabella 1.17 - Variazioni di posizioni lavorative. I settori economici più rilevanti
(dati in migliaia)

Divisione ATECO (prime 2 cifre)		(a) N. posiz. lav. anno 2022	(b) N. posiz. lav. anno 2023	(c) = (b-a) Variazione del n. posizioni lavorative	(d) di cui dovuta alle aziende che hanno aumentato	(e) di cui dovuta alle aziende che non hanno aumentato	(f) = (d-e) -c Eccesso di creazione/ distruzione
56	Attività dei servizi di ristorazione	1.083	1.155	72	208	-136	272
47	Commercio al dettaglio (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	1.292	1.316	24	129	-105	210
43	Lavori di costruzione specializzati	565	594	29	98	-69	139
41	Costruzione di edifici	406	417	11	78	-67	134
82	Attività di supporto per le funzioni d'ufficio e altri servizi di supporto alle imprese	423	424	1	59	-59	117
81	Attività di servizi per edifici e paesaggio	504	511	7	61	-54	107
52	Magazzinaggio e attività di supporto ai trasporti	369	381	12	63	-51	102
49	Trasporto terrestre e trasporto mediante condotte	556	569	13	62	-49	98
46	Commercio all'ingrosso (escluso quello di autoveicoli e di motocicli)	663	689	26	69	-43	86
96	Altre attività di servizi per la persona	270	275	6	38	-32	65
78	Attività di ricerca, selezione, fornitura di personale	517	503	-13	17	-31	61
33	Riparazione, manutenzione ed installazione di macchine ed apparecchiature	598	609	11	41	-30	60
55	Alloggio	290	305	15	45	-30	60
10	Industrie alimentari	369	375	6	35	-29	59

Divisione ATECO (prime 2 cifre)		(a) N. posiz. lav. anno 2022	(b) N. posiz. lav. anno 2023	(c) = (b-a) Variazione del n. posizioni lavorative	(d) di cui dovuta alle aziende che hanno aumentato	(e) di cui dovuta alle aziende che non hanno aumentato	(f) = (d-e) -c Eccesso di creazione/ distruzione
25	Fabbricazione di prodotti in metallo (esclusi macchinari e attrezzature)	293	306	12	38	-25	51
86	Assistenza sanitaria	359	362	4	27	-23	47
14	Confezione di articoli di abbigliamento; confezione di articoli in pelle e pelliccia	166	171	4	27	-23	46
62	Produzione di software, consulenza informatica e attività connesse	323	340	17	39	-23	45
45	Commercio all'ingrosso e al dettaglio e riparazione di autoveicoli e motocicli	272	279	8	27	-20	40
64	Attività di servizi finanziari (escluse le assicurazioni e i fondi pensione)	338	332	-6	14	-19	39
70	Attività di direzione aziendale e di consulenza gestionale	156	166	10	28	-18	36
88	Assistenza sociale non residenziale	321	330	9	26	-17	35
Altro		4.782	4.906	124	428	-304	608
TOTALE		**14.916**	**15.317**	**2.514**	**1.658**	**-1.257**	**2.514**

Nota: sono esposti i settori più rilevanti e che totalizzano 10 milioni di dipendenti, ordinati secondo la variazione riportata nell'ultima colonna.

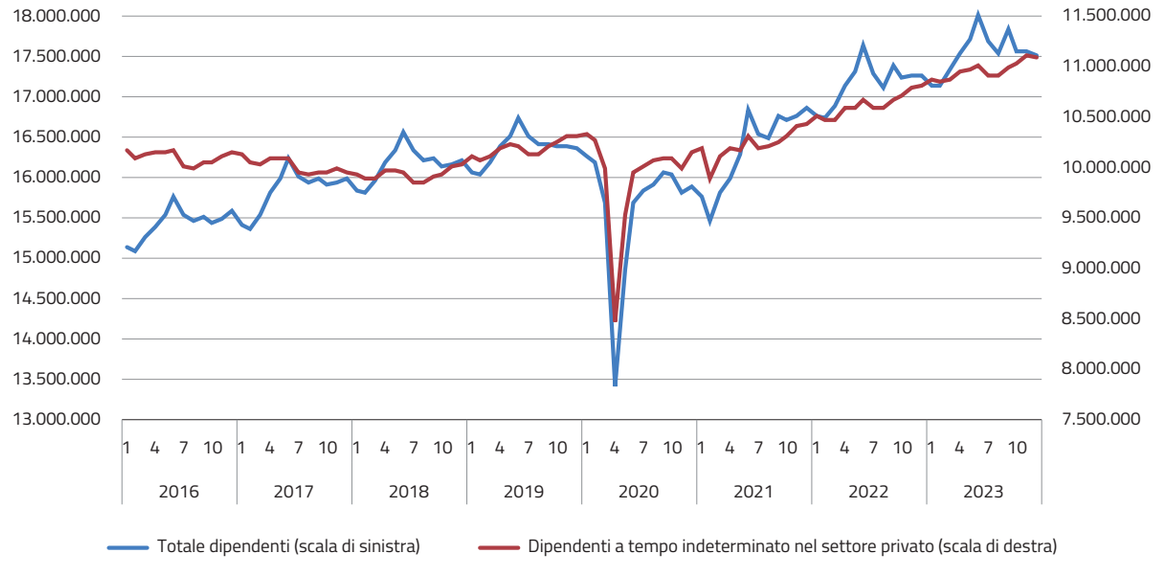
1.4 LAVORATORI DIPENDENTI

1.4.1 Occupati, *part time*, dimissioni e licenziamenti

Scrive l'ISTAT nel suo Rapporto Annuale[31] che tra il 2019 e il 2023 "l'occupazione è cresciuta del 6,6 per cento in Francia, del 3,8 in Spagna, del 2,3 in Italia e dell'1,5 per cento in Germania. In tutte e quattro le maggiori economie europee il comparto dei servizi collettivi ha dato un contributo sostanziale alla crescita, riflettendo anche la comune tendenza al rafforzamento dell'assistenza sanitaria e sociale indotto dalla pandemia da COVID-19". Per quanto riguarda la qualità del lavoro - prosegue sempre l'Istituto di Statistica - "la crescita dell'occupazione ha riguardato soprattutto gli occupati a tempo pieno e indeterminato".

L'analisi dei dati amministrativi mensili dell'INPS conferma il quadro. I dipendenti sono passati da 15,14 milioni a gennaio 2016 a 17,52 milioni a dicembre 2023 (Grafico 1.14). Il tetto massimo è stato toccato a giugno 2023 con 18,02 milioni.

Grafico 1.14 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli). **Dati mensili. Periodo gennaio 2016 - dicembre 2023**

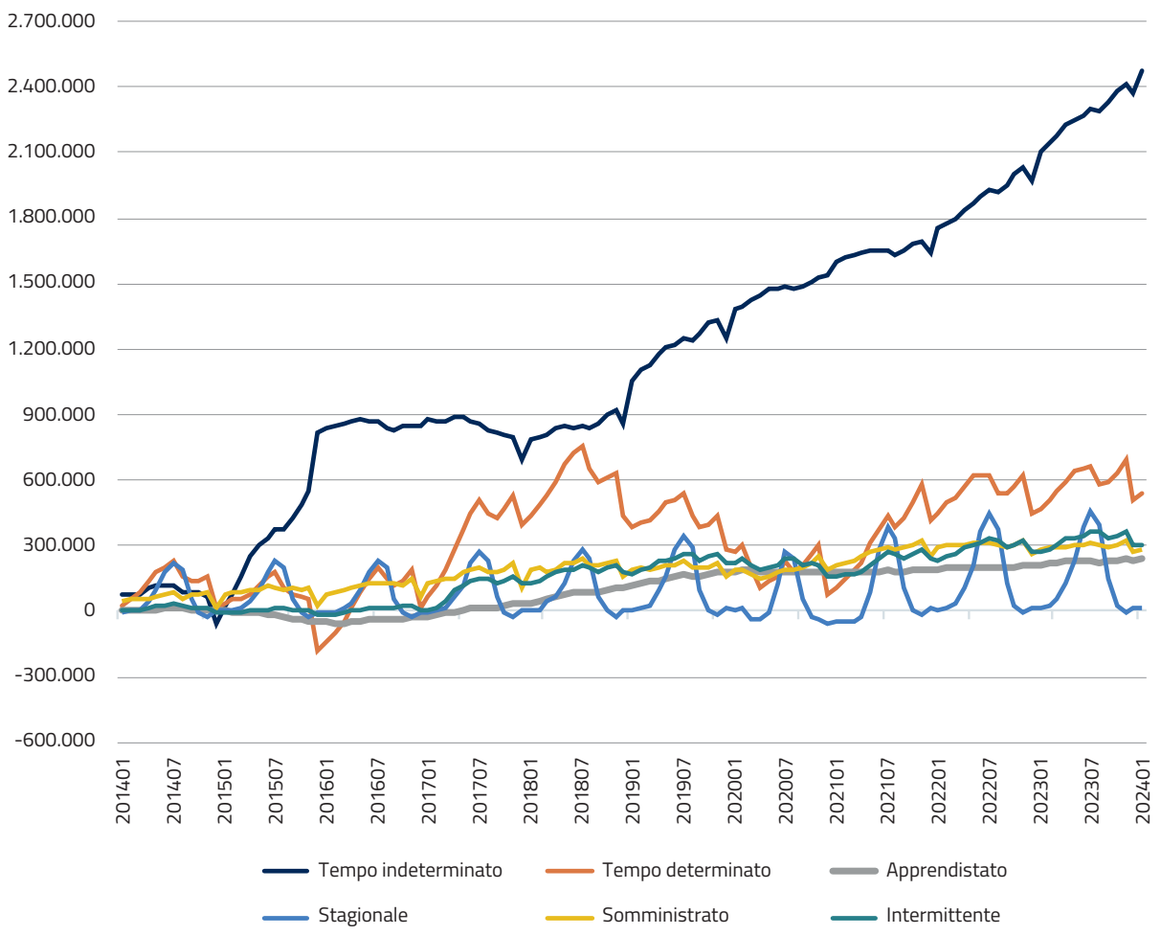


[31] ISTAT, Rapporto Annuale 2024, pagg. 68-70.

Dal 2018 la crescita del lavoro dipendente coincide con quello a tempo indeterminato del settore privato

Come già osservato[32], dalla seconda metà del 2018 lo sviluppo del lavoro dipendente complessivo coincide con quello dell'impiego a tempo indeterminato nel settore privato e questa tendenza non è stata modificata dalla pandemia, quando si sono verificate perdite di posti di lavoro essenzialmente nell'ambito del lavoro a termine (mancate assunzioni, soprattutto di lavoratori stagionali). Utilizzando i dati sui flussi (assunzioni, cessazioni e trasformazioni) pubblicati mensilmente dall'Istituto nell'Osservatorio sul Precariato[33], è possibile ricostruire, a partire da un "istante zero" convenzionale (qui: 31 dicembre 2013), il contributo cumulato progressivamente fornito dai flussi per ogni tipologia contrattuale (Grafico 1.15).

Grafico 1.15 - Saldi mensili cumulati dei dipendenti privati (esclusi domestici e operai agricoli) **per tipologia contrattuale, basati sui flussi di assunzioni, cessazioni e trasformazioni. Dati mensili. Periodo gennaio 2014 - gennaio 2024**



[32] Cfr. XXII Rapporto Annuale INPS, pag. 59.

[33] Da luglio 2024 ha assunto il nome di "Osservatorio sul mercato del lavoro - Assunzioni, trasformazioni e cessazioni di rapporti di lavoro".

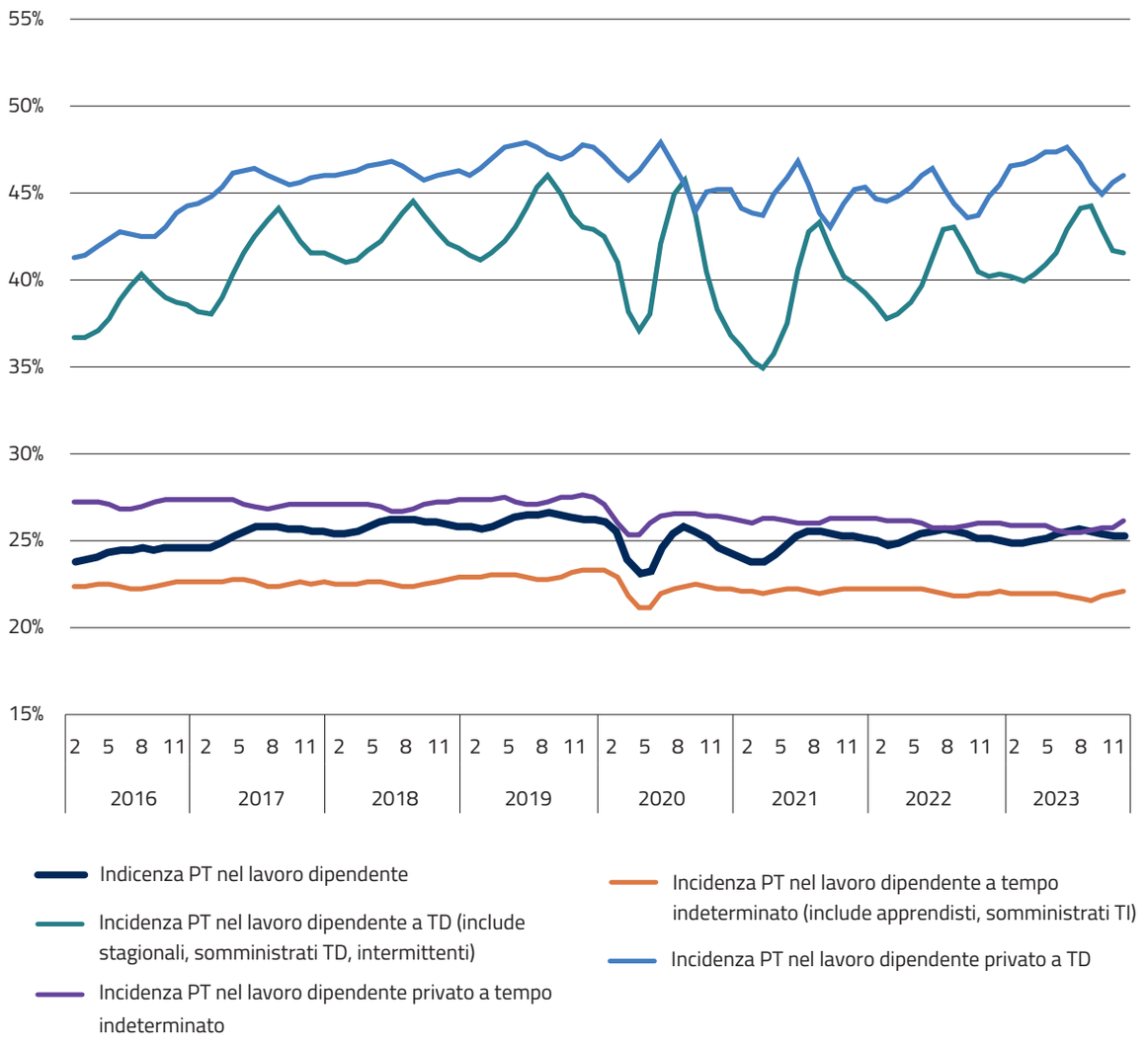
Il Grafico 1.15 evidenzia quanto segue per il settore privato:

- le posizioni cumulate a tempo indeterminato hanno ricevuto un "*boost*" di impatto particolarmente rilevante nel 2015 in ragione dello specifico provvedimento normativo di esonero contributivo emanato per quell'anno, il cui esito complessivo è stato un valore di +842 mila posizioni registrato a gennaio 2016. Mentre per i lavoratori il Grafico 1.14 evidenzia una flessione ad aprile 2020 (legata all'esteso ricorso alla Cassa Integrazione Guadagni, in quanto non sono riportati nei flussi mensili delle denunce retributive e contributive i lavoratori in Cassa Integrazione Guadagni a zero ore), per le posizioni lavorative tale flessione non è presente (il contratto rimane in essere e non c'è alcuna cessazione). A gennaio 2019 i saldi mensili cumulati superano quota 1 milione, a ottobre 2020 quota 1,5 milioni, a gennaio 2024 sono quasi due milioni e mezzo;
- le posizioni cumulate a tempo determinato seguono un andamento ampiamente analizzato in passato. Nel 2018 si è avuto il picco (+758 mila posizioni a luglio 2018), poi il trend è andato decrescendo, anche per gli effetti del decreto dignità (D.L. n. 87 del 2018). Negli ultimi anni si è avuto nuovamente un andamento sostenuto, ma non ai livelli del 2018;
- le posizioni cumulate relative ad assunzioni, cessazioni e trasformazioni di apprendisti, sono rimaste sotto quota 100 mila fino a settembre 2018, hanno superato quota 200 mila a maggio 2022, continuando a crescere ulteriormente. Ricordiamo (vedi paragrafo 1.2.2.2) che le assunzioni di apprendisti rappresentano una delle maggiori agevolazioni contributive, per un costo annuo di poco inferiore a 3 miliardi di euro;
- infine, per quanto riguarda il lavoro stagionale, somministrato e intermittente, il Grafico evidenzia un aumento nell'ampiezza delle oscillazioni per gli stagionali, un continuo andamento crescente per il lavoro somministrato e per il lavoro intermittente. Da sottolineare che da marzo 2023, in termini di saldi mensili cumulati, il lavoro intermittente è stabilmente superiore al lavoro somministrato.

Accanto a questo insieme di evidenze occorre considerare la questione del *part time*, sul quale si è scaricata negli anni parte della domanda di flessibilità organizzativa delle aziende. Secondo l'ISTAT in Italia tra i lavoratori (dipendenti e autonomi) è a *part time* circa il 18% (in linea con la media UE27), in maniera stabilmente molto diversificata rispetto al genere: mentre tra gli uomini l'incidenza è tra il 7% e l'8%, tra le donne è il quadruplo.

Nei dati amministrativi l'indicazione della tipologia oraria riguarda esclusivamente il lavoro dipendente, dove nel 2023 il *part time* ha interessato il 25% dei lavoratori, come esito di incidenze molto differenziate rispetto alla tipologia contrattuale e al settore lavorativo (Grafico 1.16). Nel lavoro dipendente a tempo indeterminato è attorno al 22% (sintesi tra il 7% dei pubblici e il 26% dei privati, in diminuzione negli ultimi anni) mentre nell'insieme delle famiglie contrattuali con contratti temporanei assume valori decisamente più elevati, di cui è interessante osservare le oscillazioni in base alla stagionalità: tra il valore massimo e il valore minimo dell'anno ci sono circa 5 punti nel 2023 e circa 8 punti nel 2020. Tra le tipologie contrattuali qui esaminate, l'incidenza del tempo parziale è massima nel lavoro dipendente privato a tempo determinato, dove nel 2023 è stata attorno al 46%. A ogni livello di analisi, il trend di crescita del ricorso al *part time* sembra essersi arrestato con la crisi pandemica: i valori del 2023 sono inferiori a quelli del 2019.

Grafico 1.16 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli)**. Incidenza del *part time* secondo varie aggregazioni per tipologia contrattuale. Dati mensili medi** (su tre mesi)**. Periodo febbraio 2016 – novembre 2023**



A distanza di anni, quindi, possiamo dire che dalla pandemia il Paese è uscito con un maggiore tasso di occupazione, una crescente quota di lavoro a tempo indeterminato, una riduzione nel ricorso al *part time.*

L'analisi dei tassi di *worker turnover* (WT) riflette e sintetizza sia i cambiamenti dovuti alla evoluzione demografica, sia al ciclo economico, sia alle modifiche culturali, sociali e individuali, di propensione a una maggiore mobilità lavorativa. Si tratta di un indicatore costruito rapportando i dipendenti "movimentati" (a causa di un'assunzione o di una cessazione) sul totale della corrispondente platea interessata nel corso dell'anno. In altre parole, misura il peso della discontinuità. Il valore minimo (31,2%, Tabella 1.18) riflette le particolari condizioni dell'anno più difficile di tutti, il 2020, con il mercato del lavoro "congelato" dall'insieme dei provvedimenti emanati (blocco dei licenziamenti, massiccio ricorso alla Cassa Integrazione cosiddetta COVID-19, etc.). Il valore massimo (36,9%) testimonia,

invece, del periodo in cui si è diffusamente parlato di *Great Resignation,* caratterizzato da intensa mobilità lavorativa. I tassi di *worker turnover* del 2023 sono tutti inferiori a quelli del 2022, segno che si sta verificando un assestamento da livelli eccezionali a livelli più fisiologici.

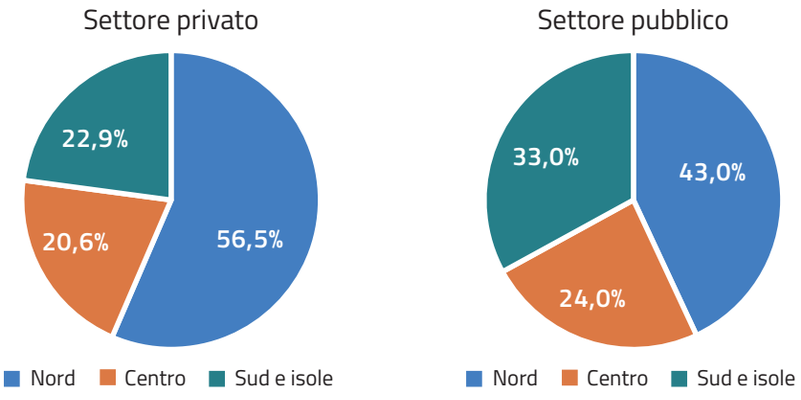
Tabella 1.18 - Tassi di *worker turnover* per genere e paese di nascita (%). Periodo 2019-2023

Anno	Femmine	Maschi	UE a 15 e Paesi altamente sviluppati	Altri UE	Extra UE	TOTALE
2019	35,4	35,5	33,0	53,9	54,7	**35,5**
2020	31,7	30,9	29,3	46,1	46,3	**31,2**
2021	35,2	34,3	32,6	49,0	51,2	**34,7**
2022	37,7	36,2	34,4	51,0	55,3	**36,9**
2023	36,4	35,5	33,2	49,5	54,7	**35,9**

Descriviamo sinteticamente la dinamica della domanda di lavoro dipendente, sia pubblico sia privato, secondo alcune dimensioni rilevanti: territorio, classe dimensionale d'azienda, classi di età.

Per quanto riguarda il territorio (Grafico 1.17), a livello di macro-aree, il 56,5% dei dipendenti privati lavora al Nord, il 20,6% al Centro, il 22,9% nelle regioni meridionali. Nel settore pubblico c'è un decremento di 13-14 punti percentuali dell'incidenza del Nord a favore del Centro (+3%) e soprattutto del Sud e delle isole (+10%).

Grafico 1.17 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli)**. Distribuzione % dei lavoratori dipendenti del settore privato e del settore pubblico per aerea geografica. Dati mensili. Anno 2023**



Per quanto riguarda la distribuzione dei dipendenti per classe dimensionale, utilizziamo come indicatore una misura appositamente elaborata di domanda di lavoro. La base dati amministrativa utilizzata, costituita dal flusso mensile delle denunce retributive individuali, permette di quantificare il monte complessivo di giornate retribuite. Tale monte è riportato in anni-uomo[34] ottenendo così una buona *proxy* sia delle unità di lavoro standard sia del numero medio giornaliero di posti di lavoro presenti nel sistema.

Anche se negli anni la dimensione media delle imprese italiane è aumentata, il numero di imprese con meno di 15 dipendenti resta molto elevato e pari al 92%. Tale quota rilevante di imprese piccole e micro caratterizza peculiarmente il sistema italiano.

In termini di anni-uomo si ha che le imprese con meno di 15 dipendenti rappresentano nel 2023 il 31,7% del totale della domanda di lavoro mentre, all'opposto, le imprese con 100 e più dipendenti rappresentano il 43,1% (Tabella 1.19).

Tabella 1.19 - Domanda di lavoro dipendente nel settore privato (esclusi operai agricoli e domestici) **per classe dimensionale di impresa. Giornate di lavoro retribuite standardizzate in anni-uomo** (valori in migliaia)**. Periodo 2019-2023**

	2019	2020	2021	2022	2023
A. Valori assoluti (in migliaia)					
Da 1 a 14 dipendenti	4.196	3.504	3.928	4.344	4.404
Da 15 a 99 dipendenti	3.159	2.804	3.080	3.364	3.508
100 e più dipendenti	5.284	5.044	5.480	5.785	5.987
TOTALE	**12.640**	**11.352**	**12.489**	**13.493**	**13.899**
B. Composizione %					
Da 1 a 14 dipendenti	33,2%	30,9%	31,5%	32,2%	31,7%
Da 15 a 99 dipendenti	25,0%	24,7%	24,7%	24,9%	25,2%
100 e più dipendenti	41,8%	44,4%	43,9%	42,9%	43,1%
TOTALE	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

[34] Un "anno-uomo" corrisponde, date le regole contributive sottostanti agli archivi amministrativi utilizzati, a 312 giornate retribuite dal datore di lavoro nell'anno (è al netto, quindi, delle giornate eventualmente indennizzate da INPS per CIG, malattia, etc.). La contabilità per giornate retribuite si differenzia da un esaustivo riporto a conteggio delle unità di lavoro standard perché non tiene conto della differenza tra *part time* e *full time*. In questo modo si identifica l'effettiva domanda di lavoro espressa dalle imprese, senza necessità di riclassificazioni, inevitabili, invece, quando si analizzano i lavoratori, per i quali le possibili molteplici caratterizzazioni assunte nel corso di un anno vengono semplificate selezionando quelle relative all'ultimo rapporto di lavoro o al rapporto principale (= fonte di maggior reddito), trascurando quindi la ripartizione dell'output di lavoro che il medesimo dipendente può aver generato tra diverse tipologie contrattuali o diversi settori di impiego o classi dimensionali di impresa di appartenenza etc.

Le cessazioni di contratti di lavoro dipendente privato sono state poco meno di 7,7 milioni nel 2023 (60% per scadenza del contratto)

Nel corso del 2023 le cessazioni di contratti di lavoro dipendente privato (esclusi gli operai agricoli e i lavoratori domestici) sono state poco meno di 7,7 milioni (Tabella 1.20), con una variazione trascurabile rispetto all'anno precedente. Circa una su quattro è stata una cessazione riferita a contratti a tempo indeterminato, mentre tre su quattro sono relative a contratti a termine, apprendistato, stagionali, somministrati e intermittenti. Complessivamente, in quasi il 60% dei casi la cessazione si è avuta per naturale scadenza del contratto.

Tabella 1.20 - Cessazioni di rapporti di lavoro dipendente privato* per tipologia contrattuale e motivo di cessazione. Anno 2023 (valori in migliaia)

Motivo di cessazione	Tempo indeterm.	A termine	Apprendistato	Stagionale	Somministraz.	Intermittente	TOTALE
Fine del contratto	-	2.134	0	911	806	624	**4.474**
Licenziamenti disciplinari	91	27	9	4	6	1	**139**
Licenziamenti economici**	416	197	41	39	34	12	**739**
Risoluzioni consensuali	27	5	1	2	0	1	**37**
Dimissioni	1.238	457	158	53	131	63	**2.099**
Altre motivazioni	40	100	4	19	13	28	**204**
TOTALE	**1.813**	**2.920**	**213**	**1.027**	**990**	**730**	**7.693**

* *Rapporti di lavoro dipendente privato, esclusi operai agricoli e lavoratori domestici.*
** *Include "cambio appalto".*

Restringendo l'analisi ai contratti di lavoro a tempo indeterminato, nel 2023 le cessazioni sono state 1,813 milioni, con una flessione di oltre 4 punti percentuali rispetto al 2022 (Tabella 1.21). Particolarmente significativa la diminuzione dei licenziamenti (-10%).

Nelle imprese fino a 15 dipendenti le diminuzioni sono state ancora più significative; il valore totale non solo è inferiore a quello del 2022, ma anche a quello del 2019 (pur con un contesto occupazionale accresciuto).

Tabella 1.21 - Cessazioni di rapporti di lavoro dipendente privato a tempo indeterminato* per anno e motivo di cessazione. Periodo 2019-2023 (valori in migliaia)

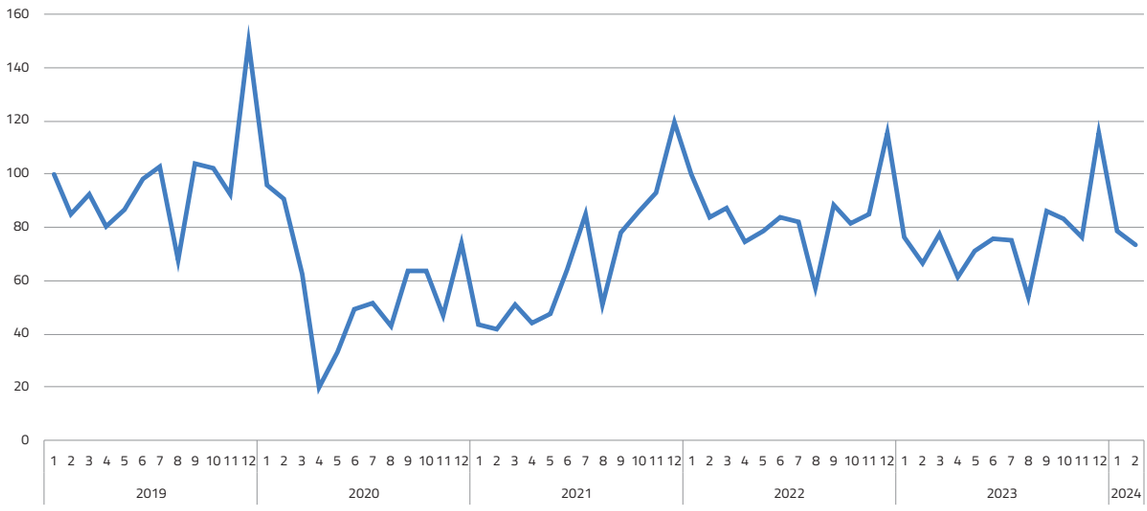
Motivo di cessazione	Tutte le imprese					di cui imprese fino a 15 dipendenti				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
1. Licenziamenti (a+b+c)	642	383	444	562	507	374	203	216	301	263
(a) disciplinari	81	83	100	105	91	40	42	49	49	42
(b) economici	498	250	272	385	351	331	159	164	250	218
(c) cambio appalto	63	50	72	72	65	2	3	2	3	2
2. Risoluzioni consensuali	32	28	36	26	27	6	5	6	6	6
3. Dimissioni volontarie	941	834	1.074	1.189	1.178	449	387	488	516	504
4. Dimissioni per giusta causa	50	44	47	56	60	30	26	27	30	30
5. Altre motivazioni	97	83	68	59	40	37	29	22	21	13
TOTALE	**1.762**	**1.372**	**1.669**	**1.892**	**1.813**	**896**	**650**	**759**	**872**	**815**

* *Rapporti di lavoro dipendente privato a tempo indeterminato, esclusi operai agricoli e lavoratori domestici.*

Nel 2023 i licenziamenti economici sono stati pari a 351 mila, con una diminuzione di 34 mila unità rispetto all'anno precedente. Si è pertanto arrestata e invertita la crescita post-pandemia, che in ogni caso era rimasta distante dal valore di mezzo milione del periodo pre-pandemico (498 mila nel 2019, valore analogo nel 2018).

La scansione temporale dei licenziamenti (Grafico 1.18) riflette, oltre che l'usuale stagionalità, la regolazione normativa: dal blocco dei licenziamenti, alle prime deroghe, fino allo sblocco di luglio 2021 per le imprese del settore industria, con esclusione dell'artigianato e dell'intero settore Tessile - Abbigliamento - Calzature (TAC), e quindi al secondo sblocco a novembre 2021 per tutte le imprese (a eccezione di quelle che ancora utilizzavano la Cassa Integrazione Covid).

Grafico 1.18 - Dinamica mensile dei licenziamenti (TI)**. Periodo: gennaio 2019 - febbraio 2024**
(Numeri indice: gennaio 2019 = 100)



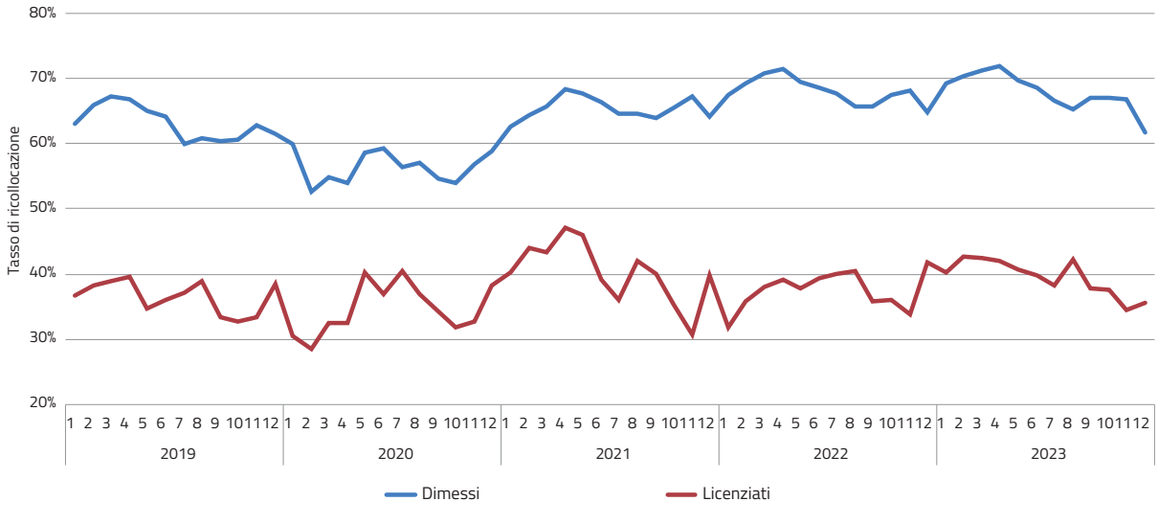
Le dimissioni volontarie sono state pari a 1,074 milioni nel 2021, a 1,189 milioni nel 2022 e 1,178 milioni nel 2023. Il significativo aumento, fino al 2022, delle dimissioni volontarie aveva fatto parlare, anche per l'Italia, di *Great Resignation* (Grandi Dimissioni), fenomeno di origine americana che ha lungamente attirato l'attenzione degli organi di informazione, anche se probabilmente l'evidenza numerica è stata più di un grande *reshuffle*: non un ritiro dal mercato del lavoro bensì un'aumentata mobilità lavorativa[35], alla ricerca di migliori opportunità in un quadro di aumentata occupazione a tempo indeterminato. La flessione delle dimissioni volontarie tra il 2022 e il 2023 (-0,9% a livello complessivo, in particolare -2,4% tra le aziende fino a 15 dipendenti) unitamente alla diminuzione del tasso di *worker turnover* (Tabella 1.18) fanno ritenere che, in ogni caso, il trend si sia arrestato.

L'analisi dei tassi di ricollocazione (Grafico 1.19) lascia anch'essa intravedere un raffreddamento. Il Grafico è stato costruito come segue: per ciascun contingente mensile di dipendenti a tempo indeterminato che hanno presentato dimissioni volontarie ovvero che sono stati oggetto di licenziamenti economici, è stato ricostruito il tasso di ricollocazione, identificando la quota di coloro che nell'arco dei tre mesi successivi all'evento di dimissione o licenziamento, sono risultati impiegati in nuovi rapporti di lavoro. L'analisi è stata condotta sui soggetti di età inferiore a 60 anni.

Si tratta in realtà di una stima per difetto del tasso di ricollocazione, non essendo considerate né le ricollocazioni nel lavoro autonomo né quelle dal quarto mese in poi. Il tasso di ricollocazione dei licenziati, che accedono alla NASpI, è chiaramente inferiore a quello dei dimessi; tale differenziale è stato minimo (tra 15 e 20 punti) nel 2020 e massimo (35 punti) tra la fine del 2021 e l'inizio del 2022.

[35] Cfr. XXII Rapporto Annuale INPS, pagg. 75-80.

Grafico 1.19 - Rapporti di lavoro a tempo indeterminato. Dimissioni volontarie e licenziamenti economici di soggetti con meno di 60 anni. Tassi di ricollocazione entro i tre mesi successivi alla cessazione, per mese di cessazione. Periodo: gennaio 2019 - dicembre 2023



È rilevante segnalare anche quanto segue: a livello annuale, il tasso di ricollocazione dei lavoratori dipendenti privati con meno di 60 anni che hanno presentato dimissioni volontarie è stato pari a 63,1% nel 2019, 68,1% nel 2022, 67,9% nel 2023. A livello di settore economico, nel 2023 il tasso di ricollocazione è attorno al 60% per alloggi e ristorazione, attorno al 70% per il commercio e per il terziario professionale, attorno al 74% per le costruzioni, al 76% per il metalmeccanico e al 78% per trasporti e comunicazioni. Le differenze sono significative.

1.4.2 Dinamica 2019-2023 delle retribuzioni annuali di fatto

1.4.2.1 Dati generali, confronto con l'inflazione

Analizziamo la dinamica delle retribuzioni lorde[36] di fatto[37] per l'insieme dei dipendenti pubblici e dei dipendenti privati (ad esclusione dei lavoratori domestici e degli operai agricoli).

[36] La retribuzione considerata è l'imponibile previdenziale, corrispondente sostanzialmente alla retribuzione lorda (comprende quindi le ferie e le giornate di malattia se a carico del datore di lavoro). Su base annua l'imponibile previdenziale coincide sostanzialmente con la RAL (retribuzione annua lorda di competenza): rimangono escluse (oltre al TFR, escluso anche dalla RAL) alcune componenti retributive ascrivibili per lo più alla contrattazione integrativa aziendale (erogazioni incerte correlate alla misurazione di incrementi di produttività e qualità; erogazioni relative al cosiddetto welfare aziendale). Quindi marginalmente - e per una quota parziale di dipendenti - la retribuzione lorda qui analizzata potrebbe essere inferiore a quella effettiva.

[37] Si tratta delle retribuzioni effettivamente erogate dal datore di lavoro. Si distinguono ovviamente dalle teoriche retribuzioni contrattuali, soprattutto perché basate sul tempo effettivamente lavorato. Si distinguono anche dai redditi percepiti dai lavoratori perché escludono l'importo delle prestazioni a carico dell'INPS (malattia, CIG, maternità, etc.).

Trattandosi di retribuzione di fatto, occorre sottolineare come la stessa vari considerevolmente non solo per questioni strettamente salariali, ma anche in ragione della continuità di lavoro nell'anno (soggetti che lavorano l'intero anno, *full year,* versus soggetti che lavorano solo per una parte dell'anno, *part year*) e della tipologia oraria (soggetti che lavorano a tempo pieno versus soggetti che lavorano a tempo parziale). La retribuzione media annua pro capite nel 2023 risulta pari a 25.789 euro (Tabella 1.22): rispetto al 2019 si tratta di un incremento del 6,8%.

L'andamento delle retribuzioni lorde è funzione di numerosi fattori. A livello di media annuale, nel 2023 si registra +6,8% rispetto al 2019

Tabella 1.22 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli)**. Retribuzioni medie annue e giornaliere, per continuità e intensità di lavoro. Periodo dal 2019 al 2023**

	Valori assoluti					Variazione % 2023/2019
	2019	2020	2021	2022	2023	
A. Retribuzione media annua						
Full year						
Full time	36.749	39.934	38.001	38.606	39.176	6,6
Part time	16.825	18.403	17.667	17.625	17.966	6,8
Part year						
Full time	16.418	18.514	17.214	17.442	18.129	10,4
Part time	7.726	7.805	7.878	8.440	8.490	9,9
TOTALE	**24.139**	**23.098**	**24.116**	**25.149**	**25.789**	**6,8**
B. Retribuzione media giornaliera						
Full year						
Full time	118	128	122	124	126	6,6
Part time	54	59	57	57	58	6,8
Part year						
Full time	91	93	93	94	97	6,9
Part time	47	48	48	50	50	7,3
TOTALE	**95**	**98**	**98**	**100**	**102**	**6,6**

Per i dipendenti *full year-full time* (FYFT) la retribuzione media annua nel 2023 è pari a 39.176 euro e rispetto al 2019 l'incremento è del 6,6%; per i lavoratori *full year-part time* (FYPT) la retribuzione media annua è pari a 17.966 euro, con un incremento rispetto al 2019 del 6,8%. I dipendenti che hanno lavorato solo per una parte dell'anno hanno retribuzioni medie decisamente inferiori, però mostrano variazioni maggiori rispetto al 2019; i dipendenti *part year-full time* (PYFT) evidenziano una retribuzione media di 18.129 e un incremento del 10,4%; per i dipendenti *part year-part time* (PYPT) la retribuzione media risulta di 8.490 euro e l'incremento pari al 9,9%.

Il numero di giornate retribuite[38] è un'informazione sempre presente sulle denunce mensili retributive che permette di determinare la retribuzione media giornaliera.

La variazione, sempre rispetto al 2019, della retribuzione media giornaliera complessiva è pari al +6,6%. Risulta allineata per costruzione a quella annuale per i dipendenti *full year* (sempre 6,6% per i *full time* e 6,8% per i *part time*); per quanto riguarda i dipendenti *part year*, sia *full time* che *part time*, risulta leggermente maggiore (rispettivamente +6,9% e +7,3%) della media giornaliera generale (+6,6%) ma inferiore alla dinamica annuale per i medesimi gruppi, per effetto evidentemente di cambiamenti positivi nella composizione di questi gruppi di lavoratori per continuità e intensità (aumentate).

Al netto di tutti i possibili distinguo il dato essenziale è quello di un incremento della retribuzione media tra il 2019 e il 2023 (il confronto tra questi due anni libera i ragionamenti dalla caduta e dal successivo rimbalzo per COVID-19) pari al 6,8%[39].

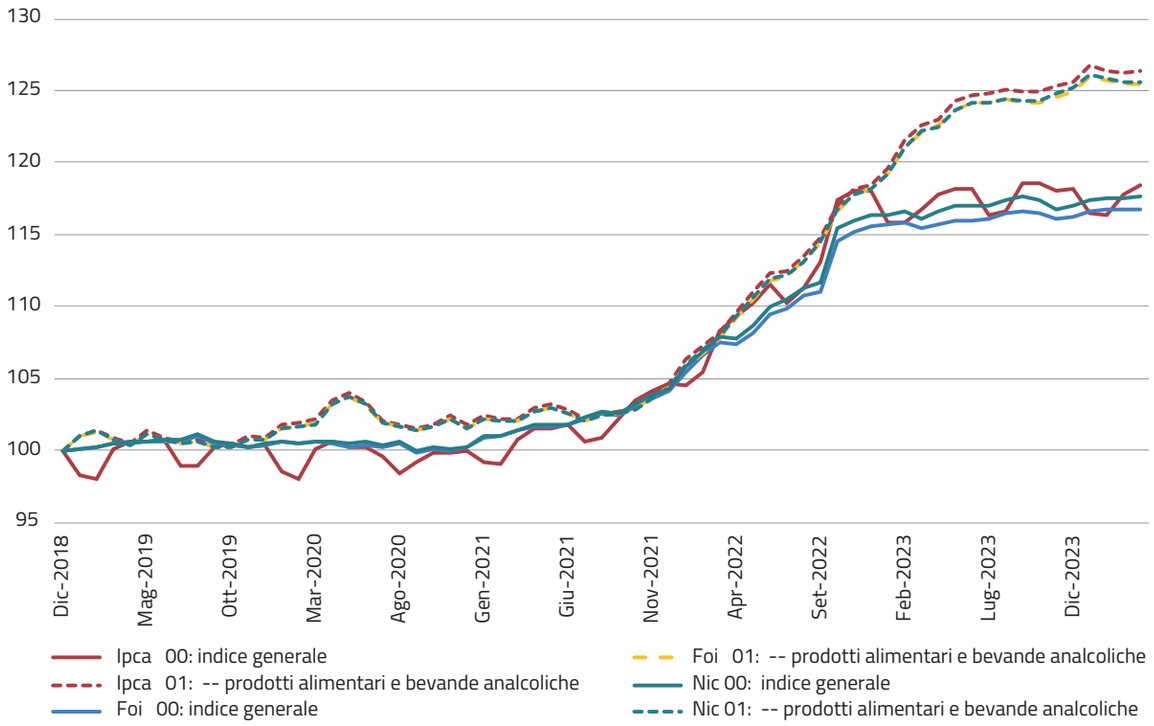
Si tratta di una variazione nominale delle retribuzioni decisamente inferiore a quella dell'inflazione. Infatti, come si osserva nel Grafico 1.20, tutti i tre indici ISTAT dei prezzi forniscono un'indicazione convergente sul fatto che la variazione media dei prezzi al consumo tra il 2019 e il 2023 è collocabile attorno al 15-17% (peraltro, se si considerano solo i beni alimentari - che, come noto, incidono particolarmente sul paniere di spesa dei redditi più bassi - la variazione sale al 25%).

---

38 Il totale nell'anno è dato dalla somma delle giornate retribuite di ogni singolo mese. Il numero di giornate retribuite nel mese è determinato avendo a riferimento, per ciascuna settimana del mese stesso, il numero di giornate per le quali è stabilita contrattualmente la corresponsione della retribuzione. Tipicamente, per i dipendenti *full month* è pari a 26, per i dipendenti *part month* varia tra 1 e 25.

39 I dati sulle retribuzioni medie del 2020 e del 2021 sono fortemente condizionati dai cambiamenti nella numerosità e composizione dei 4 gruppi considerati. In particolare, nel 2020 la collocazione in CIG di molti dipendenti (soprattutto operai) ha ridotto ma anche selezionato il gruppo FYFT cosicché la relativa retribuzione media è, per effetto della mutata composizione, significativamente salita (+8,7% rispetto al 2019); analoghe modifiche si registrano per gli altri gruppi, cosicché si genera l'effetto, solo apparentemente paradossale, per cui la variazione della media complessiva risulta negativa (-4,3%) nonostante la positività della variazione della retribuzione media di ciascun gruppo. Di segno opposto, ovviamente, le dinamiche riscontrate per il 2021 e i conseguenti effetti sulle retribuzioni medie dell'insieme dei dipendenti e di ciascun gruppo. Per queste ragioni è opportuno focalizzarsi sulla dinamica di medio periodo 2019-2023.

Grafico 1.20 - La dinamica dell'inflazione (dicembre 2018 = 100)



D'altro canto, nello stesso periodo, l'indice ISTAT delle retribuzioni contrattuali orarie per il totale dell'economia esclusi i dirigenti (ricalcolato per il medesimo periodo ponendo dicembre 2018 = 100) evidenzia un incremento tra il 2019 e il 2023 pari al 5,2%, confermando il quadro di un significativo gap rispetto all'andamento dell'inflazione.

In sostanza, la dinamica media delle retribuzioni lorde di fatto risulta marginalmente superiore a quella teorica indicata dall'indice delle retribuzioni contrattuali ma largamente inferiore a quella dell'inflazione, esplosa a seguito dell'incremento dei costi energetici conseguente, in particolare, all'invasione russa dell'Ucraina. La distanza può essere quantificata in una decina di punti percentuali.

Solo a partire dalla seconda metà del 2023 le retribuzioni contrattuali, con gli aumenti previsti nei CCNL rinnovati, hanno iniziato a recuperare sull'inflazione.

Occorre rilevare peraltro che, soprattutto (ma non solo) per le retribuzioni medio-basse, diversi provvedimenti governativi di riforma, in materia fiscale e contributiva, hanno inteso aumentare il salario netto pur in costanza di retribuzione lorda, modificando quindi l'incidenza del cuneo fiscale dal lato lavoratore. In particolare, si è agito, oltre che - classicamente - sulle aliquote fiscali e sulle detrazioni per lavoro dipendente, anche sull'esonero degli oneri previdenziali a carico del lavoratore, come osservato nel paragrafo 1.2.2.4.

L'effetto complessivo di esoneri contributivi, trattamento integrativo, modifiche alle aliquote e alle detrazioni è esposto in Tabella 1.23, con riferimento ad alcuni livelli di retribuzione lorda da 500 a 4.000 euro mensili[40].

Si registrano incrementi delle retribuzioni nette attorno ai 6-8 punti percentuali fino ai 2.500 euro lordi; tali incrementi poi si riducono progressivamente. La fascia attorno ai 3.000 euro lordi mensili risulta la meno favorita per effetto dell'esclusione sia dal trattamento integrativo (a partire dal 2023) sia dall'esonero contributivo.

Tabella 1.23 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli)**. Effetto degli interventi normativi sulla retribuzione netta a parità di retribuzione lorda. Periodo dal 2021 al 2024**

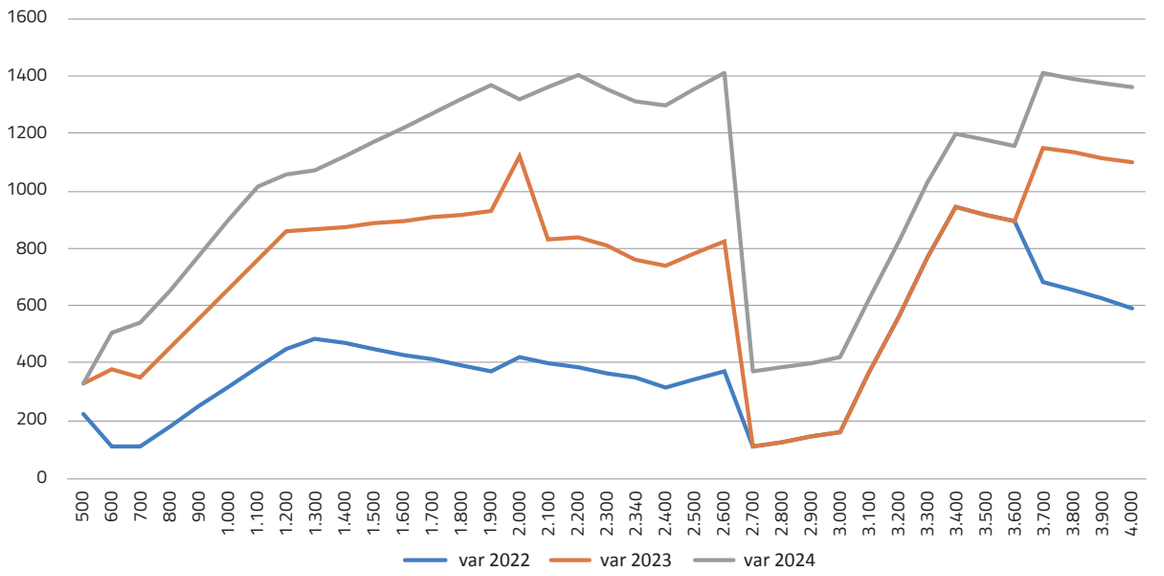
Retribuzione lorda		Retribuzione netta				Variazioni 2024-2021	
Mensile	Annua (x 13)	2021	2022	2023	2024	Valori assoluti	Variaz. %
500	6.500	5.997	6.218	6.323	6.323	326	5,4
600	7.800	7.083	7.196	7.461	7.587	504	7,1
700	9.100	9.431	9.544	9.783	9.971	540	5,7
800	10.400	10.287	10.468	10.740	10.945	658	6,4
900	11.700	11.143	11.391	11.698	11.918	775	7,0
1.000	13.000	11.998	12.315	12.655	12.892	893	7,4
1.100	14.300	12.854	13.238	13.613	13.866	1.011	7,9
1.200	15.600	13.710	14.162	14.570	14.768	1.058	7,7
1.300	16.900	14.552	15.039	15.418	15.626	1.074	7,4
1.400	18.200	15.360	15.829	16.237	16.484	1.124	7,3
1.500	19.500	16.169	16.619	17.055	17.342	1.173	7,3
1.600	20.800	16.978	17.408	17.874	18.200	1.223	7,2
1.700	22.100	17.786	18.198	18.693	19.058	1.272	7,2
1.800	23.400	18.595	18.988	19.512	19.916	1.321	7,1
1.900	24.700	19.403	19.778	20.331	20.774	1.371	7,1
2.000	26.000	20.212	20.632	21.333	21.534	1.322	6,5
2.100	27.300	21.020	21.422	21.853	22.384	1.363	6,5
2.200	28.600	21.829	22.212	22.664	23.234	1.405	6,4

[40] I dati esposti non tengono conto delle addizionali regionali e comunali, il cui impatto è – come noto – molto differenziato nel territorio nazionale. Con riferimento al 2024, per esempio, le aliquote dell'addizionale regionale variano tra il minimo del Friuli-Venezia Giulia (0,70% fino a 15 mila euro di reddito) e il massimo della Campania (3,33% oltre i 50 mila euro); per quanto riguarda le addizionali comunali si va dallo 0% di Gorizia (per i redditi fino a 18.000 euro) all'1,2% di Vibo Valentia per redditi superiori a 7.000 euro.

Retribuzione lorda		Retribuzione netta				Variazioni 2024-2021	
Mensile	Annua (x 13)	2021	2022	2023	2024	Valori assoluti	Variaz. %
2.300	29.900	22.637	23.001	23.445	23.990	1.353	6,0
2.340	30.420	22.961	23.311	23.722	24.272	1.312	5,7
2.400	31.200	23.401	23.716	24.138	24.696	1.295	5,5
2.500	32.500	24.050	24.392	24.831	25.401	1.351	5,6
2.600	33.800	24.698	25.067	25.524	26.106	1.408	5,7
2.700	35.100	25.347	25.457	25.457	25.717	370	1,5
2.800	36.400	25.996	26.122	26.122	26.382	386	1,5
2.900	37.700	26.644	26.787	26.787	27.047	402	1,5
3.000	39.000	27.227	27.387	27.387	27.647	419	1,5
3.100	40.300	27.690	28.051	28.051	28.311	621	2,2
3.200	41.600	28.152	28.716	28.716	28.976	824	2,9
3.300	42.900	28.615	29.381	29.381	29.641	1.026	3,6
3.400	44.200	29.104	30.046	30.046	30.306	1.202	4,1
3.500	45.500	29.793	30.711	30.711	30.971	1.178	4,0
3.600	46.800	30.482	31.376	31.376	31.636	1.153	3,8
3.700	48.100	30.891	31.572	32.040	32.300	1.410	4,6
3.800	49.400	31.572	32.224	32.705	32.965	1.393	4,4
3.900	50.700	32.254	32.876	33.370	33.630	1.376	4,3
4.000	52.000	32.935	33.529	34.035	34.295	1.360	4,1

In valori assoluti, l'incremento su base annuale, per l'effetto congiunto delle misure intraprese, è pari nel 2024 a circa mille euro per retribuzioni mensili lorde "basse", e sale a 1.400 euro per retribuzioni mensili lorde attorno ai 1.800 - 2.600 euro (Grafico 1.21).

Grafico 1.21 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli)**. Effetto degli interventi normativi: variazioni assolute rispetto al 2021 della retribuzione netta a parità di retribuzione lorda**



La somma delle misure intraprese ha contribuito ad attutire in maniera importante l'impatto dell'inflazione (Tabella 1.24).

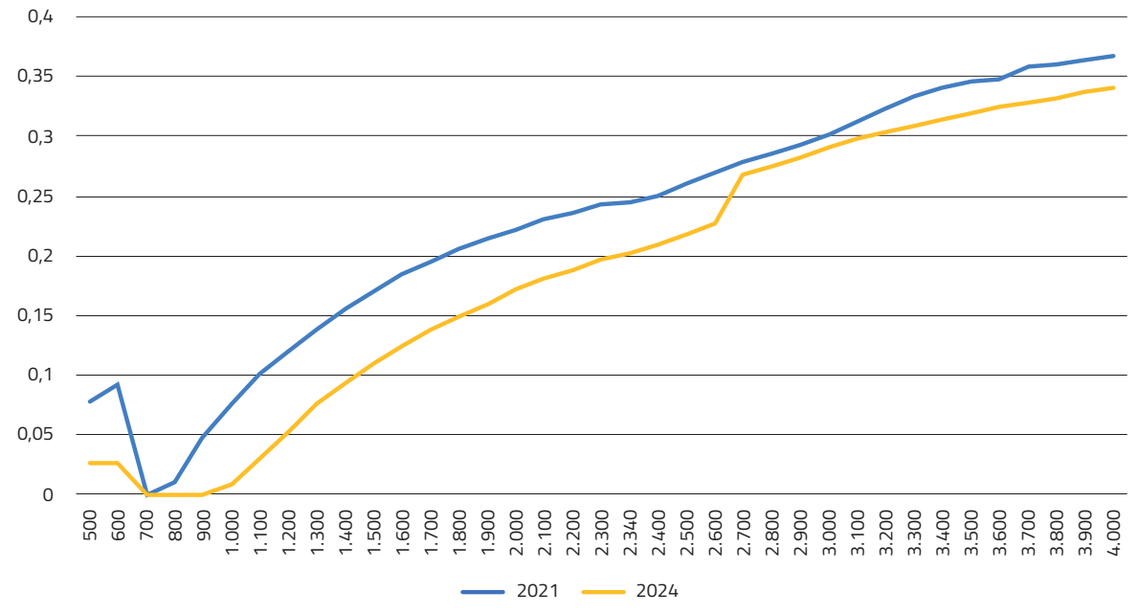
Tabella 1.24 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli)**. Sintesi delle variazioni del salario tra il 2021 e il 2023**

Salario		2021	2023	Variaz. %
Lordo	Mensile	1.855	1.984	6,9
	Annuo	24.116	25.789	
Netto	Annuo	19.040	21.017	10,4
	Mensile	1.465	1.617	

Se analizziamo, infatti, la variazione della retribuzione netta corrispondente al salario medio lordo degli anni 2021 e 2023, l'incremento sale da circa il 6,9% per il lordo a un più consistente 10,4% per il netto. Si tratta, in ogni caso, di un valore ancora distante dal recupero pieno dell'inflazione.

La riduzione del cuneo fiscale dal lato lavoratore (Grafico 1.22) ha sostenuto i consumi dei lavoratori ma ovviamente ha comportato una corrispondente riduzione delle entrate dello Stato.

Grafico 1.22 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli)**. Incidenza del cuneo fiscale** (lato lavoratore) **per vari livelli della retribuzione lorda. Confronto tra il 2024 e il 2021**



1.4.2.2 Dinamica delle retribuzioni lorde per tipologia contrattuale, settore economico, caratteristiche anagrafiche

Un fattore significativo di differenziazione della retribuzione, anche a parità di intensità di lavoro, è legato alle diverse tipologie di rapporto di lavoro[41] (Tabella 1.25). In parte (minore) la retribuzione è legata a condizioni salariali specifiche del rapporto di lavoro (es. apprendistato); la parte principale delle differenze è legata alla diversa composizione delle variabili che effettivamente contano nel generare la differenziazione salariale (CCNL e classe dimensionale dal lato dell'impresa, anzianità e qualifica dal lato del lavoratore).

[41] La classificazione è per tipologia del rapporto di lavoro principale nell'anno.

Tabella 1.25 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli)**. Retribuzioni medie annue e giornaliere, per settore economico, continuità e intensità di lavoro. Anno 2023**

	2023					Variazione % 2019-2023				
	Full year		Part year		TOTALE	Full year		Part year		TOTALE
	full time	part time	full time	part time		full time	part time	full time	part time	
1. RETRIBUZIONI MEDIE ANNUE										
Settore privato	**38.565**	**17.342**	**17.821**	**8.416**	**23.849**	**6,3%**	**6,4%**	**11,2%**	**10,0%**	**7,9%**
Apprendistato	22.462	14.199	11.678	7.451	**14.057**	7,0%	7,9%	9,2%	9,4%	**10,5%**
Intermittente					**4.489**					**11,5%**
Somministrazione a tempo determinato	25.548	17.427	12.124	7.056	**10.752**	5,5%	4,7%	9,8%	16,7%	**10,7%**
Stagionale		16.090	11.149	6.079	**8.821**		-0,3%	5,9%	8,7%	**6,6%**
Tempo determinato	29.311	15.185	12.184	6.419	**10.156**	1,4%	2,0%	8,4%	11,6%	**6,9%**
Somministrazione a tempo indeterminato	27.096	18.343	19.282	13.928	**22.958**	4,6%	4,6%	-4,9%	0,8%	**2,4%**
Tempo indeterminato	39.483	17.574	24.370	11.081	**29.417**	6,4%	6,6%	10,8%	12,0%	**8,3%**
Settore pubblico	**40.730**	**24.403**	**19.823**	**14.015**	**34.700**	**7,7%**	**12,5%**	**3,1%**	**4,2%**	**3,9%**
Tempo determinato	32.707	23.929	13.249	11.170	**16.990**	-3,2%	34,0%	6,5%	16,9%	**9,2%**
Tempo indeterminato	41.071	24.423	26.832	15.494	**37.898**	8,4%	11,2%	2,0%	1,0%	**6,6%**
TOTALE	**39.176**	**17.966**	**18.129**	**8.490**	**25.789**	**6,6%**	**6,8%**	**10,4%**	**9,9%**	**6,8%**
2. RETRIBUZIONI MEDIE GIORNALIERE										
Settore privato	**124**	**56**	**95**	**50**	**96**	**6,3%**	**6,4%**	**6,5%**	**7,2%**	**6,7%**
Apprendistato	72	46	65	44	**62**	7,0%	7,9%	6,2%	8,0%	**8,7%**
Intermittente					**57**					**9,6%**
Somministrazione a tempo determinato	82	56	80	58	**72**	5,6%	4,8%	5,6%	7,0%	**5,4%**
Stagionale		52	88	54	**73**		-0,3%	4,7%	4,8%	**4,1%**
Tempo determinato	94	49	86	47	**66**	1,5%	2,0%	5,8%	5,5%	**3,5%**
Somministrazione a tempo indeterminato	87	59	81	62	**82**	4,6%	4,6%	2,6%	3,3%	**4,7%**
Tempo indeterminato	127	56	103	52	**103**	6,4%	6,6%	6,3%	8,2%	**7,1%**
Settore pubblico	**131**	**78**	**107**	**73**	**123**	**7,7%**	**12,5%**	**6,8%**	**11,2%**	**7,3%**
Tempo determinato	105	77	80	70	**87**	-3,1%	34,0%	5,0%	26,1%	**6,5%**
Tempo indeterminato	132	78	131	74	**128**	8,4%	11,2%	9,7%	6,9%	**8,6%**
TOTALE	**126**	**58**	**97**	**50**	**102**	**6,6%**	**6,8%**	**6,9%**	**7,3%**	**6,6%**

Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2024).

Nel settore privato la retribuzione media annua dei FYFT è stata pari a 38.565 euro, mentre nel settore pubblico è risultata di 40.730 euro. In particolare, per i dipendenti a tempo indeterminato FYFT, nel 2023 nel settore privato la retribuzione media annua risultava pari a 39.483 euro (quella giornaliera pari a 127 euro) mentre nel settore pubblico era pari a 41.071 euro (132 euro quella giornaliera).

La variazione rispetto al 2019 è stata maggiore per il settore privato che per il settore pubblico. Nel caso di impieghi a tempo indeterminato continui ma a *part time* la retribuzione media scende nel settore privato a 17.574 euro (meno della metà quindi dei corrispondenti *full time*) mentre nel settore pubblico è significativamente più alta (24.423 euro), anche per riflesso di una maggior diffusione - rispetto al settore privato - di orari di lavoro di tipo *short full time*.

Per quanto riguarda i rapporti di lavoro non standard, essi sono caratterizzati in maniera significativa dalla prevalenza di impieghi discontinui e/o a *part time* e ciò determina un livello retributivo annuo che oscilla tra i 4.489 euro medi degli intermittenti[42] e i 22.958 euro dei somministrati a tempo indeterminato.

La componente FYFT anche dei rapporti di lavoro non standard evidenzia una retribuzione media annua maggiore, pari a 27.096 euro per i somministrati a tempo indeterminato e 29.311 euro per i tempi determinati.

Per isolare la componente strettamente salariale è opportuno osservare, per i rapporti di lavoro discontinui a *full time*, la retribuzione media giornaliera. Essa oscilla tra gli 80 e i 90 euro; si distinguono gli apprendisti per i quali si ferma a 65 euro al giorno.

Un fattore importante di differenziazione è il settore di impiego (Tabella 1.26), in quanto rinvia a CCNL differenti. Considerando le retribuzioni dei dipendenti continui e a tempo pieno (FYFT) si registrano differenze molto significative: si va da meno di 28.000 euro in media nel settore alloggio-ristorazione a oltre 62.000 euro del settore del credito e finanza.

Tra i settori manifatturieri la retribuzione media più alta si osserva nel settore metalmeccanico (40.553 euro) mentre nell'insieme dei comparti afferenti alla moda ci si ferma a 33.585 euro.

[42] Per gli intermittenti la classificazione con riferimento alla tipologia contrattuale (se a tempo indeterminato o determinato) è sostanzialmente nominalistica mentre quella con riferimento all'orario di lavoro effettivamente svolto (se *full time* o *part time)* è di fatto inutilizzabile.

Tabella 1.26 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli)**. Retribuzioni medie annue e giornaliere, per settore economico, continuità e intensità di lavoro. Anno 2023**

	2023					variazione % 2019-2023				
	Full year		Part year		TOTALE	Full year		Part year		TOTALE
	full time	part time	full time	part time		full time	part time	full time	part time	
1. RETRIBUZIONI MEDIE ANNUE										
Estrattive	59.741	25.300	30.104	13.589	**50.041**	6,3%	4,0%	8,9%	-6,2%	**6,8%**
Alimentari	39.090	16.459	18.375	8.549	**24.673**	5,2%	7,9%	19,4%	15,9%	**11,8%**
Made in italy	33.585	16.633	18.991	9.025	**23.969**	6,5%	5,1%	12,9%	12,4%	**8,7%**
Metalmeccanica	40.553	21.729	23.305	12.066	**33.521**	7,6%	9,1%	11,8%	11,4%	**7,4%**
Altre manifatt.	42.085	20.201	24.867	12.092	**34.780**	7,7%	5,8%	11,7%	12,6%	**7,0%**
Energia	53.874	26.388	37.197	14.613	**49.373**	3,7%	-1,2%	10,1%	-4,2%	**3,7%**
Acqua e rifiuti	34.961	20.316	21.700	10.824	**28.677**	2,2%	3,0%	6,5%	10,0%	**3,2%**
Costruzioni	31.800	18.050	17.288	9.273	**21.104**	6,2%	8,9%	14,0%	15,0%	**11,4%**
Commercio	35.722	17.471	18.383	9.245	**22.866**	5,9%	4,3%	12,9%	8,2%	**6,7%**
Trasporti e logistica	35.542	19.827	20.844	10.760	**26.246**	4,8%	9,6%	10,4%	9,1%	**7,6%**
Alloggio e ristorazione	27.855	14.570	10.062	6.917	**10.811**	4,8%	8,0%	12,2%	11,7%	**9,7%**
Inform.-comunicazione	45.680	20.676	20.372	11.427	**33.275**	6,4%	5,6%	12,1%	3,5%	**11,2%**
Credito e finanza	62.692	29.782	36.049	21.601	**54.053**	10,7%	5,3%	-0,6%	6,8%	**10,5%**
Immobiliari	44.306	17.094	18.384	8.524	**24.776**	5,3%	5,3%	4,0%	11,4%	**8,1%**
Att. Professionali	41.372	18.624	17.905	9.255	**27.382**	10,2%	4,8%	17,4%	8,4%	**13,8%**
Supporto alle imprese	31.500	15.143	13.715	7.571	**15.837**	4,7%	9,4%	10,5%	13,3%	**11,4%**
Pubblica Amministrazione	44.179	23.888	26.408	12.640	**38.653**	9,6%	13,8%	2,0%	-1,7%	**5,9%**
Istruzione	34.844	20.530	14.766	8.602	**26.616**	7,1%	6,5%	2,0%	-3,5%	**4,3%**
Sanità, assistenza	39.916	18.143	20.661	9.477	**28.514**	6,6%	6,9%	12,9%	8,3%	**5,6%**
Intrattenimento	42.278	16.837	12.375	5.788	**15.039**	7,0%	8,8%	12,3%	15,4%	**10,4%**
Altri servizi	31.818	15.121	13.542	7.549	**16.843**	6,0%	7,3%	8,5%	11,7%	**6,5%**
Famiglie e convivenze	22.242	13.378	10.904	6.099	**15.823**	5,6%	8,6%	15,3%	15,6%	**7,2%**
TOTALE	**39.176**	**17.966**	**18.129**	**8.490**	**25.789**	**6,6%**	**6,8%**	**10,4%**	**9,9%**	**6,8%**
2. RETRIBUZIONI MEDIE GIORNALIERE										
Estrattive	192	81	131	71	**174**	6,2%	4,0%	5,7%	-5,2%	**6,1%**
Alimentari	126	53	100	51	**99**	5,2%	8,0%	10,3%	10,9%	**8,4%**
Made In Italy	108	53	85	46	**90**	6,5%	5,1%	7,5%	7,4%	**6,9%**

	2023					variazione % 2019-2023				
	Full year		Part year		TOTALE	Full year		Part year		TOTALE
	full time	part time	full time	part time		full time	part time	full time	part time	
Metalmeccanica	130	70	101	61	**118**	7,6%	9,2%	7,1%	8,5%	**7,0%**
Altre manifatt.	135	65	106	59	**122**	7,7%	5,8%	7,1%	9,0%	**7,1%**
Energia	173	85	152	73	**166**	3,7%	-1,2%	5,0%	-3,1%	**3,5%**
Acqua e rifiuti	112	65	97	57	**102**	2,2%	3,0%	2,2%	5,9%	**2,5%**
Costruzioni	102	58	91	55	**91**	6,2%	8,9%	6,9%	9,8%	**7,2%**
Commercio	115	56	94	52	**88**	5,9%	4,3%	6,3%	5,1%	**5,5%**
Trasporti e logistica	114	64	100	59	**101**	4,8%	9,7%	5,9%	7,4%	**5,7%**
Alloggio e ristorazione	90	47	77	45	**60**	4,9%	8,1%	5,8%	8,5%	**8,1%**
Inform.-comunicazione	147	66	135	61	**131**	6,4%	5,6%	9,9%	4,2%	**8,8%**
Credito e finanza	201	96	165	97	**182**	10,6%	5,3%	8,7%	9,2%	**10,7%**
Immobiliari	142	55	103	49	**96**	5,3%	5,3%	0,3%	6,8%	**6,1%**
Att. professionali	133	60	104	53	**104**	10,2%	4,8%	7,9%	5,3%	**11,8%**
Supporto alle imprese	101	49	81	49	**72**	4,7%	9,4%	6,3%	10,1%	**8,6%**
Pubblica amministrazione	142	77	134	67	**135**	9,6%	13,8%	14,4%	5,2%	**10,0%**
Istruzione	112	66	85	48	**101**	7,1%	6,5%	3,5%	-0,8%	**6,3%**
Sanità, assistenza	128	58	104	50	**104**	6,6%	6,9%	11,5%	7,7%	**6,6%**
Intrattenimento	136	54	114	49	**92**	7,0%	8,8%	6,5%	9,8%	**8,4%**
Altri servizi	102	49	78	44	**70**	6,0%	7,4%	6,5%	8,6%	**5,6%**
Famiglie e convivenze	71	43	73	43	**61**	5,6%	8,6%	5,6%	11,3%	**6,1%**
TOTALE	**126**	**58**	**97**	**50**	**102**	**6,6%**	**6,8%**	**6,9%**	**7,3%**	**6,6%**

Osserviamo infine le retribuzioni medie dei dipendenti tenendo conto delle principali caratteristiche anagrafiche (Tabella 1.27). Genere, età, Paese di nascita, non sono di per sé all'origine delle diverse retribuzioni medie ma sintetizzano distribuzioni differenti per qualifica, settore, classe dimensionale, anzianità di lavoro, e pertanto danno luogo a gap salariali che sono informativi sulla distribuzione delle condizioni di lavoro, nonché sulla collocazione sociale che ne deriva.

Per quanto riguarda il genere, la differenza salariale (nelle retribuzioni medie) tra maschi e femmine è modestissima negli impieghi a *part time* mentre permane accentuata negli impieghi *full time*, senza differenze significative tra pubblico e privato: per i *full year* la retribuzione media delle donne è inferiore del 18% a quella dei maschi, per i *part year* la retribuzione media giornaliera è inferiore del 26% a quella corrispondente dei maschi.

Il gender gap è ridotto negli impieghi a tempo parziale, rimane accentuato in quelli *full time*

Per quanto riguarda il fattore età, la retribuzione media giornaliera degli under 30 è inferiore del 30% a quella dei dipendenti delle classi centrali di età (30-54 anni) (72 euro contro 103) e la retribuzione media di questi è inferiore del 13% a quella degli over 54 anni (103 euro contro 118). Infine, per quanto riguarda il Paese di nascita, si osserva che la distanza tra la retribuzione media dei non comunitari e quella degli italiani e dei nati nei Paesi dell'Europa a 15 o nei Paesi industrializzati è anch'essa pari a 30 punti percentuali (74 euro contro 105).

Tabella 1.27 - Dipendenti pubblici e privati (esclusi domestici e operai agricoli). **Retribuzioni medie annue e giornaliere, per genere, età, Paese di nascita. Anno 2023**

	2023					variazione % 2019-2023				
	Full year		Part year		TOTALE	Full year		Part year		TOTALE
	full time	part time	full time	part time		full time	part time	full time	part time	
A. RETRIBUZIONI MEDIE ANNUE										
TOTALE	**39.176**	**17.966**	**18.129**	**8.490**	**25.789**	**6,6%**	**6,8%**	**10,4%**	**9,9%**	**6,8%**
1. Per genere										
Femmine	36.127	18.019	15.371	8.464	**22.162**	8,3%	6,3%	8,6%	8,5%	**8,3%**
privato	35.174	17.289	14.886	8.368	**19.205**	7,8%	5,8%	8,7%	8,7%	**9,2%**
pubblico	37.373	24.449	16.759	14.201	**31.489**	9,2%	12,0%	4,9%	2,2%	**5,9%**
Maschi	41.099	17.836	19.602	8.529	**28.766**	6,0%	8,1%	11,0%	12,0%	**6,0%**
privato	40.055	17.467	19.107	8.488	**27.168**	5,9%	7,6%	11,6%	11,9%	**7,2%**
pubblico	45.649	24.195	24.149	13.468	**39.659**	7,6%	15,0%	1,1%	11,1%	**2,8%**
2. Per età e comparto										
Fino a 29 anni	27.867	15.425	11.552	6.634	**14.271**	8,4%	8,3%	14,1%	10,9%	**13,7%**
privato	27.355	15.379	11.232	6.623	**13.798**	8,6%	8,1%	13,1%	10,8%	**13,1%**
pubblico	32.568	21.892	14.467	9.683	**21.469**	3,3%	13,2%	15,7%	16,6%	**6,2%**
Da 30 a 54 anni	38.989	18.301	20.106	9.433	**27.208**	6,9%	6,6%	11,7%	10,2%	**7,5%**
privato	38.759	17.779	20.219	9.362	**25.878**	6,8%	6,2%	13,0%	10,1%	**8,4%**
pubblico	39.685	24.580	19.547	14.359	**33.645**	7,3%	14,6%	4,2%	11,8%	**3,3%**
Over 54 anni	43.943	18.444	21.386	9.461	**31.797**	6,4%	6,2%	7,1%	7,8%	**3,9%**
privato	44.776	17.305	20.706	9.290	**28.905**	3,7%	6,2%	8,5%	9,3%	**4,2%**
pubblico	42.844	24.239	24.338	14.611	**38.609**	9,0%	9,2%	3,3%	-4,2%	**7,1%**
3. Per Paese di nascita										
Ue a 15 e Paesi sviluppati	39.969	18.317	18.789	8.659	**27.162**	7,0%	6,7%	10,5%	9,0%	**7,1%**

	2023					variazione % 2019-2023				
	Full year		Part year		TOTALE	Full year		Part year		TOTALE
	full time	part time	full time	part time		full time	part time	full time	part time	
Neocomunitari	29.528	15.486	15.118	7.851	**18.157**	10,4%	10,0%	15,7%	16,9%	**19,0%**
Non comunitari	29.128	15.210	15.263	7.836	**16.358**	7,3%	10,4%	13,1%	14,3%	**13,2%**
B. RETRIBUZIONI MEDIE GIORNALIERE										
TOTALE	**126**	**58**	**97**	**50**	**102**	**6,6%**	**6,8%**	**6,9%**	**7,3%**	**6,6%**
1. Per genere										
Femmine	116	58	90	49	**89**	8,3%	6,3%	6,3%	6,5%	**8,1%**
privato	113	56	88	49	**80**	7,8%	5,9%	6,5%	6,5%	**7,9%**
pubblico	120	78	93	72	**112**	9,2%	12,0%	4,1%	9,4%	**8,5%**
Maschi	132	57	101	52	**112**	6,0%	8,1%	6,9%	8,6%	**5,8%**
privato	129	56	98	52	**108**	5,9%	7,6%	6,2%	8,5%	**6,0%**
pubblico	146	78	126	74	**141**	7,6%	15,0%	10,7%	17,4%	**7,3%**
2. Per età e comparto										
Fino a 29 anni	89	50	79	47	**72**	8,4%	8,3%	9,2%	8,9%	**11,0%**
privato	88	49	77	47	**70**	8,6%	8,2%	7,6%	8,8%	**10,4%**
pubblico	104	70	92	64	**98**	3,3%	13,2%	20,6%	15,4%	**9,4%**
Da 30 a 54 anni	125	59	99	52	**103**	6,9%	6,6%	7,6%	7,0%	**7,1%**
privato	124	57	98	51	**99**	6,8%	6,3%	7,6%	6,8%	**7,1%**
pubblico	127	79	103	74	**120**	7,3%	14,6%	6,0%	18,8%	**7,0%**
Over 54 anni	141	59	111	52	**118**	6,5%	6,2%	3,8%	5,6%	**4,1%**
privato	144	56	107	51	**111**	3,7%	6,2%	2,8%	6,5%	**2,8%**
pubblico	137	78	127	72	**132**	9,0%	9,2%	9,1%	2,1%	**8,4%**
3. Per Paese di nascita										
Ue a 15 e Paesi sviluppati	128	59	100	51	**105**	7,0%	6,7%	7,3%	6,7%	**6,9%**
Neocomunitari	95	50	87	50	**80**	10,3%	10,0%	10,5%	9,7%	**12,7%**
Non comunitari	94	49	83	48	**74**	7,3%	10,4%	7,5%	11,3%	**10,7%**

1.4.3 Approfondimenti: le retribuzioni di ottobre, dal 2021 al 2023

Per trattare adeguatamente la questione salariale serve una piena comprensione dei dati disponibili, sia del loro effettivo significato (vincoli della fonte originaria, specificità delle definizioni utilizzate etc.) sia dei possibili limiti (dovuti a errori materiali, a distorsioni determinate da prassi amministrative, etc). Poiché i dati sui salari, ancor più di quelli sull'occupazione, si prestano ad essere controversi, è opportuno analizzarli con la massima accuratezza e trasparenza possibili.

La retribuzione imponibile effettiva riportata nelle denunce mensili individuali è quella corrisposta dal datore di lavoro a fronte delle giornate da esso retribuite. In presenza di determinate motivazioni di sospensione dal lavoro, il reddito del dipendente è integrato con le prestazioni previste (indennità di Cassa Integrazione Guadagni, di maternità etc.) che possono riguardare anche poche ore durante il giorno (es. permessi per allattamento, contratti di solidarietà, assenze infra-giornaliere, etc.). Pertanto, la retribuzione imponibile effettiva si discosta dalla retribuzione imponibile teorica, definita come la retribuzione che il lavoratore avrebbe percepito (adeguata al minimale ove inferiore) qualora non fossero intervenuti eventi tutelati di assenza dal lavoro. Tali eventi (malattia, Cassa Integrazione Guadagni, etc.) comportano infatti una riduzione della retribuzione e una prestazione INPS a compensazione, con conseguente accredito figurativo. È una informazione resa obbligatoriamente a decorrere dal luglio 2008 sulle denunce mensili retributive.

La determinazione del salario orario a partire da quello mensile richiede di definire una complessa metodologia

Per passare dalle retribuzioni mensili a quelle orarie, passaggio necessario per rendere confrontabili i dati salariali dei lavoratori discontinui e/o a tempo parziale, è necessaria l'identificazione di un divisore orario che permetta di riportare la retribuzione a valori orari. Il divisore orario indicato più di frequente nelle denunce mensili dei datori di lavoro è di 173 ore. Altri divisori applicati a platee numericamente importanti sono 165, 168, 172, 176 ore nel mese. Complessivamente, questi cinque valori concentrano oltre l'80% dei dipendenti. Nei casi di rapporti di lavoro *part time* il divisore orario deve essere ridotto per tenere conto delle ore effettivamente lavorate: tale riduzione avviene utilizzando la percentuale contrattuale di *part time*. Per esempio, nel caso di *part time* orizzontale al 75% (30 ore effettivamente lavorate sulle 40 previste a tempo pieno), qualora il divisore orario sia di 168 ore, sarà riproporzionato in 126 ore[43].

In questa analisi, l'unità statistica adottata è il principale rapporto di lavoro dipendente, per entità di imponibile, osservato nel mese di ottobre. Ciò non cambia il numero di lavoratori considerati ma modifica (riduce) l'importo delle retribuzioni imponibili e il numero di giorni lavorati nel mese. Prendere in considerazione un unico rapporto di lavoro consente di neutralizzare l'impatto dovuto alla somma, nel totale mensile, di retribuzioni ottenute in diverse aziende (con diverso inquadramento, etc.); inoltre si mantiene la bi-univocità tra dipendenti e aziende: ad ogni rapporto di lavoro corrispondono un unico lavoratore e un'unica impresa. Ottobre è un mese caratterizzato da minor frequenza di episodi di "turbamento" della retribuzione (in particolare non ci sono tredicesime o quattordicesime)

[43] La trattazione del *part time* è più articolata del caso di scuola presentato, perché i casi di *part time* verticale o misto richiedono che anziché la percentuale contrattuale di *part time* si utilizzi l'effettiva percentuale del mese osservato.

ed inoltre è una scelta allineata a quanto previsto per le rilevazioni quadriennali Ses (*Structure of Earnings Survey)* di EUROSTAT.

Tabella 1.28 - Dipendenti privati (esclusi domestici e operai agricoli) **del mese di ottobre. Principali indicatori dal 2021 al 2023**

Anni	2021	2022	2023
Numero di dipendenti (migliaia)	13.090	13.572	13.984
Valore medio della retribuzione oraria	13,8 €	13,9 €	14,3 €
Percentili	**Valore della retribuzione oraria alla soglia**		
1	4,6 €	5,1 €	5,3 €
10	8,1 €	8,3 €	8,5 €
20	9,1 €	9,3 €	9,5 €
30	9,9 €	10,0 €	10,3 €
40	10,7 €	10,8 €	11,1 €
50	11,6 €	11,7 €	12,0 €
60	12,7 €	12,8 €	13,2 €
70	14,2 €	14,3 €	14,7 €
80	16,5 €	16,7 €	17,2 €
90	21,6 €	21,9 €	22,4 €
99	47,9 €	47,6 €	50,0 €
Rapporti caratteristici			
P90/P10	2,65	2,63	2,62
P90/P50	1,86	1,87	1,86
P50/P10	1,42	1,41	1,41

La determinazione, con la metodologia sopra descritta solo sinteticamente[44], della retribuzione oraria permette di focalizzare il confronto sulla questione salariale, al netto delle differenze di continuità (*part month* vs *full month*) e di tipologia oraria (*part time* vs *full time*).

Nel mese di ottobre 2023 (Tabella1.28) per i quasi 14 milioni di dipendenti la retribuzione oraria mediana (50esimo percentile) è pari a 12 euro, mentre la retribuzione oraria media è pari a 14,3 euro. Rispetto al 2021, mediana e media sono rispettivamente aumentate del 3,9% e del 3,6%. La mediana risulta superiore alla soglia del primo decile (P50/P10) del 41%, mentre la soglia del nono decile è superiore alla mediana (P90/P50) dell'86%.

Come si evince dai dati nel periodo considerato la distribuzione delle retribuzioni non ha subito modifiche rilevanti, a eccezione del primo decile (in particolare del primo percentile, sotto il quale sono comunque raccolti circa 140 mila dipendenti).

[44] I risultati qui presentati sono da intendersi come primi risultati propedeutici al progetto "Analisi retributiva dei lavoratori dipendenti pubblici e privati" del Coordinamento Generale Statistico Attuariale.

Nei primi due decili della distribuzione si trovano circa 2,8 milioni di dipendenti caratterizzati da una retribuzione oraria inferiore a 9,5 euro (corrispondente a una retribuzione mensile di circa 1.550 euro). Al netto di circa 400 mila lavoratori che nel mese di ottobre in esame hanno avuto eventi tutelati (malattia, Cassa Integrazione Guadagni, etc.) e per i quali pertanto le basse retribuzioni trovano origine da tale condizione, l'analisi mostra che le caratteristiche dei dipendenti con retribuzione oraria inferiore a 9,5 euro sono quelle attese: apprendisti, contratti a termine, occupati nelle piccole imprese. In particolare: gli stranieri sono il 17% sul totale dei quasi 14 milioni di dipendenti, ma all'interno dei primi due decili rappresentano il 24%; i lavoratori a tempo parziale sono il 29% sul totale, ma incidono per oltre il 50% nei primi due decili.

Infine, è proposta un'analisi in base ai CCNL[45]. Per la stessa popolazione di lavoratori dipendenti in precedenza analizzata, osserviamo la distribuzione per CCNL, tenendo conto sia del numero di dipendenti interessati dal CCNL sia delle organizzazioni sindacali[46] firmatarie.

Nell'ambito dell'analisi descritta, il numero di CCNL nell'ottobre 2023 è pari a 846.

La concentrazione dei dipendenti su un numero relativamente modesto di CCNL è assai rilevante (Tabella 1.29). Ci sono 28 contratti ognuno dei quali copre oltre 100 mila dipendenti. Tutti insieme, questi 28 contratti interessano il 78% dei dipendenti. Se consideriamo invece anche i contratti "medi", quelli che interessano da 10 mila a 100 mila dipendenti, che sono 70, si arriva alla copertura del 96% dei dipendenti.

Tabella 1.29 - Dipendenti privati (esclusi domestici e operai agricoli) **del mese di ottobre. Distribuzione secondo la tipologia di CCNL nel 2023**

"Dimensione" dei CCNL	N. CCNL	N. dipendenti
1 - grandi (oltre 100.000 dip.)	28	10.911.222
2 - medi (tra 10.000 e 100.000 dip.)	70	2.513.531
3 - piccoli (tra 500 e 10.000 dip.)	148	359.831
4 - micro (tra 500 e 50 dip.)	296	54.780
5 - piccolissimi (fino a 50 dip.)	304	5.656
Nessun contratto	-	139.168
TOTALE	**846**	**13.984.188**

[45] A partire da dicembre 2021 l'INPS utilizza, per identificare il CCNL applicato a ciascun rapporto di lavoro, il codice alfanumerico unico attribuito dal CNEL in sede di acquisizione di ogni CCNL nel suo "Archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro". Tale Archivio, istituito dall'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936, è la fonte ufficiale sulla contrattazione collettiva nazionale.
Alla data del 6 maggio 2024 l'archivio CNEL comprendeva, per il settore privato, 985 CCNL vigenti, di cui 895 riguardanti il lavoro dipendente privato extra-agricolo.

[46] Si fa sempre riferimento alle organizzazioni firmatarie in rappresentanza dei dipendenti.

Su 846 CCNL, sono 171 quelli firmati da CGIL-CISL-UIL: la quota di dipendenti interessati è altissima, pari a 93,9% (Tabella 1.30). Considerando anche i CCNL firmati solo da qualcuna delle tre sigle (22 contratti) la quota sale a 95,5%.

Poco meno di mezzo milione di dipendenti sono invece interessati da CCNL che non sono stati firmati né dalla CGIL né dalla CISL né dalla UIL (653 contratti). Infine, per quasi 140 mila dipendenti, il contratto non è stato depositato presso il CNEL o comunque non è disponibile l'informazione. La distribuzione delle aziende ricalca quella dei lavoratori.

Tabella 1.30 - Dipendenti privati (esclusi domestici e operai agricoli) **del mese di ottobre. Sintesi rispetto alle organizzazioni sindacali firmatarie. Periodo 2022 e 2023**

	Valori assoluti		Composizione %	
	2022	2023	2022	2023
A. Numero di dipendenti interessati				
Contratto firmato dalle tre sigle CGIL-CISL-UIL	12.763.169	13.126.301	94,0	93,9
Contratto firmato da una/due delle sigle CGIL-CISL-UIL	222.345	234.745	1,6	1,7
Altro contratto depositato al CNEL	443.046	483.974	3,3	3,5
Contratto non depositato/non indicato	143.360	139.168	1,1	1,0
TOTALE	**13.571.920**	**13.984.188**	**100,0**	**100,0**
B. Numero di CCNL				
Contratto firmato dalle tre sigle CGIL-CISL-UIL	169	171	20,6	20,2
Contratto firmato da una/due delle sigle CGIL-CISL-UIL	22	22	2,7	2,6
Altro contratto depositato al CNEL	630	653	76,7	77,2
Contratto non depositato/non indicato				
TOTALE	**821**	**846**	**100,0**	**100,0**
C. Numero di aziende *				
Cgil-Cisl-Uil	1.398.896	1.396.670	93,8	93,4
Almeno un sindacato tra Cgil-Cisl-Uil	10.541	10.642	0,7	0,7
Altri Ccnl di sindacati registrati al Cnel	76.909	82.828	5,2	5,5
Contratti non depositati all'Archivio Cnel o non disponibili	5.515	5.727	0,4	0,4
TOTALE	**1.491.861**	**1.495.867**	**100,0**	**100,0**

* *La stessa azienda può essere presente più volte potendo sottoscrivere contratti diversi. Il numero delle aziende distinte è pari a 1.464.879 a ottobre 2022 e 1.467.764 a ottobre 2023.*

Per quanto riguarda i CCNL depositati al CNEL e non firmati da nessuna delle tre organizzazioni maggiormente rappresentative, l'interrogativo che percorre di continuo il dibattito al riguardo è se essi possano essere messi in relazione con retribuzioni inferiori agli standard.

Un'indicazione in tal senso proviene dall'incidenza dei dipendenti interessati da questi CCNL per decili di retribuzione oraria. Emerge un dato interessante: essi si concentrano da un lato nei decili con retribuzioni più basse, dall'altro in quelli con retribuzioni più alte. Quest'ultima tendenza si giustifica ricordando che vi appartengono i CCNL firmati da Federmanager, riguardanti le figure dirigenziali, notoriamente con retribuzioni ben più alte della media. Per quanto riguarda i dipendenti con basse retribuzioni si tratta di figure operaie, spesso a *part time*, impiegate in piccole imprese, con una concentrazione al Sud maggiore di quella registrata per il complesso dei dipendenti.

1.4.4 Gli operai agricoli

Prosegue la riduzione del numero degli operai agricoli: 1,057 milioni nel 2019, 991 mila nel 2023

Anche nel 2023 prosegue la decrescita del numero di operai agricoli, che registrano oramai da anni variazioni negative: erano 1,057 milioni nel 2019, sono scesi a 1,049 milioni nel 2020, quindi a 1,033 e 1,007 milioni rispettivamente nel 2021 e nel 2022, per scendere al di sotto della soglia del milione nel 2023 (Tabella 1.31). Le donne rappresentano poco più del 30%.

Tabella 1.31 - Numero di operai agricoli, per anno e caratteristiche anagrafiche. Periodo 2019-2023 (valori in migliaia)

Caratteristiche anagrafiche	Uomini e donne					Donne					
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023	quota% donne
A. Paese di nascita											
UE a 15 e Paesi alt. sviluppati*	692	697	676	649	623	250	248	242	234	224	36,0
Altri UE	128	108	104	99	96	48	42	41	40	40	41,0
Extra UE	237	245	253	259	272	40	41	42	47	47	17,3
B. Età											
Giovani (fino a 29 anni)	236	235	229	217	212	59	58	56	54	51	24,0
Adulti (30-54 anni)	596	585	574	553	538	209	201	196	190	181	33,7
Senior (55 e più)	225	229	231	237	241	71	72	74	77	78	32,5
C. Area geografica di lavoro											
Centro-Nord	494	489	482	484	481	137	134	134	139	135	28,0
Sud	563	560	551	523	510	201	197	192	182	176	34,4
TOTALE	**1.057**	**1.049**	**1.033**	**1.007**	**991**	**338**	**331**	**326**	**321**	**310**	**31,3**

* *Si tratta di Regno Unito, Norvegia, Islanda, Usa, Canada, Australia, Nuova Zelanda, Giappone, Israele, Monaco, Svizzera e altri paesi minori. Sono inclusi altri tre paesi a forte presenza di cittadini italiani ivi nati: Argentina, Venezuela, Libia.*

La composizione per Paese di nascita degli operai agricoli è fortemente mutata negli anni. I nati in Italia o nei "vecchi" Paesi UE (prima dell'allargamento) sono in diminuzione (-10% tra il 2019 e il

2023); tale trend è ancora più marcato per i lavoratori dei "nuovi" Paesi UE (in larga maggioranza, romeni): –25% nel periodo di analisi. Parziale compensazione arriva dai Paesi al di fuori dell'Unione europea, soprattutto Marocco, India, Albania.

Sotto il profilo dell'età, la contrazione si ha tra i giovani e gli adulti, mentre i senior sono in crescita, partecipando all'invecchiamento complessivo della popolazione in età da lavoro.

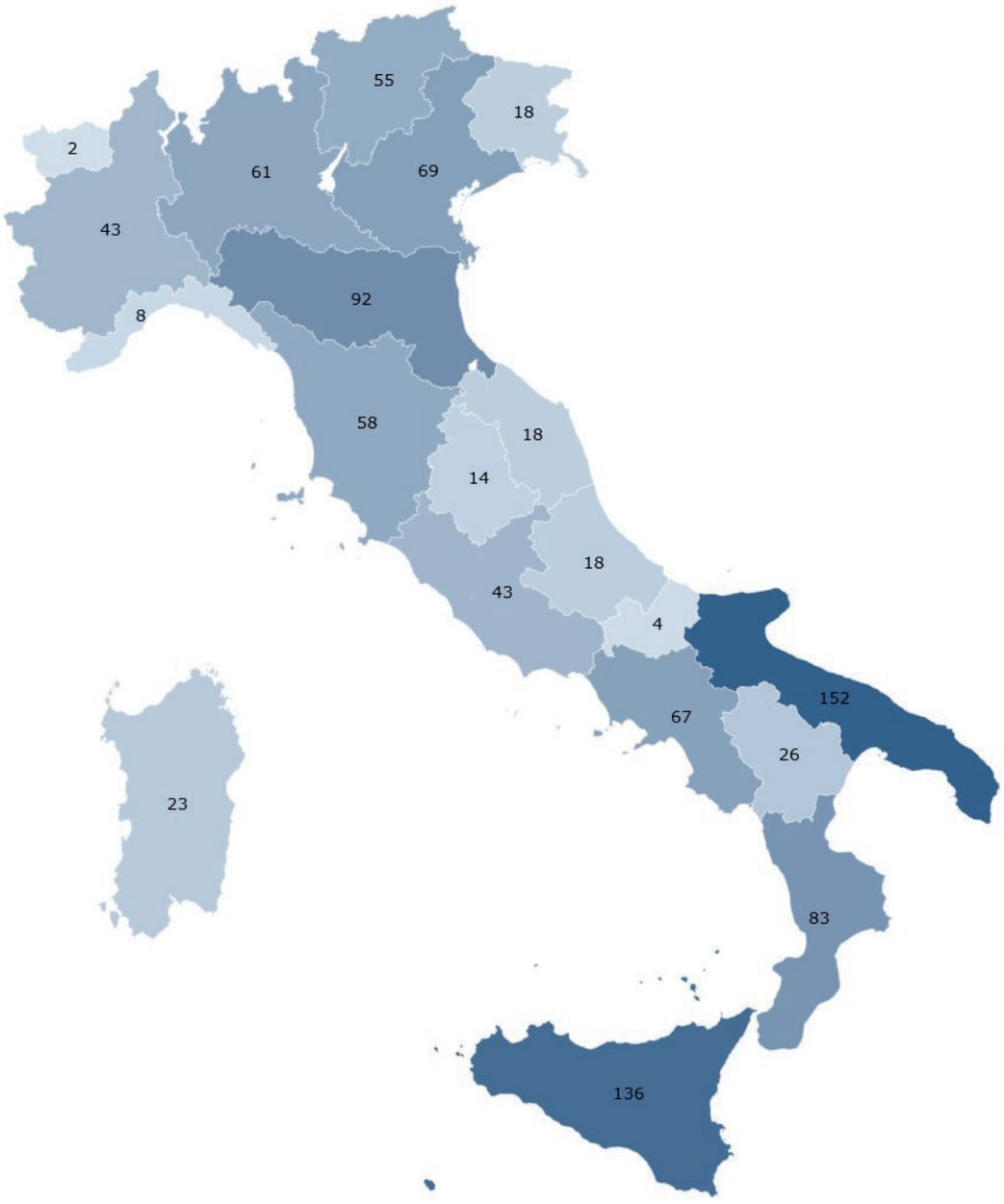
La riduzione degli operai agricoli è stata molto eterogenea (Tabella 1.32). In tutti gli anni oggetto di osservazione sono diminuiti gli operai a tempo determinato, mentre sono aumentati gli operai a tempo indeterminato. Netto il trend negativo di chi lavora esclusivamente come agricolo subordinato, mentre aumentano, fino al 2022, i casi di chi al contempo durante l'anno svolge anche altre tipologie di attività. Aumentano gli operai con oltre 150 giornate lavorate, calano tutti gli altri, soprattutto quelli con durate brevi. Le dinamiche retributive sottolineano ancora di più tale eterogeneità.

Tabella 1.32 - Numero di operai agricoli, retribuzioni, giornate lavorate, per anno e caratteristiche lavorative. Periodo 2019-2023
(lavoratori in migliaia, retribuzione in euro)

Caratteristiche lavorative	Lavoratori					Retribuzione media annua sul complesso delle posizioni lavorative					Retribuzione media giornaliera da operaio agricolo				
	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023	2019	2020	2021	2022	2023
A. Rilevanza della posizione lavorativa nell'anno															
esclusiva	868	856	827	795	788	7.817	7.862	8.501	9.036	9.384	69	69	71	73	75
principale	64	67	72	72	70	10.741	10.137	11.509	12.302	12.660	72	71	73	75	77
secondaria	125	127	134	139	133	18.523	17.861	18.735	19.337	20.484	89	89	88	88	91
B. Tipologia contrattuale															
operaio a tempo determinato (OTD)	952	943	924	895	876	7.107	7.118	7.822	8.340	8.575	67	67	68	70	72
operaio a tempo indeterminato (OTI)	105	107	109	112	115	28.794	27.757	28.754	29.458	30.335	83	83	85	86	89
C. Giornate lavorate															
fino a 50	321	314	279	270	262	3.426	3.425	4.133	4.647	4.660	63	63	65	67	68
da 51 a 100	169	174	167	155	157	5.502	5.416	5.931	6.380	6.534	63	63	64	66	67
da 101 a 150	239	243	242	227	219	7.550	7.614	7.839	8.190	8.517	62	63	63	65	67
oltre 150	328	319	344	355	352	18.174	18.196	18.374	18.774	19.531	76	76	77	79	81
TOTALE	**1.057**	**1.049**	**1.033**	**1.007**	**991**	**9.261**	**9.216**	**10.038**	**10.695**	**11.100**	**71**	**71**	**72**	**74**	**76**

Infine, è riportata (Grafico 1.23) la distribuzione regionale dei lavoratori agricoli dipendenti, massima in Puglia (152 mila operai, 15% del totale nazionale) e in Sicilia (14%).

Grafico 1.23 - Distribuzione regionale dei lavoratori agricoli dipendenti
(valori assoluti in migliaia)



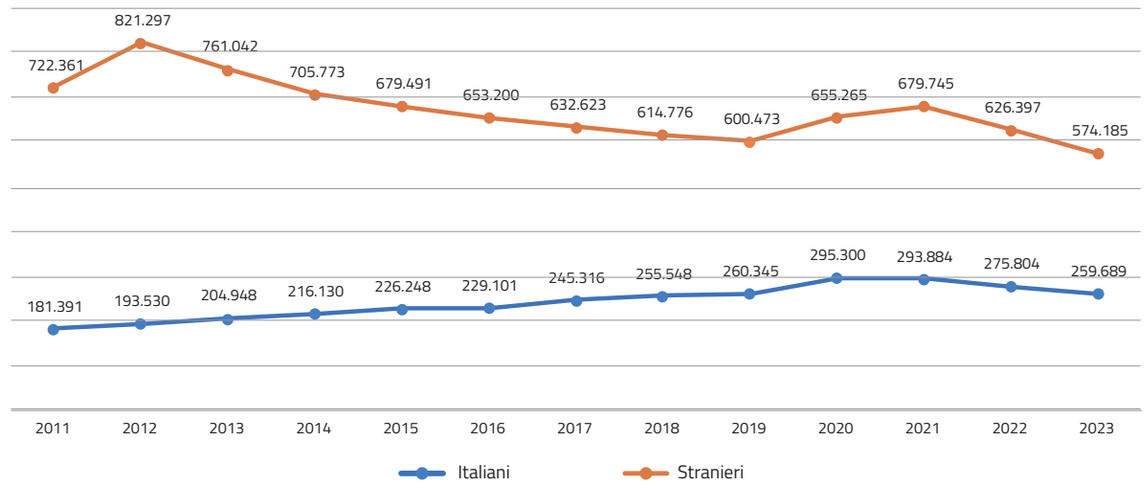
1.4.5 I lavoratori domestici

Dopo la momentanea inversione di tendenza del biennio 2020-21, il lavoro domestico ha ripreso l'andamento decrescente

Il lavoro domestico degli ultimi anni risente in maniera evidente dell'impatto del provvedimento di regolarizzazione varato nel 2020 (D.L. n. 34 del 2020, cosiddetto "Rilancio") a seguito del quale, entro la scadenza prefissata del 15 agosto 2020, erano state presentate 177 mila domande di emersione relative al lavoro domestico (122 mila collaboratori familiari generici e 55 mila assistenti a non autosufficienti). Tale emersione ha prodotto una crescita decisamente significativa nel 2020 (+90 mila lavoratori rispetto al 2019), con una coda nel 2021 (+23 mila lavoratori rispetto al 2020), aumento in parte dovuto anche a un effetto involontario della pandemia in quanto la regolarizzazione – non solo di stranieri – era stata implicitamente incentivata dalla necessità di giustificare gli spostamenti durante il lockdown. Terminato l'andamento crescente dovuto al completamento dei processi di regolarizzazione/emersione, si è verificata una inversione di tendenza nel 2022 (-71 mila rispetto al 2021) che è proseguita nel 2023 (-68 mila rispetto al 2022).

L'arco di tale andamento è significativamente sottolineato sia dall'andamento della componente straniera (Grafico 1.24) sia dall'incidenza dei lavoratori di sesso maschile: 11% nel 2019, 15% nel 2021, nuovamente 11% nel 2023 (Tabella 1.33), a conferma di come sia stato determinato dalle caratteristiche della regolarizzazione.

Grafico 1.24 - Lavoratori domestici italiani e stranieri. Numeri assoluti. Valori annuali (migliaia). **Periodo 2011 - 2023**



Rispetto al 2019, nel 2023 il numero di lavoratori domestici è inferiore di 27.000 unità, ma il numero di lavoratori anziani è maggiore: + 53.000 nella fascia di età da 55 anni in su. Diminuita l'incidenza di chi vive solo di lavoro domestico e/o ha un unico datore di lavoro. Aumentata la quota badanti: quasi al 50% nel 2023, mentre negli anni precedenti era attorno al 47-48%.

Tabella 1.33 - Lavoratori domestici, principali caratteristiche. Periodo 2019-2023
(valori in migliaia)

Caratteristiche anagrafiche e lavorative	2019	2020	2021	2022	2023	Composiz. % 2019	Composiz. % 2023
A. Per genere e classe di età							
Donne							
fino a 29 anni	36	42	42	34	28	4	3
da 30 a 54 anni	453	480	469	428	389	53	47
da 55 a 64 anni	227	246	251	250	250	26	30
65 anni e oltre	47	56	62	66	71	5	9
TOTALE donne	**763**	**824**	**824**	**778**	**738**	**89**	**89**
Uomini							
fino a 29 anni	10	22	28	18	9	1	1
da 30 a 54 anni	64	79	93	77	57	7	7
da 55 a 64 anni	20	22	23	24	23	2	3
65 anni e oltre	4	5	5	6	6	0	1
TOTALE uomini	**98**	**127**	**150**	**124**	**95**	**11**	**11**
B. Per numero di datori di lavoro							
un unico datore di lavoro	700	775	789	717	658	81	79
più datori di lavoro	161	175	185	185	176	19	21
C. Rilevanza della posizione lavorativa nell'anno							
esclusiva	740	801	819	741	695	86	83
principale	54	73	70	66	59	6	7
secondaria	67	77	84	95	81	8	10
D. Per tipologia							
Badante	414	449	457	433	414	48	50
Colf	447	501	517	470	420	52	50
TOTALE	**861**	**951**	**974**	**902**	**834**	**100**	**100**

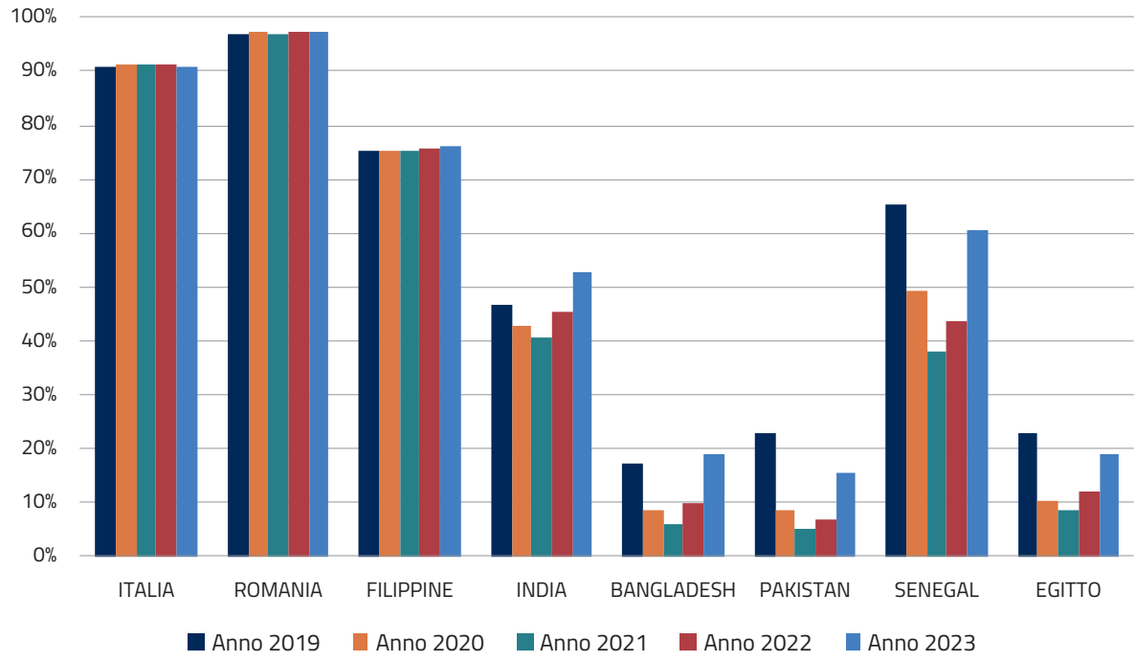
Il panorama dei Paesi di provenienza (Tabella 1.34) è variegato. La componente straniera dal 2019 è sempre inferiore al 70%. Continua il calo dell'apporto dei rumeni, che hanno sfiorato il 20% nel 2019 mentre sono sotto il 15% nel 2023. La quota femminile sul totale dei lavoratori domestici, nell'anno 2023, è pari all'88,6%; in particolare per la componente straniera tale quota è pari all'87,5%, con un differenziale di -3,5% rispetto alla componente italiana.

Tabella 1.34 - I lavoratori domestici per principali Paesi di provenienza. Periodo 2019-2023
(valori in migliaia)

Paesi di provenienza del lavoratore	2019	2020	2021	2022	2023
Italia	260,3	295,3	293,9	275,8	259,7
Romania	163,6	158,0	146,1	132,0	122,6
Ucraina	88,0	94,9	95,5	91,7	89,6
Filippine	67,4	67,8	68,0	66,1	62,9
Moldavia	37,5	39,3	38,3	35,0	32,6
Perù	28,2	35,6	38,7	37,5	36,1
Albania	19,9	25,6	29,2	26,3	22,5
Marocco	20,3	25,9	28,8	24,9	21,2
Georgia	10,8	18,1	23,4	24,5	25,3
Ecuador	17,7	17,9	18,1	17,8	17,2
Sri Lanka	28,2	29,1	30,1	29,4	28,5
Polonia	15,0	14,5	13,1	11,8	10,7
India	8,6	10,7	12,8	11,1	9,0
Bulgaria	9,6	9,2	8,2	7,0	6,3
El Salvador	5,7	6,9	7,6	7,4	7,1
Bangladesh	3,8	7,6	11,1	7,7	4,2
Pakistan	2,4	6,5	10,8	8,1	3,7
Russia	6,1	6,3	6,1	5,5	5,0
Rep. Dominicana	5,4	5,7	5,9	5,6	5,2
Nigeria	4,8	5,3	6,2	5,5	4,3
Senegal	3,2	4,7	7,1	6,0	4,0
Brasile	3,8	4,7	5,1	4,8	4,3
Egitto	2,0	4,7	6,1	4,4	2,6
Altri Paesi	48,6	56,4	63,4	56,5	49
TOTALE	**860,8**	**950,6**	**973,6**	**902,2**	**833,9**

La prevalenza della componente maschile caratterizza diversi Paesi asiatici o africani, peraltro, come sopra analizzato, con un andamento a parabola collegato agli effetti della regolarizzazione. Il Grafico evidenzia, per alcuni specifici Paesi, quanto esaminato (Grafico 1.25).

Grafico 1.25 - Incidenza % della componente femminile tra i lavoratori domestici, per Paese di provenienza. Periodo 2019 - 2023



La retribuzione da lavoro domestico[47] nel 2023 è in media pari a 185 euro a settimana (Tabella 1.35). Questo valore è differenziato per colf (151 euro) e badanti (224 euro) in relazione soprattutto all'intensità di impiego (orario settimanale e continuità nell'anno): nel caso di impiego *full time* (oltre 45 ore settimanali) le retribuzioni medie settimanali in alcuni casi superano i 300 euro.

Tra i domestici, l'83% nel 2023 non risulta avere altri redditi. Per la quota restante, 139 mila lavoratori, il reddito da lavoro domestico si è accompagnato (in contemporanea o meno) anche ad altri redditi. La loro retribuzione settimanale media complessiva, e cioè considerando anche questi redditi diversi, risulta pari a 258 euro settimanali.

[47] I valori delle retribuzioni sono quelli rilevanti a fini previdenziali; pertanto, per la particolare regolazione contributiva del settore, possono non coincidere con le retribuzioni regolari effettivamente pagate.

Tabella 1.35 - I lavoratori domestici: numero e retribuzioni per orario di lavoro (classi di ore settimanali) **e per settimane lavorate nell'anno. Periodo 2019 e 2023** (lavoratori in migliaia, retribuzioni in euro)

Orario settimanale / Numero di settimane nell'anno	Numero lavoratori			Retribuzione media settimanale da lavoro domestico			di cui con altri redditi oltre al lavoro domestico	
	Colf	Badanti	TOTALE	Colf	Badanti	TOTALE	N. lavoratori	Retrib. media settimanale totale
Anno 2019								
Fino a 24 ore-settimanali	32	26	58	98	122	109	19	226
Da 25 a 45 ore-settimanali	31	53	84	212	244	232	20	286
Oltre 45 ore-settimanali	2	26	27	336	297	300	4	300
Fino a 24 settimane	**65**	**105**	**170**	**159**	**227**	**201**	**43**	**258**
Fino a 24 ore-settimanali	29	20	49	86	109	95	12	190
Da 25 a 45 ore-settimanali	28	47	76	185	211	201	9	247
Oltre 45 ore-settimanali	2	25	27	270	250	251	2	262
Da 25 a 49 settimane	**59**	**92**	**151**	**139**	**201**	**177**	**24**	**218**
Fino a 24 ore-settimanali	178	46	225	102	108	103	38	211
Da 25 a 45 ore-settimanali	139	118	257	193	206	199	14	263
Oltre 45 ore-settimanali	7	52	59	285	246	251	1	252
Oltre 49 settimane (anno pieno)	**323**	**217**	**540**	**145**	**195**	**165**	**54**	**226**
TOTALE Anno 2019	**447**	**414**	**861**	**145**	**198**	**169**	**121**	**232**
Anno 2023								
Fino a 24 ore-settimanali	35	30	65	108	135	120	25	255
Da 25 a 45 ore-settimanali	28	42	70	231	266	252	21	313
Oltre 45 ore-settimanali	2	35	37	385	331	334	6	329
Fino a 24 settimane	**65**	**107**	**171**	**170**	**253**	**222**	**52**	**285**
Fino a 24 ore-settimanali	29	22	51	93	119	104	15	209
Da 25 a 45 ore-settimanali	26	38	64	197	230	217	10	268
Oltre 45 ore-settimanali	2	37	39	298	276	277	4	285
Da 25 a 49 settimane	**56**	**97**	**153**	**147**	**224**	**195**	**29**	**238**
Fino a 24 ore-settimanali	180	50	230	110	125	113	44	236
Da 25 a 45 ore-settimanali	112	88	200	208	230	218	12	300
Oltre 45 ore-settimanali	7	72	79	312	275	278	2	295
Oltre 49 settimane (anno pieno)	**299**	**210**	**509**	**151**	**220**	**180**	**58**	**252**
TOTALE Anno 2023	**420**	**414**	**834**	**151**	**224**	**185**	**139**	**258**

1.5 LAVORATORI AUTONOMI

1.5.1 Artigiani, commercianti, agricoli

Gli iscritti alla gestione artigiani prima della pandemia erano quasi 1,6 milioni, nel 2023 sono nettamente scesi (per la prima volta) sotto quota 1,5 milioni (Tabella 1.36). È possibile che, quando saranno disponibili i dati definitivi sull'ultimo anno, la diminuzione, particolarmente intensa tra il 2022 e il 2023 (oltre 70.000 unità in meno in base alle evidenze disponibili), risulti inferiore, ma in ogni caso il trend di medio-lungo periodo orientato al calo di questa platea appare indubitabile. Rispetto al 2019 la riduzione risulta superiore a -8%; ha riguardato più i collaboratori che i titolari, più le donne (che costituiscono il 21% degli artigiani) che gli uomini. Ma soprattutto la quota di giovani, già modesta, si è ulteriormente ridimensionata (incide solo per il 4% nel 2023) mentre la quota senior si è dilatata fino a superare il 40% del totale. I noti processi di invecchiamento, che segnano generalmente le traiettorie della popolazione italiana, risultano infatti marcatamente accentuati per questa tipologia di lavoro autonomo. Cresce la componente di lavoratori non comunitari.

Tabella 1.36 - Artigiani, Commercianti, Lavoratori autonomi agricoli. Quadro d'insieme: numero di lavoratori per anno, caratteristiche anagrafiche e lavorative. Periodo 2019 e 2023 (valori in migliaia)

	2019			2023		
	ART	COM	AGRI	ART	COM	AGRI
TOTALE	**1.591**	**2.116**	**446**	**1.457**	**2.051**	**424**
Titolari	1.471	1.934	344	1.352	1.900	339
Collaboratori	120	181	101	105	151	85
Femmine	337	738	149	303	709	138
Maschi	1.254	1.377	297	1.154	1.342	286
Giovani (fino a 29 anni)	87	152	34	58	129	30
Adulti (30-54 anni)	983	1.266	206	808	1.125	180
Anziani (55 e oltre)	521	698	206	591	798	214
Non comunitari	131	218	4	136	227	5

I commercianti, in contrazione, sono 2 milioni. Cresce l'incidenza dei lavoratori anziani e dei non comunitari

Gli iscritti alla gestione commercianti nel 2023 risultano 2,05 milioni. Sotto il profilo anagrafico condividono tutte le tendenze già messe in luce con riferimento agli artigiani: contrazione continua nel medio periodo, più accentuata per i collaboratori rispetto ai titolari e per le donne rispetto agli uomini; riduzione della componente giovanile (under 30) e incremento dei senior. L'unica differenza sta nell'entità di tali processi che per l'aggregato dei commercianti risulta attenuata. Anche tra i commercianti cresce la componente di lavoratori non comunitari, la cui incidenza è maggiore, peraltro, che tra gli artigiani.

Gli autonomi agricoli non fanno eccezione rispetto al trend generale che caratterizza tutte le figure del lavoro autonomo tradizionale: anch'essi si vanno assottigliando di anno in anno, in modo lento ma progressivo. Nel 2023 erano 424 mila, -5% rispetto al 2019. In particolare, sono diminuiti i lavo-

ratori "esclusivi", mentre sono aumentati gli autonomi agricoli con altre posizioni lavorative, segnalando una crescente commistione con altre fonti di reddito.

Per le caratteristiche già considerate a proposito di artigiani e commercianti, le tendenze sono le medesime: diminuiscono più le donne degli uomini, più i collaboratori dei titolari, nettamente i giovani mentre crescono gli anziani. Si aggiunge che, ormai spariti i coloni e mezzadri, la contrazione riguarda essenzialmente i coltivatori diretti mentre gli imprenditori agricoli (che, a differenza dei coltivatori diretti, si avvalgono strutturalmente di manodopera dipendente) risultano in continuo progressivo aumento, accompagnando la lenta ma inesorabile trasformazione del settore. Totalmente residuale (1%) la quota di autonomi agricoli non comunitari.

1.6 TRA LAVORO DIPENDENTE E LAVORO AUTONOMO: GLI ISCRITTI ALLA GESTIONE SEPARATA

1.6.1 Dinamica di professionisti e collaboratori

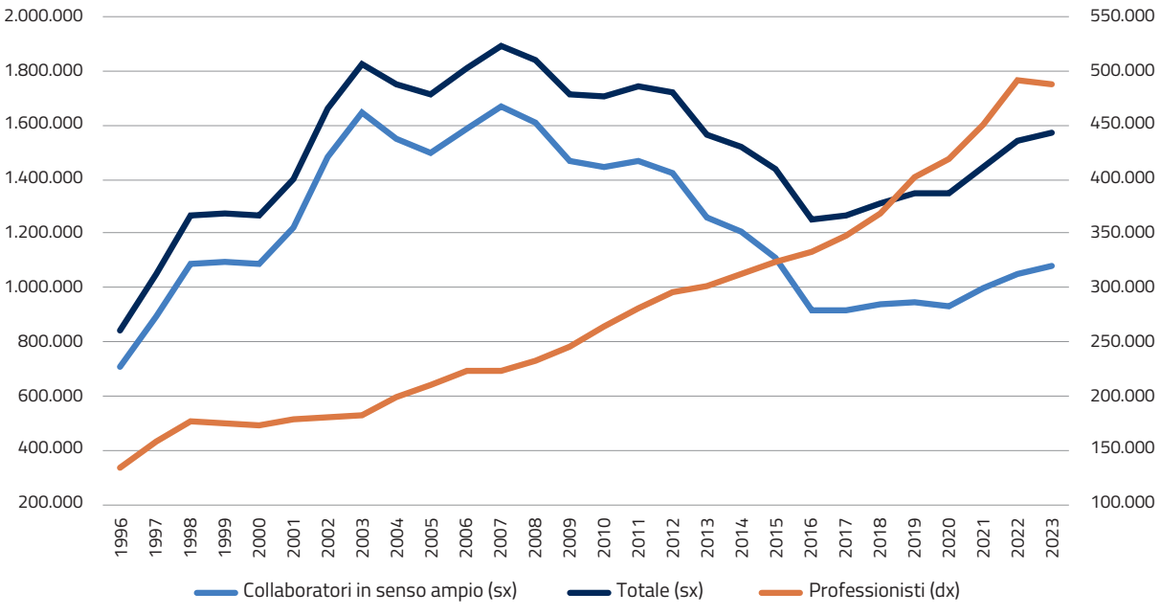
Gli iscritti alla Gestione Separata sono un gruppo molto eterogeneo, con livelli di professionalità e vicinanza al mercato del lavoro estremamente diversificati: collocazioni marginali, nuove professionalità, indipendenti effettivi, figure che non avrebbero bisogno di tutele (amministratori di grandi aziende), giovani in transizione tra formazione e lavoro (dottorandi, medici specializzandi), e infine anche mestieri molto tradizionali (venditori porta a porta).

La riforma del 1995 ha istituito questa gestione per coloro che erano ancora sprovvisti di tutela previdenziale, un passaggio importante per affermare l'impianto tendenzialmente universalistico del nostro welfare. Il Rapporto Annuale dell'Istituto ha da sempre dedicato spazi e approfondimenti al cosiddetto lavoro parasubordinato, con sempre maggiore dettaglio nell'articolazione professionale delle sue componenti.

Evidenti gli effetti delle modifiche normative sull'andamento della numerosità degli iscritti della Gestione Separata

Il numero di "iscritti attivi" (soggetti con almeno un versamento contributivo nell'anno) è stato pari a 840 mila nel primo anno della gestione (1996), si è stabilizzato tra 1,2 e 1,3 milioni negli anni successivi, per incrementarsi in maniera significativa dal 2001 in poi, seguendo sia la domanda di lavoro sia gli andamenti delle norme (in particolare la "stretta" del Jobs Act - art. 2 del decreto legislativo 15 giugno 2015 n. 81 - alle collaborazioni etero-organizzate). Il trend positivo degli ultimi anni ha quasi raggiunto quota 1,6 milioni di contribuenti, di cui poco meno di mezzo milione sono professionisti (Grafico 1.26).

Grafico 1.26 - Collaboratori e professionisti contribuenti alla Gestione Separata. Periodo 1996 - 2023



I contribuenti alla Gestione Separata nell'anno 2023 si assestano a quota 1,569 milioni (Tabella 1.37): +1,8% rispetto all'anno precedente e +8,5% rispetto a due anni prima. Come d'uso nei precedenti Rapporti Annuali, a fini schematici i contribuenti sono ripartiti in due macro-gruppi: i collaboratori in senso ampio, e i professionisti titolari di partita IVA.

Tabella 1.37 - Contribuenti alla Gestione Separata per anno e tipologia d'attività. Periodo 2019-2023 (valori in migliaia)

Tipologia d'attività	2019	2020	2021	2022	2023			
	TOTALE	TOTALE	TOTALE	TOTALE	TOTALE	di cui donne	di cui fino a 29 anni	di cui 30-54 anni
A. Professionisti con partita IVA*	**402**	**419**	**450**	**491**	**488**	229	63	310
B. Collaboratori in senso ampio	**948**	**932**	**996**	**1.050**	**1.081**	408	171	556
B1. Amministratori	**545**	**548**	**573**	**599**	**613**	152	22	327
B2. Collaboratori in senso stretto	**272**	**260**	**275**	**291**	**283**	163	71	141
B3. In formazione post-laurea (dottorandi, borsisti, medici specializzandi, etc.)	**90**	**88**	**113**	**125**	**136**	73	71	64
B4. Altro (venditori porta a porta, associati in partec., lavoro aut. occasionale, etc.)	**42**	**35**	**35**	**35**	**49**	21	7	23
TOTALE	**1.35**	**1.351**	**1.446**	**1.542**	**1.569**	**637**	**234**	**866**

* *I dati dei professionisti relativi al 2023 sono stimati.*

Esaminiamo nel dettaglio i due macro-gruppi:

I professionisti della Gestione Separata sono quasi mezzo milione: tipologia professionale che ha probabilmente compensato la stretta sulle collaborazioni

a) Professionisti con partita IVA. Nel 2023 (dati stimati) sono poco meno di mezzo milione: +32% rispetto a cinque anni prima, +109% rispetto a quindici anni prima. Tra di essi ci sono sia liberi professionisti privi di una propria Cassa Previdenziale, sia prestatori di attività più tipicamente para-subordinate. Si tratta di un insieme che ha probabilmente funto anche da compensazione per la stretta alle collaborazioni varata con il Jobs Act.

b) Collaboratori in senso ampio. Un vasto raggruppamento accomunato soltanto dalla modalità di denuncia da parte del committente, un mix eterogeneo che va dal consigliere di amministrazione alle collaborazioni coordinate e continuative. Dal 2022 sono più di un milione: +15% rispetto a cinque anni prima, ma -33% rispetto a quindici anni prima. Elevatissima la quota di lavoratori con un unico datore di lavoro, oltre il 90%. Tra i collaboratori in senso ampio, operando opportune riclassificazioni, possiamo distinguere quattro gruppi:

1. gli "amministratori": sono il gruppo più numeroso (circa il 57% dei contribuenti senza partita IVA, incidenza stabile nel tempo). Nel 2021 e soprattutto nel 2022 sono intensamente cresciuti arrivando sfiorare le 600 mila unità, quota superata nel 2023. Comprendono il vasto mondo degli incarichi aziendali, soprattutto nelle società di capitali e nelle società a responsabilità limitata: amministratori unici, sindaci, revisori dei conti. Sono in gran parte maschi e tra essi pochissimi sono i giovani. Per una parte significativa (Tabella 1.38) si tratta dell'impegno professionale esclusivo (255 mila, il 42%): spesso sono veri e propri imprenditori. Il 40% ha lavorato per 12 mesi, l'anno intero. Molto elevato il reddito medio annuo, di poco inferiore a 60 mila euro;
2. i "collaboratori in senso stretto": è il gruppo dimezzato dal Jobs Act (nel 2014 aveva una consistenza di 530 mila unità); nel 2020 la pandemia ne ha provocato un ulteriore ridimensionamento, prima integralmente recuperato nel 2021 (quando hanno raggiunto la consistenza di 275 mila unità, di poco superiore al valore del 2019) e poi superato nel 2022 (291 mila unità). Include le fattispecie più note e spesso identificate come il parasubordinato tout-court: collaborazioni coordinate e continuative, (ex) collaborazioni a progetto, collaborazioni presso le Amministrazioni Pubbliche. La componente femminile è al 57%; nel 55% dei casi la posizione è esclusiva; bassa la quota di *full year,* meno del 20%. Il reddito medio annuo è sotto i 20 mila euro;
3. soggetti in "formazione post-laurea": sono 113 mila nel 2021, 125 mila nel 2022, e 136 mila nel 2023: il forte aumento è dovuto soprattutto all'allargamento del numero di medici specializzandi. Si tratta di figure impegnate in attività in cui il confine tra formazione e lavoro è indefinito: non sono titolari di un vero e proprio rapporto di lavoro ma sono destinatarie di uno specifico regime di tutele (pensionistiche e non) che, di fatto, vorrebbe assimilarli ai lavoratori dipendenti. Grazie all'iscrizione alla Gestione Separata, gli anni di dottorato non necessitano più di eventuale riscatto oneroso. Anche in questo insieme è maggioritaria la componente femminile; inoltre, com'era nelle attese, si tratta soprattutto di under 30;
4. un gruppo residuale di altre tipologie che nel 2022 contava circa 35 mila contribuenti e nel 2023 arriva a quasi 50 mila. Del tutto residuale la quota di *full year*, il 6%. Il reddito medio annuo è di quasi 22 mila euro.

Tabella 1.38 - Contribuenti collaboratori alla Gestione Separata per tipologia d'attività e caratteristiche della collaborazione. Anno 2023 (valori in migliaia)

Tipologia d'attività	TOTALE	di cui posizione esclusiva	di cui monocommittenti	di cui full year	reddito medio annuo
Amministratori	**613**	255	560	248	57.624
Collaboratori in senso stretto	**283**	156	258	54	19.736
In formazione post-laurea (dottorandi, borsisti, medici specializzandi, etc.)	**136**	116	130	68	17.950
Altro (venditori porta a porta, associati in partecipazione, lavoro autonomo occasionale, etc.)	**49**	31	45	3	21.739
TOTALE collaboratori in senso ampio	**1.081**	**557**	**992**	**373**	**41.065**

1.6.2 Analisi longitudinale di una coorte di collaboratori

Quattro macro-gruppi, quindi, molto differenti tra loro. Si è pertanto ritenuto di sviluppare un'analisi di tipo longitudinale, successiva al Jobs Act, allo scopo di verificare la permanenza nella Gestione Separata lungo un arco temporale al tempo stesso sufficientemente lungo ma esente da grandi cambiamenti normativi.

Si è considerato l'insieme dei 919 mila collaboratori (in senso ampio) dell'anno 2017, seguendoli nel tempo (Tabella 1.39).

La prima evidenza è l'elevata incidenza del turn-over: già nel 2020 circa il 40% non risulta più contribuente. La seconda evidenza è l'assenza di fenomeni di "cambio d'abito": chi era collaboratore nel 2017 e successivamente è professionista, fa parte di un insieme numericamente molto modesto.

La terza evidenza è l'incidenza decrescente negli anni delle donne e dei contribuenti iscritti alla gestione in via esclusiva. In altri termini, è maggiore la persistenza degli uomini e/o dei contribuenti "concorrenti", quelli per i quali il reddito da parasubordinato concorre al reddito complessivo (non essendo per l'appunto iscritti in via esclusiva, hanno altri redditi o da lavoro o da pensione).

Tabella 1.39 - Coorte 2017 di contribuenti collaboratori alla Gestione Separata seguiti fino al 2023. Principali caratteristiche (lavoratori in migliaia, redditi in euro)

Anno	Collaboratori	Professionisti	Non più contribuenti alla Gestione Separata	Reddito medio nell'anno	% donne	% esclusivi
2017	919	-	-	23.100	37	53
2018	729	5	184	27.600	34	49
2019	624	10	285	30.100	33	47
2020	547	13	359	31.000	31	45
2021	494	15	410	34.300	30	45
2022	457	17	445	36.600	29	44
2023	425	14	480	39.300	29	43

Di una coorte di collaboratori, a distanza di 7 anni, il 52% non risulta più presente

L'analisi prosegue confrontando i principali indicatori di due sotto gruppi di tale collettivo iniziale di 919 mila soggetti: chi è ancora un contribuente della Gestione Separata nel 2023 e chi invece non è più un lavoratore parasubordinato (Tabella 1.40). Il gruppo di chi è ancora presente nel 2023 come contribuente della Gestione Separata è composto da 439 mila soggetti (48%), mentre il gruppo di chi è uscito ha numerosità 480 mila (52%). Alcune evidenze sono molto nette e permettono di costruire sia l'identikit di chi ha avuto una permanenza breve sia quello di chi ha avuto una permanenza lunga. Indicatori di una permanenza breve sono la giovane età, l'essere donna, il Paese di nascita estero. All'opposto, è presumibile una durata pluriennale stabile come lavoratore parasubordinato per gli uomini adulti (età centrali), nati in Italia, contribuenti alla Gestione Separata in qualità di amministratori (e figure assimilate). Essi rappresentano uno "zoccolo duro" (si veda il dato sull'anno di esordio) caratterizzato da continuità lavorativa e alti redditi.

I 439 mila soggetti rimasti nella gestione dal 2017 al 2023 hanno aumentato del 20% circa il proprio reddito medio annuo in tale arco temporale.

I 480 mila soggetti che invece nel frattempo sono usciti, nel 2023 svolgono lavoro dipendente privato per il 32%, pubblico per il 17%, sono o artigiani o commercianti per il 10%, e un ulteriore 2% svolge lavoro domestico, agricolo, etc. La restante quota del 38% che non è presente negli archivi amministrativi INPS dei lavoratori è rappresentata da pensionati in primis, quindi soggetti inattivi, andati all'estero, deceduti.

Tabella 1.40 - Coorte 2017 di contribuenti collaboratori alla Gestione Separata seguiti fino al 2023. Ulteriori dettagli (lavoratori in migliaia, redditi in euro)

	(A) Usciti entro il 2022	(B) Rimasti fino al 2023	A/(A+B)
Caratteristiche nel 2017			
TOTALE	**480**	**439**	**52**
Donne	213	126	63
Uomini	266	313	46
Fino a 29 anni	86	23	79
30-59 anni	295	326	47
60 anni e oltre	99	89	53
Amministratori	183	341	35
Altro	296	98	75
Esordienti	110	44	71
Contribuenti anche prima	369	395	48
Nati in Italia	441	420	51
Nati all'estero	39	19	67
Reddito medio annuo da parasubordinato	14.300 €	32.700 €	
Caratteristiche nel 2023			
Gestione Separata	-	439	
Artigiano/commerciante	48	-	
Dipendente privato	156	-	
Dipendente pubblico	84	-	
Altra gestione INPS	9	-	
Non presente	183	-	
Reddito medio annuo da parasubordinato	-	39.300 €	

BOX 2

L'impatto della rete ferroviaria ad alta velocità sulle imprese e sul mercato del lavoro*

Gli investimenti nella rete ad Alta Velocità (AV) possono rendere più efficiente il mercato del lavoro. In particolare, l'apertura di una nuova stazione AV potrebbe indurre un cambiamento nel meccanismo di incontro tra domanda ed offerta di lavoro sia da un punto di vista quantitativo che qualitativo, ossia in termini di composizione della forza lavoro dell'impresa che può cambiare lungo diverse dimensioni, come l'età, il genere e le competenze dei lavoratori.

I pochi studi empirici che hanno esaminato l'impatto dell'AV sull'occupazione e sui salari hanno considerato l'esperienza della Cina e della Germania (es. Lin, 2017; Heuermann e Schmieder, 2019)[48]. In Italia, un recente lavoro (Baltrunaite et al. 2020)[49] mostra che l'aumento dell'offerta potenziale di amministratori non locali, indotto dalla riduzione dei tempi di viaggio grazie alla linea ferroviaria ad alta velocità, ha migliorato la qualità delle assunzioni nei consigli di amministrazione. Nel nostro lavoro (Bottasso et al. 2024) facciamo leva sull'espansione della rete ferroviaria ad alta velocità in Italia come strumento per accedere all'offerta di lavoro non locale ed esaminiamo i cambiamenti nella mobilità dei lavoratori, i tassi di assunzione di lavoratori locali e non locali - e la distanza media tra la sede dell'impresa attuale e la residenza o la sede del precedente datore di lavoro dei nuovi assunti.

Nell'analisi da noi svolta per esaminare l'impatto della AV sulla mobilità dei lavoratori vengono utilizzati i diversi dataset amministrativi resi disponibili da INPS (UNIEMENS e ISCO-COB), integrando, a livello di impresa, informazioni sui dati relativi alle attivazioni dei contratti di lavoro e alle separazioni, alle diverse caratteristiche dei lavoratori, e vengono poi combinati con alcuni dati di impresa (CERVED). Tutte le informazioni sono state geolocalizzate attraverso i dati su longitudine e latitudine del comune dove sono localizzate le imprese (comune di lavoro).

La mobilità del lavoratore tra due imprese localizzate in comuni diversi ci permette di osservare una coppia di comuni per i quali si analizzano i flussi di mobilità. In particolare, le informazioni sull'Alta Velocità italiana sono state recuperate da *OpenStreetMap*; sono stati quindi costruiti dei vettori di informazioni contenenti le stazioni AV e le relative linee. Queste informazioni sono state, quindi, abbinate al campione di imprese e lavoratori per identificare la loro distanza dalle stazioni ferroviarie AV presenti nel comune di residenza.

---

[48] Lin Y. (2017), "Travel costs and urban specialization patterns: evidence from China's high-speed railways system", Journal of Urban Economics, 98; Heuermann D. and Schmieder J. (2019), "The effect of infrastructure on worker mobility: evidence from high-speed rail in Germany", Journal of Economic Geography, 19.

[49] Baltrunaite A. and Karmaziene E. (2020), "Trainspotting: board appointments in private firms", Banca d'Italia, Temi di Discussione, 1278.

La strategia di identificazione dell'effetto della connessione alla linea ad alta velocità sulla mobilità intercomunale dei lavoratori è del tipo *"difference-in difference"*. Secondo questa strategia, l'effetto di una politica su una certa variabile di interesse viene identificato comparando la variazione registrata da tale variabile per i soggetti appartenenti al gruppo influenzato dalla politica (trattati) con la variazione registrata per i soggetti nel gruppo non influenzato dalla politica (controlli).

L'obiettivo di questa analisi è verificare se l'apertura di una stazione AV faciliti i flussi di lavoratori tra 2 comuni (coppia). In particolare, le coppie formate da comuni che si trovano entrambi entro trenta km da una stazione ad alta velocità (non la stessa) sono considerate come trattate, mentre le coppie di comuni dove almeno uno dei due si trova tra i trenta ed i sessanta km dalla stazione AV sono ricomprese nel gruppo di controllo.

I primi risultati dell'analisi -da intendersi come del tutto preliminari in quanto ancora da sottoporre ad una serie di controlli di robustezza- sono riportati in Tabella b.2.1 e mostrano l'impatto della connessione alla AV sulla mobilità dei lavoratori. Nelle colonne 1 e 2 l'analisi esclude tutte le stazioni aperte prima del 2009, in quanto il numero di anni precedenti all'apertura (tre) potrebbe essere eccessivamente breve per consentire una corretta identificazione dell'effetto di interesse; nelle colonne 3 e 4 escludiamo gli anni successivi al COVID, viste le ovvie problematiche che hanno caratterizzato il periodo 2020-2021; infine, nelle colonne 5 e 6 estendiamo il campione considerato nelle colonne 1 e 2 includendo anche le stazioni aperte nel 2008. Inoltre, le colonne dispari riportano una stima dell'effetto della connessione alla rete ad alta velocità ottenuta stimando una regressione di tipo Poisson, che tiene conto della natura discreta del fenomeno studiato, mentre le colonne pari riportano la stima utilizzando, invece, il metodo dei minimi quadrati ordinari (OLS).

I risultati sembrano sostanzialmente coerenti tra loro: quando una coppia di comuni diventa connessa alla rete ad alta velocità, sperimenta mediamente una crescita positiva e statisticamente significativa nei flussi di lavoratori rispetto ai comuni "non trattati" (ovvero distanti dall'AV), di un ammontare compreso tra il cinque e l'otto per cento. L'effetto potrebbe sembrare moderato, ma si deve tener conto del fatto che consideriamo come trattate le coppie di comuni localizzate entro 30 km da una stazione ad alta velocità.

È possibile infatti -ed esistono in letteratura evidenze empiriche al riguardo- che l'effetto della stazione ad alta velocità si esaurisca in prossimità della stazione (entro i 10-15 km) e che quindi il nostro gruppo di trattamento includa coppie di comuni posizionate forse eccessivamente lontano dalla stazione. In altre parole, i nostri risultati dovrebbero essere intesi come conservativi, sempre ferma restando la necessità di condurre ulteriori analisi di robustezza.

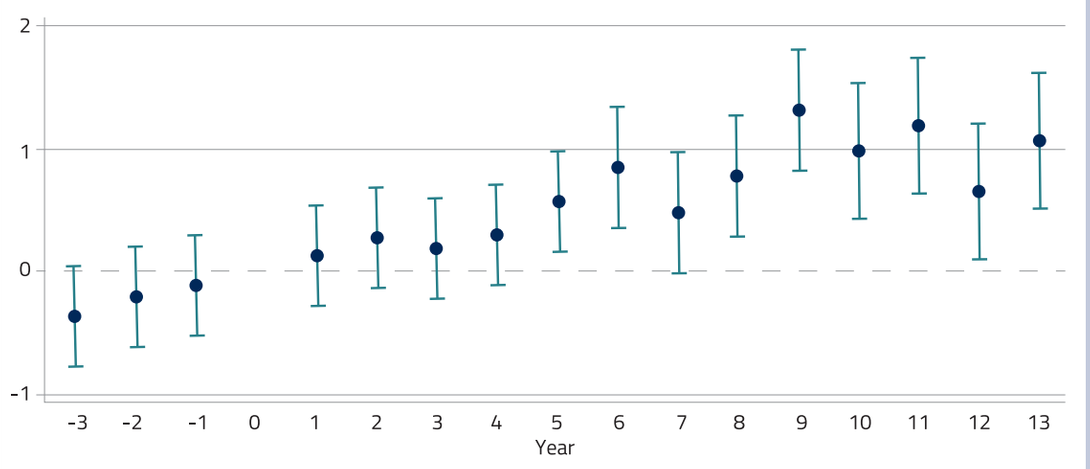
Tabella b 2.1 - L'impatto della connessione alla rete AV sulla mobilità dei lavoratori

	(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)
	Poisson	OLS	Poisson	OLS	Poisson	OLS
Gruppo di trattamento	0.0787***	0.0659***	0.0534***	0.0444***	0.0757***	0.0638***
	(0.00888)	(0.00514)	(0.0101)	(0.00597)	(0.00865)	(0.00503)
Osservazioni	455,165	455,165	341,122	341,122	492,875	492,875
R-squared		0.589		0.594		0.587
*** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1						

Nota: in tutte le regressioni sono contenuti effetti fissi diadici bidirezionali ed effetti fissi di anno, oltre al numero di imprese e di lavoratori nei comuni di origine e destinazione. Gli errori standard sono clusterizzati a livello diadico.

Come dimostra il Grafico b 2.2 - basato su una analisi del tipo *event study* - dopo l'apertura della stazione occorrono alcuni anni (circa 4) affinché l'effetto sulla mobilità diventi statisticamente significativo.

Grafico b 2.2 L'effetto della connessione AV sulla mobilità dei lavoratori 2005-2020

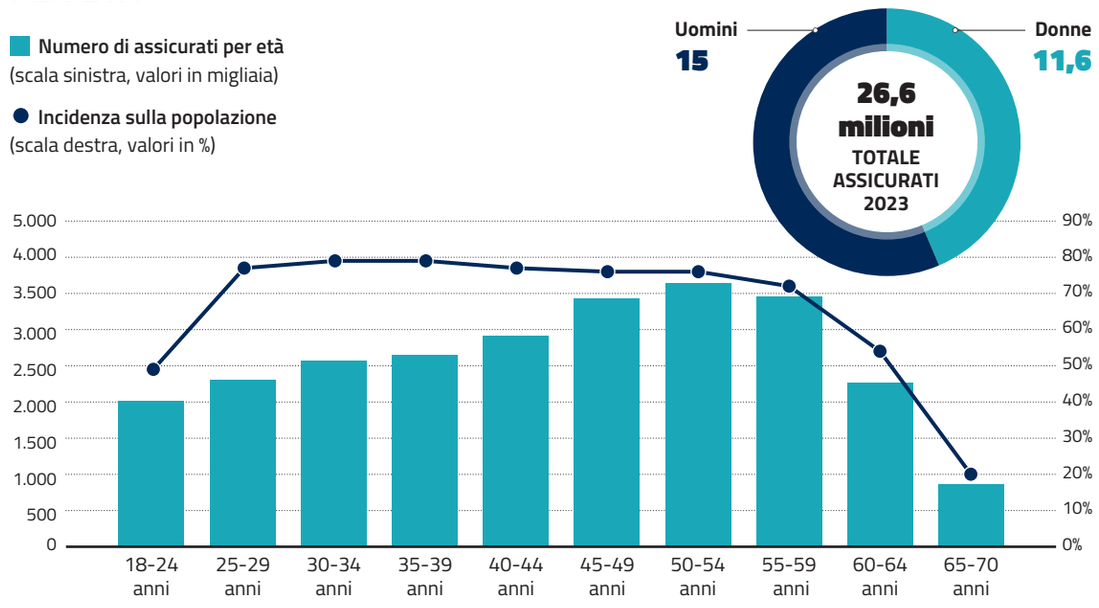


Una prima analisi di robustezza che è stata già condotta è consistita nello stimare l'impatto sulla mobilità intercomunale dei lavoratori distinguendo questi ultimi per età e genere. Al riguardo, i nostri risultati suggeriscono che gli effetti sulla mobilità sembrano essere associati prevalentemente alla mobilità di persone relativamente giovani (sotto i 45 anni) e di genere maschile.

Riassumendo, i risultati preliminari del lavoro mostrano come l'attivazione delle connessioni della ferrovia ad alta velocità abbiano generato un aumento della mobilità dei lavoratori tra le città connesse. Si ritiene che questi risultati rappresentino la premessa per effettuare ulteriori indagini relative all'effetto della AV sulle imprese, sui lavoratori e sul processo di incontro tra domanda e offerta di lavoro.

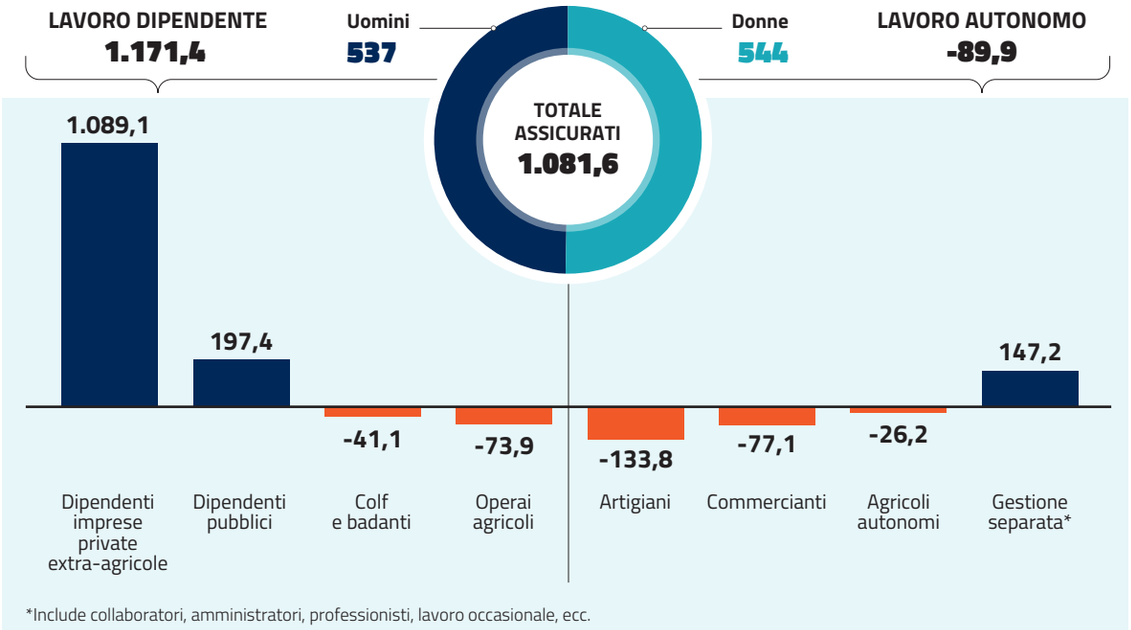
* A cura di Anna Bottasso, Massimiliano Bratti, Maurizio Conti, Maria De Paola, Agata Maida

NUMERO DI ASSICURATI INPS E INCIDENZA SULLA POPOLAZIONE PER ETÀ



LAVORATORI ASSICURATI INPS PER POSIZIONE PRINCIPALE

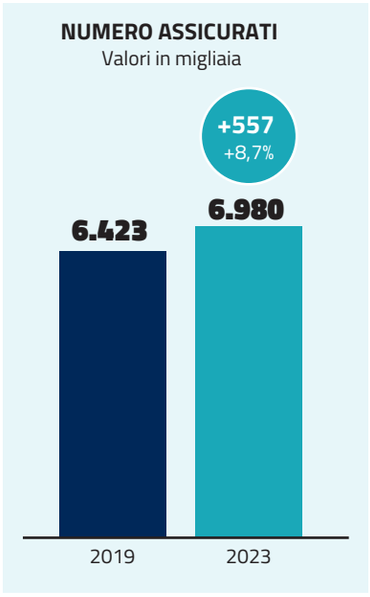
Variazione 2019-2023. Valori in migliaia

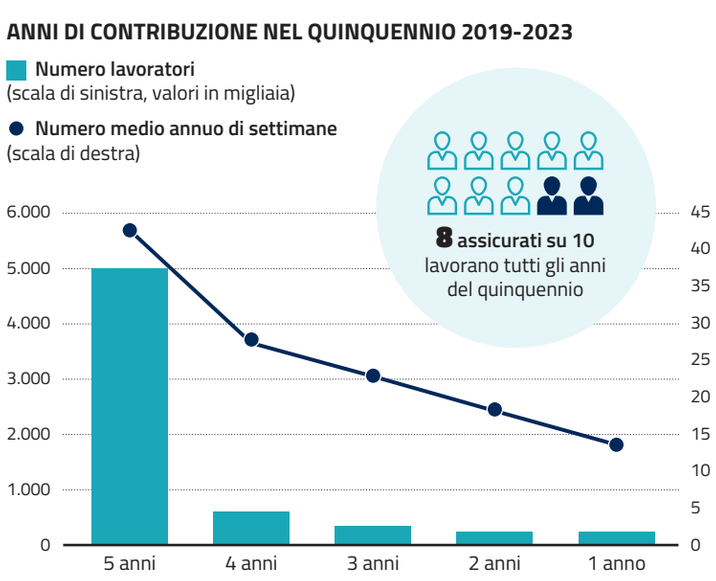


*Include collaboratori, amministratori, professionisti, lavoro occasionale, ecc.

GIOVANI LAVORATORI ASSICURATI INPS

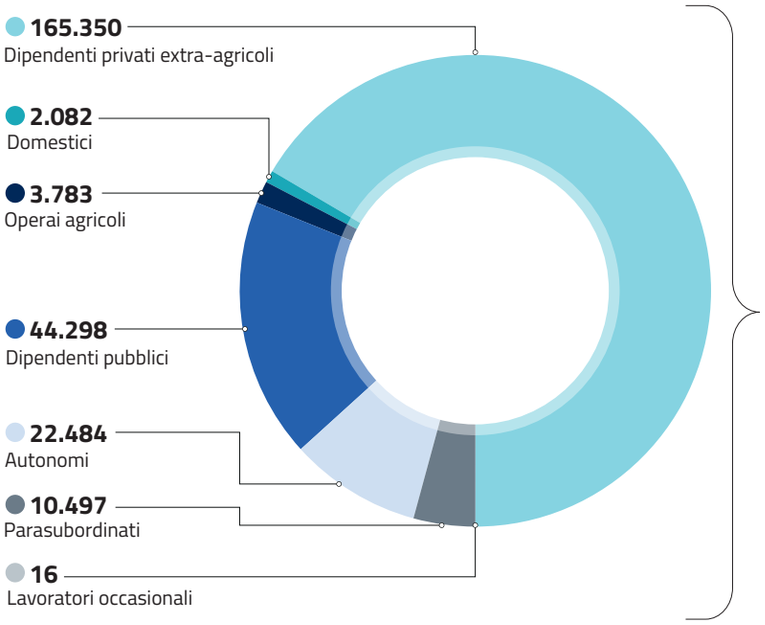
Di età fino a 34 anni

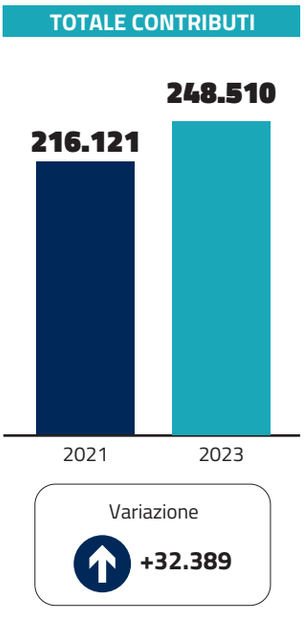




CONTRIBUTI SOCIALI

Valori in milioni di euro





02

LE POLITICHE PER IL MERCATO DEL LAVORO
Ammortizzatori sociali e politiche attive

Le "politiche per il mercato del lavoro" sono definite come il complesso di interventi, posti in essere dallo Stato, volti alla tutela dell'interesse collettivo e dell'occupazione e tesi a favorire gruppi con particolare difficoltà, quali, ad esempio, i disoccupati, gli occupati a rischio di perdita involontaria del proprio lavoro, gli inattivi.

Sono tradizionalmente distinte in politiche attive e passive. Le prime sono volte a promuovere il diritto al lavoro (costituzionalmente garantito dagli articoli 1, 4 e 35 della Costituzione) e ad evitare, anche attraverso azioni di orientamento e formazione, che un individuo, lavoratore o cittadino, rimanga "intrappolato" per lungo tempo in uno stato di disoccupazione. Le seconde, dette anche "ammortizzatori sociali", consistono, invece, principalmente in trasferimenti monetari ai lavoratori per il sostegno al reddito contro alcuni principali rischi sociali quali, ad esempio, la disoccupazione e la malattia.

Soprattutto negli ultimi venti anni, gli interventi legislativi hanno interessato congiuntamente i due ambiti, a dimostrazione del forte intreccio tra le due tipologie di politiche: dal decreto legislativo n. 181 del 2000 alla legge n. 92 del 2012, "riforma Fornero" sul mercato del lavoro, e all'attuazione della legge delega n. 183 del 2014, "Jobs Act", è stata, infatti, sempre più rafforzata e disciplinata la condizionalità tra politiche attive e passive, sia per la definizione dello stato di disoccupazione che per il godimento dei trattamenti economici.

Oggi, la relazione tra i due ambiti risulta sempre più imprescindibile: l'azione delle politiche attive deve innestarsi nel processo di supporto economico offerto da quelle passive. In situazioni di

---

Hanno collaborato alle analisi e alla stesura del presente Capitolo: Bruno Anastasia, Saverio Bombelli, Maria De Paola, Cristina De Paolis, Elisabetta Di Tommaso, Marcello Donadio, Valentina Giocondo, Stefania Lucchini, Paolo Naticchioni, Maurizio Paradisi, Francesca Proietti, Gianfranco Santoro, Vincenzo Scrutinio (Università di Bologna Alma Mater Studiorum), Francesca Verini.
Si ringrazia per la preziosa collaborazione: Fabio Cappello e Francesca Perugini.

sospensione o cessazione del rapporto di lavoro, il sostegno economico è, infatti, essenziale, ma altrettanto importante è la riqualificazione del lavoratore tesa al suo reinserimento nel sistema produttivo. Lo stesso processo di integrazione fra politiche passive e attive ha avuto luogo negli ultimi decenni in altri paesi sviluppati, in linea con le raccomandazioni della letteratura economica e delle organizzazioni internazionali (tra gli altri, si vedano l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico e l'Organizzazione Internazionale del Lavoro)[1]. In questo contesto, la governance delle politiche del lavoro in alcuni Stati europei è stata attribuita ad un unico ente[2].

Dopo aver ricostruito l'evoluzione delle politiche passive, nel Capitolo sono descritti nel dettaglio i singoli ammortizzatori sociali erogati dall'INPS, nei casi di interruzione o sospensione dell'attività lavorativa, nelle loro diverse dimensioni (requisiti di accesso, beneficiari e spesa), per evidenziare l'attuale traguardo raggiunto nelle coperture in termini di universalismo delle tutele. In particolare, con riferimento alla Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASpI), è riportata una quantificazione delle forme, dei tempi e dell'intensità della eventuale rioccupazione dei beneficiari, che risultano in aumento nel 2023 del 4,3% rispetto al 2022, raggiungendo oltre 2,7 milioni di individui. L'andamento dei saldi dei beneficiari durante l'anno si caratterizza per i tipici picchi nei mesi estivi. Anche la spesa nell'ultimo triennio risulta in costante aumento, raggiungendo nel 2023 quasi 16 miliardi di euro. Il saldo tra le entrate contributive e le uscite per prestazioni risulta, invece, negativo.

L'analisi sul "tasso di ricollocazione" di coloro che sono usciti dalla NASpI, perché terminata per la fine naturale del periodo di fruizione o per interruzione volontaria mostra come, nell'ultimo biennio, mediamente il 50% di coloro che sono usciti dal sussidio risultano trovare impiego nel giro di un mese, percentuale che rimane costante se la loro condizione si osserva a sei mesi dal termine della NASpI. Gli altri beneficiari a sei mesi di distanza risultano in minima parte pensionati (sotto il 2%), percettori di forme di inclusione sociale (sotto il 4%) oppure nuovamente percettori di NASpI (in media, circa l'8%).

Una ulteriore analisi riguarda le sospensioni per lo svolgimento di attività lavorativa durante il periodo di percezione della NASpI relativamente a tre generazioni di lavoratori, cioè coloro che sono stati licenziati rispettivamente negli anni 2017, 2019 e 2021. L'analisi mostra come la crisi dovuta all'emergenza sanitaria e gli interventi governativi sul divieto dei licenziamenti abbiano reso più complesso il rientro nel mercato del lavoro. Le generazioni che hanno sperimentato un licenziamento negli anni 2019 e 2021 si caratterizzano, infatti, per un numero medio di trattamenti contro la disoccupazione con sospensioni più basse rispetto alla generazione del 2017. Il confronto di genere evidenzia, inoltre, una maggiore difficoltà delle donne a rientrare nel mercato del lavoro.

---

1 Organisation for Economic Cooperation and Development (2003), Employment Outlook: Towards More and Better Jobs, disponibile al seguente link: https://www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/oecd-employment-outlook-2003_empl_outlook-2003-en; International Labour Organisation, Better together: Active and passive labour market policies in developed and developing economies, Research Department Working Paper n°37, disponibile al seguente link: https://www.ilo.org/publications/better-together-active-and-passive-labour-market-policies-developed-and.

2 Ad esempio, in Francia si ricorda l'ente France Travail che si occupa di politiche attive e di erogazione di trattamenti di disoccupazione. Sistemi di "*one-stop-shop*" sono stati adottati anche in Germania e Spagna. Inoltre, si rileva che diverse ricerche hanno dimostrato l'impatto positivo dei sistemi di erogazione di politiche attive e passive partecipate (sul punto, Eftheia et al. 2018).

Conclude l'analisi della NASpI un Box nel quale sono rappresentati gli effetti della riforma del 2021 sul "meccanismo di décalage" (cioè la diminuzione dell'importo al prolungarsi del periodo di trattamento): l'impatto della riforma, che sposta l'inizio del décalage dal quarto al sesto mese, risulta minimale e non sembrano esserci effetti significativi sulla durata della disoccupazione. Aumenta di circa 100 euro in media, invece, l'ammontare dei sussidi percepiti dai lavoratori.

Sono illustrate nel dettaglio le altre indennità e sussidi a beneficio dei lavoratori subordinati agricoli, parasubordinati, autonomi e dello spettacolo, le cui tutele si sono evolute nel tempo raggiungendo platee e volumi di spesa considerevoli.

A seguire, è data evidenza della nuova disciplina della Cassa Integrazione Guadagni, sia Ordinaria (CIGO) che Straordinaria (CIGS), con riferimento anche al numero medio mensile dei beneficiari, pari a circa 274 mila unità nel 2023, un valore decisamente inferiore a quelli rilevati durante la pandemia.

Si procede poi a descrivere la copertura dei beneficiari a seguito della riforma universalistica. Da una analisi su più di 1,7 milioni di imprese, corrispondenti a circa 15 milioni di lavoratori dipendenti, risulta che questi ultimi sono tutelati per le causali ordinarie dalla CIGO o dai Fondi di Solidarietà bilaterali. Tuttavia, per quelle straordinarie poco più di 1 milione di lavoratori non risulta coperto dalle tutele per queste causali, in quanto dipendenti di imprese escluse dall'ambito applicativo per mancanza dei requisiti dimensionali oppure perché lavoratori di imprese appartenenti a settori che, essendo esclusi dalle tutele per le causali ordinarie per disposto normativo[3], non hanno costituito Fondi di Solidarietà bilaterali e non sono tutelati per le causali straordinarie dal Fondo di Integrazione Salariale (FIS).

Si riportano, anche, i dati patrimoniali sui Fondi di Solidarietà bilaterali e alternativi che registrano un patrimonio netto positivo. Il FIS mostra un avanzo di gestione annuale pari a quasi 5 milioni di euro. Inoltre, viene data evidenza delle aliquote contributive e delle prestazioni a carico dei diversi Fondi di Solidarietà bilaterali.

Dopo aver descritto le tutele dei lavoratori in caso di interruzione dei rapporti di lavoro, viene esaminato il meccanismo della condizionalità. Utilizzato in principio prioritariamente per fini di contenimento della spesa, è poi divenuto un perno delle politiche attive. In ragione del ruolo rivestito dall'Istituto nell'erogazione degli ammortizzatori sociali, ma anche di uno dei più recenti strumenti di politica attiva, cioè il Supporto per la Formazione ed il Lavoro (SFL), si mette in luce l'importanza della nuova piattaforma del Sistema Informativo per l'Inclusione sociale e lavorativa (SIISL), non solo come strumento per la gestione dell'incontro domanda e offerta di lavoro, ma anche come condivisione, scambio e gestione delle informazioni tra Pubbliche Amministrazioni per l'erogazione di servizi semplificati e per il graduale accrescimento del valore pubblico, misurabile attraverso il miglioramento del livello complessivo di benessere dei cittadini, delle imprese e degli *stakeholder.*

Relativamente al SFL, alcune analisi mostrano i motivi del contenuto ricorso alla nuova misura, rispetto alla potenziale platea dei nuclei beneficiari di Reddito di Cittadinanza (RdC), considerati

[3] Si tratta, in particolare, dell'articolo 3 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 869 del 1947.

"occupabili", a dicembre 2022. Dei 418 mila nuclei con caratteristiche potenziali SFL ne risultano circa 82 mila con soggetti che hanno presentato domanda di SFL e 123 mila di ADI, mentre 212 mila non hanno presentato domanda. Si rileva come il 65% dei 418 mila nuclei a dicembre 2023 non percepivano RdC, in ragione delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2023 (L. n. 197 del 2022) che ha limitato la percezione del reddito a sette mensilità.

L'ultima analisi riguarda un ulteriore rischio tutelato: la malattia. Confrontando i dati del 2023 con quelli del 2019, emerge un aumento pari a circa 5 punti percentuali dell'incidenza dei lavoratori che hanno avuto almeno un evento di malattia, sia nel settore privato che pubblico. L'incremento riguarda soprattutto la malattia di breve durata e risulta maggiore per i lavoratori più giovani.

2.1 L'EVOLUZIONE DEGLI AMMORTIZZATORI SOCIALI

Il sistema degli ammortizzatori sociali in Italia è stato storicamente improntato su logiche categoriali[4], con il risultato di garantire una forte protezione ai lavoratori dipendenti delle medio-grandi imprese private e a tempo indeterminato[5], ma di prevedere coperture parziali e frammentarie per gli altri lavoratori.

Nel corso del tempo, di fronte alle trasformazioni del mercato del lavoro, impattato nelle sue dinamiche dalla globalizzazione e dal cambiamento tecnologico, anche la legislazione italiana è stata influenzata dal modello europeo di *flexicurity*. L'esigenza di flessibilità del mercato del lavoro, parzialmente attenuata in Italia dalla consistente presenza di lavoro autonomo, ma anche di quello sommerso, ha fatto sì che il modello prevalente rappresentato dal contratto di lavoro subordinato a tempo indeterminato venisse gradualmente sostituito da forme occupazionali flessibili. Tale maggiore flessibilità, a cui è corrisposta una più frequente interruzione dei rapporti di lavoro e, di conseguenza, dei periodi di disoccupazione, è stata accompagnata da politiche passive di sostegno al reddito, mentre le politiche attive, cruciali in un sistema economico in continua evoluzione, hanno rivestito un ruolo marginale.

L'esigenza di una riforma organica e strutturale di queste politiche in grado di perseguire l'obiettivo di razionalizzare gli strumenti esistenti e creare un sistema universale di tutele del reddito, anche per i lavoratori occupati con queste nuove forme contrattuali, era emersa già negli anni Novanta con l'i-

[4] Molti autori hanno sottolineato che le scelte degli strumenti per tutelare i cittadini-lavoratori contro determinati rischi sociali sono guidate da una ampia discrezionalità che l'articolo 38 della Costituzione, tradizionalmente riconosciuto come norma a fattispecie aperta, lascia al legislatore stesso. Sulle origini e sull'evoluzione del sistema degli ammortizzatori sociali, si veda, in particolare, Giubboni S. (2017), Struttura ed evoluzione del sistema previdenziale italiano: note di ricerca, Working Paper del Centre for the Study of European Labour Law "Massimo D'Antona", n. 329; Liso F. (2008), Brevi appunti sugli ammortizzatori sociali, in AA.VV., Studi in Onore di Edoardo Ghera, Cacucci; Miscione M. (2008), Gli ammortizzatori sociali per l'occupabilità, in AA.VV., Disciplina dei licenziamenti e mercato del lavoro. Atti delle Giornate di studio di Diritto del lavoro. Venezia, 25-26 maggio 2007, Giuffrè, pp. 135 ss.; Cinelli M. (1982), La tutela del lavoratore contro la disoccupazione, Franco Angeli, 1982, pp. 203 ss.

[5] I lavoratori del settore pubblico continuano ad essere, ancora oggi, destinatari di maggiori tutele.

stituzione della Commissione "Onofri"[6], ma è venuta a parziale compimento solo con la legge n. 234 del 2021 (legge di bilancio 2022). Il corpus normativo elaborato fino agli anni Duemila in tema di disoccupazione involontaria ("tutela esterna") risultava molto frammentato e segmentato, in primo luogo per dimensione d'impresa e per età del lavoratore, dal momento che riconosceva ben cinque prestazioni eterogenee[7]. D'altra parte, la tutela volta a proteggere i lavoratori dal verificarsi di eventi temporanei che determinassero l'impossibilità parziale o totale di proseguire l'attività produttiva ("tutela interna"), veniva assicurata dalle integrazioni salariali, ma limitatamente ad alcuni settori economici e con specifici requisiti dimensionali. Nel tempo, i diversi interventi legislativi hanno perseguito il duplice obiettivo di ampliare l'area di protezione e razionalizzare il sistema, in maniera da aumentarne l'efficacia, senza tralasciare la progressiva introduzione di una serie di politiche attive del lavoro. Tale processo, avviato prima con la riforma Fornero, è proseguito con i decreti attuativi del Jobs Act, che miravano, tra l'altro, ad armonizzare le tutele esistenti, ampliando la platea dei destinatari in un'ottica di universalizzazione.

L'esigenza di un sistema universale di tutela del reddito è emersa negli anni Novanta ma è venuta a parziale compimento solo nel 2021

In particolare, la riforma Fornero era intervenuta per riordinare il sistema di ammortizzatori sociali che, per far fronte alle crisi economiche succedutesi a partire dal 2008, era stato oggetto di numerosi interventi legislativi, in ragione della carenza di tutele di alcune categorie di lavoratori e settori produttivi. Nel corso del 2009 furono infatti utilizzati su larga scala gli ammortizzatori sociali in deroga (CIG e mobilità in deroga), a carico della fiscalità generale per garantire sostegno alle platee dei lavoratori interessate da cessazione o sospensione dell'attività lavorativa, ma prive dei requisiti previsti dalla normativa ordinaria. Dal punto di vista delle tutele contro la disoccupazione involontaria, la riforma Fornero introdusse, seppur in via sperimentale, una prima misura a favore di una parte di lavoratori iscritti alla Gestione Separata dell'INPS, i collaboratori coordinati e continuativi, inquadrabili in quel tertium genus della parasubordinazione. Inoltre, attuò una prima razionalizzazione del sistema, abrogando progressivamente la pluralità di misure fino ad allora esistenti nel caso di disoccupazione involontaria a favore di due soli strumenti: l'Assicurazione Sociale per l'Impiego (ASpI) e la mini-ASpI. Entrambi i trattamenti, di ispirazione universalistica, miravano a tutelare una platea di beneficiari più ampia (con l'inclusione di apprendisti, soci lavoratori di cooperative con rapporto di lavoro subordinato e personale artistico con rapporto di lavoro subordinato)[8]. Vennero anche introdotti meccanismi di compatibilità tra la percezione dell'indennità e l'esercizio dell'attività lavorativa, istituti già presenti nell'indennità di mobilità.

---

[6] Il percorso di riforma degli ammortizzatori sociali ha interessato più di un decennio: dalla Commissione Onofri, istituita nel 2007, che elaborò un piano organico di riforma dello stato sociale italiano, mettendo in evidenza l'esigenza di riorganizzazione e razionalizzazione degli strumenti esistenti, che presentavano forti lacune, in favore di una maggiore universalizzazione, alla Commissione Catalfo del 2020, con il compito di definire linee di indirizzo ed interventi per una riforma delle normative in materia di ammortizzatori sociali.

[7] Erano vigenti l'indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti ordinari, l'indennità di disoccupazione ordinaria con requisiti ridotti, il trattamento speciale edile, indennità di mobilità e indennità di disoccupazione agricola. Si veda Anastasia B., Mancini M., Trivellato U. (2009), Il sostegno al reddito dei disoccupati: note sullo stato dell'arte. Tra riformismo strisciante, inerzie dell'impianto categoriale e incertezze della *flexicurity*.

[8] Le durate e gli importi più favorevoli delle due nuove prestazioni sono stati dettati anche dalla necessità di bilanciare i trattamenti che le nuove prestazioni sostituivano: ad esempio, si ricorda che la durata dell'ASpI era fino a 18 mesi per ultracinquantenni rispetto ai 12 della disoccupazione ordinaria e l'importo al 75% della retribuzione media mensile degli ultimi due anni, rispetto al 60% della retribuzione media degli ultimi tre mesi.

Sul fronte delle integrazioni salariali, invece, le modifiche avevano riguardato l'abrogazione complessiva dei trattamenti in deroga[9], mai effettivamente attuata[10], e il riordino delle integrazioni salariali straordinarie, con l'eliminazione della causale di intervento nei casi di "cessazione di attività". Quest'ultimo intervento è rimasto anche esso inattuato in quanto, ancora oggi, permangono fattispecie di concessione della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria in ipotesi di cessazione di attività aziendale, seppur legate alla sussistenza di concrete prospettive di cessione di azienda[11].

In tale ambito, inoltre, venne istituzionalizzata l'integrazione del sistema di tutele pubblicistiche con quello negoziale dei Fondi di Solidarietà bilaterali, che da strumento volontario, categoriale ed eventuale, iniziò a ricoprire un ruolo strutturale del sistema di tutele.

In attuazione del Jobs Act, con i D.Lgs. nn. 22, 148 e 150 del 2015, a soli tre anni dalla precedente riforma, era stata compiuta una revisione organica della disciplina degli ammortizzatori sociali, dei servizi per il lavoro e delle politiche attive, compresi i profili organizzativi e istituzionali che spesso ne inficiavano l'efficacia[12]. L'obiettivo sotteso all'insieme delle riforme contenute nel Jobs Act era quello di dare piena attuazione alla citata *flexicurity*: introdurre politiche del lavoro, attive e passive, che garantissero tutele sul mercato del lavoro anziché sul posto di lavoro, agevolando le transizioni provocate da shock economici e/o tecnologici, attraverso la riqualificazione professionale anche tesa alla riallocazione dei lavoratori nelle imprese e nei settori in crescita. La riscrittura della disciplina degli ammortizzatori sociali, in questa riforma, aveva disegnato la netta distinzione fra tutele per i lavoratori subordinati non agricoli in caso di cessazione del rapporto di lavoro, assicurati da un unico ammortizzatore, la NASpI, e quelle in costanza del rapporto di lavoro, attribuite al binomio integrazioni salariali e Fondi di Solidarietà bilaterali[13].

---

9 Nell'erogazione degli ammortizzatori in deroga erano coinvolte anche le Regioni e le Province autonome. La prassi degli ammortizzatori sociali in deroga, espressione coniata in dottrina, può essere ricondotta alla crisi della "mucca pazza" nel 2001, ed ha assunto dimensioni considerevoli dal 2008. Da quell'anno le deroghe sono state reiterate dalle diverse leggi finanziarie e poi di bilancio per tamponare crisi settoriali e globali. Tra le principali norme che li hanno disciplinati meritano di essere ricordati: l'articolo 19 del D.L. n. 185 del 2008 cha ha disposto una serie di interventi in materia di ammortizzatori sociali "in deroga" anche di proroga di interventi già concessi (L. n. 244 del 2007), il D.L. n. 5 del 2009, come successivamente modificato dalle leggi di stabilità 2011 e 2012. La L. n. 92 del 2012 ha consentito la concessione degli ammortizzatori sociali in deroga esclusivamente per il periodo transitorio 2013-2016, al fine di garantire la graduale transizione verso il nuovo regime delineato dalla riforma degli ammortizzatori sociali. Il Jobs Act si era prefissato, poi, l'obiettivo di porre fine all'utilizzo in deroga degli ammortizzatori sociali che avevano snaturato soprattutto l'utilizzo delle integrazioni salariali, la cui durata veniva prorogata in deroga ai limiti massimi. Infine, la CIG in deroga ha avuto un ruolo cruciale durante la pandemia.

10 Si ricorda che da ultimo l'articolo 30 del D.L. n. 48 del 2023, nonché le previsioni della legge di bilancio 2024, hanno prorogato alcuni trattamenti in deroga (call center, ILVA, etc.) alle durate massime vigenti. Cfr. Circolare INPS n. 4 del 2024.

11 L'abrogazione della causale riconduce alla sua originaria ratio l'istituto delle integrazioni salariali, destinato alla tutela del reddito dei lavoratori in costanza del rapporto di lavoro e per situazioni di difficoltà aziendali, al termine delle quali è, comunque, prevista la ripresa dell'attività produttiva. Tra le varie normative derogatorie sull'argomento si ricorda da ultima la previsione di cui all'articolo 44, del D.L. n. 109 del 2018, "decreto Genova", nonché la previsione della legge di bilancio 2024 che ha prorogato anche per l'anno 2024 la possibilità, per le imprese che abbiano cessato o stiano cessando l'attività produttiva, di accedere a un trattamento straordinario di integrazione salariale per crisi aziendale finalizzato alla gestione degli esuberi di personale, per un periodo massimo di 12 mesi.

12 Si veda Garofalo D. (2020), La disoccupazione da pandemia: come passare dall'assistenzialismo di Stato ad una nuova politica per l'occupazione, in Welfare e lavoro nella emergenza epidemiologica, Contributo sulla nuova questione sociale a cura di Garofalo D., Tiraboschi M., Filì V., Seghezzi F., Volume III, Covid-19 e sostegno al reddito, https://moodle.adaptland.it/pluginfile.php/58832/mod_resource/content/1/vol_91_2020_garofalo_et_al_vol_III.pdf.

13 In particolare, è con il D.Lgs. n. 148 del 2015 che viene approvato il Testo Unico degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro che abroga ben 15 normative esistenti attuando uno snellimento e una semplificazione amministrativa, con l'attribuzione alla sede INPS della competenza concessoria della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria.

Sia la riforma Fornero che il Jobs Act avevano, anche, rafforzato il costante processo di raccordo delle politiche passive del lavoro con quelle attive, attraverso il meccanismo di condizionalità[14].

Condizionalità che nasce dalla considerazione che la fruizione di un trattamento di sostegno al reddito può disincentivare il beneficiario nella ricerca o accettazione di un nuovo lavoro e che in una logica di *welfare to work,* ovvero di responsabilizzazione del percettore di ammortizzatori sociali, lo trasforma da soggetto passivo del rapporto previdenziale/assistenziale a titolare del dovere di attivarsi, anche attraverso percorsi di formazione e riqualificazione per la reintegrazione nel mercato del lavoro, supportato dai servizi per il lavoro. In teoria, la percezione di qualsiasi ammortizzatore sociale viene subordinata al rispetto da parte del beneficiario di alcuni obblighi, quali la partecipazione a percorsi di politica attiva del lavoro. Tuttavia, ciò non sempre trova attuazione pratica a causa dei complessi processi di accertamento previsti.

Gli effetti socioeconomici determinati dalla pandemia da COVID-19 hanno portato alla scrittura di una nuova riforma contenuta nella legge di bilancio 2022. Obiettivo di tale intervento è stato la creazione di un sistema di protezione universale, in grado di garantire un reddito adeguato, a prescindere dalla condizione occupazionale, dal settore e dalla dimensione dell'impresa, basata sul carattere assicurativo/previdenziale. Quest'ultimo era stato sovrastato da quello più assistenziale, adottato nel biennio della pandemia a fondamento del riconoscimento delle diverse indennità una tantum, che hanno aumentato il livello di tutela del reddito dei lavoratori in caso di cessazione del rapporto, nonché dall'ampia concessione di provvedimenti di Cassa Integrazione Guadagni in Deroga (CIGD) alla normativa vigente[15].

L'impianto che consegue alle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2022, infatti, tende a realizzare un sistema di ammortizzatori sociali più inclusivo, attuato tramite il principio dell'"universalismo differenziato". Universalismo, dunque, che deve far fronte a quella che la dottrina ha definito "nuova questione sociale", nata proprio da un fenomeno estremo, una pandemia, che ha fatto emergere i limiti ed i vuoti di tutela del sistema di protezione sociale di fronte ai nuovi bisogni. In tale senso, l'universalismo è differenziato perché, da un lato, garantisce tutele efficaci per tutti i lavoratori, dall'altro, gradua l'intensità della tutela tenendo conto dei diversi elementi che caratterizzano il rapporto di lavoro, ad esempio il contesto produttivo, le tipologie contrattuali, etc.

La riforma, in continuità con gli interventi precedenti, ha favorito la riduzione del divario tra *insiders* e *outsiders*, anche attraverso la tutela del reddito di lavoratori autonomi e quello dei lavoratori delle piccole e microimprese, tradizionalmente esclusi, sebbene rappresentino una parte importante del tessuto imprenditoriale del nostro paese, e che, fino all'evento pandemico, non ne avevano avuto accesso.

A conclusione di questa premessa, che ha ripercorso sinteticamente le principali tappe dell'evoluzione degli ammortizzatori sociali, è opportuno sottolineare come tutte le riforme abbiano dovuto

---

[14] Si rinvengono tracce di primordiali meccanismi di condizionalità nella legislazione degli anni Trenta in tema di tutela della disoccupazione e nella L. n. 223 del 1991 per percettori del trattamento di mobilità, poi generalizzato nel D.Lgs. n. 181 del 2000 a tutti i percettori di trattamenti di disoccupazione.

[15] Per una attenta ricostruzione normativa ed analisi dei dati quantitativi dei provvedimenti adottati in fase pandemica si vedano gli ultimi quattro rapporti annuali INPS (dal XIX al XXII).

tener conto di stringenti vincoli economici legati alla scarsità di risorse a loro dedicate[16]. Se la tutela contro gli eventi di disoccupazione è di tipo assicurativo, come si vedrà anche nel prosieguo del Capitolo, la fiscalità generale interviene quando il modello assicurativo di protezione non è sufficiente.

In tale prospettiva molti degli interventi legislativi ricordati a favore dell'universalità delle tutele e dell'affidamento ai Fondi di un ruolo centrale nell'erogazione delle prestazioni a sostegno al reddito, rispondono, quindi, anche ad una esigenza di finanziamento del sistema assicurativo in un'ottica di "alleggerimento" della spesa per le politiche passive.

2.2 GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN CASO DI CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

L'attuale normativa prevede cinque strumenti per la tutela in caso di cessazione del rapporto di lavoro distinti a seconda dei beneficiari:

a) la NASpI per i lavoratori dipendenti del settore privato non agricolo;
b) la disoccupazione agricola per i lavoratori dipendenti del settore privato agricolo (operai a tempo determinato e indeterminato);
c) la DIS-COLL, indennità di disoccupazione mensile per i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti e dottorandi di ricerca;
d) l'ISCRO, Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa, per i lavoratori autonomi iscritti alla Gestione Separata;
e) l'indennità di discontinuità per la disoccupazione involontaria dei lavoratori dello spettacolo.

2.2.1 Le tutele per la disoccupazione per i lavoratori subordinati

2.2.1.1 La NASpI: requisiti, bilancio economico, beneficiari ed esiti

Requisiti

La NASpI, introdotta con il decreto legislativo n. 22 del 2015, risponde ad una impostazione contributivo/previdenziale, per cui durata ed importo sono quantificati tenendo conto in maniera proporzionale della contribuzione accreditata dal lavoratore[17].

---

[16] In tutti i tentativi di riforme, infatti, il legislatore ha sempre dovuto bilanciare il fine ultimo delle tutele previdenziali contro la disoccupazione totale o parziale e i vincoli finanziari derivanti dal principio di pareggio del bilancio.

[17] È bene ricordare il significato che la giurisprudenza della Corte di Cassazione ha attribuito all'"evento" disoccupazione: l'indennità per la disoccupazione deve essere funzionale all'esigenza «di assicurare la tutela sociale ai più bisognosi, compatibilmente con le risorse disponibili, secondo un'individuazione dello stato di bisogno giustificativo della prestazione che coincide non già con la mera inattività, bensì con l'estinzione del rapporto di lavoro, in coerenza con la funzione propria della prestazione di disoccupazione, che è di indennizzo e non di integrazione della retribuzione».

La NASpI garantisce ormai una tutela alla generalità dei lavoratori privati subordinati del settore extra-agricolo

Anche grazie alle ultime modifiche, contenute nella legge di bilancio 2022, essa può considerarsi uno strumento universalistico che tutela pressoché la totalità dei lavoratori subordinati del settore privato extra-agricolo, con un tasso di copertura che è cresciuto nel tempo, soprattutto per i lavoratori a tempo determinato e per quelli stagionali[18]. La disciplina attualmente in vigore, a seguito dell'ulteriore allargamento del requisito contributivo, assieme all'abolizione di quello assicurativo (presenti ancora nell'ASpI e nella mini-ASpI), configura la NASpI tra i sussidi di disoccupazione più inclusivi in Europa[19], rispetto anche a tendenze restrittive di altri Stati membri. La NASpI è riconosciuta, infatti, in presenza dei soli requisiti dello stato di disoccupazione involontario e delle tredici settimane di contribuzione nei quattro anni precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione. La durata della prestazione è parametrata alla durata dell'anzianità contributiva ed è pari alla metà delle settimane di contribuzione dell'ultimo quadriennio (non si considerano i periodi che hanno già dato luogo a erogazione delle prestazioni), fino ad un massimo di 24 mesi[20].

Anche l'importo[21], il cui massimale è pari a 1.470,99 euro per il 2023, garantisce un tasso di sostituzione elevato, teso ad evitare shock eccessivi ai redditi e di conseguenza ai consumi del lavoratore.

Le principali novità della legge di bilancio 2022[22] che hanno contribuito a questo effetto sono le seguenti:

- è stato eliminato il requisito delle trenta giornate di lavoro effettivo, nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione[23];

---

18 Per una dettagliata analisi e ricostruzione della crescita del tasso di copertura della NASpI rispetto all'ASpI e mini-ASpI (che passa per i lavoratori a tempo determinato dall'84% all'88%) si veda il XVI Rapporto Annuale INPS.

19 Secondo i dati del Mutual Information System on Social Protection (MISSOC), infatti, l'accesso all'indennità di disoccupazione nelle principali economie europee è soggetto ad un periodo di effettivo lavoro: l'Italia registra il periodo più breve di 13 settimane negli ultimi 4 anni, contro i 6 mesi negli ultimi 24 della Francia, i 12 mesi negli ultimi 30 della Germania e 12 mesi negli ultimi 72 della Spagna. La durata varia a seconda del periodo di contribuzione versato da un minimo per l'Italia di 7,5 settimane, per la Spagna di 4 mesi, Francia e Germania 6 mesi, ad un massimo rispettivamente di 24 mesi, per Francia, Spagna, Italia e 12 per la Germania. In Belgio la durata è in principio illimitata, in una prima fase sono previsti 14 mesi.

20 Si ricorda che la NASpI, introducendo una stretta relazione tra contribuzione versata e durata della prestazione nonché la neutralizzazione dei periodi di contribuzione che hanno già dato luogo alla disoccupazione, ha limitato gli effetti sul piano economico dello squilibrio tra prestazioni pagate e contributi incassati, che si generava per i soggetti che alternavano sistematicamente periodi di lavoro e disoccupazione come i lavoratori stagionali. Per tali soggetti, infatti, la disoccupazione non si configura come un evento imprevisto, ma come un evento certo, per cui il sussidio di disoccupazione avrebbe rappresentato una forma di integrazione al reddito da lavoro stagionale.

21 L'importo, soggetto a massimale e rivalutato annualmente, è pari al 75% della retribuzione media mensile degli ultimi quattro anni per le retribuzioni fino ad una soglia (aggiornata annualmente dall'INPS in base all'indice dei prezzi al consumo dell'ISTAT), che per quelle più alte viene aumentata del 25% della differenza fra la retribuzione effettiva e la suddetta soglia.

22 La legge di bilancio 2022 non è intervenuta sulla durata della prestazione, che non è differenziata in base al settore di attività economica, alla sede lavorativa o all'età del lavoratore, ma è parametrata soltanto alla storia contributiva rilevata nei quattro anni precedenti l'evento di cessazione del rapporto di lavoro. Si ricorda che la NASpI ha incrementato la durata media teorica del trattamento del 25% con diversi elementi di variabilità tra tipologia di lavoratori: si è registrato un incremento del 50% della durata per i lavoratori licenziati da precedente rapporto di lavoro a tempo indeterminato e un decremento del 25% per i lavoratori stagionali.

23 Introdotto nel 2015 per evitare comportamenti opportunistici volti al recupero di periodi di contribuzione nei quattro anni precedenti con rapporti di lavoro fittizi. Tale requisito, superato il periodo di prima applicazione, è divenuto anacronistico ed è stato cancellato, ottenendo una semplificazione delle procedure e permettendo un ulteriore ampliamento dell'inclusività della prestazione.

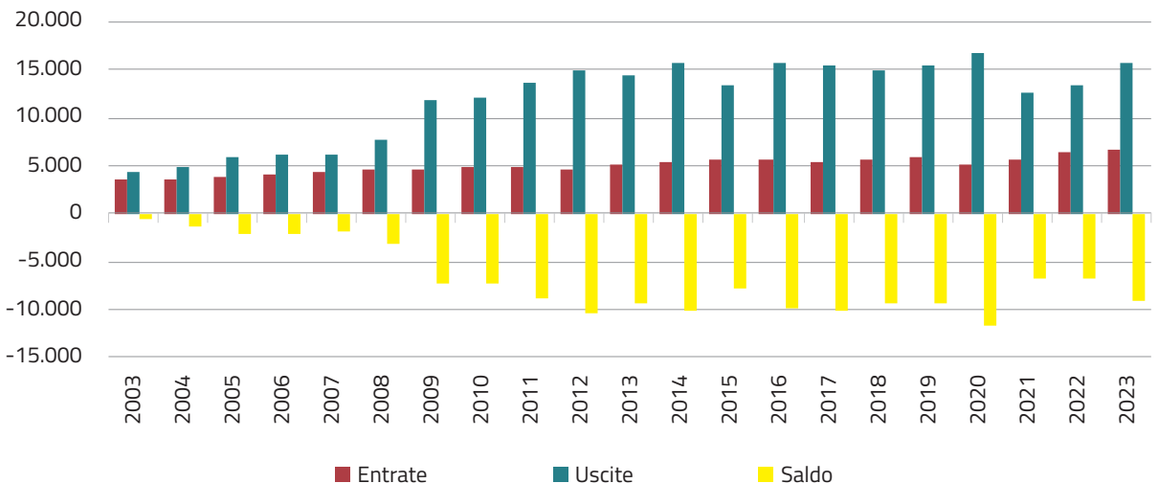
- è stato ampliato l'ambito soggettivo di applicazione della NASpI, che viene riconosciuta anche agli operai agricoli a tempo indeterminato delle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici, che in precedenza accedevano alla disoccupazione agricola. Rimangono, invece, esclusi i dipendenti a tempo indeterminato delle Pubbliche Amministrazioni, che non versano la relativa contribuzione NASpI, in ragione del settore in cui sono occupati;
- è stato modificato il décalage, ovvero il meccanismo di riduzione progressiva dell'importo della prestazione in funzione dell'allungarsi del periodo di disoccupazione. Sulla nuova disciplina e sugli effetti del décalage più generoso si rinvia al Box 1.

Qui di seguito si riportano una serie di statistiche tese a descrivere l'evoluzione della spesa, delle entrate, dei beneficiari, delle giornate di disoccupazione indennizzate, etc.

Bilancio economico: spesa ed entrate

L'evoluzione della spesa per le tutele della disoccupazione non agricola è riportata nel Grafico 2.1, dove viene rappresentato, considerando l'ultimo ventennio, l'andamento delle entrate contributive e delle uscite (comprensive dell'onere per il riconoscimento della contribuzione figurativa).

Grafico 2.1 - Andamento entrate, uscite* e saldo dell'indennità di disoccupazione non agricola. Periodo 2003-2023 (importi in milioni di euro)



** Comprensive della contribuzione figurativa.*
Nota: fino al 2009, le entrate e le uscite sono riferite alla disoccupazione ordinaria, requisiti ridotti, trattamenti speciali edili e indennità di mobilità e disoccupazione rimpatriati. Dal 2013, le indennità di disoccupazione sono state sostituite dalla ASpI e mini-ASpI. Da maggio 2015, queste ultime dalla NASpI. A partire dal 2016 le entrate sono riferite solo alla NASpI, mentre le uscite comprendono ancora l'indennità di mobilità, ed i Trattamenti Speciali Edili, nonché la vigente disoccupazione rimpatriati.
I valori indicati si riferiscono alla competenza economica.

Fino al 2008 la spesa per disoccupazione non agricola ha mostrato un trend di graduale incremento oscillando in media intorno ai 5 miliardi di euro annui, per poi accelerare dal 2009 e superare i 15 miliardi nel 2014. Nel 2020, le uscite hanno raggiunto i 16 miliardi registrando solo un moderato incremento rispetto all'anno precedente, come conseguenza dei divieti di licenziamento introdotti per contrastare gli effetti della crisi pandemica. Una rilevante quota delle uscite è rappresentata dalla spesa per la copertura della contribuzione figurativa, prestazione accessoria che ha un peso superiore al 50% del totale delle uscite.

Il maggior utilizzo degli ammortizzatori sociali nei periodi di crisi economica, allo scopo di compensare le difficoltà del mercato del lavoro, giustifica l'andamento evidenziato nel Grafico e in particolare l'accelerazione della spesa come conseguenza delle crisi susseguitesi a partire dal 2008 (crisi finanziaria internazionale e successiva crisi dei debiti sovrani); nel 2020, invece, l'aumento trova spiegazione, almeno in parte, nelle proroghe delle durate dei trattamenti di disoccupazione in essere e nel mancato rinnovo dei contratti a termine in scadenza[24].

Il ciclo economico non rappresenta, però, l'unico elemento rilevante. L'incremento della spesa nel corso del tempo infatti è dovuto anche ai diversi interventi normativi che hanno ampliato la platea, la durata e l'importo della prestazione. Dal 1° gennaio 2008, la legge n. 247 del 2007 ha previsto, tra l'altro, l'aumento del periodo massimo indennizzabile del trattamento ordinario di disoccupazione non agricola (da 7 a 8 mesi per i lavoratori fino a 50 anni e da 10 a 12 mesi per quelli di età pari o superiore a 50 anni), nonché dell'importo (aumento della percentuale di commisurazione alla retribuzione dal 50% al 60% per i primi sei mesi, dal 40% al 50% per i due mesi successivi e dal 30% al 40% per i restanti periodi di beneficio). Inoltre, la medesima disposizione ha stabilito che a partire dal 1° gennaio 2008 l'adeguamento dei tetti per queste misure passasse dall'80% al 100% dell'indice ISTAT dei prezzi al consumo. Infine, nel 2012 e 2015, prima con l'ASpI e mini-ASpI e poi con la NASpI, l'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, è stata estesa ad una platea più ampia di lavoratori e la sua durata e importo incrementati.

Le entrate contributive non sono sufficienti a garantire la copertura delle uscite

Dal lato delle entrate, si nota una sostanziale uniformità di importi, che risentono anche in questo caso dell'andamento degli occupati e quindi degli assicurati, ma anche dei licenziamenti, in particolar modo dal 2012. Infatti, le aliquote contributive di finanziamento del trattamento a carico del datore di lavoro, pari al 1,61% (di cui lo 0,30% destinato ai fondi interprofessionali per la formazione) sono rimaste invariate fino al 2012. Dal 2013, la riforma Fornero ha aggiunto al contributo ordinario due nuove fonti di finanziamento con funzione di responsabilizzare il datore di lavoro: il ticket licenziamento e il contributo addizionale.

Il primo è un contributo obbligatorio una tantum, a carico del datore di lavoro, pari al 41% del massimale mensile di NASpI per ogni dodici mesi di anzianità negli ultimi tre anni, da versare in tutte le ipotesi di interruzione di un rapporto di lavoro a tempo indeterminato per cause diverse dalle dimissioni o dalla risoluzione consensuale. Il contributo addizionale, invece, pari all'1,40% della re-

[24] Per una completa analisi del fenomeno si rinvia al XXI e XXII Rapporto Annuale INPS.

tribuzione imponibile, è dovuto in relazione ai rapporti di lavoro subordinato a tempo determinato (esclusi i lavoratori nella PA), e viene restituito al datore di lavoro in caso in cui il rapporto di lavoro venga trasformato a tempo indeterminato.

Le entrate generate da queste tre tipologie di contribuzione e dall'allargamento delle platee non sono, tuttavia, sufficienti a garantire la copertura degli oneri derivanti dal pagamento dei trattamenti di disoccupazione, come si evince chiaramente dal Grafico 2.1 che evidenzia uno squilibrio costante dal 2008, che viene compensato dal saldo positivo di altre assicurazioni all'interno della Gestione Prestazioni Temporanee dell'INPS.

Beneficiari

Come si può notare dalla Tabella 2.1, nel corso del 2023 i beneficiari che hanno avuto almeno una giornata indennizzata di NASpI[25] risultano cresciuti del 4,3% rispetto al 2022 passando da 2,619 milioni a 2,732 milioni, e tale incremento riguarda principalmente i lavoratori con contratti a termine. Rispetto al 2021, anno in cui erano ancora visibili gli effetti della pandemia, la crescita risulta ancora maggiore e pari al 12,2%. La spesa media per giornata indennizzata, che risultava diminuita nel 2022 rispetto al 2021 (42,6 vs 41,9 euro), registra un aumento consistente e si attesta nel 2023 su 44,9 euro: è evidente che l'effetto dello spostamento del décalage sul collettivo dei beneficiari è risultato più elevato nel 2023, in quanto la nuova norma ha riguardato due generazioni di nuovi trattamenti (licenziati nel 2022 e nel 2023) e non una sola, come per il collettivo di beneficiari del 2022. Conseguentemente si è passati da un onere annuo per lavoratore di 5.290 euro del 2022 ad un importo annuo di 5.749 euro nel 2023 (+8,7%).

Aumentano i beneficiari e più che proporzionalmente la spesa per effetto delle modifiche al décalage e della rivalutazione del massimale

Ulteriore ragione di tale incremento è l'aumento dei massimali per il calcolo della NASpI che, come ricordato, sono annualmente soggetti a rivalutazioni in base all'indice ISTAT dei prezzi al consumo, che nel 2023 è stato pari al 8,1%. Soffermandoci nell'analisi dell'ultimo triennio, la spesa relativa alla NASpI, inclusi gli oneri per contributi figurativi, è cresciuta notevolmente nel 2023 (+13,4%) rispetto al 2022, passando da 13,9 miliardi a 15,7 miliardi di euro; tale spesa, nel 2022 rispetto al 2021, era già cresciuta di circa 900 milioni e nel 2023 è aumentata di ulteriori 1,9 miliardi. Questo andamento è frutto dell'aumento sia del numero di beneficiari che delle giornate complessivamente indennizzate (a seguito degli interventi della legge di bilancio 2022).

Le giornate indennizzate passano da 331 milioni del 2022 a 350 milioni del 2023, con un aumento del 5,7%, e, rispetto al 2021, l'incremento risulta pari al 15,1%. In termini medi complessivi, il numero di giornate medie indennizzate per beneficiario, sostanzialmente stabile per il biennio precedente, cresce leggermente nel 2023, passando dalle 126 giornate del 2022 a 128 giornate: se si considera che nel 2019, anno pre-pandemico, tale valore risultava pari a 137, si conferma che, nonostante il lieve aumento registrato nel 2023, il numero medio di giornate indennizzate pro capite negli anni post-pandemici risulta di consistenza più modesta rispetto agli anni precedenti la pandemia.

[25] Sono compresi valori di volta in volta più residuali e relativi a lavoratori percettori di sussidi (mobilità) ormai esauriti.

Con riferimento al tipo di lavoratore, nel 2023 sono in diminuzione i lavoratori provenienti da contratto a tempo indeterminato e domestici e, conseguentemente, per essi diminuisce anche il numero delle giornate indennizzate.

Anche le entrate contributive nel 2023 sono cresciute, ma in misura inferiore rispetto alla spesa: sono passate da 6,2 miliardi a 6,5 miliardi di euro registrando un aumento del 4,2%. Conseguentemente il saldo tra entrate ed uscite, a carico della fiscalità generale, risulta significativamente negativo (-9,2 miliardi di euro) ed in aumento rispetto all'anno precedente (-7,6 miliardi di euro nel 2022).

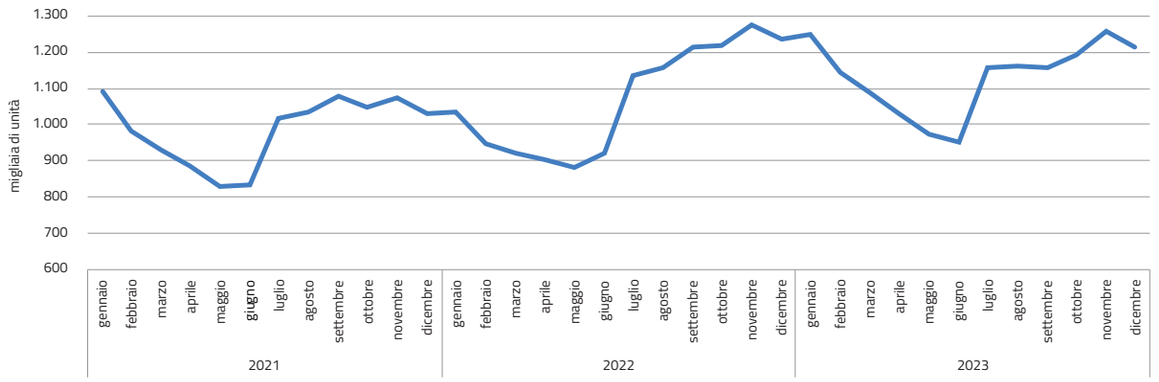
Tabella 2.1 - Il sostegno al reddito dei dipendenti disoccupati: i numeri della NASpI. Periodo 2021-2023

Indicatori di ricorso alla NASpI	Valori assoluti			Variazioni %		
	2021	2022	2023	2022 /2021	2023 /2022	2023 /2021
1. BENEFICIARI (ALMENO UN GIORNO NELL'ANNO) (migliaia)	**2.434**	**2.619**	**2.732**	**7,6**	**4,3**	**12,2**
- secondo l'ultimo contratto di lavoro antecedente						
tempo indeterminato	620	676	635	9,0	-6,1	2,4
domestico	217	219	197	0,9	-10,0	-9,2
contratti a termine (incluso apprendistato)	1.562	1.687	1.847	8,0	9,5	18,2
n.d.	35	37	53	5,7	43,2	51,4
2. GIORNATE DI DISOCCUPAZIONE INDENNIZZATE (milioni)	**304**	**331**	**350**	**8,9**	**5,7**	**15,1**
- secondo l'ultimo contratto di lavoro antecedente						
tempo indeterminato	103	115	113	11,7	-1,7	9,7
domestico	37	37	34	0,0	-8,1	-8,1
contratti a termine (incluso apprendistato)	159	173	195	8,8	12,7	22,6
n.d.	5	6	8	20,0	33,3	60,0
- Beneficiari in anni-uomo (giornate /365) (migliaia)	833	907	959	8,9	5,7	15,1
- Numero medio di giornate per beneficiario	125	126	128	1,2	1,4	2,6
3. BILANCIO						
Spesa complessiva (inclusi contributi figurativi e proroghe) (milioni di €)	**12.949**	**13.855**	**15.705**	**7,0**	**13,4**	**21,3**

Indicatori di ricorso alla NASpI	Valori assoluti			Variazioni %		
	2021	2022	2023	2022 /2021	2023 /2022	2023 /2021
Entrate contributive (milioni di €)	5.621	6.255	6.520	11,3	4,2	16,0
Spesa media per giornata indennizzata (€)	42,6	41,9	44,9	-1,7	7,2	5,3
Spesa media nell'anno per beneficiario (€)	5.320	5.290	5.749	-0,6	8,7	8,1
Saldo Entrate-Uscite (milioni di €)	-7.328	-7.600	-9.185	3,7	20,9	25,3

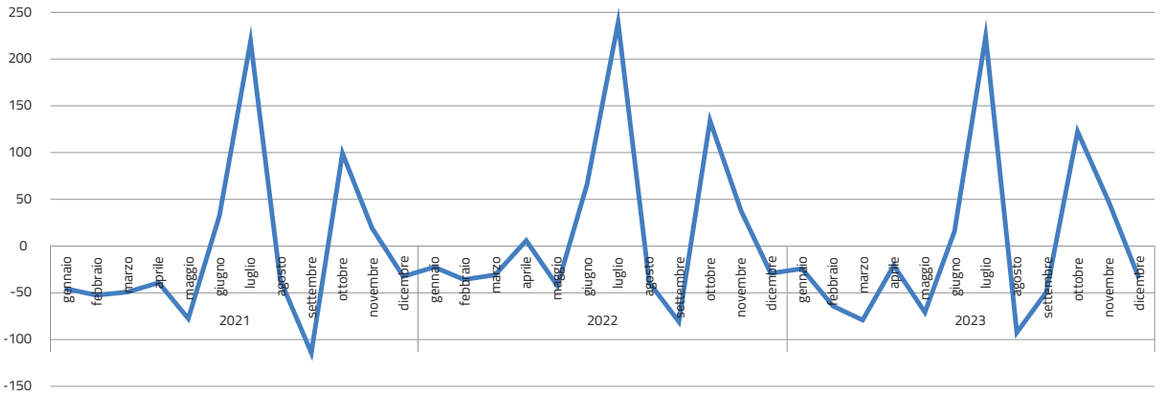
L'andamento ciclico della curva dei beneficiari mensili di NASpI è evidenziato nel Grafico 2.2. Sono riconoscibili, infatti, nel triennio 2021-2023 le tipiche stagionalità della misura: a luglio ed agosto l'aumento dei lavoratori che beneficiano del sussidio è dovuto ai precari del settore Scuola, mentre il settore turistico accede alla prestazione alla fine delle stagioni estiva e invernale. Conseguentemente nella prima metà dell'anno, in ciascuno dei tre anni, si può osservare la progressiva contrazione dei percettori di NASpI, mentre nella seconda metà lo stock mensile ha un notevole incremento con riferimento all'ingresso delle nuove generazioni di licenziati. Gli eventi pandemici a partire dal 2021 non sembrano avere più influenza sui contingenti mensili di beneficiari di NASpI.

Grafico 2.2 - Andamento dello stock di beneficiari mensili di NASpI. Periodo 2021-2023



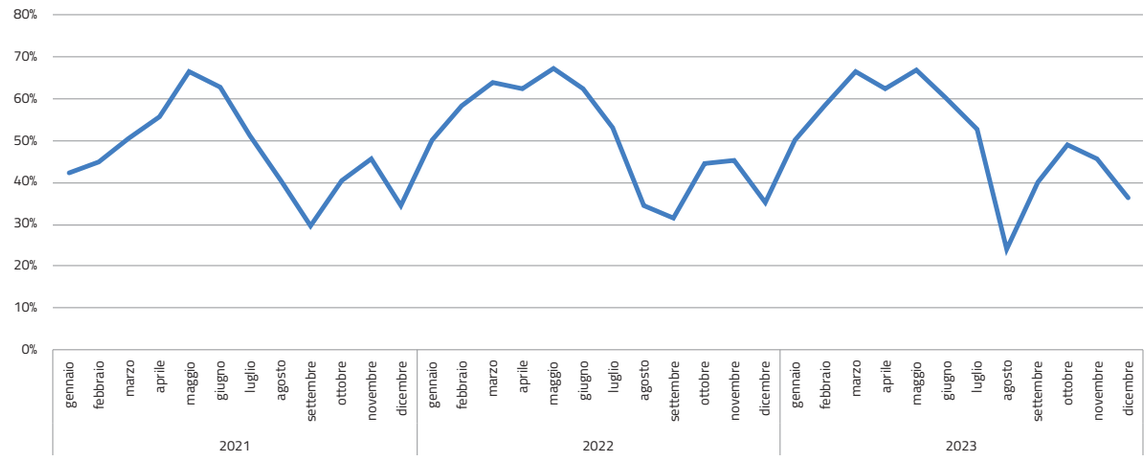
Per il triennio 2021-2023, nel Grafico 2.3 sono illustrati i saldi mensili dei beneficiari di NASpI dati dalla differenza tra il numero di nuovi ingressi in NASpI del mese e quello degli usciti del medesimo mese. L'andamento ciclico della curva risulta anche in questo caso molto evidente: ci sono saldi positivi particolarmente elevati a luglio e ottobre, mentre il punto di minimo si osserva generalmente nel mese di settembre.

Grafico 2.3 - Andamento dei saldi mensili dei beneficiari di NASpI (entrati - usciti). **Periodo 2021-2023**



Nel Grafico 2.4, invece, vengono riportate le quote di coloro che sono usciti dalla NASpI per lavoro. Si tenga conto che questo "tasso di ricollocazione"[26] viene calcolato tenendo in considerazione sia chi ha interrotto definitivamente o sospeso la NASpI a seguito di un'opportunità di impiego prima della fine del periodo indennizzato, sia chi alla scadenza naturale del sussidio si è ricollocato entro un mese. Dal Grafico si nota che le quote mensili di individui che ricadono in questa casistica per il 2022 ed il 2023 risultano molto simili: nel biennio, mediamente il 49-50% di coloro che escono dal sussidio risultano trovare impiego nel giro di un mese, mentre si osserva una percentuale leggermente inferiore (45%) per il 2021, anno che ancora in parte è influenzato dalla crisi pandemica.

Grafico 2.4 - Andamento dei tassi mensili di uscita da NASpI per lavoro. Periodo 2021-2023



[26] L'indicatore è stato costruito sulla base delle assunzioni rilevate nell'ambito del comparto del lavoro dipendente privato extra-agricolo (al netto dei lavoratori domestici); quindi, non considera il possibile reimpiego come lavoratore autonomo o dipendente pubblico.

Risulta, infine, di interesse l'analisi della condizione degli usciti da NASpI a sei mesi di distanza dall'evento di uscita, quest'ultima determinata sia dalla fine del periodo di fruizione, sia dall'interruzione anticipata per nuovo lavoro o altro. Dai dati riportati nella Tabella 2.2 emerge che:

Il 50% di coloro che terminano la NASpI svolge una nuova attività entro un mese dal termine della prestazione

- la quota di beneficiari NASpI che si pensionano nel giro di un semestre dalla fine della disoccupazione risulta di entità esigua e sempre inferiore al 2%;
- la percentuale di coloro che sei mesi dopo la fine della NASpI risultano percettori del Reddito di Cittadinanza (RdC), o di altre forme analoghe di intervento come il REM, a partire dal 2022 è in progressivo decremento: rispetto al 7,2% rilevato per coloro che erano usciti nel primo semestre del 2021, successivamente ci si attesta su una quota inferiore al 4% e nel 2023 la stessa è ulteriormente scesa fino all'1,7% per effetto dell'applicazione del limite di fruizione delle sette mensilità nel corso del 2023 per i percettori di RdC, misura abrogata definitivamente a decorrere dal 2024;
- più della metà degli usciti da NASpI, sei mesi dopo risultano svolgere di nuovo una attività lavorativa: tale percentuale è particolarmente elevata per gli usciti nella seconda metà degli anni 2021 e 2022 (rispettivamente 61,2% e 60,1%) e raggiunge la quota del 55,8% per gli usciti del primo semestre 2023;
- percentuali variabili intorno all'8-10% riguardano coloro che usciti, nel primo semestre dell'anno, dopo sei mesi sono tornati a fruire della NASpI, mentre tale percentuale si attesta intorno a valori decisamente inferiori e pari al 5-6% per coloro che sono usciti dalla misura nel secondo semestre di ciascun anno;
- non risulta intercettata negli archivi dell'Istituto una quota variabile intorno al 30%: si possono ipotizzare situazioni di diversa specie quali la disoccupazione non indennizzata, l'emigrazione o il rientro nei Paesi di origine dei lavoratori stranieri, la ripresa degli studi.

Tabella 2.2 - Usciti dalla NASpI per mese: condizione a 6 mesi di distanza. Periodo 2021-2023

Periodo di uscita dalla NASpI	BENEFICIARI IN USCITA	Condizione a sei mesi di distanza (informazione gerarchica)				
		In pensione	Percettore REM/RdC/PdC	Occupato	Rientrato in NASpI	Assente
A - valori assoluti in migliaia						
2021 - primo semestre	875	15	63	465	74	258
secondo semestre	1.045	16	35	640	54	300
2022 - primo semestre	889	14	33	491	93	258
secondo semestre	1.079	14	28	649	60	328
2023 - primo semestre	1.043	15	18	582	112	316
B - composizione percentuale						
2021 - primo semestre	100	1,7	7,2	53,1	8,5	29,5
secondo semestre	100	1,5	3,3	61,2	5,2	28,7
2022 - primo semestre	100	1,6	3,7	55,2	10,5	29,0
secondo semestre	100	1,3	2,6	60,1	5,6	30,4
2023 - primo semestre	100	1,4	1,7	55,8	10,7	30,3

2.2.1.2 NASpI e lavoro

Le elaborazioni di seguito presentate sono finalizzate a quantificare forme, tempi e intensità della (eventuale) rioccupazione dei beneficiari di NASpI.

Quando si percepisce la NASpI e si trova un nuovo impiego, non sempre si decade dal sussidio, in quanto lo stesso può anche essere ridotto, oppure sospeso.

Il pagamento della NASpI viene interrotto ed il trattamento cessa se si inizia un nuovo rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato o comunque di durata superiore a 6 mesi o con reddito superiore al minimo escluso da imposizione fiscale.

Se, invece, si inizia un nuovo rapporto di lavoro subordinato e/o parasubordinato, di durata non superiore a 6 mesi, che generi un reddito annuo non superiore allo specifico limite citato[27], oppure si intraprende una attività lavorativa autonoma[28], con un reddito annuo non superiore al minimo fiscale, allora il sussidio continua ad essere erogato, ma in misura ridotta, tenuto conto del reddito annuo presunto comunicato dal lavoratore all'INPS. In base a tale reddito, l'Istituto provvede al ricalcolo della prestazione ("NASpI in cumulo"). In assenza di comunicazione del reddito presunto, il pagamento della NASpI viene, invece, sospeso d'ufficio e può riprendere alla scadenza del contratto ("NASpI sospesa").

Si analizzano tre generazioni di trattamenti NASpI[29]: in particolare si illustrano le caratteristiche differenziali tra coloro che hanno avuto almeno una sospensione durante la fruizione del sussidio e quanti hanno fruito del trattamento senza interruzioni. Si analizzano, inoltre, le caratteristiche dei beneficiari che fruiscono dell'intero sussidio, rispetto a quelli che invece lo interrompono prima della fine naturale. Specificatamente le analisi riguardano le seguenti tre generazioni di trattamenti NASpI riferibili a:

a) licenziamenti avvenuti nel 2017 –> trattamenti che si sono completamente conclusi (anche nel caso di allungamenti a causa di sospensioni) prima della pandemia (salvo sporadiche eccezioni);
b) licenziamenti avvenuti nel 2019 –> trattamenti insorti nell'anno antecedente la pandemia e che verosimilmente hanno risentito delle maggiori difficoltà di rioccupazione;
c) licenziamenti avvenuti nel 2021 –> trattamenti insorti nel secondo anno post-pandemico e che hanno attraversato il periodo di ritorno alla normalità.

---

[27] Il limite di reddito annuo da lavoro dipendente/parasubordinato è pari a 8.173,91 euro per l'anno 2023 (invariato rispetto al 2022).

[28] Il limite di reddito annuo da lavoro autonomo è pari a 5.500 euro per gli anni 2023 e 2024 (invariato rispetto al 2022).

[29] L'unità di analisi è rappresentata dal singolo trattamento NASpI liquidato in un determinato anno; si precisa che poiché una stessa persona nell'anno può percepire più di un trattamento riferibile a più eventi distinti di licenziamento, i beneficiari su cui vengono effettuate le analisi che seguono non sono strettamente univoci nell'anno considerato: tale distorsione, tuttavia, è di entità irrisoria.

Come evidenziato nella Tabella 2.3 e nel Grafico 2.5, i trattamenti terminati definitivamente alla data di rilevazione (decaduti) e, quindi, non più assoggettabili ad ulteriori sospensioni, che nel periodo di fruizione sono stati sospesi almeno per una volta, risultano pari a poco meno del 30% del totale per le prime due generazioni osservate e per una quota leggermente inferiore (27%) per la terza generazione di licenziati.

Si osserva, inoltre, che la generazione che ha subito il licenziamento nel 2017, con riferimento ai trattamenti con almeno una sospensione, risulta quella con un maggior numero medio di eventi sospensivi (3,6 rispetto ai 3 eventi sospensivi medi per la generazione 2019 e ai 2,8 per quella del 2021), indice di un maggior numero di opportunità lavorative a termine per quei beneficiari di NASpI durante la fruizione del sussidio, rispetto alle due generazioni successive[30]. L'indicatore è tanto più alto quanto meno vivace è il mercato del lavoro.

Tabella 2.3 - Statistiche generali sui trattamenti NASpI conclusi di tre generazioni di licenziamenti
(frequenze in migliaia di unità)

	TOTALE TRATTAMENTI			TRATTAMENTI SENZA SOSPENSIONI			TRATTAMENTI CON SOSPENSIONI					
Anno di licenziamento	Numero	Durata media effettiva (in mesi)	Durata media teorica (in mesi)	Numero (A)	Durata media effettiva (in mesi)	Durata media teorica (in mesi)	Numero (B)	Durata media effettiva (in mesi)	Durata media teorica (in mesi)	Quota di trattamenti con sospensione B/(A+B)	N. medio sospensioni	Durata media della sospensione (in giorni)
Uomini												
2017	765	6,5	9,8	524	6,2	9,6	241	7,2	10,1	31,5%	3,5	32
2019	819	6,5	10,0	555	6,1	10,0	264	7,3	10,0	32,2%	3,0	35
2021	634	5,0	8,6	445	5,0	8,7	189	5,2	8,2	29,8%	2,7	38
Donne												
2017	842	6,9	9,7	613	6,4	9,6	229	8,3	9,9	27,2%	3,7	31
2019	927	6,8	9,7	678	6,3	9,7	249	8,1	9,8	26,9%	3,0	35
2021	821	5,3	8,4	621	5,0	8,5	200	6,1	8,1	24,4%	2,8	36
TOTALE												
2017	1.607	6,7	9,7	1.137	6,3	9,6	470	7,7	10,0	29,2%	3,6	32
2019	1.746	6,7	9,9	1.233	6,2	9,8	513	7,7	9,9	29,4%	3,0	35
2021	1.455	5,2	8,5	1.066	5,0	8,6	389	5,7	8,2	26,7%	2,8	37

Tale differenziazione appare legata soprattutto agli effetti della pandemia sul mercato del lavoro, nonché ai provvedimenti intrapresi per il suo contenimento. Nel 2020 infatti, ed in buona parte del 2021, gli interventi governativi sono stati finalizzati principalmente alla protezione dei rapporti di lavoro esistenti, attraverso il blocco dei licenziamenti e il finanziamento delle integrazioni salariali.

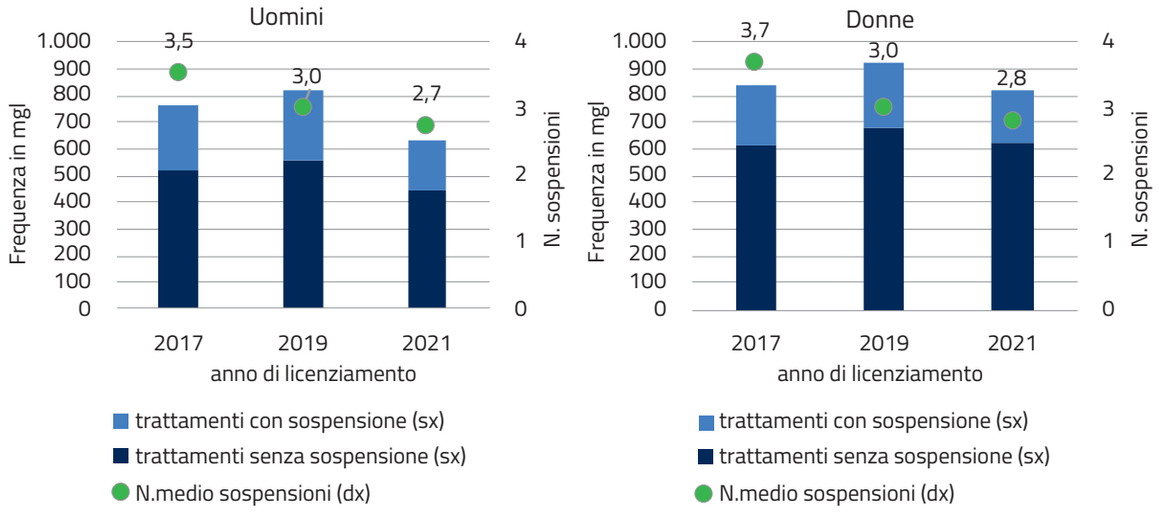
[30] Mentre l'analisi sulla generazione del 2017 si può considerare esaustiva, alcuni trattamenti liquidati dal 2019 in poi risultano ancora aperti quindi il collettivo di riferimento non comprende tutte le liquidazioni dei due anni in esame, ma rispettivamente il 95% e l'88% dei trattamenti liquidati nel 2019 e nel 2021.

Di fatto, si è determinata una profonda stagnazione del mercato del lavoro e, di conseguenza, decisamente più scarse sono state le occasioni lavorative (di breve durata) che tipicamente generano le sospensioni del sussidio per i beneficiari di NASpI.

La differenziazione di genere risulta piuttosto netta (Tabella 2.3 e Grafico 2.5): per le donne, che in termini assoluti sono le maggiori fruitrici del sussidio, la quota di trattamenti con almeno una sospensione è inferiore a quella osservata per gli uomini: la differenza è pari a 5 punti percentuali per le prime due generazioni (27% vs 32%) e a 6 punti percentuali per quella del 2021 (24% vs 30%). Per le donne che sospendono la NASpI appena più numerosi risultano, rispetto agli uomini, gli eventi sospensivi.

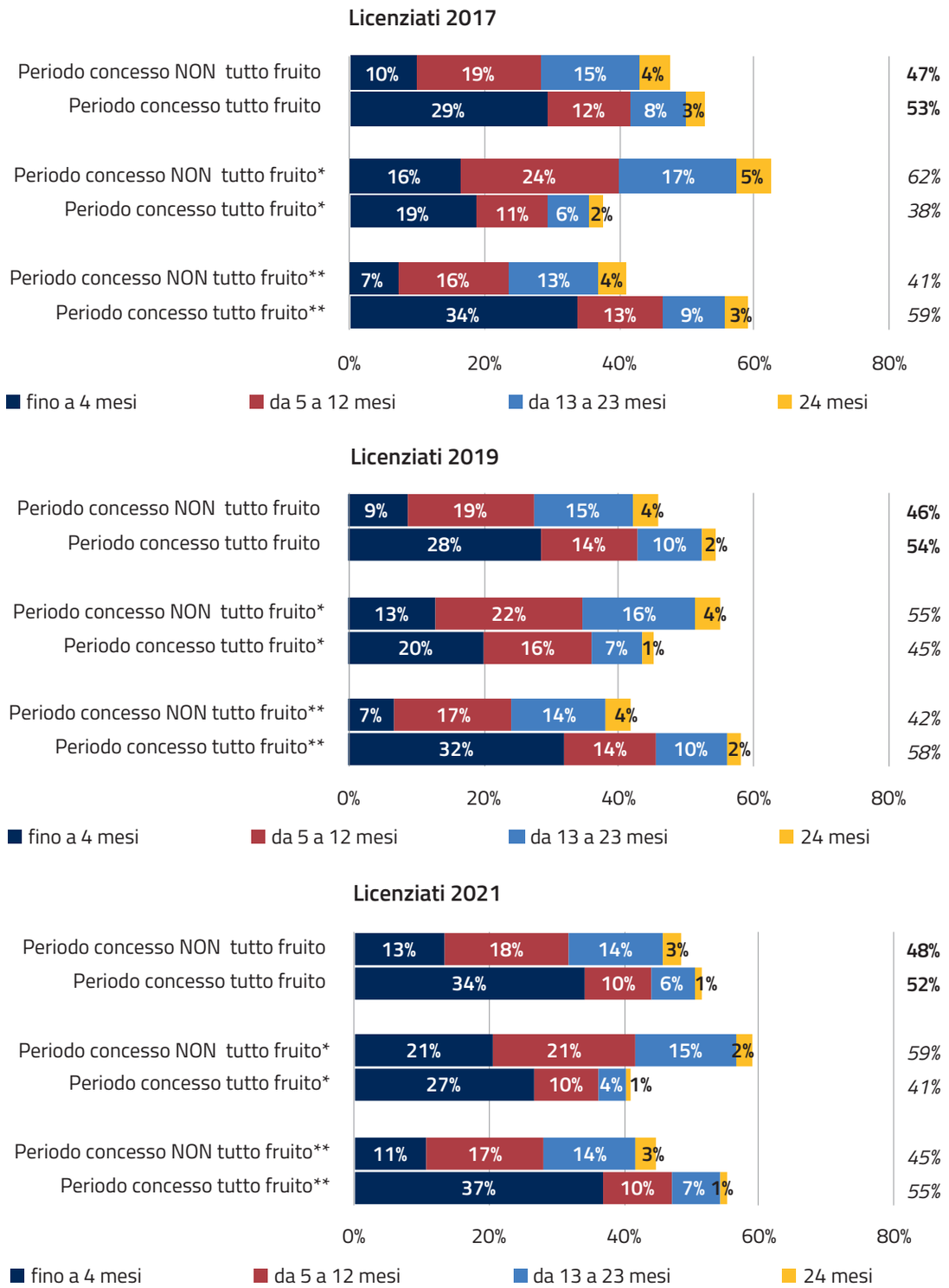
Osservando le durate medie della prestazione (intorno a 10 mesi), si evidenzia un maggior utilizzo del sussidio da parte delle lavoratrici: rispetto agli uomini, infatti, il rapporto tra durata media effettiva e durata media teorica è leggermente più alto. Tale rapporto può essere assunto come indicatore della vivacità del mercato del lavoro e segnatamente delle opportunità di rioccupazione che risultano tendenzialmente maggiori per gli uomini disoccupati rispetto alle donne disoccupate.

Grafico 2.5 - Statistiche per genere sui trattamenti NASpI conclusi di tre generazioni di licenziamenti (2017-2019-2021)



Con riferimento alla completa o parziale fruizione dei periodi indennizzabili, le caratteristiche differenziali dei trattamenti NASpI (con o senza sospensioni) sono analizzate nelle figure del Grafico 2.6 per ciascuna generazione di licenziamenti. Le quote di trattamenti che si sono conclusi con la fruizione di tutti i giorni concessi risultano poco più della metà dei trattamenti, e in particolare sono principalmente quelli di durata breve (fino a 4 mesi) per tutte e tre le generazioni osservate. Tra i trattamenti che sospendono la NASpI, si nota una minore quota di utilizzo completo dei periodi indennizzati: tale quota risulta infatti pari al 38% per la prima generazione, si innalza fino al 45% per la seconda per poi diminuire fino al 41% per la terza.

Grafico 2.6 - Distribuzione percentuale dei trattamenti delle tre generazioni per fruizione o meno di tutto il periodo indennizzato (totale trattamenti, con sospensioni, senza sospensioni)

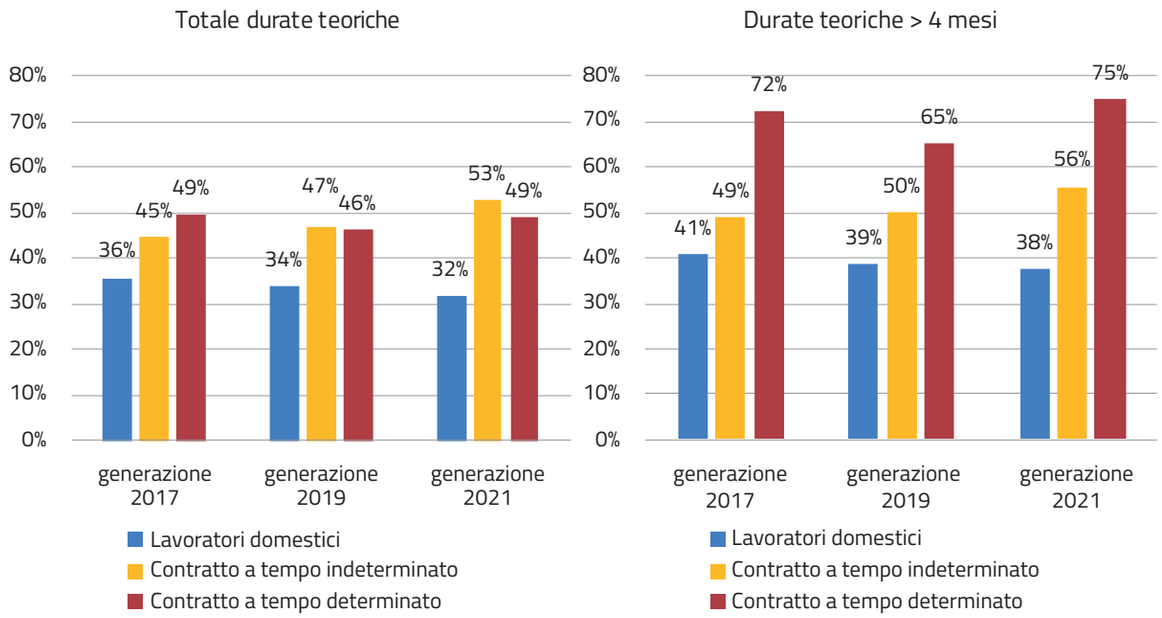


* *Con sospensione.*
** *Senza sospensione.*

I licenziati nel 2019 sono rientrati con maggiori difficoltà nel mercato del lavoro rispetto a quelli del 2021 e del 2017

Nel Grafico 2.7 le quote di trattamenti con fruizione parziale del sussidio sono illustrate per tipologia di contratto di provenienza e per generazione: nel panello a sinistra i trattamenti sono considerati nel loro complesso, mentre in quello a destra sono stati eliminati i sussidi di breve durata (fino a 4 mesi). Dal confronto delle due figure si nota che decisamente maggiori sono le quote dei trattamenti che non sfruttano tutta la NASpI per i beneficiari di sussidi più lunghi: è ovvio che maggiore è la durata teorica, maggiori risultano le occasioni lavorative che si possono presentare per sospendere la prestazione. In merito alle tre categorie di contratto individuate, si osserva che i lavoratori domestici rispetto agli altri sono quelli che più difficilmente sfruttano il sussidio solo parzialmente e tale andamento prescinde dalla durata della prestazione. Per quanto riguarda, invece, i lavoratori a tempo determinato, l'eliminazione dall'analisi dei trattamenti di breve durata comporta per essi un innalzamento molto consistente delle interruzioni del sussidio, passando da una quota leggermente inferiore al 50%, ad una quota che supera il 70% se si esclude la generazione di licenziati nel 2019, dove tale quota arriva comunque al 65%. Per i lavoratori che, invece, provengono da contratti a tempo indeterminato l'analisi sui soli trattamenti con durate teoriche lunghe determina un incremento molto più contenuto.

Grafico 2.7 - Quote di trattamenti con fruizione parziale del sussidio per tipo di contratto di provenienza
(totale trattamenti/trattamenti con durate teoriche superiori a 4 mesi)



È interessante osservare che i lavoratori licenziati nel 2021, per quanto riguarda l'indicatore in esame, hanno avuto comportamenti molto simili ai lavoratori licenziati nel 2017, suggerendo un sostanziale ritorno alla normalità per coloro che hanno perso il lavoro nel secondo anno post-pandemico. Sono, invece, risultate piuttosto evidenti le maggiori difficoltà di rioccupazione per i trattamenti insorti nell'anno antecedente la pandemia.

BOX 1

Maggiore generosità delle prestazioni: modifiche al tasso di décalage*

Le modifiche sul meccanismo del décalage non hanno avuto effetti sulla durata della disoccupazione

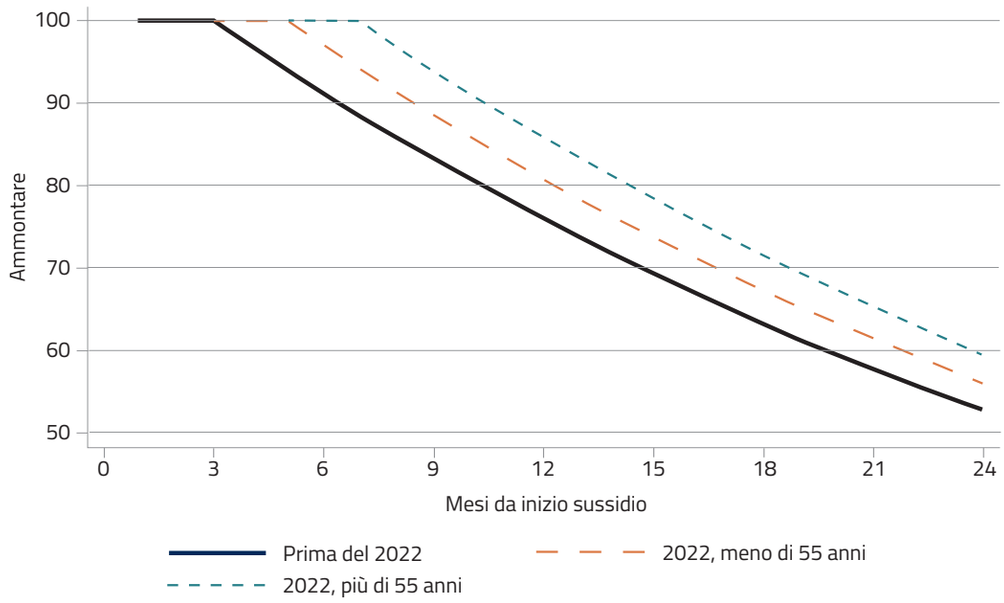
Come già ricordato in precedenza, con la legge di bilancio 2022, il legislatore è intervenuto rispetto alla generosità della NASpI, con un allungamento del periodo in cui la prestazione non subisce decurtazioni, dall'inizio del quarto all'inizio del sesto mese di disoccupazione e con un ulteriore slittamento all'inizio dell'ottavo mese per tutti quei lavoratori che hanno compiuto 55 anni di età al momento della presentazione della domanda di NASpI. La riduzione progressiva dell'ammontare della disoccupazione è una caratteristica comune per questo tipo di sussidi e trova la sua razionalità nell'incentivare i lavoratori ad attivarsi nella ricerca di un posto di lavoro: infatti, in presenza di un sussidio che decresce nel tempo, i lavoratori avranno una crescente necessità di cercare un lavoro per sostenere i propri consumi. La riforma introdotta dalla legge di bilancio 2022 ha ridimensionato questo incentivo, spostando il momento in cui il lavoratore vede una diminuzione dell'ammontare del proprio sussidio.

Il Grafico b 1.1 riassume le variazioni introdotte dalla legge. Per quanto il tasso di décalage (vale a dire quanto rapidamente il sussidio di disoccupazione scende con il passare del tempo) sia limitato (3% per mese), questa variazione ha conseguenze non trascurabili: al settimo mese di disoccupazione, fatto 100 il valore del sussidio all'inizio del periodo, un lavoratore licenziato nel 2021 percepisce ancora circa l'88,5% del sussidio, mentre uno stesso lavoratore, licenziato nel 2022, percepisce il 94% e, infine, un lavoratore che richiede la NASpI dopo aver compiuto 55 anni, licenziato nel 2022, riceve ancora l'intero ammontare del sussidio (100%). Lo spostamento del momento in cui il sussidio inizia a diminuire comporta, dunque, un guadagno per i lavoratori licenziati nel 2022 ed in particolare per i lavoratori più anziani.

Con quest'ultima componente legata all'età, la riforma ha poi ricreato un legame tra sussidio di disoccupazione ed età del lavoratore, elemento che era stato rimosso proprio dall'introduzione della NASpI, rispetto ai sussidi precedenti (ASpI), la cui durata massima dipendeva proprio dall'età al licenziamento del lavoratore[31].

[31] Vale la pena notare che il legame con l'età al licenziamento genera una possibilità di comportamento strategico dei lavoratori, che possono far ritardare il momento del licenziamento. Precedenti studi come quello realizzato in Italia da Citino L., Russ K., Scrutinio V. (2019), Happy Birthday? Manipulation and Selection in Unemployment Insurance, WorkINPS paper n. 22, hanno mostrato che alcuni lavoratori vicini alla soglia di età necessaria per ottenere un sussidio di maggiore durata (50 anni per passare da una durata di 8 mesi ad una di 12 mesi con la disoccupazione ordinaria a requisiti normali) riuscivano a ritardare il proprio licenziamento per ottenere un sussidio di maggiore durata. Per quanto questo avesse conseguenze di welfare limitate, la teoria di tag ottimali suggerirebbe di legare questi criteri a elementi meno influenzabili dal lavoratore.

Grafico b 1.1 - Impatto della riforma del 2022 sull'ammontare della NASpI rispetto alla durata della disoccupazione

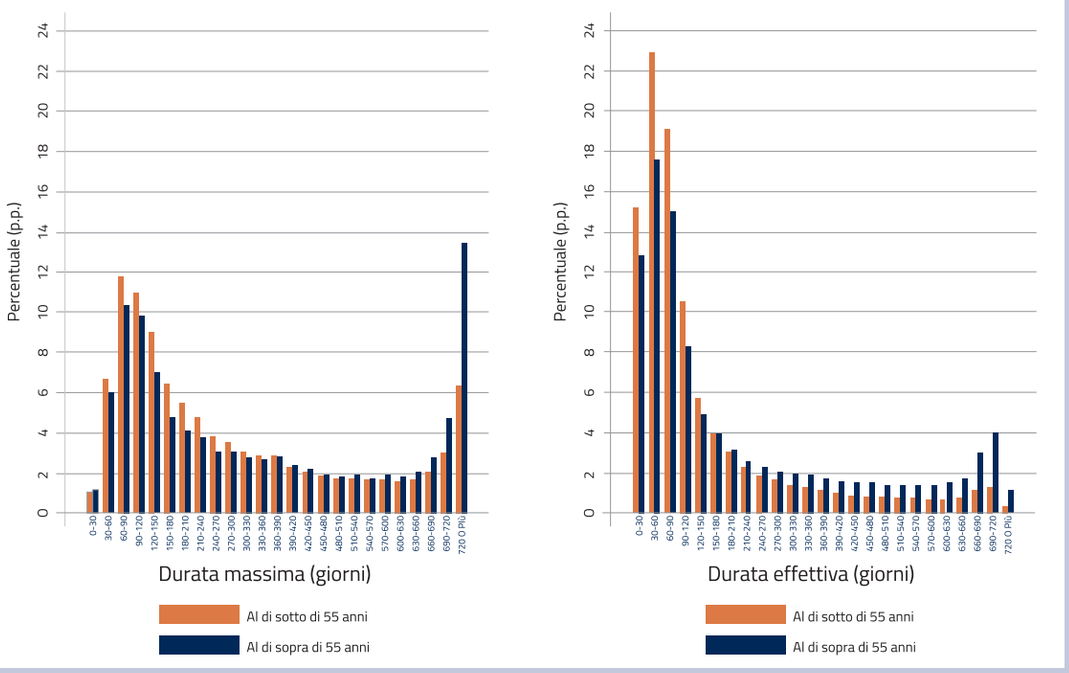


Le conseguenze prodotte da queste variazioni sui lavoratori dipendono dalla durata del sussidio di disoccupazione in termini teorici ed effettivi. È possibile dare una valutazione in questo senso osservando la distribuzione delle durate teoriche ed effettive della NASpI. Per la teorica si considera il primo anno della riforma, vale a dire il 2022[32], mentre per l'effettiva si considera il 2021, al fine di evitare problemi legati al fatto che i lavoratori in NASpI dal 2022 potrebbero non avere ancora utilizzato tutto il proprio sussidio di disoccupazione. Il pannello di sinistra del Grafico b 1.2 mostra questa distribuzione distinguendo i lavoratori in base al numero di giorni ai quali avrebbero diritto in gruppi di 30 giorni ed in base all'età in cui iniziano a percepire il sussidio (più o meno di 55 anni di età nel momento in cui ricevono la NASpI). Si nota come una parte consistente (20%) di lavoratori sotto i 55 anni di età abbia diritto a 3 mesi o meno di disoccupazione, con il picco corrispondente alle durate teoriche tra i 60 ed i 90 giorni. Per contro, i lavoratori con più di 55 anni al momento dell'inizio del loro periodo di NASpI hanno diritto a durate notevolmente maggiori, con una chiara massa di prestazioni con durata massima (14% con 720 giorni o più di sussidio) corrispondente ai due anni di durata massima della NASpI. Questo è in linea con le attese, dato che la NASpI dipende dal numero di settimane lavorate nei 4 anni precedenti - quindi può dare diritto a un massimo di 2 anni di NASpI - ed i lavoratori più anziani sono coloro che hanno una maggior probabilità di aver passato più tempo in occupazione prima del licenziamento rispetto a lavoratori più giovani. La riforma della legge

[32] I dati del database SIP (Sistema Informativo Percettori) sono stati estratti a giugno 2024, quindi i lavoratori licenziati dopo giugno 2022 potrebbero stare ancora percependo il sussidio del 2022 (che potrebbe arrivare sino a dicembre 2024 data la durata massima di due anni) e questo senza considerare eventuali sospensioni. Questo non influenza però i dati sulla loro durata teorica che viene calcolata all'inizio della disoccupazione.

di bilancio 2022 può aver dunque offerto importanti vantaggi soprattutto ai lavoratori più anziani, che di base possono percepire la disoccupazione per un periodo più lungo di tempo e beneficiare della maggiore estensione del periodo senza decurtazione della NASpI.

Grafico b 1.2 - Distribuzione durata teorica (2022, a sinistra) **ed effettiva** (2021, a destra) **della NASpI in base all'età a cui il lavoratore inizia a percepire il sussidio**



Fonte: elaborazione autore su dati SIP.

Osservando le durate effettive, riportate nel pannello di destra del Grafico b 1.2 e tenendo conto che la distribuzione delle durate teoriche per il 2021 è molto simile a quella del 2022, si nota che non tutti i lavoratori utilizzano l'intero periodo disponibile e molti trovano un'occupazione prima che la NASpI si esaurisca: pochi lavoratori utilizzano il sussidio fino a durate molto lunghe e solo una minoranza arriva a durate superiori all'anno. Vale la pena, inoltre, sottolineare che, per quanto molti lavoratori ultracinquantacinquenni abbiano diritto alla massima durata consentita, solo una piccola parte arrivi ad utilizzarla completamente. Questo suggerisce che, per quanto le implicazioni di questa maggiore generosità potrebbero essere quantitativamente importanti, il fatto che le durate di utilizzo della NASpI siano inferiori ai tre mesi per un numero rilevante di lavoratori (55% per chi ha meno di 55 anni e 45% per chi ha più di 55 anni) rende le conseguenze effettive della riforma molto più contenute[33].

[33] La distribuzione per le durate effettive del 2022 è simile ma si riscontra una minore frequenza delle durate più lunghe, in linea con il fatto che queste non sono ancora pienamente osservate per molti lavoratori dato il momento dell'estrazione dei dati.

I lavoratori potrebbero, tuttavia, reagire alla maggiore generosità del sussidio aumentando il tempo speso in disoccupazione e ritardando la ricerca (e l'inizio) di una nuova occupazione. In questo senso, la riforma migliora il ruolo di assicurazione della NASpI a scapito degli incentivi per la rioccupazione, determinando una situazione di "azzardo morale". Qualora i lavoratori rispondessero alla maggior generosità con un più lungo periodo di disoccupazione, questo determinerebbe delle perdite in termini di efficienza economica, che sono ben rappresentate nei modelli di sussidi di disoccupazione ottimali come quelli di Baily[34] e Chetty[35].

In questa analisi si cerca di valutare l'impatto della maggiore generosità sul comportamento dei lavoratori sfruttando la discontinuità nella generosità alla soglia dei 55 anni di età. Per fare ciò si utilizzerà una strategia empirica di *Regression Discontinuity Design* (RDD) che mira a ottenere gli impatti causali della riforma dalla comparazione di unità statistiche (in questo caso prestazioni NASpI e lavoratori ad esse legate) molto vicine alla soglia che determina il cambiamento della generosità della NASpI (in questo caso, 55 anni di età): è più probabile che tali individui siano più simili tra loro, in termini di caratteristiche e di mercato del lavoro in cui cercano una nuova occupazione, rispetto ad individui in punti più lontani della distribuzione. A causa di alcune problematiche nelle assunzioni sottostanti questa metodologia, che verranno brevemente menzionate, si corroborano i risultati con una semplice regressione lineare con le osservazioni più vicine alla soglia (meno di tre mesi di distanza massima dai 55 anni).

Al fine di limitare l'analisi sui lavoratori più vicini alla soglia, ci si è concentrati sui lavoratori licenziati tra i 52 e i 58 anni di età. Inoltre, per quanto la maggiore generosità sia basata sull'età alla presentazione della domanda, si è utilizza l'età al licenziamento in quanto meno manipolabile dagli individui e quindi più utile per trovare impatti causali. Gli individui, infatti, potrebbero selezionarsi nel trattamento più favorevole, invalidando la strategia di analisi con effetti di selezione[36]. Dopo aver escluso i lavoratori con dati mancanti e i lavoratori che compiono 55 anni nel mese del licenziamento[37], il campione include circa 223 mila NASpI e 212 mila lavoratori[38].

---

[34] Baily, M. N. (1978), Some aspects of optimal unemployment insurance. Journal of public Economics, 10(3), 379-402.

[35] Chetty, R. (2006), A general formula for the optimal level of social insurance. Journal of Public Economics, 90 (10-11) 1879-1901.

[36] I risultati sono inoltre robusti all'esclusione dei lavoratori più vicini alla soglia (un mese di distanza) che potrebbero avere maggiori possibilità di ritardare il momento in cui richiedono il sussidio, selezionandosi nel trattamento più generoso.

[37] Vale la pena sottolineare che più della metà dei periodi di NASpI iniziano a soli 8 giorni dal licenziamento, il 75% prima di 19 giorni e solo il 5% dopo 48 giorni. L'esclusione dei mesi più prossimi alla soglia dovrebbe risolvere la maggior parte di problemi legati al potenziale comportamento strategico dei lavoratori o alla discrasia tra momento del licenziamento e momento di presentazione della domanda di disoccupazione.

[38] Il campione effettivamente usato nelle stime RDD sarà di circa 70 mila a causa della procedura di selezione di *optimal bandwidth* (Calonico et al., 2020) che seleziona un intervallo simmetrico di 24 mesi intorno al *cutoff* dei 55 anni. Questa restrizione è usata per tutte le analisi con metodologia RDD. Calonico S., Cattaneo M. D., & Farrell M. H. (2020). Optimal bandwidth choice for robust bias-corrected inference in regression discontinuity designs,The Econometrics Journal, 23(2), 192-210.

Si segnala che la distribuzione delle prestazioni in base all'età mostra un piccolo calo (statisticamente significativo) dopo i 55 anni, cosa che viola una delle assunzioni fondamentali della metodologia RDD (continuità della distribuzione vicino alla soglia). Questo non sembra però determinato da un comportamento strategico in quanto gli individui si starebbero selezionando nel trattamento meno generoso[39].

In termini di risultati, il Grafico b 1.3 dà un'idea del possibile impatto sulla durata del sussidio ed ammontare percepito: mentre non si osservano chiari salti nella durata del periodo in cui i lavoratori ricevono la NASpI (pannello a sinistra), una più chiara discontinuità appare nell'ammontare ricevuto (pannello a destra). Questo salto non è alto rispetto ai valori di base (circa 4.600 euro appena a sinistra della soglia), ma rappresenta una variazione di circa 200 euro nell'ammontare ricevuto, quindi non trascurabile. Allo scopo di comprendere in che misura questo salto potrebbe essere determinato da altre variabili, sbilanciate ai due lati della soglia e che potrebbero determinare una distorsione nella stima dell'effetto della politica, abbiamo stimato una serie di modelli di regressione che includono anche variabili di controllo. Una volta inseriti i controlli (sesso del lavoratore, caratteristiche del contratto precedente la disoccupazione, effetti fissi di mese ed una misura di imponibile percepito prima del licenziamento), l'impatto stimato scende a circa 100 euro e non è significativo nelle regressioni di RDD (stimate con le metodologie standard per questo tipo di analisi)[40], mentre il coefficiente è simile ma sempre significativo nelle regressioni lineari. Non si registrano, invece, salti (significativi) per quanto riguarda la durata del sussidio.

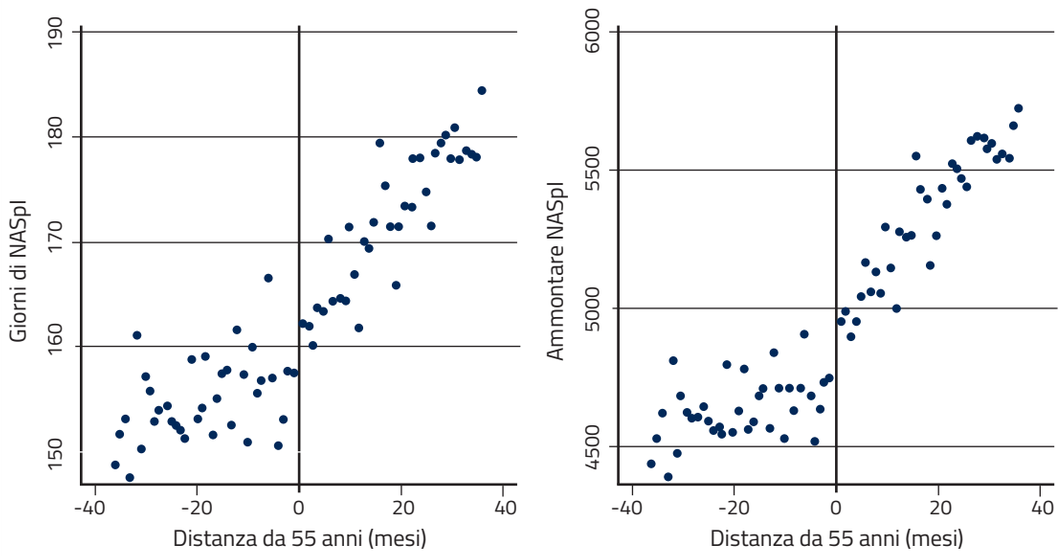
Restringendo l'analisi ai primi quattro mesi del 2022, periodo per cui abbiamo dati più completi, si ottengono effetti maggiori in termini di ammontare, ma anche qui non si evidenziano salti significativi per la durata. Questo suggerisce che, una volta ottenuti i dati completi per tutti i percettori del 2022, gli effetti potrebbero essere maggiori. Questo effetto di maggiore entità, tuttavia, potrebbe essere spiegato anche dalle diverse caratteristiche dei lavoratori licenziati ad inizio anno (ad esempio sono meno presenti i lavoratori da settori a domanda ciclica come il turismo, che spesso percepiscono la NASpI dopo l'estate, o i precari della scuola che la ricevono a giugno - luglio).

---

[39] Allo stesso tempo, si segnalano alcuni problemi di comparabilità dei lavoratori dai due lati della soglia (in particolare in termini di quota di donne e di quota di lavoratori con precedente contratto a tempo indeterminato, che hanno solitamente una maggiore durata della disoccupazione), per tale motivo si considerano generalmente più affidabili le regressioni che includono controlli. È importante sottolineare che la durata potenziale del sussidio, determinata dalla carriera prima del licenziamento, risulta fortemente bilanciata, cosa molto importante in quanto non meccanicamente legata all'età ed estremamente rilevante per le variabili di interesse (ammontare ricevuto e numero di giorni in cui il lavoratore riceve il sussidio). I test non sono inclusi nelle analisi per brevità ma considerano una misura dell'imponibile negli ultimi quattro anni, il tipo di contratto (tempo indeterminato, *full time*, impiegato) e la durata teorica del sussidio.

[40] La stima usa la regressione con polinomi locali stimati tramite *rdrobust*.

Grafico b 1.3 - Durata (sinistra) **ed ammontare percepito** (destra) **della NASpI in base all'età del licenziamento rispetto ai 55 anni**



Fonte: elaborazione autore su dati SIP.

In conclusione, i risultati della nostra analisi suggeriscono che l'impatto della riforma sia minimale e che non ci siano effetti significativi sulla durata della disoccupazione, almeno per il periodo in cui i lavoratori ricevono la NASpI. Aumenta, invece, di circa 100 euro in media l'ammontare percepito dai lavoratori. Pertanto, pur avendo degli impatti di bilancio, la riforma non sembra avere effetti negativi sull'efficienza economica del sussidio: tali effetti, secondo i modelli di sussidi di disoccupazione ottimali, si verificherebbero solo nel caso in cui i lavoratori cambiassero il proprio comportamento. In questo senso, la riforma si configura come un trasferimento puro che ha solo un impatto di assicurazione sui lavoratori. Vale la pena notare come un andamento più piatto della NASpI sia consistente con alcune indicazioni fornite da recenti studi economici. In un influente studio pubblicato sull'*American Economic Review*, Kolsrud, Landais, Nilsson e Spinnewijn[41] mostrano che aumentare la generosità dei sussidi in una fase avanzata della disoccupazione ha costi inferiori in termini di efficienza e benefici maggiori in termini di assicurazione. I risultati presentati in questo Box suggeriscono dunque che la riforma qui analizzata potrebbe aver determinato un miglioramento della struttura della NASpI.

* A cura di Vincenzo Scrutinio

[41] Kolsrud J., Landais C., Nilsson P., & Spinnewijn J. (2018), The optimal timing of unemployment benefits: Theory and evidence from Sweden, American Economic Review, 108(4-5), 985-1033.

2.2.1.3 Disoccupazione agricola

Anche la disoccupazione del settore agricolo ha subìto alcune modifiche a seguito delle ultime riforme degli ammortizzatori sociali, pur se non particolarmente incisive. È stata infatti abrogata la disoccupazione agricola a requisiti ridotti[42], al fine di contrastare forme di elusione e comportamenti fraudolenti.

Il sistema di tutele del lavoro agricolo presenta aspetti peculiari rispetto alla disciplina ordinaria: la disoccupazione agricola assume un carattere di integrazione del reddito piuttosto che di sostituzione della retribuzione, in ragione della specificità del settore, che tipicamente alterna periodi di lavoro e di disoccupazione. Anche i requisiti per la percezione di questo ammortizzatore sono strettamente legati alla specificità del settore, che si caratterizza per l'utilizzo molto elevato dei contratti a tempo determinato, per via della saltuarietà e minore programmabilità delle attività rispetto, ad esempio, all'industria.

Il trattamento viene corrisposto in un'unica soluzione, a prescindere dalla permanenza o meno dello stato di disoccupazione del lavoratore. È erogato per un numero di giornate pari a quelle lavorate nell'anno di competenza della prestazione entro il limite delle 365 giornate (366 in relazione agli anni bisestili) del parametro annuo di riferimento, dal quale sono detratti i periodi di lavoro agricolo e non agricolo dipendente e autonomo, le giornate indennizzate ad altro titolo (ad esempio, per malattia, maternità o infortunio, cassa integrazione) e quelle non indennizzabili (ad esempio, per espatrio definitivo).

Beneficiari[43] sono gli operai agricoli a tempo indeterminato, assunti o licenziati nel corso dell'anno civile, con periodi di mancata occupazione al di fuori del contratto di lavoro e quelli a tempo determinato, iscritti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli che possono vantare almeno due anni di anzianità nell'assicurazione contro la disoccupazione involontaria, con almeno 102 contributi giornalieri nel biennio solare precedente la domanda[44].

Nella Tabella 2.4 sono riportati alcuni valori caratteristici relativi alla disoccupazione agricola.

---

[42] La disposizione abrogata dalla legge Fornero prevedeva che in mancanza dei 102 contributi giornalieri, l'indennità spettasse ugualmente, a requisiti ridotti, purché il lavoratore, in aggiunta agli altri requisiti, avesse svolto, nell'anno a cui si riferiva la domanda, lavoro dipendente per almeno 78 giornate.

[43] Sono anche i piccoli coloni, i compartecipanti familiari, i piccoli coltivatori diretti che integrano le giornate di attività agricola con giornate di lavoro autonomo.

[44] Le durate della misura sono le seguenti: agli operai agricoli a tempo determinato viene corrisposta un'indennità pari al 40% della retribuzione di riferimento, per un numero di giornate uguale a quelle lavorate nel settore agricolo ed eventualmente non agricolo nei limiti del parametro annuo di 365 giornate. Dall'importo spettante viene detratto, a titolo di contributo di solidarietà, il 9% per ogni giornata indennizzata. La trattenuta viene effettuata per un numero massimo di 150 giorni. Agli operai agricoli a tempo indeterminato, invece, è corrisposta un'indennità del 30% della retribuzione effettivamente percepita per un numero di giornate pari a quelle lavorate nel settore agricolo ed eventualmente non agricolo nei limiti del parametro annuo di 365 giornate. Anche l'importo della disoccupazione agricola è sottoposto ad un massimale riferito all'anno precedente quello di erogazione, in ossequio al principio di competenza.

Tabella 2.4 - Il sostegno al reddito dei dipendenti disoccupati: la disoccupazione agricola. Periodo 2021-2023

OPERAI AGRICOLI	Valori assoluti			Variazioni %		
	2021	2022	2023	2022 /2021	2023 /2022	2023 /2021
Beneficiari (almeno un giorno nell'anno) (migliaia)	551	556	545	0,8	-1,9	-1,2
Spesa complessiva (inclusi contr. figur.) (milioni €)	2.279	2.287	2.263	0,4	-1,1	-0,7
Entrate complessive (milioni di €)	164	162	159	-1,2	-1,8	-2,9
Spesa media nell'anno per beneficiario (€)	4.135	4.117	4.154	-0,4	0,9	0,5
Saldo Entrate-Uscite (milioni di €)	-2.115	-2.125	-2.104	0,5	-1,0	-0,5

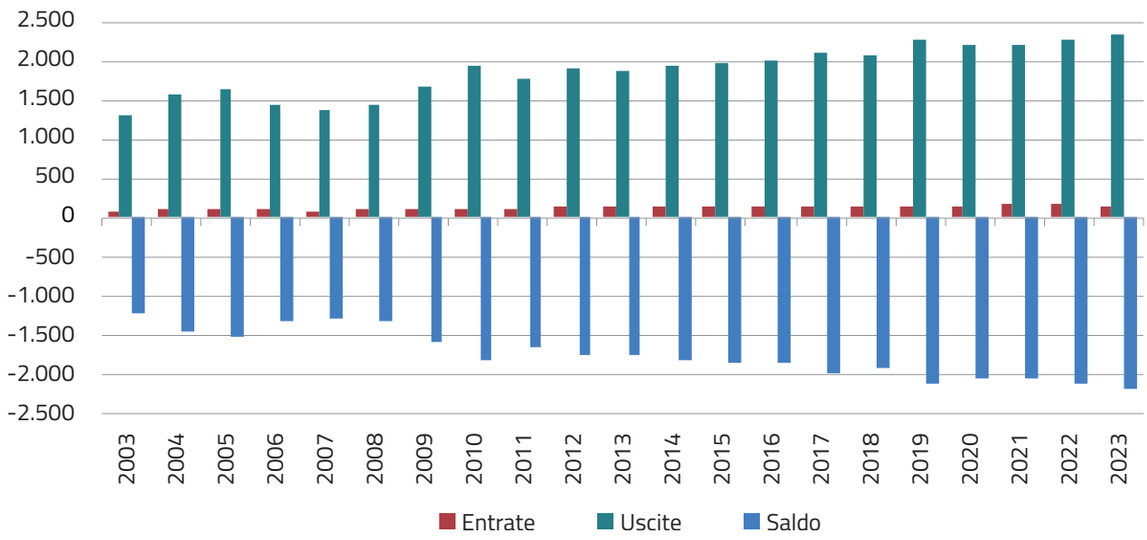
La disoccupazione agricola ha un costante saldo negativo di circa 2 miliardi di euro

Come osservato nel Capitolo 1, il numero degli operai agricoli registra da anni variazioni negative; tuttavia, questo decremento non produce un impatto significativo sui beneficiari della disoccupazione agricola, in quanto i lavoratori che escono da tale settore sono quelli a bassa intensità di giornate lavorate e che, quindi, non maturano un numero di giornate sufficienti a raggiungere il requisito per l'accesso alla prestazione. Nel 2023, infatti, i beneficiari di disoccupazione agricola sono risultati 545 mila, in lieve flessione sia rispetto al dato del 2022 (-1,9%) che a quello del 2021 (-1,2%): si tratta comunque di piccole oscillazioni che si riflettono sulla spesa, comprensiva delle contribuzioni figurative, che diminuisce dell'1,1%, passando da 2.287 a 2.263 milioni di euro. La spesa media annua per beneficiario invece, a seguito della flessione dei beneficiari, aumenta e passa da 4.117 euro del 2022 a 4.154 euro nel 2023.

Nel periodo 2003-2023, l'andamento delle entrate contributive e delle uscite per la prestazione, comprese quelle per la contribuzione figurativa, (Grafico 2.8), mostra un saldo sempre negativo, pari in media a più di 1,7 miliardi di euro, a riprova del forte squilibrio delle uscite per la prestazione rispetto al finanziamento della stessa. Fino al 2008, le uscite oscillano intorno ai 1,5 miliardi di euro. Dal 2009, le uscite aumentano, in ragione dell'effetto della riforma del 2008 che ha innalzato l'importo della prestazione[45] e disciplinato la durata a copertura dell'anno intero, con riferimento ai trattamenti aventi decorrenza dal 1° gennaio 2008, ma che vanno in pagamento nel 2009. Dal 2012, la voce della spesa per la disoccupazione agricola a requisiti ridotti è completamente esaurita e le uscite complessive risultano costanti attestandosi in media su 2 miliardi di euro. Nell'ultimo triennio considerato, si osserva una lieve ma progressiva diminuzione delle uscite per prestazioni e delle entrate contributive, con un effetto sul saldo economico tra entrate e uscite pari a -2.104 milioni di euro del 2023. Il saldo, dunque, risulta migliorato rispetto sia a quello del 2022 (-2.125 milioni di euro) che a quello del 2021 (-2.115 milioni di euro).

[45] Prima del 2008 l'indennità spettava in misura del 30% del salario convenzionale per un periodo di giornate pari alla differenza fra il parametro di 270 ed il numero di giornate di effettiva occupazione nell'anno, fino ad un massimo di 180. Dal 2008, la legge n. 247 del 2007 ha previsto che l'indennità spetti nella misura del 40% della retribuzione, per un numero massimo di 350 con detrazione del 9% per ogni giornata indennizzata fino a un massimo di 150 giornate.

Grafico 2.8 - Andamento delle entrate, uscite* e saldo dell'indennità di disoccupazione agricola (importi in milioni di euro). **Periodo 2003-2023**



* *Comprensive della contribuzione figurativa.*
Nota: i valori indicati si riferiscono alla competenza economica.

2.2.2 Le tutele per la disoccupazione per i lavoratori parasubordinati ed autonomi

Nel corso degli ultimi venti anni, i lavoratori autonomi hanno ottenuto il riconoscimento di diverse tutele quali la malattia, la maternità e, da ultimo, quella per la disoccupazione involontaria, introdotta su spinta della crisi pandemica. Proprio la pandemia ha messo in evidenza, come già ricordato, le lacune di tutele a fronte delle difficoltà sociali che anche questo settore ha dovuto affrontare. La scelta normativa di cui alle due leggi di bilancio, 2021 e 2022, è stata quella, in primo luogo, di confermare le tutele di tale settore e il finanziamento di tipo contributivo, abbandonando quello solidaristico a carico della finanza pubblica, utilizzato nel periodo pandemico. Dal punto di vista soggettivo, si ricorda che la riforma non ha coinvolto i lavoratori autonomi professionisti iscritti alle casse professionali. Tale scelta rispecchia il sistema di tutele fino ad ora adottato di differenziare e separare le categorie di lavoratori autonomi, non solo rispetto al lavoro subordinato, ma anche al loro interno. Dal punto di vista previdenziale questa differenziazione è provata dall'esistenza di tre diversi regimi di iscrizione di tali lavoratori, in base alle diverse caratteristiche: a) le Gestioni Previdenziali dei coltivatori diretti, artigiani e commercianti; b) la Gestione Separata; c) le Casse di Previdenza privatizzate per le categorie ordinistiche. La principale complessità nella costruzione di strumenti di policy a tutela dei lavoratori autonomi è rappresentata dalle difficoltà tecniche nell'individuazione della prova dell'involontarietà della riduzione o cessazione dell'attività, anche rispetto alla possibilità di comportamenti fraudolenti. Lo stato di disoccupazione involontaria nel rapporto di lavoro subordinato è, infatti, facilmente rinvenibile nelle caratteristiche di etero-ordinazione del rapporto stesso. Invece, nel caso del lavoro autonomo, non vi è una vera e propria differenziazione tra la posizione datoriale

Anche il lavoratore autonomo è tutelato contro la disoccupazione involontaria

(obbligato alla contribuzione) e quella del lavoratore (destinatario della prestazione) che coincidono, nella figura del prestatore d'opera. Questa configurazione del rapporto previdenziale determina l'esclusione del principio dell'automaticità della prestazione di cui all'articolo 2216 del c.c. che tutela invece il lavoratore subordinato.

2.2.2.1 La DIS-COLL

I lavoratori parasubordinati hanno ottenuto tutela contro la disoccupazione involontaria in caso di cessazione del rapporto di lavoro quasi dopo un decennio dalla riforma delle collaborazioni a progetto, ad opera del D.Lgs. n. 276 del 2003. La tutela dei lavoratori iscritti come collaboratori coordinati e continuativi alla Gestione Separata è stata prevista in via sperimentale dal 2009[46] e rinnovata dalla riforma Fornero e dal Jobs Act (art. 15 D.Lgs. n. 22 del 2015). Solo quest'ultima riforma ha introdotto una nuova e specifica indennità, denominata DIS-COLL, volta a superare il meccanismo della tutela una tantum delle precedenti misure sperimentali. Tale prestazione è stata resa strutturale dalla legge n. 81 del 2017 ("Statuto del lavoro autonomo"), che ha costruito, tra l'altro, il nucleo fondamentale di tutele di base in favore del lavoro autonomo coordinato. Destinatari della DIS-COLL sono i collaboratori coordinati e continuativi, (allora anche a progetto) iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata presso l'INPS (con esclusione di amministratori, sindaci, pensionati e titolari di partiva IVA), nonché gli assegnisti e i dottorandi di ricerca con borsa di studio che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione. La legge di bilancio 2022 ne ha modificato la disciplina, cercando di adeguarla a quella della NASpI, compresi gli aspetti di condizionalità, per garantire analoghe tutele anche alla platea dei beneficiari di tale prestazione. Tuttavia, sono proprio le peculiari caratteristiche assicurative della Gestione Separata, cui sono iscritti tali soggetti, che rendono non ipotizzabile una completa transizione di tale platea di lavoratori verso la NASpI.

A fronte del mantenimento degli stessi requisiti dal 2015, ovvero stato di disoccupazione, individuato in particolare con l'assenza al momento della domanda di partita IVA e possesso di almeno un mese di contribuzione nel periodo compreso tra il 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione dal lavoro e l'evento stesso, la legge di bilancio 2022 ha previsto il riconoscimento della contribuzione figurativa per i periodi di fruizione della prestazione ed è intervenuta:

- sulla misura, rimodulando il décalage dell'importo della prestazione, che decorre non più dal quarto mese ma dal sesto di fruizione;
- sul periodo di fruizione che passa dalla metà all'intero numero dei mesi (o frazioni di essi) di contribuzione accreditati nel periodo intercorrente tra il 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione del lavoro e il predetto evento, per una durata massima che la legge di bilancio 2022 ha elevato da 6 a 12 mesi.

Gli effetti delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2022 sulla DIS-COLL sono facilmente individuabili nei dati caratteristici della prestazione presentati in Tabella 2.5.

---

[46] La prima misura (indennità una tantum co.co.pro) è stata introdotta con il D.L. n. 185 del 2008 a favore dei lavoratori parasubordinati in regime di mono committenza, oltre alla presenza di altri requisiti.

Tabella 2.5 - I numeri della DIS-COLL. Periodo 2021-2023						
COLLABORATORI COORDINATI E A PROGETTO, ASSEGNISTI E DOTTORANDI	Valori assoluti			Variazioni %		
	2021	2022	2023	2022 /2021	2023 /2022	2023 /2021
Beneficiari (almeno un giorno nell'anno) (migliaia)	21	23	28	10,8	19,4	32,4
Spesa complessiva (inclusi contributi figurativi) (milioni di €)	44	80	134	80,5	67,8	202,9
Entrate complessive (milioni di €)	50	156	186	213,2	18,7	271,9
Spesa media nell'anno per beneficiario (€)	2.097	3.415	4.800	62,8	40,5	128,8
Saldo Entrate-Uscite (milioni di €)	6	77	52	1.222,4	-32,2	796,6

Già nel 2022 in misura limitata, ma decisamente evidente nel 2023, i beneficiari sono in notevole aumento (28 mila nel 2023 vs 21 mila del 2021) e conseguentemente si osserva un forte incremento della spesa che risulta triplicata rispetto al 2021, raggiungendo i 134 milioni di euro. Tale crescita è da ricondurre a vari fattori, tra cui, come per la NASpI, il cambiamento del décalage, ma soprattutto l'allungamento della durata massima del trattamento da 6 a 12 mesi, nonché l'introduzione della copertura figurativa per i periodi di effettiva fruizione, copertura del tutto assente fino al 2021. Il valore medio annuo dell'indennizzo per beneficiario è, dunque, più che raddoppiato nel corso del triennio, passando da 2.097 euro del 2021 a 3.415 euro nel 2022 e a 4.800 euro nel 2023.

L'aumento, disposto dalla legge di bilancio 2022, dell'aliquota contributiva prevista per il finanziamento dell'evento disoccupazione (dallo 0,51% all'1,31% pari a quella della NASpI) ha determinato un aumento molto consistente delle entrate contributive che sono passate da 50 milioni di euro del 2021 a 156 del 2022 e a 186 del 2023. Ne deriva un saldo economico estremamente positivo e molto più elevato di quello degli anni precedenti il 2022: 77 milioni di euro nel 2022 e 52 milioni di euro nel 2023.

2.2.2.2 Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale (ISCRO)

L'emergenza pandemica, come osservato in precedenza, ha evidenziato l'assenza strutturale di un sistema di ammortizzatori sociali per i lavoratori autonomi e, in particolare, per quelli iscritti in via esclusiva alla Gestione Separata dell'INPS, esclusi da qualsiasi assicurazione contro la disoccupazione involontaria. Proprio durante l'emergenza sanitaria, sono state estese le misure di sostegno al reddito anche all'area del lavoro autonomo, previo accertamento dell'effettiva riduzione del fatturato. Sulla base di tale esperienza, la legge di bilancio 2021 ha introdotto - in via sperimentale per il

triennio 2021-2023 - l'Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa (d'ora in avanti ISCRO)[47].

Tale misura è stata resa strutturale dalla legge di bilancio 2024 (L. n. 213 del 2023), al termine del periodo di sperimentazione, superando le difficoltà iniziali legate all'individuazione della prova dell'involontarietà della disoccupazione.

In ragione del disegno della misura, che interviene non in caso di cessazione dell'attività di lavoro autonomo ma in caso di riduzione del fatturato, l'ISCRO si configura come una tutela per la sospensione del rapporto di lavoro. Tale misura ha, infatti, l'obiettivo di garantire una temporanea continuità reddituale ai liberi professionisti, compresi i partecipanti agli studi associati o alle società semplici, iscritti alla Gestione Separata, che esercitano per professione abituale attività di lavoro autonomo connesso all'esercizio di arti e professioni, in presenza di riduzioni del fatturato, calcolate in misura percentuale. La valutazione oggettiva del bisogno, in questo caso, è identificata nella riduzione del reddito del lavoratore che in una prima fase sperimentale era stato individuato nel limite del 50% rispetto ai redditi prodotti nei tre anni precedenti quello di presentazione della domanda.

La prestazione, improntata ad uno schema assicurativo, ha previsto un'aliquota contributiva pari allo 0,26% e allo 0,51% del reddito rispettivamente per l'anno 2021 e per gli anni successivi (il primo anno era stata fiscalizzata una parte dell'aliquota contributiva). L'aliquota, stabilita sulla base delle prestazioni attese, rappresenta un incremento del costo del lavoro per i lavoratori autonomi che, stante i requisiti a normativa vigente, appare sovradimensionata alla luce delle risultanze dell'utilizzo della stessa. Rispetto alla relazione tecnica di accompagnamento alla norma istitutiva della prestazione in esame, infatti, i dati delle richieste e della relativa spesa (Tabella 2.6) sono stati di molto inferiori a quelli stimati, con un conseguente risparmio sulla spesa per la misura[48].

Tabella 2.6 - Domande presentate e con almeno un pagamento di ISCRO e spesa. Periodo 2021-2023

Anno	Domande presentate	Domande respinte	Domande con almeno un pagamento	Importi pagati (migliaia di euro)
2021	9.078	5.044	3.826	15.648
2022	2.512	1.474	903	3.636
2023	1.262	797	310	1.302

[47] La legge di bilancio 2021 (n. 178 del 2020) aveva previsto che l'indennità potesse essere richiesta solo una volta nel triennio 2021/2023 ed erogata per 6 mensilità. La misura era pari al 25%, su base semestrale, dell'ultimo reddito certificato dall'Agenzia delle entrate, non inferiore a 250 euro, né superiore a 800 euro mensili. Tali limiti di importo sono soggetti a rivalutazione. Tra i numerosi requisiti previsti: non essere titolare del Reddito di Cittadinanza e di trattamenti pensionistici; l'esclusività dell'iscrizione alla Gestione Separata, la titolarità della partita IVA da almeno quattro anni, l'aver prodotto un reddito da lavoro autonomo inferiore al 50% della media dei redditi da lavoro autonomo conseguiti nei tre anni precedenti a quello antecedente la presentazione della domanda e l'aver dichiarato nell'anno precedente alla domanda un reddito sempre da lavoro autonomo, non superiore a 8.145 euro (rivalutato annualmente).

[48] Secondo la relazione tecnica allegata al provvedimento, gli oneri stimati per la misura, al netto delle entrate per il relativo versamento contributivo, erano pari a 60,7 milioni di euro per il 2021 e a 15 milioni di euro per il 2022, mentre erano stimati in 0,2 milioni di euro per il 2023 (cfr. RT alla legge di bilancio 2021, co. 386 e ss.).

Il periodo di sperimentazione è stato utile per prendere atto delle criticità, migliorare la prestazione e valutare la sua efficacia. La legge di bilancio 2024, rendendo strutturale la prestazione, ha lasciato inalterato il calcolo dell'importo dell'indennità, che ammonta al 25% di quanto percepito l'anno precedente alla presentazione della domanda, ma ha modificato due requisiti, anche al fine di ampliare la platea dei potenziali beneficiari. Sono stati, infatti, elevati:

- il limite della percentuale di riferimento di riduzione del reddito da lavoro autonomo, che dà diritto alla prestazione, dal 50% al 70% della media dei redditi da lavoro dei due anni precedenti la domanda, invece che dei tre originariamente previsti;
- il requisito della soglia di reddito autonomo dichiarato l'anno precedente la domanda, da 8.145 euro a 12.000 euro.

Inoltre, il requisito dell'anzianità di apertura della partita IVA è stato ridotto da tre a due anni. Infine, si sottolinea che diversamente da quanto previsto dal regime sperimentale di cui alla legge di bilancio 2021, pensata in un momento nel quale ancora erano forti gli effetti della fase pandemica, l'ISCRO concorre alla formazione del reddito ai sensi di quanto previsto dal T.U.I.R. Continua, invece, ad applicarsi l'originaria previsione dell'esclusione dal riconoscimento della contribuzione figurativa.

2.2.2.3 Le tutele per la disoccupazione per i lavoratori dello spettacolo: dall'ALAS all'indennità di discontinuità

L'indennità di disoccupazione per i lavoratori autonomi dello spettacolo (ALAS) è stata introdotta dal decreto sostegni bis (D.L. n. 73 del 2021) a tutela dei lavoratori autonomi dello spettacolo che ne restavano privi. Il settore dello spettacolo è sempre stato caratterizzato per una fisiologica discontinuità o intermittenza lavorativa e mobilità territoriale: i lavoratori, spesso autonomi, sono precari e svolgono prestazioni di breve durata, anche di un giorno. Era necessario, quindi, prevedere una apposita prestazione che tenesse conto di tali caratteristiche. Beneficiari sono, quindi, i lavoratori autonomi che prestano a tempo determinato attività artistica o tecnica, direttamente connessa con la produzione e la realizzazione di spettacoli, nonché i lavoratori autonomi "esercenti attività musicali"[49]. I requisiti reddituali e assicurativi[50] richiesti dalla normativa per l'accesso alla misura sono calibrati sulla specificità contributiva del settore: manca, infatti, il requisito del possesso dello stato di disoccupazione, sostituito dalla condizione di non aver in corso rapporti di lavoro autonomo o subordinato.

---

[49] I lavoratori destinatari sono lavoratori autonomi di cui all'articolo 2, comma 1, lett. a) e b), del decreto legislativo n. 182 del 1997. I destinatari sono pertanto i lavoratori autonomi che prestano a tempo determinato attività artistica o tecnica, direttamente connessa con la produzione e la realizzazione di spettacoli, nonché i lavoratori autonomi a tempo determinato che prestano attività al di fuori delle ipotesi sopra riportate e i lavoratori autonomi "esercenti attività musicali" di cui al decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 708 del 1947. Inoltre, è previsto per le prestazioni rese dai lavoratori autonomi dello spettacolo il versamento di un'aliquota contributiva pari al 2%, che confluisce presso la Gestione Prestazioni Temporanee (di cui all'art. 24 della L. n. 88 del 1989).

[50] I requisiti richiesti sono: a) non avere in corso rapporti di lavoro autonomo o subordinato; b) non essere titolari di trattamento pensionistico diretto a carico di gestioni previdenziali obbligatorie; c) non essere beneficiari di Reddito di Cittadinanza; d) avere maturato, nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno civile precedente la conclusione dell'ultimo rapporto di lavoro autonomo alla data di presentazione della domanda di indennità, almeno 15 giornate di contribuzione versata o accreditata al Fondo Pensione Lavoratori dello Spettacolo; e) avere un reddito relativo all'anno civile precedente alla presentazione della domanda non superiore a 35 mila euro.

La durata massima è di 6 mesi, con un importo mensile massimo di 1.335 euro (l'indennità è pari al 75% del reddito medio del lavoratore). La contribuzione di finanziamento dell'indennità ALAS è fissata in misura pari al 2% del compenso lordo giornaliero. Il numero di domande con almeno un pagamento nel biennio 2022 e 2023 è stato complessivamente di 1.529; nel 2023 sono diminuite le domande presentate, ma aumentate quelle accolte. La spesa complessiva è stata di circa 3,5 milioni di euro.

Tabella 2.7 - Domande presentate e con almeno un pagamento di ALAS e spesa. Periodo 2022-2023

Anno	Domande presentate	Domande respinte	Domande con almeno un pagamento	Importi pagati (migliaia di euro)
2022	4.709	3.433	634	1.251
2023	3.585	2.215	895	2.258

L'ALAS, tuttavia, ha per certi versi trascurato la discontinuità strutturale che caratterizza il settore dello spettacolo. Per questo motivo, nel 2022 il legislatore ha approvato la legge delega n. 106, con previsioni per il riordino delle disposizioni di legge in materia di spettacolo e per il riordino e la revisione degli strumenti di sostegno in favore dei lavoratori del settore, non solo di quelli autonomi tutelati dall'ALAS.

In attuazione della legge delega, con il successivo decreto legislativo n. 175 del 2023 a decorrere dal 1° gennaio 2024, è stata abrogata l'ALAS ed istituita l'indennità di discontinuità per i lavoratori dello spettacolo, autonomi e subordinati a tempo determinato, iscritti alla relativa Gestione pensionistica, quale indennità strutturale e permanente tra una prestazione e l'altra[51]. Il contributo di finanziamento della misura è tripartito: quello ordinario, pari all'1% dell'imponibile retributivo; quello di solidarietà, a carico della generalità dei lavoratori iscritti al Fondo Pensione Lavoratori dello Spettacolo, pari allo 0,50% della retribuzione o dei compensi eccedenti il massimale contributivo; ed infine, è incrementato di 0,5 punti, il contributo addizionale di finanziamento della NASpI dell'1,4%, nel caso di ciascun rinnovo del contratto a tempo determinato. Allo stato attuale, risultano presentate circa 10 mila domande.

[51] I requisiti previsti per l'accesso alla nuova prestazione sono i seguenti: a) essere cittadino di uno Stato membro dell'Unione europea ovvero cittadino straniero regolarmente soggiornante nel territorio italiano; b) essere residente in Italia da almeno un anno; c) essere in possesso di un reddito ai fini IRPEF non superiore a 25 mila euro nell'anno di imposta precedente alla presentazione della domanda; d) aver maturato, nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, almeno 60 giornate di contribuzione accreditata (sono escluse le giornate riconosciute a titolo di indennità di discontinuità, ALAS o NASpI); e) avere, nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, un reddito da lavoro derivante in via prevalente dall'esercizio delle attività lavorative per le quali è richiesta l'iscrizione obbligatoria al Fondo Pensione Lavoratori dello Spettacolo; f) non essere titolare di rapporto di lavoro subordinato a tempo indeterminato nell'anno precedente a quello di presentazione della domanda, fatta eccezione per i rapporti di lavoro intermittente a tempo indeterminato, per i quali non sia prevista.

2.3 GLI AMMORTIZZATORI SOCIALI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO: LE INTEGRAZIONI SALARIALI

Le integrazioni salariali sono uno strumento polifunzionale sia a supporto delle imprese che a sostegno del reddito dei lavoratori

Nell'ambito del sistema delle politiche passive del lavoro le integrazioni salariali rappresentano uno strumento designato a fronteggiare le conseguenze delle crisi congiunturali o di eventi oggettivi che comportano la riduzione o la sospensione dell'attività lavorativa. Tali integrazioni, il cui effetto positivo sull'occupazione è stato dimostrato da numerosi studi[52], salvaguardano il reddito dei lavoratori e permettono al datore di lavoro di assorbire gli effetti occupazionali di shock alla domanda[53]. La progressiva estensione di tale meccanismo di protezione a tutte le imprese, senza esclusione di alcun settore economico, a partire dalla legge di bilancio 2022, ha dato vita ad un sistema di tutele universale che copre anche le imprese di piccole dimensioni, che nel tessuto produttivo italiano rappresentano una quota rilevante, come evidenziato nel Capitolo 1.

La costruzione di un sistema universale di tutele in caso di sospensione e riduzione dell'attività lavorativa, di natura assicurativa, si è basata nell'ultimo decennio sul connubio tra il sistema previdenziale pubblico, con la CIGO e la CIGS, e quello negoziale, attraverso i Fondi di Solidarietà bilaterali e alternativi.

Nella Tabella 2.8 si riportano quattro caratteristiche utili a comprendere la struttura ed il funzionamento delle integrazioni salariali e dei Fondi: destinatari, causali, durata e fonte di finanziamento ordinario.

---

[52] Tra gli altri, Giupponi G., Landais C. e Lapeyre A. (2021), Should We Insure Workers or Jobs During Recessions?, Centre for Economic Policy Research (CEPR) Discussion Papers, n. 16421. Hijzen A., Venn D. (2010), The Role of Short-Time Work Schemes during the 2008-09 Recession, OECD Social, Employment and Migration Working Papers no. 115.

[53] Per tale motivo sono qualificate come strumento polifunzionale utile sia per mantenere il livello occupazionale di alcune imprese, preservando il capitale umano all'interno dell'azienda, che per garantire il reddito dei lavoratori sospesi.

Tabella 2.8 - Destinatari, causali, durata ed aliquote ordinarie delle integrazioni salariali e dei Fondi di Solidarietà

	Destinatari	Causali	Durata*	Aliquote
CIGO	Imprese prevalentemente riconducibili al settore industriale, manufatturiero, produttivo, dell'edilizia, dei trasporti, etc.	Eventi transitori e non imputabili all'impresa o ai dipendenti, involontari e situazioni temporanee di mercato (es. mancanza di lavoro/ commesse, eventi non oggettivamente evitabili, etc.)	Max 52 settimane nel biennio mobile	Variano dal 1,70% al 4,70%
CIGS	(A) Datori di lavoro > 15 dipendenti, non destinatari di Fondi di Solidarietà bilaterali, alternativi e territoriali (B) Imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale, a prescindere dal numero di dipendenti (C) Partiti e movimenti politici a prescindere dal numero di dipendenti	Riorganizzazione aziendale, anche per realizzare processi di transizione	Max 24 mesi in un quinquennio mobile (30 mesi per imprese industriali e artigiane dell'edilizia)	0,90 (di cui 0,60 a carico datore di lavoro e 0,30 a carico lavoratore)
		Crisi aziendale	Max 12 mesi	
		Contratto solidarietà	Max 24 mesi in un quinquennio mobile (36 mesi in talune condizioni)	
Fondi Bilaterali	Datori di lavoro che occupano almeno 1 dipendente e non rientrano nell'ambito CIGO	Ordinarie e straordinarie	13 settimane nel biennio mobile (causali ordinarie e straordinarie) datori di lavoro ≤ 5 dipendenti	Cfr. Tabella 2.9
			26 settimane nel biennio mobile (causali ordinarie e straordinarie) datori di lavoro > 5 e ≤ 15 dipendenti	
			26 settimane nel biennio mobile (solo causali ordinarie); 24 mesi causale CIGS riorganizzazione; 12 mesi causale CIGS "crisi aziendale;" 36 mesi causale CIGS "contratto solidarietà" se datori di lavoro > 15 dipendenti	

	Destinatari	Causali	Durata*	Aliquote
FIS	Datori di lavoro non destinatari della CIGO e non coperti dai Fondi di Solidarietà che occupano almeno 1 dipendente	Ordinarie e straordinarie se datore di lavoro ≤ 15 dipendenti no CIGO e no Fondi	(A) 13 settimane nel biennio mobile datori di lavoro ≤ 5 dipendenti (B) 26 settimane nel biennio mobile datori di lavoro > 5	0,50 se ≤ 5 dipendenti 0,80 se > 5 dipendenti contributo addizionale 4% retribuzione
	Datori di lavoro che operano nei settori coperti dai Fondi di Solidarietà con una dimensione aziendale inferiore alla soglia prevista dai singoli decreti istitutivi dei Fondi non adeguati al 1° luglio 2023**	Solo ordinarie se datore di lavoro > 15 dipendenti e no CIGO e no Fondi		

* *Con riferimento a ciascuna unità produttiva il trattamento ordinario e straordinario anche sommati, non possono superare la durata massima di 24 mesi (elevata a 30 per il settore edile), anche continuativi, in un quinquennio mobile.*

** *Sono assoggettate alla disciplina del FIS anche le imprese del trasporto aereo e del sistema aereoportuale, i partiti e movimenti politici, ma solo per le causali ordinarie.*
Si precisa che nelle more dell'adeguamento dei Fondi alla nuova disciplina, rientravano nel FIS i datori di lavoro che operavano nei settori coperti dai Fondi di solidarietà già costituiti alla data del 31 dicembre 2021 e che occupano un numero di dipendenti inferiore a quello previsto dai singoli decreti istitutivi.

Prima di passare ad illustrare le modifiche che sono intervenute nella disciplina comune dei tre strumenti (CIGO, CIGS e Fondi), si evidenzia che, all'interno delle causali di riorganizzazione e crisi aziendale, è stata introdotta l'ipotesi di processi di transizione (accordo di transizione occupazionale - ATO[54]). Questo nuovo strumento rappresenta una deroga ai limiti degli articoli 4 e 22 del D.Lgs. n. 148 del 2015, confermando la necessità di mantenere delle eccezioni alle durate ordinarie dei trattamenti di integrazione per le causali straordinarie. L'ampliamento strutturale della platea dei beneficiari, progressivamente raggiunto con le varie riforme, ha senza dubbio ridimensionato, se non annullato, l'utilizzo e la portata dei trattamenti concessi in deroga. Tuttavia, non sono state del tutto eliminate previsioni in deroga alle durate massime vigenti dei trattamenti straordinari: la previsione dell'ATO rappresenta una ipotesi[55] di concessione in deroga strutturale. Le imprese che abbiano esaurito il limite di utilizzo della CIGS, in caso di riorganizzazione aziendale e di crisi aziendale, possono ricorrere ad un periodo ulteriore di integrazione salariale di durata massima di 12 mesi complessivi non ulteriormente prorogabili[56].

---

54 L'accordo (di cui all'art. 22-ter del D.Lgs. n. 148 del 2015) è volto a sostenere le transizioni occupazionali all'esito dell'intervento straordinario di integrazione salariale per le causali di riorganizzazione e crisi aziendale, garantendo il recupero occupazionale dei lavoratori a rischio di esubero, e viene concesso in deroga ai limiti massimi di durata degli artt. 4 e 22, D.Lgs. n. 148 del2015.

55 Per completezza si ricorda che anche la previsione di cui all'art. 22-bis, D.Lgs. n. 148 del 2015 consente alle imprese con rilevanza economica strategica, anche a livello regionale, che presentino rilevanti problematiche occupazionali, di prorogare la CIGS di 6 o 12 mesi, in deroga ai limiti delle singole causali.

56 I dati di utilizzo della Cassa Integrazione in deroga dimostrano tale riduzione: a maggio 2024, i trattamenti di integrazione salariale in deroga sono stati pari a 1,8 mila: rispetto a maggio 2023 si registra una variazione negativa pari al 99,6%. Inoltre, si osserva come i trattamenti siano corrisposti prevalentemente in aree di crisi industriale complessa. Nel 2023, in Liguria, Lazio e Sicilia; nel 2024 in Campania (per il 50% delle ore autorizzate).

Passando all'esame delle modifiche relative alla disciplina comune, si ricorda in primo luogo l'allargamento dell'ambito di applicazione soggettivo - a latere praestatoris - con l'inclusione di due qualifiche prima escluse: gli apprendisti di qualunque tipologia e i lavoratori a domicilio. Restano esclusi solo i dirigenti che, tuttavia, possono essere destinatari delle prestazioni e dei relativi obblighi contributivi nell'ambito della bilateralità. Inoltre, l'accesso alle integrazioni è stato semplificato a seguito della riduzione da 90 a 30 giornate[57] del requisito soggettivo dell'anzianità minima di effettivo lavoro, presso l'unità produttiva per la quale è richiesto il trattamento.

La riforma è intervenuta anche sull'importo delle integrazioni salariali, pari all'80% della retribuzione globale che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate: dal 2022, è soggetto ad un unico massimale, quello più elevato dei due preesistenti. Il meccanismo del doppio massimale, legato alla retribuzione mensile di riferimento del lavoratore, è stato superato perché incideva sul tasso di sostituzione del trattamento di integrazione salariale, che per i redditi bassi era molto lontano dalla misura dell'80%.

Invece, a latere datoris, si assiste dal 1° gennaio 2022 ad una universalizzazione delle tutele in caso di sospensione dell'attività lavorativa: indipendentemente dal requisito dimensionale e dal settore produttivo (sono inclusi anche i settori che non sono stati tipicamente influenzati da shock negativi della domanda, quali i servizi), che invece rilevano per la durata e l'intensità del finanziamento.

CIGO, CIGS e Fondi assicurano il rispetto del principio dell'universalismo differenziato

L'essenza dell'espressione "universalismo differenziato", cui si è fatto riferimento in precedenza e che ha guidato la riforma degli ammortizzatori sociali, trova la sua piena realizzazione, dunque, nella ridefinizione del ruolo dei tre strumenti di intervento a sostegno del reddito dei lavoratori sospesi. La legge di bilancio 2022 ha, infatti, ribaltato l'impostazione adottata nel D.Lgs. n. 148 del 2015, che considerava in un rapporto di alternatività le tutele disciplinate dal Titolo I (Trattamenti di integrazione salariare ordinaria e straordinaria) e quelle regolate dal Titolo II (Fondi di Solidarietà)[58]. Dalla logica dell'alternatività si è passati a quella della complementarità tra i tre strumenti. In particolare:

a) la CIGO, il cui ambito di applicazione non è stato modificato dalla riforma, resta destinata a supportare datori di lavoro e lavoratori appartenenti a settori produttivi storicamente tutelati, quali quello industriale;
b) i Fondi di Solidarietà intervengono per i datori di lavoro non coperti dalla CIGO a partire anche da un solo dipendente (non più da cinque). In caso di mancata adesione dell'impresa o adeguamento dei Fondi alla nuova disciplina, opera in via residuale il FIS;
c) la CIGS, in una logica di residualità rispetto ai Fondi, riservata alle imprese con un requisito dimen-

[57] Si ricorda che tale requisito è escluso per la causale EONE della CIGO, ovvero per tutte le ipotesi di eventi non oggettivamente evitabili: mancanza di energia elettrica, incendi, crolli alluvioni, sisma, guasto ai macchinari, sospensione lavori per ordine autorità, etc.

[58] Il sistema delineato dal D.Lgs. n. 148 del 2015, infatti prevedeva che le imprese che non avevano accesso alla CIGO e alla CIGS, con mediamente più di 5 dipendenti fossero obbligate a costituire i Fondi di Solidarietà bilaterale per assicurare ai lavoratori un trattamento di integrazione salariale. Tale sistema lasciava privi di tutela i lavoratori impegnati in imprese con meno di 5 dipendenti.

sionale con più di 15 dipendenti[59], non coperte da nessuna delle tre tipologie di Fondi di Solidarietà (bilaterali, alternativi e quelli territoriali intersettoriali delle Province autonome di Trento e Bolzano) sia perché non costituiti sia per eventuale mancanza di disponibilità finanziaria degli stessi.

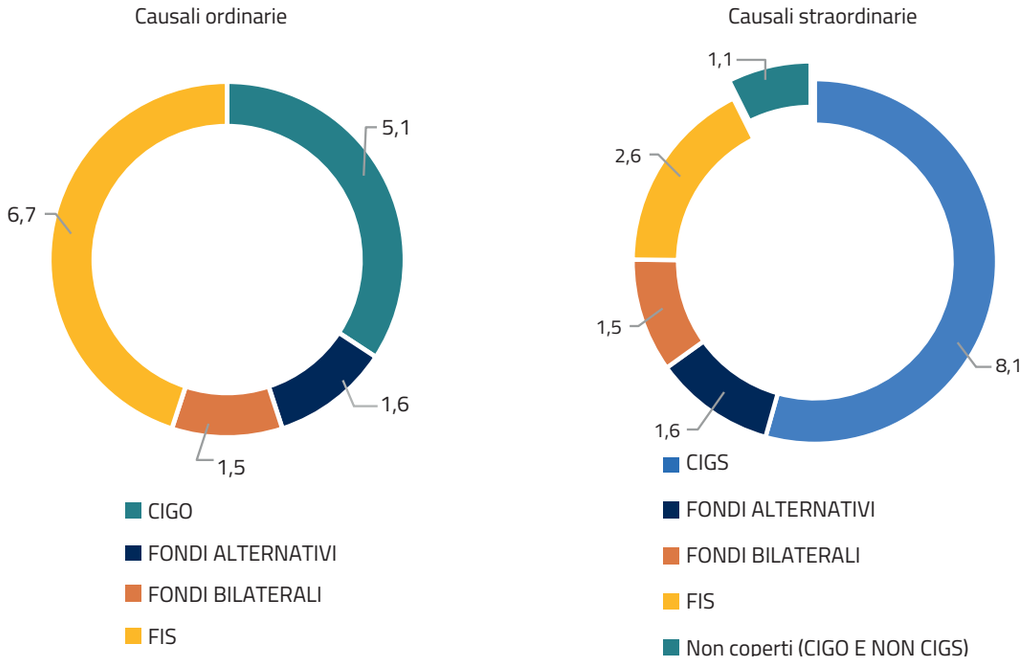
Sono di conseguenza estese le tutele della CIGS e quindi il relativo obbligo contributivo a tutte le imprese che occupano più di 15 dipendenti, indipendentemente dal settore produttivo di appartenenza, per le quali non è stato costituito un Fondo.

Il Grafico 2.9 fornisce una rappresentazione della copertura garantita da CIGO, CIGS e dai Fondi di Solidarietà bilaterali, alternativi e dal FIS, a seguito delle modifiche intervenute, differenziata per le causali ordinarie e straordinarie.

Per comprendere il grado di copertura degli strumenti in esame sono state considerate tutte le aziende che nel 2023 hanno presentato una denuncia UNIEMENS, con almeno un dipendente[60].

Si è, pertanto, proceduto a raggruppare i lavoratori assicurati CIGO, CIGS e Fondi di Solidarietà bilaterali, alternativi e dal FIS per le diverse causali ordinarie e straordinarie.

Grafico 2.9 - Numero medio lavoratori extra-agricoli per tipo di copertura delle causali di integrazioni salariali (in milioni)**. Anno 2023**



[59] Tale requisito dimensionale è escluso per le imprese del settore aereo e per i partiti e movimenti politici.

[60] Il perimetro dell'analisi è riferito a circa 1,75 milioni di matricole aziendali, per le quali si hanno circa 15 milioni di posizioni lavorative in media annua. Sono escluse da tale perimetro le imprese operanti nei seguenti settori ATECO: "Amministrazione pubblica e Difesa e assicurazione sociale obbligatoria", "Produzione di beni e servizi indifferenziati per uso proprio da parte delle famiglie e convivenze", "Organizzazioni e organismi extraterritoriali" ed analoghi codici statistici contributivi.

Per le causali straordinarie oltre un milione di lavoratori rimane escluso dalle tutele

In caso di sospensione dell'attività lavorativa per le causali ordinarie, tutti i lavoratori dipendenti risultano assicurati e, quindi, tutelati in caso di tali eventi. Dei circa 15 milioni di lavoratori dipendenti, la quota principale è coperta per le causali ordinarie dal FIS (6,7 milioni) e dalla CIGO (5,1 milioni). I Fondi bilaterali e alternativi garantiscono tutele per tali eventi ad una platea di più di 3 milioni di lavoratori[61]. Per le coperture in casi di sospensione legati a causali straordinarie, come sopra riportato, risulta chiaro l'ampliamento della copertura a carico della CIGS che tutela oltre 8 milioni di lavoratori. Mentre, infatti, per le causali ordinarie lo strumento negoziale residuale, costituito dal FIS, garantisce il sostegno per la maggioranza dei lavoratori subordinati, per le causali straordinarie è la CIGS ad adempiere a tale copertura. Il FIS, per le causali straordinarie, invece, ne assicura 2,6 milioni.

Tuttavia, come si può osservare dal Grafico 2.9 (pannello di destra), poco più di un milione di lavoratori, pari al 7% del totale, risulta coperto solo per le causali ordinarie. Si tratta in particolare di lavoratori occupati in imprese con meno di 15 dipendenti che, data la loro dimensione, sono escluse dal campo di applicazione della CIGS, ma rientrano nel campo di applicazione della CIGO e per questo sono escluse dalle coperture dei Fondi di Solidarietà bilaterali e dal FIS. Inoltre, sono comprese anche quelle imprese appartenenti ai settori che, essendo esclusi dalla CIGO per disposto normativo[62] (sport, spettacolo, aziende a partecipazione pubblica), non hanno costituito Fondi di Solidarietà e non sono tutelati dalle causali straordinarie del FIS in quanto hanno più di 15 dipendenti.

2.3.1 La Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria e la Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria: beneficiari e aspetti finanziari

Beneficiari

Nel corso del 2023, i lavoratori beneficiari di CIG[63], sia ordinaria che straordinaria, sono risultati, ogni mese, in media pari a circa 274 mila: il picco massimo si registra a maggio con 336 mila beneficiari. Anche nel 2023 il numero dei beneficiari è decisamente molto lontano dai volumi raggiunti nel momento della massima restrizione ai movimenti delle persone, con il picco ad aprile 2020 di 5 milioni di unità (Grafico 2.10). A partire da maggio 2020 si osserva un trend decrescente, che a luglio 2021 (al termine della seconda ondata pandemica e della campagna di vaccinazione) vede scendere i beneficiari al di sotto del milione. Nel corso del 2022, nonostante gli shock collegati agli eventi bellici e alla crisi energetica, il numero di beneficiari di CIG è stato in media poco meno di 290 mila unità.

---

61 È bene ricordare che restano esclusi i dirigenti, tranne nei casi in cui sono tutelati espressamente dai Fondi, come ad esempio accade per il Fondo Credito.

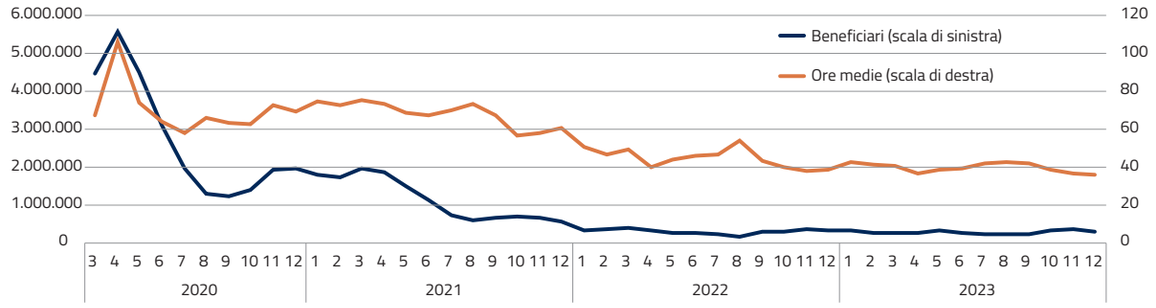
62 Si tratta, in particolare, dell'articolo 3 del decreto legislativo del Capo provvisorio dello Stato n. 869 del 1947.

63 Si fa riferimento solo agli interventi di CIGO e CIGS gestiti da INPS. Sono esclusi perciò i dipendenti delle imprese artigiane (interventi gestiti da EBNA - Ente Bilaterale Nazionale Artigianato) e i dipendenti somministrati (interventi gestiti da Forma.temp).

Anche la dinamica delle ore totali utilizzate e quella delle ore medie per beneficiario, dopo il picco di aprile 2020, è tornata a livelli ante 2020.

Relativamente alle ore medie per beneficiario si osserva che nei primi mesi del 2020 esse si attestavano su un valore superiore alle 100 ore, con una quota significativa di beneficiari "a zero ore", mentre dalla seconda metà del 2020 fino al termine del 2021 si osservano valori medi compresi tra le 60 e le 80 ore. Nel 2022 per diversi mesi si registrano valori medi vicino alle 40 ore, con picchi sopra le 50 ore. I dati relativi al 2023, con un numero medio di ore pari a 40 e un valore massimo di 42, confermano come la CIG sia ritornata a svolgere la sua ordinaria funzione di ammortizzatore per i casi di crisi temporanea di mercato e/o di ristrutturazione aziendale.

Grafico 2.10 - Cassa Integrazione Guadagni: numero di beneficiari, ore medie di integrazione salariale per beneficiario. Dati mensili. Periodo: marzo 2020 - dicembre 2023



Entrate, uscite e andamento della spesa

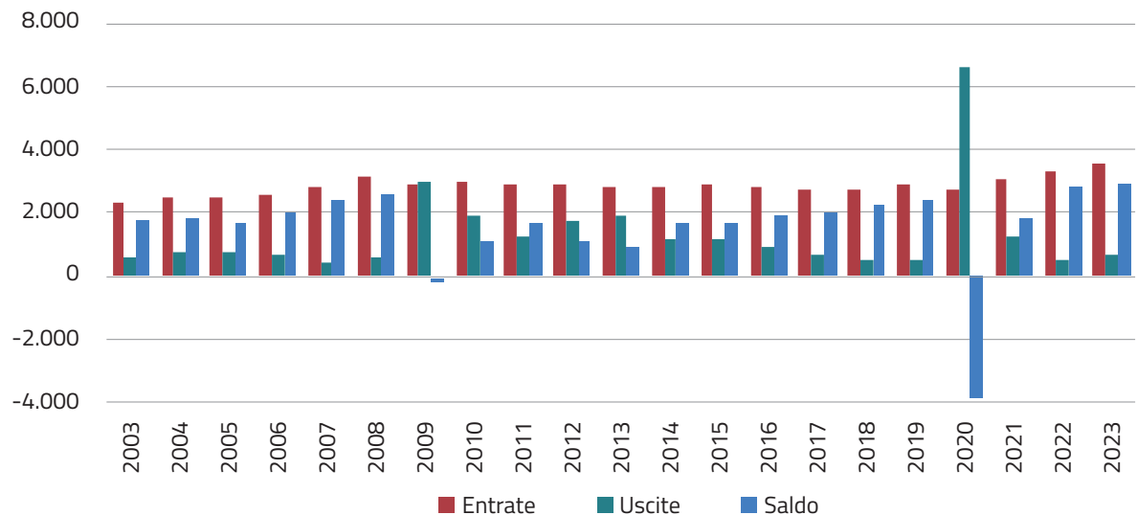
Il finanziamento delle due tipologie di integrazioni salariali, ordinaria e straordinaria, è stato innovato in minima parte dalla legge di bilancio 2022: le aliquote ordinarie sono rimaste invariate, ma il costo del lavoro è aumentato in quanto sono cresciuti i datori di lavoro tenuti all'obbligazione contributiva per tale tutela. In particolare, la contribuzione della CIGO, ridotta dal D.Lgs. n. 148 del 2015, è rimasta inalterata, mantenendo differenti aliquote a seconda del settore produttivo e del requisito dimensionale dell'impresa: le aliquote variano da un minimo del 1,7% della retribuzione imponibile ai fini previdenziali ad un massimo del 4,70%. Per la CIGS, l'aliquota è rimasta pari a 0,90%, di cui 0,30% a carico del lavoratore e 0,60% a carico del datore di lavoro.

Ulteriore fonte di finanziamento è rappresentata dal contributo addizionale, dovuto in caso di effettiva fruizione dell'ammortizzatore, anche questo rivisto dal D.Lgs. n. 148 del 2015. Tale contributo deve essere versato a partire dal periodo di paga successivo al provvedimento di concessione dell'integrazione salariale, sia per le causali ordinarie che straordinarie, e ha un valore incrementale in funzione della durata del beneficio fruito fissato in tre scaglioni: 9%, 12% e 15% della retribuzione che sarebbe spettata al lavoratore per le ore di lavoro non prestate, rispettivamente fino a 52 settimane, da 53 a 104 e oltre 104. Tale forma di compartecipazione al costo del trattamento mira a responsabilizzare le imprese nell'uso delle risorse, disincentivando un eventuale utilizzo eccessivo e opportunistico.

In relazione al contributo addizionale, la legge di bilancio 2022 ha rafforzato il meccanismo di *"experience rating":* a partire dal 2025 l'aliquota del contributo addizionale si ridurrà in applicazione della logica assicurativa del bonus malus a seconda del maggiore o minore utilizzo. È prevista, infatti, per le imprese che non abbiano usufruito di trattamenti di integrazione salariale per almeno 24 mesi successivi al termine dell'ultimo periodo di fruizione, una riduzione delle prime due aliquote (da 9% a 6% e dal 12% al 9%).

Nel Grafico 2.11 sono riportate le entrate contributive complessive per la CIGO, nonché le uscite per le prestazioni, comprensive della contribuzione figurativa, per il periodo 2003-2023. Si osserva un avanzo costante, eccetto che nel 2009 e nel 2020, anni di shock economici. Negli ultimi due anni, l'avanzo è aumentato attestandosi intorno ai 3 miliardi di euro.

Grafico 2.11 - Andamento delle entrate, uscite* e saldo della Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO). Periodo 2003-2023 (importi in milioni di euro)



* *Comprensive della contribuzione figurativa.*
Nota: i valori indicati si riferiscono alla competenza economica.

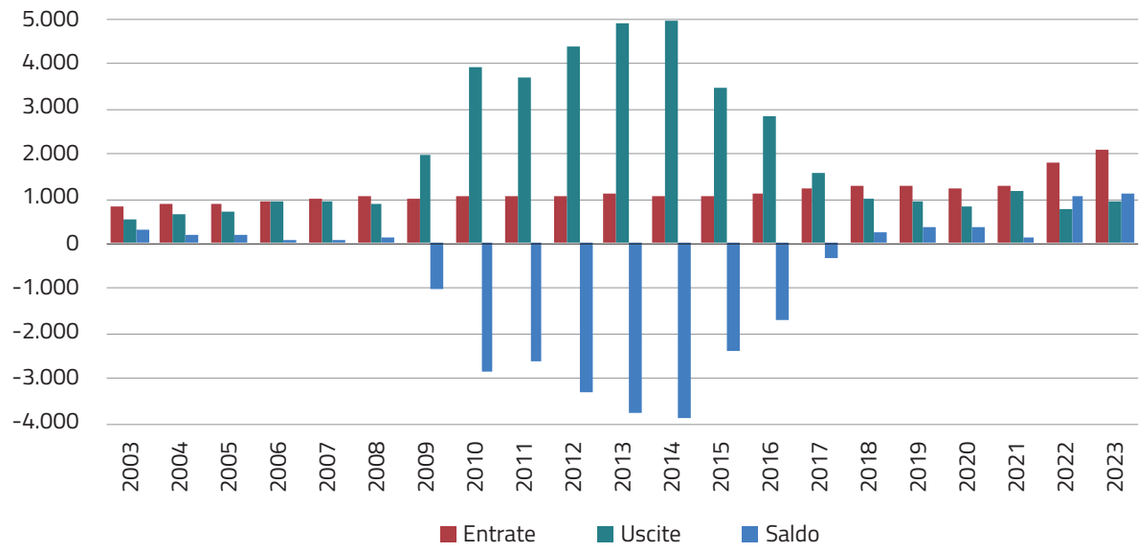
Nel Grafico 2.12, invece, sono rappresentate le entrate contributive e le uscite per le prestazioni, con il relativo saldo della CIGS, sempre con riferimento al periodo 2003-2023. Fino al 2008, le entrate, pari a circa 1 miliardo di euro, erano sempre risultate superiori alle uscite determinando un saldo positivo.

Dal 2009 al 2017, le uscite per prestazioni, compresa la contribuzione figurativa hanno di gran lunga superato le entrate contributive. In concomitanza con i diversi shock economici, si evidenzia un saldo negativo, pari in media a più di 2 miliardi. Per una corretta lettura delle uscite per prestazioni, si precisa che sono considerate anche quelle per la Cassa integrazione in deroga che, a partire dal 2008, hanno costituito parte rilevante della spesa in esame. Nel 2008, anno di incremento dell'utilizzo di tale prestazione, per garantire una platea di imprese e lavoratori non coperti o parzialmente

coperti dagli strumenti vigenti di fronte alla crisi *subprime*, la spesa per la CIG in deroga costituiva il 28% del totale della spesa per le integrazioni salariali straordinarie. Nel biennio 2011-2012, tali percentuali raggiungevano valori piuttosto elevati pari al 50%-52%. A partire dal 2013, le percentuali decrescono in ragione della previsione della legge n. 92 del 2012 che stabilisce un profilo decrescente per il rifinanziamento degli ammortizzatori sociali in deroga fino all'anno 2016. Tale scelta è motivata da uno scopo ben preciso: assicurare una graduale transizione verso il regime delineato dalla riforma Fornero degli ammortizzatori sociali, assicurando la gestione delle situazioni derivanti dal perdurare dello stato di debolezza dei livelli produttivi del Paese. Ulteriori rifinanziamenti sono stati assicurati da interventi normativi successivi, ma mantenendo il profilo decrescente: nel 2018, le uscite per CIGS in deroga rappresentavano il 3% del totale, con un nuovo picco durante la pandemia (11%) per azzerarsi dal 2022, in ragione dell'abrogazione prevista dalla legge di bilancio dello stesso anno. Si noti che a partire dal 2018, la riduzione della spesa potrebbe essere stata causata anche dall'esclusione, prevista dalla riforma Fornero (inizialmente dal 2016 e poi slittata al 2018), della possibilità di chiedere la CIGS per la causale di cessazione dell'attività[64].

I saldi della CIGO sono generalmente in attivo, mentre quelli della CIGS risentono del ciclo economico

Grafico 2.12 - Andamento delle entrate, uscite* e saldo della Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS). Periodo 2003-2023 (importi in milioni di euro)



* *Comprensive della contribuzione figurativa.*
Nota: i valori indicati si riferiscono alla competenza economica.

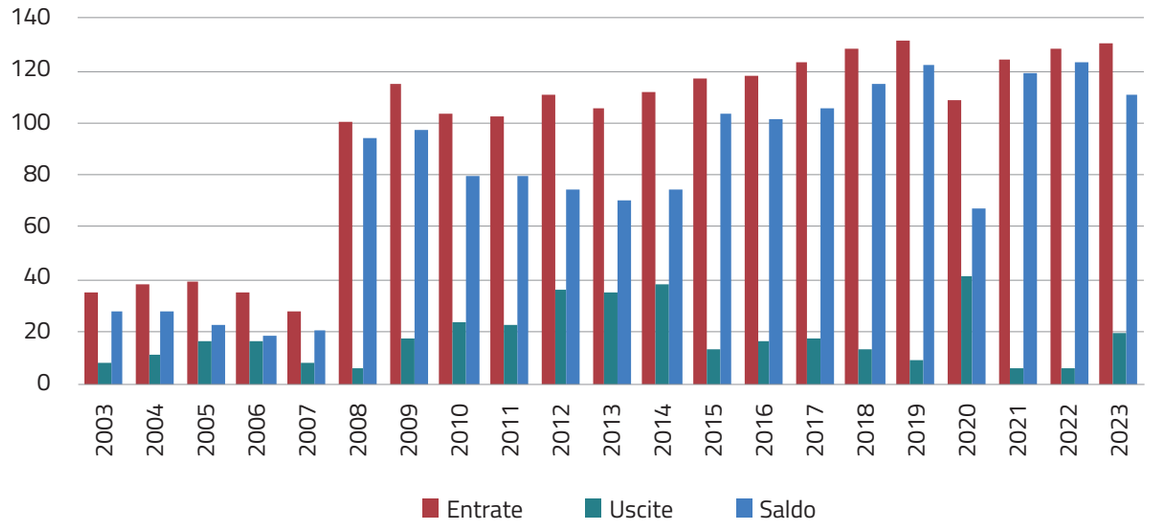
[64] Tale esclusione è coerente con le conclusioni raggiunte dalla letteratura sull'argomento secondo cui nei casi in cui i livelli occupazionali non possano essere ragionevolmente preservati è più efficiente assicurare il reddito dei lavoratori con sussidi di disoccupazione e al tempo stesso indirizzarli verso politiche attive che ne possano garantire la ricollocazione nel sistema produttivo.

2.3.2 La Cassa Integrazione Salariale per gli Operai Agricoli (CISOA)

Per completare il quadro delle tutele per la disoccupazione parziale, si analizza un ulteriore trattamento di integrazione salariale, la Cassa Integrazione Salariale per gli Operai dell'Agricoltura (CISOA). Introdotta nel 1972 dalla legge n. 457 e successivamente modificata nel 1991 ad opera della legge n. 223, essa tutela i lavoratori agricoli con contratto di lavoro a tempo indeterminato, sospesi temporaneamente per intemperie stagionali, fenomeni infettivi o parassitari, per siccità, per perdita significativa del prodotto, o per riconversione e ristrutturazione aziendale, oltre che per cause non imputabili al datore di lavoro o al lavoratore[65].

Anche tale integrazione, la cui disciplina in analogia a quanto precisato in tema di disoccupazione agricola rispecchia la peculiarità del settore, è stata oggetto di modifiche da parte della legge di bilancio 2022. In particolare, è stato ampliato l'ambito di applicazione anche ai lavoratori dipendenti imbarcati su navi adibite alla pesca marittima, nonché in acque interne e lagunari e agli armatori e proprietari armatori, imbarcati sulla nave dagli stessi gestita.

Grafico 2.13 - Andamento delle entrate, uscite* e saldo della Cassa Integrazione Speciale Operai Agricoli (CISOA). Periodo 2003-2023 (importi in milioni di euro)



* *Comprensive della contribuzione figurativa.*
Nota: i valori indicati si riferiscono alla competenza economica.

[65] Destinatari della prestazione sono i lavoratori agricoli (quadri, impiegati e operai) assunti con contratto a tempo indeterminato, nonché gli apprendisti di cui all'articolo 2 del D.lgs n. 148 del2015, che abbiano effettuato almeno 181 giornate lavorative presso la stessa azienda e i soci di cooperative agricole che prestano attività retribuita come dipendenti e quindi inseriti negli elenchi nominativi dei lavoratori agricoli, con previsione dell'instaurazione con la cooperativa di un rapporto di lavoro con previsione di almeno 181 giornate lavorative annue retribuite. Alla disciplina della CISOA sono interessate le aziende esercenti attività, anche in forma associata, di natura agricola e cioè che esercitano un'attività diretta alla coltivazione del fondo, alla silvicoltura, all'allevamento degli animali e attività connesse, ovvero quelle dirette alla trasformazione e all'alienazione dei prodotti agricoli, quando rientrano nel normale esercizio dell'agricoltura. La misura è pari all'80% della retribuzione media giornaliera nel mese precedente a quello in cui si è verificata la sospensione. Anche per la CISOA si applica l'unico massimale, fatta eccezione ai casi in cui i trattamenti sono concessi per intemperie stagionali (art. 18, d.lgs n.148 del 2015, comma 2).

L'andamento delle entrate e delle uscite per prestazioni, comprese quelle per la contribuzione figurativa, relative alla CISOA negli anni dal 2003 al 2023 (Grafico 2.13) determina un costante saldo positivo, pari a una media di 78 milioni di euro. L'entità contenuta delle uscite è motivata anche dalla breve durata del trattamento. La durata massima del trattamento è, infatti, pari a 90 giornate nell'anno solare o in un periodo di 12 mesi diverso dall'anno solare[66].

Le entrate, crescenti dal 2021 in ragione anche dell'ampliamento delle platee dei destinatari, sono alimentate dal versamento della contribuzione ordinaria pari a 1,50% dell'imponibile contributivo.

2.4 I FONDI DI SOLIDARIETÀ: BILATERALI, ALTERNATIVI E IL FONDO DI INTEGRAZIONE SALARIALE

La riforma della legge di bilancio 2022 ha, dunque, attribuito un ruolo centrale al welfare negoziale, in funzione di complementarità delle tutele dei lavoratori in caso di sospensione dell'attività lavorativa, ampliando la protezione a favore di tutti i lavoratori subordinati, compresi quelli occupati in contesti di microimprenditorialità. I Fondi tradizionalmente si differenziano tra Fondi di Solidarietà bilaterali (articolo 26 del D.Lgs. n.148 del 2015) e quelli alternativi (articolo 27 del D.Lgs. n. 148 del 2015 ossia artigianato e somministrati)[67].

I Fondi di solidarietà e il FIS si caratterizzano per differenti prestazioni e fonti di finanziamento in ragione del settore

Infine, c'è il FIS, in sostituzione a partire dal 1° gennaio 2016 del Fondo di Solidarietà residuale, istituito presso l'INPS, che a decorrere dal 2022 tutela anche i datori di lavoro che occupano almeno 1 dipendente, non rientranti nell'ambito di applicazione della CIGO e non destinatari delle tutele garantite dai Fondi di Solidarietà. Inoltre, sono soggette alla disciplina del FIS, anche le imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale e società da questa derivate, nonché le imprese del sistema aeroportuale. Con la legge di bilancio 2022 il paradigma che aveva ispirato la loro introduzione e funzione è stato ribaltato. Infatti, le riforme precedenti avevano individuato i Fondi come uno strumento categoriale, con ricorso al finanziamento mutualistico, che operavano in via residuale rispetto alla CIGO/CIGS a tutela di tutte quelle aziende operanti in settori produttivi nei quali lo Stato non riesce ad intervenire per garantire le tutele dell'articolo 38 della Costituzione. I Fondi diventano elementi strutturali del sistema previdenziale tesi a garantire tutele in via prioritaria rispetto alla CIGS per tutti i lavoratori senza distinzioni settoriali o classi dimensionali.

---

66 Rispettivamente qualora l'inizio o la cessazione del rapporto di lavoro a tempo indeterminato sia avvenuta nel corso dell'anno solare ovvero quando il requisito non sia stato raggiunto nell'anno solare per motivi non imputabili al lavoratore o al datore di lavoro (ad es: causa infortunio, malattia, assenza obbligatoria per maternità).

67 Sono stati istituzionalizzati prima dalla Legge Fornero e poi modificati nell'ambito delle riforme del Jobs Act. I Fondi cosiddetti "inpsizzati" istituiti presso l'INPS, con decreti del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, di concerto con il Ministro dell'economia e delle finanze, adottati sulla base degli accordi e contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali, costituiscono gestioni dell'INPS e godono di autonomia gestionale, finanziaria e patrimoniale. I Fondi "non inpsizzati" non costituiscono gestioni INPS.

I Fondi devono, dunque, garantire tutela a sostegno del reddito, per le causali ordinarie e straordinarie, attraverso l'erogazione dell'assegno di integrazione salariale il cui importo e durata devono essere almeno pari al trattamento di integrazione salariale, modulato in ragione della soglia dimensionale dell'impresa e della causale invocata, con durata massima complessiva di 24 mesi nel quinquennio mobile, salvo le eccezioni normativamente previste.

I Fondi, tuttavia, non assolvono solo finalità di sostegno del reddito: sono strumenti anche di politica attiva in quanto possono contribuire al finanziamento di programmi formativi nonché di accompagnamento all'esodo collocandosi nel quadro dei processi connessi alla staffetta generazionale[68].

Nella Tabella 2.9 si riporta un prospetto riepilogativo del sistema di funzionamento e finanziamento dei Fondi bilaterali, di cui all'articolo 26 del D.Lgs. n. 148 del 2015, dal quale si evince la notevole variabilità delle regole sia di finanziamento che di durata e importo.

Tabella 2.9 - Sistema delle prestazioni e fonti di finanziamento dei Fondi di Solidarietà bilaterale. Anno 2023

FONDO	Aliquota contributo ordinario	Aliquota contributo addizionale	Prestazione	Misura Della Prestazione	Durata Della prestazione
	% della retribuzione imponibile previd.	% della retribuzione imp. persa			
Fondo FIS	0,5%≤5 dip 0,8%>5 dip	4% (*)	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 13 sett. nel biennio mobile <5 dip max 26 sett. nel biennio mobile >5 dip
Credito	0,20%	1,50%	assegno di integrazione salariale	60% della retribuzione media mensile (***)	max 12 mesi nel biennio mobile
Credito cooperativo	0,36%	1,50%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 12 mesi nel biennio mobile
Imprese assicuratrici	0,30%	1,50%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 12 mesi nel biennio mobile

[68] Ai sensi dell'articolo 26 del D.Lgs. n. 148 del 2015, i Fondi possono erogare anche assegno straordinario per il sostegno al reddito nel quadro dei processi di agevolazione all'esodo. Si ricorda che tale prestazione, prevista ad esempio dal Fondo del Credito cooperativo ed ordinario, è erogata dall'INPS per conto del Fondo Stesso e accompagna il lavoratore al raggiungimento dei requisiti pensionistici ordinari per una durata massima di cinque/sette anni.

FONDO	Aliquota contributo ordinario	Aliquota contributo addizionale	Prestazione	Misura Della Prestazione	Durata Della prestazione
	% della retribuzione imponibile previd.	% della retribuzione imp. persa			
Solimare	0,30%	1,50%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 12 mesi nel biennio mobile
Aziende del settore ormeggiatori e barcaioli porti italiani	0,30%	1,50%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 12 mesi nel biennio mobile
Aziende di trasporto pubblico	0,50%	1,5%/4%/9%/12% (****)	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 13 sett. nel biennio mobile <5 dip max 26 sett. nel biennio mobile >5 dip
Gruppo Ferrovie dello Stato Italiane	0,20%	1,50%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 12 mesi nel biennio mobile
Trento	0,5%≤5 dip 5 dip<0,8%≤15 dip 0,9%>15	4%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 12 mesi nel biennio mobile
Bolzano	0,5%≤5 dip 0,8%>5 dip	4%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 26 settimane nel biennio obile
Gruppo Poste Italiane S.p.A.	0,50%	1,50%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 12 mesi nel biennio mobile
Servizio della riscossione dei tributi erariali	0,30%	1,50%	assegno di integrazione salariale	60% della retribuzione media mensile (***)	max 12 mesi nel biennio mobile
Fondo Trasporto Aereo	0,50%	non dovuto	assegno integrativo dell prestazione di CIGS	top up rispetto al tetto della CIGS	legata alla prestazione CIGS

FONDO	Aliquota contributo ordinario	Aliquota contributo addizionale	Prestazione	Misura Della Prestazione	Durata Della prestazione
	% della retribuzione imponibile previd.	% della retribuzione imp. persa			
Servizi ambientali	0,45%≤15 dip 0,65%>15 dip	1,50%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 13 sett. nel biennio mobile <5 dip max 26 sett. nel biennio mobile >5 dip
Attività professionali	0,45%≤5 dip 0,65%>5 dip	4%	assegno di integrazione salariale	integrazione salariale (**)	max 12 mesi nel biennio mobile

* *A decorrere dal 1° gennaio 2025, l'aliquota del contributo addizionale del 4% si riduce in misura pari al 40% - attestandosi, così al 2,4% - per i datori di lavoro che, nel semestre precedente, abbiano occupato mediamente fino a 5 dipendenti e che non abbiano fatto richiesta di assegno di integrazione salariale per almeno 24 mesi, a decorrere dal termine del periodo di fruizione del trattamento.*

** *La prestazione è pari (come per la CIG) all'80% della retribuzione media mensile con il limite di 1.244,36 (anno 2023).*

*** *La prestazione media mensile è ottenuta secondo i seguenti criteri (solo se più favorevoli rispetto alla prestazione di CIG) (anno 2023):*
- se la retribuzione media mensile è < di 2.406,02 euro allora la prestazione è pari al 60% della retribuzione media mensile con il limite di 1.306,75 euro;
- se la retribuzione media mensile è compresa tra 2.406,02 e 3.803,33 euro la prestazione è pari al 60% della retribuzione media mensile con il limite di 1.506,19 euro;
- se la retribuzione media mensile è > di 3.803,33 euro la prestazione è pari al 60% della retribuzione media mensile con il limite di 1.902,81 euro.

**** *Per le richieste di prestazioni il cui importo risulti complessivamente, anche in prima istanza, non superiore di 4 volte il contributo ordinario dovuto dall'azienda richiedente nell'anno precedente alla richiesta: contributo addizionale richiesto 1,5%; superiore a 4 volte: 4%; superiore a 5 volte: 9% e superiore a 6 volte: 12%.*

Una peculiarità della disciplina dei Fondi è dettata dal principio dell'autosufficienza finanziaria: è previsto il rispetto del principio dell'obbligo del pareggio di bilancio, che comporta l'espresso divieto di erogare prestazioni in carenza di disponibilità ovvero solo previa costituzione di specifiche riserve finanziarie. Dal punto di vista finanziario è, quindi, escluso qualsiasi intervento a carico della fiscalità generale. Tutti gli interventi a carico dei Fondi, infatti, sono concessi previa costituzione di specifiche riserve finanziarie ed entro i limiti delle risorse acquisite. Per garantire un'equa distribuzione delle risorse, è previsto il tetto aziendale.

Ciascun datore di lavoro può accedere alle prestazioni in proporzione alla contribuzione dovuta in un determinato arco temporale e tenendo conto delle prestazioni già deliberate e degli oneri di gestione del Fondo stesso, secondo determinati criteri di proporzionalità. Tale principio sull'autosufficienza finanziaria vincola non solo il quantum della tutela che, in base alla legge di bilancio 2022, non può essere inferiore all'importo della integrazione salariale, ma anche l'effettiva erogazione della prestazione in caso di insufficienza di copertura finanziaria. In questi casi, infatti, il principio di automaticità delle prestazioni di cui all'articolo 2216 del c.c. trova una parziale applicazione in ragione del vincolo del tetto aziendale. Tuttavia, per il FIS è stata abrogata la previsione in base alla quale le prestazioni dovevano essere garantite entro l'importo pari a 10 volte l'ammontare dei contributi ordinari dovuti dal datore di lavoro.

Nella Tabella 2.10 sono riportati alcuni dati quantitativi dei Fondi di Solidarietà bilaterali e del FIS, riferiti all'anno 2023: numero medio di iscritti, contributi versati, importo delle prestazioni erogate, comprensive della contribuzione correlata e patrimonio totale netto[69].

Tabella 2.10 - Fondi Solidarietà: iscritti, contributi, prestazioni e patrimonio netto. Anno 2023
(importi in milioni di euro - sono escluse le prestazioni straordinarie)

Fondo	Numero medio iscritti	Contributi	Prestazioni (compr. correlata)	TOTALE patrimonio netto al 31.12.2023
Assicurativi	49.400	7,48	0,06	**57,80**
Attività professionali	461.400	39,27	4,33	**104,51**
Bolzano	85.200	11,27	0,80	**44,70**
Credito	271.400	29,61	0,15	**146,56**
Credito cooperativo	37.400	6,71	0,45	**87,55**
Ferrovie	63.800	4,47	0,00	**14,87**
FIS	6.718.100	1.098,72	85,29	**4.866,66**
Ormeggiatori	900	0,18	0,00	**0,48**
Poste	126.000	16,00	65,34	**27,94**
Servizi ambientali	93.900	18,21	0,23	**60,27**
Solimare	33.600	3,80	0,64	**23,20**
Trasporto aereo	49.600	7,67	119,66	**1.201,35**
Trasporto pubblico	110.500	18,02	0,31	**122,01**
Trentino	70.200	6,75	0,20	**35,35**
Tributi erariali	7.900	1,03	0,00	**8,22**
TOTALE	**8.179.300**	**1.269,19**	**277,46**	**6.801,46**

Nota: Il Fondo TRIS non distribuisce prestazioni ordinarie, il fondo Filiera delle telecomunicazioni (TLC) non era operativo nel 2023.

Tutti i Fondi registrano un patrimonio netto ampiamente positivo. Il Fondo Trasporto Aereo, la cui sostenibilità è assicurata da fonti di finanziamento anche esterne (contributo di 3 euro per ogni biglietto aereo), è il più ricco. Nel 2023, tale Fondo registra uscite per prestazioni più elevate degli altri proprio in ragione della speciale finalità che assolve: eroga solo prestazioni integrative dei trattamenti previsti in caso di sospensione o cessazione dell'attività lavorativa, non essendo un Fondo di Solidarietà istituito e operante ai sensi dei commi 1 e 2 dell'articolo 26 del D.Lgs. n. 148 del 2015.

[69] I dati riportati nella Tabella 2.10 vanno letti tenendo conto della vigenza per il primo semestre 2023 del periodo transitorio di adeguamento dei Fondi preesistenti la legge di bilancio 2022 alla nuova normativa. Tali Fondi si sarebbero dovuti adeguare entro il 30 dicembre 2022, termine poi prorogato al 30 giugno 2023. In mancanza di adeguamento, i datori di lavoro del relativo settore sono confluiti, a decorrere dal 1° luglio 2023, nel Fondo di Integrazione Salariale, al quale sono trasferiti i contributi già versati o comunque dovuti dai datori di lavoro medesimi.

Il FIS risulta essere il più popoloso per aver attratto le imprese dei Fondi non adeguati a seguito della riforma del 2021. Si ricorda, infatti, che sono stati temporaneamente attratti al FIS, fino alla data di adeguamento, prorogata al 30 giugno 2023, anche i lavoratori dipendenti da imprese che operavano nei settori coperti dai Fondi già costituiti alla data del 31 dicembre 2021, ma che occupavano un numero di addetti inferiore a quello stabilito dai singoli decreti istitutivi[70].

Il FIS non è solo il più popoloso ma anche il più ricco, in quanto mostra un elevato avanzo di gestione annuale. Tale avanzo che aveva fortemente patrimonializzato il Fondo fino al 31 dicembre 2019, assicurando una dote di più di 2,2 miliardi di euro, è stato quasi azzerato nelle prime settimane di crisi economica conseguente alla pandemia. Tuttavia, gli avanzi annuali successivi alla crisi pandemica, insieme ai trasferimenti previsti nella legge di bilancio 2022, hanno determinato una nuova patrimonializzazione pari a 4,9 miliardi di euro.

2.5 ESTENSIONE DELLA PLATEA DEGLI AMMORTIZZATORI IN COSTANZA DI RAPPORTO DI LAVORO ED EFFETTIVO UTILIZZO DEI "NUOVI" ASSISTITI

Poiché la riforma degli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro, implementata con la legge di bilancio 2022, ha esteso la copertura alle imprese di piccola dimensione, è interessante chiedersi se all'estensione del sistema dei Fondi di Solidarietà (e del FIS in via residuale) a questa tipologia di imprese abbia corrisposto un incremento nell'effettivo utilizzo. Ciò anche in considerazione del fatto che la quota di questa tipologia di imprese nel mercato del lavoro italiano è rilevante: in termini di numero di dipendenti *full time equivalent* (parametro usato dalla riforma per il calcolo della dimensione di impresa) circa il 75% delle imprese italiane (3 imprese su 4) ha meno di 5 dipendenti; inoltre, tale tipologia di imprese assorbe più del 20% dell'occupazione totale.

La mancata copertura delle imprese sotto i cinque dipendenti prima della riforma del 2022 era in parte motivata dal fatto che tali imprese potevano essere scarsamente interessate a pagare un'aliquota di finanziamento per un sistema di ammortizzatori in costanza di rapporto di lavoro. Proprio per tener conto di un possibile minor utilizzo, il legislatore ha ritenuto opportuno applicare alle imprese con meno di 5 dipendenti una aliquota inferiore e pari allo 0,50%, piuttosto che allo 0,80% previsto per le imprese più grandi.

Per esplorare l'effetto della riforma sull'effettivo uso del Fondo di Solidarietà e del FIS da parte delle piccole imprese, è opportuno analizzare la discontinuità della soglia dei 5 dipendenti che è stata

[70] Tra i Fondi bilaterali già costituti alla data del 31 dicembre 2021 alcuni erano già conformi alle nuove previsioni come il Fondo delle Imprese assicuratrici, quello del Gruppo Poste Italiane, del Credito Cooperativo e del Credito, delle Ferrovie. Altri invece, si sarebbero dovuti adeguare entro la data del 30 giugno 2023, perché garantivano tutele inferiori rispetto alle nuove previsioni o escludevano i lavoratori di imprese con meno di 5 dipendenti. Tra questi si ricordano i Fondi: Solimare, Trasporto Pubblico, Bolzano, Servizi ambientali, Servizio delle riscossioni dei tributi erariali, Ormeggiatori e barcaioli. Tali Fondi si sono tutti adeguati, anche se con decorrenze successive alla data del 30 giugno 2023. Invece, alla data di redazione del presente Rapporto, debbono ancora adeguarsi il Fondo di Solidarietà del Trentino e quello per le attività professionali. Con decorrenza gennaio 2024 sono stati istituiti due nuovi Fondi: il Fondo per la filiera delle telecomunicazioni e il Fondo TRIS.

modificata dalla riforma. Prima del 2022, il Fondo di Solidarietà ed il FIS potevano essere usati per le imprese sopra i 5 dipendenti, mentre la riforma ha abbassato questo limite a 1. Ciò permette di comparare imprese simili, sopra e sotto la soglia, caratterizzate da analoghe strutture organizzative e produttive altrettanto simili, e valutare se nei dintorni della soglia si osserva nel post-riforma una discontinuità di utilizzo. Nel caso in cui si osservasse una discontinuità alla soglia dei 5 dipendenti, con tassi di utilizzo decisamente inferiori a sinistra della stessa, le spiegazioni potrebbero essere diverse. Da una parte, si potrebbe ipotizzare che per ragioni organizzative e produttive, le imprese piccole siano scarsamente interessate a questa tipologia di ammortizzatore. D'altra parte, il minor utilizzo potrebbe derivare dal fatto che è necessario del tempo affinché le piccole imprese comprendano pienamente i risvolti della riforma e decidano di utilizzarla (ad esempio, tra le piccole imprese le innovazioni legislative sono principalmente diffuse dai consulenti del lavoro e dai commercialisti e tale processo di diffusione delle informazioni potrebbe richiedere tempo). A tal fine sarà opportuno osservare il comportamento post-riforma per un periodo sufficientemente lungo.

Di seguito si utilizzerà il tasso di utilizzo (dapprima del FIS e successivamente del Fondo di Solidarietà), definito come il rapporto tra il numero dei beneficiari e il numero degli assicurati nel triennio 2021-2023.

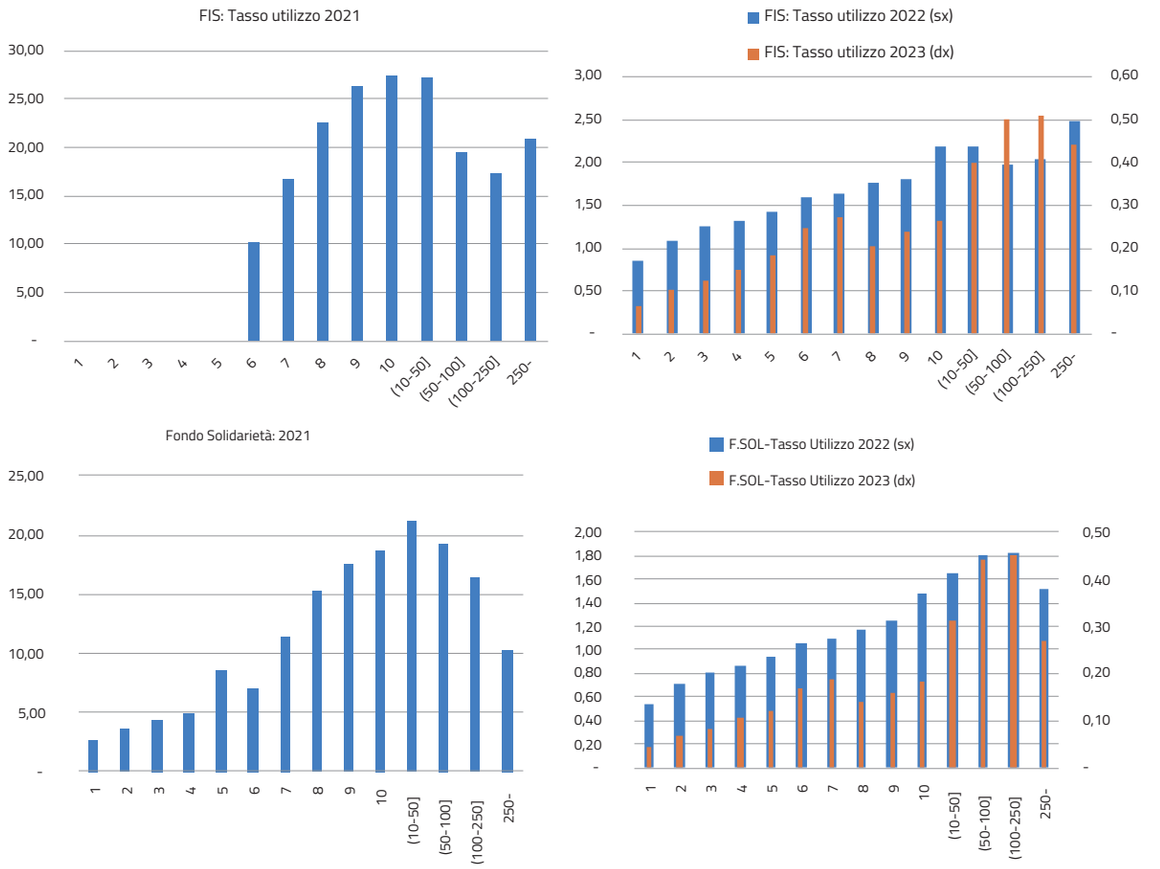
È interessante notare che nel triennio considerato il tasso di utilizzo varia in modo sostanziale in relazione alla congiuntura economica: nel 2021 il tasso di utilizzo è molto elevato, a causa della fase conclusiva della crisi pandemica, nel 2022 vi è comunque un uso sostenuto anche per via della crisi energetica e dell'incertezza dovuta alla guerra in Ucraina, nel 2023 invece l'utilizzo è decisamente più contenuto. Pertanto, si potranno confrontare i livelli di utilizzo fra imprese di diverse classi dimensionali soltanto all'interno dello stesso anno di riferimento.

L'estensione delle tutele offerte dai Fondi di Solidarietà alle imprese con anche solo un dipendente non ha visto un sostanziale utilizzo dello strumento

Il Grafico 2.14 mostra nelle due figure in alto la variazione del tasso di utilizzo del FIS per il periodo pre-riforma (per l'anno 2021) e il periodo post-riforma (i valori per il 2022 sull'asse di sinistra, per il 2023 sull'asse di destra). Per quanto riguarda il 2021, in coerenza con le disposizioni di legge, non si osservano beneficiari tra le imprese con meno di 5 dipendenti. Per le imprese con un numero di dipendenti tra 6 e 10 il tasso di utilizzo aumenta al 10% (un valore simile si riscontra per quelle con fino a 50 dipendenti), mentre per le imprese con dimensione sopra i 50 dipendenti il tasso di utilizzo si attesta intorno al 20% (il tasso medio di utilizzo relativo al totale delle imprese è di circa il 22%). Il Grafico a destra mostra la situazione post-riforma. Per il 2022, dove il tasso di utilizzo medio è del 2%, si può notare come anche le imprese molto piccole utilizzano il FIS, e fra la classe dimensionale con 1 e 10 dipendenti il tasso di utilizzo aumenta monotonicamente rispetto alla dimensione, senza particolari salti intorno alla soglia dei cinque dipendenti.

Il tasso di adesione medio è ancora minore nel 2023, pari a circa lo 0,4%, e, nonostante la minore numerosità, si osserva anche in questo caso un aumento monotono rispetto alla dimensione di impresa, almeno fino agli 8 dipendenti. Neanche in questo caso si osservano salti intorno alla soglia dei 5 dipendenti.

Grafico 2.14 - Tasso di utilizzo per il Fondo di Integrazione Salariale e i Fondi di Solidarietà, prima e dopo la riforma del 2022



Si può, pertanto, sostenere che la riforma ha fatto si che l'utilizzo dell'ammortizzatore si sia esteso effettivamente anche alle imprese di piccola dimensione, senza particolari discontinuità intorno alla soglia dei 5 dipendenti. Dalla nostra analisi emerge chiaramente come la dimensione di impresa sia una delle determinanti dell'utilizzo del FIS, con un aumento monotono nel tasso di utilizzo, e conferma, quindi, che le piccole imprese, probabilmente per motivi organizzativi e produttivi, tendono ad utilizzare in misura minore il FIS. Alla luce di questi risultati, sembra giustificata una eterogeneità nell'aliquota, che è appunto minore per le piccole imprese.

Sempre nel Grafico 2.14, nelle due figure in basso, vengono riportati grafici analoghi per l'insieme dei Fondi di Solidarietà, includendo il FIS. Gli andamenti sono simili a quelli inerenti al FIS. Si osserva che nel 2021 l'incidenza per i Fondi di Solidarietà per imprese con meno di 5 dipendenti non è nulla, come per il FIS, e ciò è coerente con il fatto che alcuni fondi potevano decidere di estendere la copertura anche alle imprese sotto i 5 dipendenti. Anche in questo caso, tuttavia, l'utilizzo aumenta con la dimensione di impresa. Per il post-riforma, si osservano andamenti simili a quelli rilevati per il FIS. Si può pertanto confermare che anche nel caso dei Fondi di Solidarietà si osserva una relazione crescente tra il tasso di utilizzo e la dimensione dell'impresa, senza tuttavia discontinuità alla soglia. Vi è, quindi, un minore utilizzo per le imprese molto piccole, solo in parte compensato dalla minore

aliquota di contribuzione. Da notare, tuttavia, che a fronte della minore aliquota contributiva vi è anche una minore durata della prestazione per le imprese sotto i 5 dipendenti. In particolare, se una impresa di 4 ed una di 6 dipendenti chiedessero il massimo delle settimane associate alla prestazione (13 e 26 rispettivamente) il costo per settimana sarebbe superiore per le imprese sotto i 5 dipendenti. In taluni casi si potrebbe verificare pertanto che le imprese sotto i 5 dipendenti siano associate ad un utilizzo minore della prestazione e allo stesso tempo ad un costo per settimana usufruite maggiore.

In conclusione, occorre considerare che lo scarso utilizzo della prestazione per le piccole imprese potrebbe segnalare una inadeguatezza della copertura assicurativa, il cui effetto si manifesterebbe principalmente nell'incremento di costo del lavoro dovuto alle aliquote contributive previste e non in una copertura effettiva del rischio.

2.6 LA SPESA PER LE POLITICHE PASSIVE: UN CONFRONTO INTERNAZIONALE

Per completare il quadro della spesa per le politiche passive analizzate nei paragrafi precedenti, è utile effettuare un confronto tra i principali Paesi dell'Unione europea. Nel Grafico 2.15 è rappresentato l'andamento della spesa in rapporto al PIL per la funzione *unemployment* della banca dati ESPROSS[71] di EUROSTAT, nei principali Stati membri. Tale funzione comprende le prestazioni in denaro (al lordo dell'imposizione fiscale) o in natura erogate al verificarsi dello stato di disoccupazione[72] nei diversi Stati membri.

Come si nota dal Grafico 2.15, nel corso degli ultimi venti anni, la spesa pubblica per tale funzione in Italia è aumentata, riflettendo sia i cambiamenti legislativi che gli effetti delle diverse crisi economiche, annullando così la distanza con gli altri principali paesi europei. All'inizio degli anni Duemila, prima della crisi *subprime*, l'Italia destinava agli ammortizzatori sociali lo 0,4% del PIL, circa un quarto di quanto registrato in media nell'Unione europea, con Francia, Germania e Spagna tra l'1,9% e il 2,1%. Le crisi economiche e finanziare susseguitesi dalla seconda metà degli anni 2000, In Italia, hanno da un lato penalizzato la dinamica del PIL e dell'altro favorito un aumento della spesa pubblica per ammortizzatori sociali, anche a seguito dell'utilizzo di quelli in deroga, portandola tra 1,5 e il 2% del PIL, tra il 2013 e 2019.

Nello stesso periodo, la spesa francese era rimasta stabile intorno al 2%, quella spagnola, dopo aver superato il 3% nel 2013 in occasione della crisi dei debiti sovrani, era scesa sui livelli di quella italiana, mentre quella tedesca nel 2019 si era ridotta sotto l'1%.

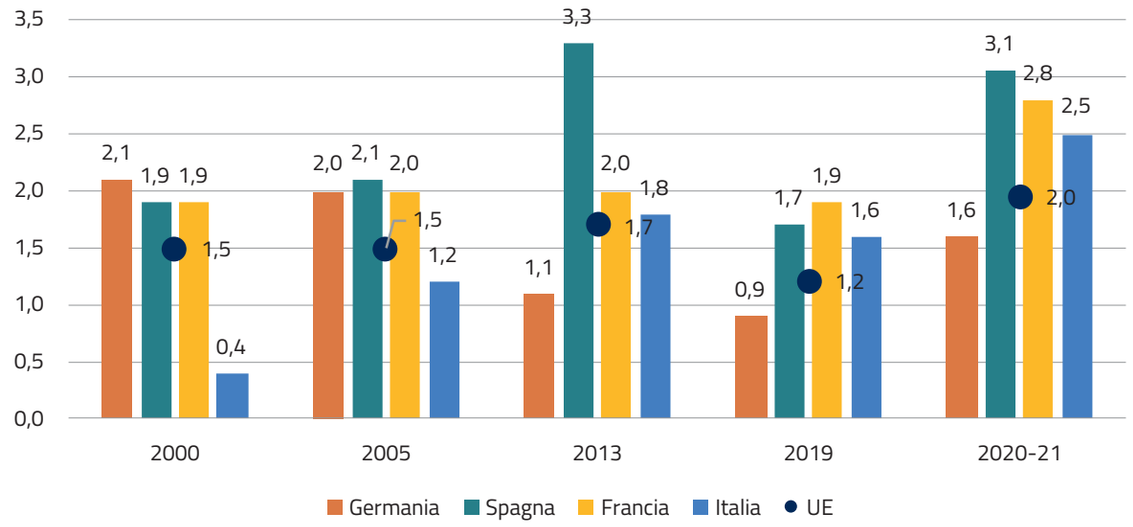
---

[71] L'European System of Integrated Social Protection Statistics (ESSPROS) è il Sistema Europeo delle statistiche integrate della protezione sociale di EUROSTAT che permette di comparare la spesa tra i diversi Stati membri in base ad otto funzioni/rischi protetti: sickness/health care, disability, old age, urvivor, family/children, unemployment, housing, social exclusion.

[72] La funzione disoccupazione include diverse voci: le Indennità di disoccupazione totale (ad es. NASpI, DIS-COLL), o parziale (ad es. CIGO, CIGS, etc.), i prepensionamenti per motivi legati al mercato del lavoro, indennità di licenziamento.

Con la crisi del 2020, in tutti e quattro i paesi considerati la spesa pubblica per gli ammortizzatori sociali è aumentata in maniera significativa. In media, nel 2020 e nel 2021, tale spesa in Italia ha raggiunto il 2,5% del PIL, in Francia e in Spagna si è attestata intorno al 3%, in Germania all'1,6%, con la media dell'Unione europea pari al 2%.

Grafico 2.15 - Andamento spesa per la funzione disoccupazione: Germania, Spagna, Francia, Italia, UE
(in % del PIL)



Fonte: EUROSTAT-ESPROSS. Tables by benefits - unemployment function.

2.7 LE POLITICHE ATTIVE

Come detto, le riforme degli ammortizzatori sociali hanno anche consolidato la relazione di subordinazione tra le politiche passive e quelle attive e rafforzato il principio della condizionalità tra sussidi e servizi per il lavoro.

Nella nostra analisi adottiamo la definizione di politiche attive del lavoro che l'EUROSTAT ha elaborato per la *Labour Market Policy* della Commissione Europea. Secondo tale classificazione, le politiche attive sono costitute da[73]:

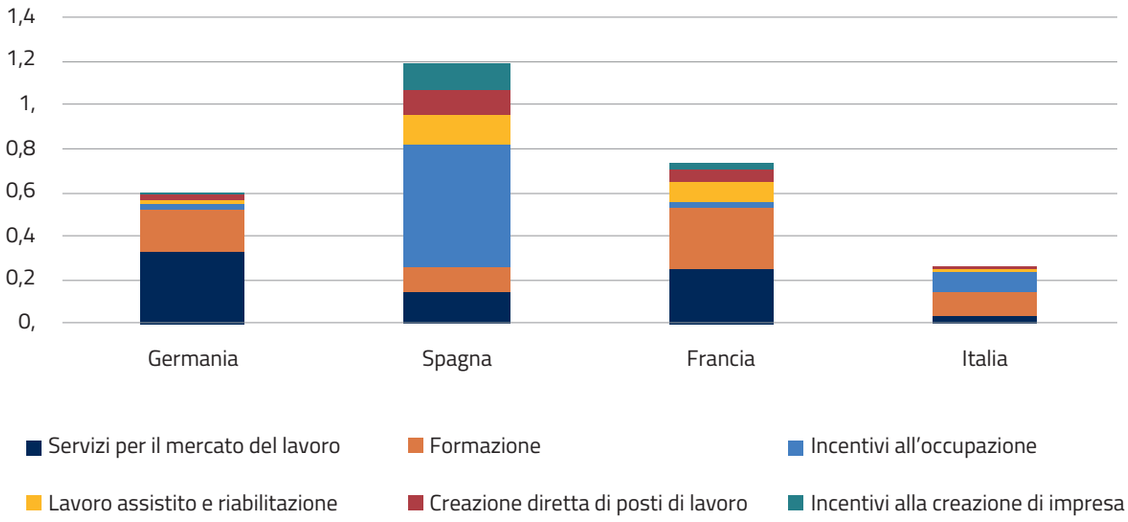
[73] Per un maggior dettaglio della classificazione si veda la metodologia 2018 del *Labour Market Policy* (LMP) della Commissione europea: https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=8126&furtherPubs=yes. Secondo tale classificazione le politiche per il mercato del lavoro sono raggruppate in tre tipologie: servizi per il mercato del lavoro, misure per il mercato del lavoro, sostegni per il mercato del lavoro. Queste macrocategorie sono poi divise in 9 sottocategorie. Le politiche attive sono costituite dalle prime due macrocategorie, corrispondenti alle prime sette sottocategorie (1. Servizi per il mercato del lavoro, 2. Formazione, 3. *Job rotation* e *job sharing* - non più utilizzata e adesso inclusa nella categoria 4, 4. Incentivi all'occupazione, 5. Lavoro assistito e riabilitazione, 6. Creazione diretta di posti di lavoro, 7. Incentivi alla creazione d'impresa). La terza macrocategoria, Sostegni per il mercato del lavoro, che comprende le ultime due sottocategorie (8. Mantenimento e sostegno del reddito extralavorativo; 9. Pensionamento anticipato), identifica le politiche passive.

a) servizi per il mercato del lavoro: tutti i servizi e le attività dei servizi pubblici per l'impiego che facilitano l'integrazione di disoccupati e persone in cerca di lavoro e assistono i datori di lavoro nel reclutamento e nella selezione del personale;
b) misure: tutti gli interventi che forniscono un sostegno temporaneo ai gruppi svantaggiati nel mercato del lavoro, promuovendo l'inserimento lavorativo, il mantenimento del posto di lavoro, la regolarizzazione delle condizioni lavorative.

Rientrano tra le politiche attive, dunque, anche gli incentivi all'occupazione, ampliamente trattati nel capitolo precedente a cui si rinvia per i necessari approfondimenti.

Il Grafico 2.16 mostra la spesa in politiche attive, secondo la definizione sopra riportata, nei principali Paesi europei.

Grafico 2.16 - Spesa per le politiche attive in Germania, Spagna, Francia e Italia. Anno 2020
(in % del PIL)



Fonte: DG-Employment - Labour Market Policy.

La spesa pubblica per le politiche attive in Italia, nonostante la spinta delle ultime riforme, a partire dagli anni 2015, risulta più contenuta di quella delle altre principali economie europee. Nell'ultimo anno disponibile, il 2020, tale spesa in Italia rappresenta lo 0,25% del PIL, mentre raggiunge valori molto più alti in Francia, Spagna e Germania, nei quali è pari rispettivamente a 0,74%, 1,19% e 0,60%. La spesa per tali voci negli Stati membri considerati è cresciuta nel tempo, eccetto che per l'Italia dove è stata sempre estremamente bassa.

La spesa italiana presenta, inoltre, differenze con riferimento alla distribuzione delle risorse tra le diverse voci di spesa. Nel 2020, ultimo anno per cui sono disponibili i dati per tutti i paesi di interesse, in Italia, circa la metà della spesa era destinata alla formazione e più di un terzo agli incentivi per l'occupazione, mentre risulta estremamente contenuto il peso del supporto per i lavoratori protetti, della creazione diretta di posti di lavoro, del sistema pubblico per l'impiego e degli incentivi per la

creazione di start-up. In Germania, più della metà della spesa, invece, è destinata al sistema pubblico per l'impiego e quasi un terzo alla formazione, in Francia queste due voci assorbono il 70% del totale, con una quota simile. In Spagna quasi il 50% della spesa è stata destinata agli incentivi per l'occupazione.

La bassa quota riservata dall'Italia ai servizi per l'impiego è una delle criticità del nostro sistema, caratterizzato da una governance multilivello, a forte vocazione pubblicistica e territorialmente decentrata, come delineato dal D.Lgs. n. 150 del 2015, a Costituzione invariata. Vi operano, infatti, diversi soggetti pubblici (dopo la soppressione dell'ANPAL[74], essi comprendono il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, le Regioni e le Province autonome e i Centri per l'impiego) e privati (le Agenzie Autorizzate)[75].

L'opzione del Jobs Act è stata quella di creare un sistema a rete per i servizi per le politiche del lavoro, salvaguardando l'autonomia dei singoli enti. Tale sistema mirava a fissare e garantire i livelli essenziali delle prestazioni (LEP), per assicurare l'omogeneità dei servizi, tipicamente caratterizzati da forti differenziazioni, su tutto il territorio nazionale, piuttosto che ricondurre ad un unico ente la gestione delle politiche attive e passive.

Strumento principale della rete dei servizi per le politiche è la previsione del sistema informativo unitario delle politiche del lavoro (di cui all'articolo 13 del D.Lgs. n. 150 del 2015). La pandemia da COVID-19 ha messo in evidenza, come già osservato, le carenze del sistema complessivo delle politiche del lavoro. Tale sistema, oltre a non garantire ai lavoratori disoccupati o a rischio di disoccupazione una tutela piena sotto il profilo delle forme di sostegno del reddito, era anche carente nel fornire servizi per l'impiego e attività di formazione efficienti in grado di supportare il lavoratore nelle fasi di transizione attraverso processi di *reskilling* e *upskilling*. Si è più volte, infatti, ricordato che i processi di trasformazione del mercato del lavoro hanno portato a rivedere l'intero sistema di sicurezza sociale per tutte le tipologie contrattuali. Sicurezza che non deve essere intesa solo come conservazione del posto di lavoro, ma anche come supporto e orientamento del cittadino al fine della piena partecipazione ed inclusione lavorativa.

Partendo da queste considerazioni, le riforme previste dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) inserite nella Missione 5 (Coesione e Inclusione), che dedica una apposita componente

[74] L'ANPAL non ha potuto concretamente attuare tutte le competenze in materia di servizi di politica attiva, attribuiti dalla riforma del Jobs Act ed è stata recentemente soppressa dal D.L. n. 75 del 2023. Le funzioni sono state trasferite al Ministero del Lavoro.

[75] Con la Riforma del Titolo V del 2001 (legge costituzionale n. 3 del 2001) è stato portato a compimento il processo di decentramento delle competenze in materia di politiche del lavoro dallo Stato alle Regioni, avviato con il decreto legislativo 23 dicembre 1997, n. 469. In base alla nuova formulazione dell'articolo 117 della Costituzione, viene attribuita allo Stato competenza legislativa esclusiva in materia di "previdenza sociale", alle Regioni la competenza residuale sulla "formazione professionale", mentre alla legislazione concorrente la "tutela e sicurezza sul lavoro". Con la storica sentenza n. 50 del 28 gennaio del 2005, la Corte di Cassazione ha stabilito che nell'ambito della tutela e sicurezza del lavoro, disciplinata dal comma 3, dell'art. 117 della Costituzione, rientra "la disciplina dei servizi per l'impiego ed in specie quella del collocamento", riconoscendo la competenza legislativa di tale materia alle Regioni nel rispetto dei livelli essenziali delle prestazioni. La "tutela e sicurezza del lavoro" non comprende, dunque, l'intero diritto del lavoro, ma la regolazione del mercato del lavoro. Spetta, invece, alla competenza esclusiva dello Stato la disciplina del rapporto di lavoro e del diritto sindacale, rientranti nella materia "ordinamento civile" nonché la "previdenza sociale", che comprende l'ambito delle politiche passive, ovvero degli ammortizzatori sociali. Con la riforma Fornero, sono state incentivate le politiche attive e di attivazione, riconosciute come livelli essenziali delle prestazioni, ed è stato rafforzato il principio della condizionalità.

alle politiche del lavoro, prevedono un ripensamento, potenziamento e modernizzazione dei servizi per l'impiego, attraverso un ulteriore piano di assunzione dei Centri per l'impiego, una riorganizzazione dei sistemi di formazione professionale, nella consapevolezza che solo rafforzando le azioni per garantire la formazione e l'occupabilità del lavoratore si può dare piena attuazione agli articoli 4, comma 1 (diritto al lavoro) e 35, comma 2 (diritto alla formazione ed elevazione professionale dei lavoratori) della Costituzione. La formazione, dunque, rappresenta la nuova sfida per colmare il sempre maggiore *skill mismatch* presente nel mercato del lavoro in Italia.

In tale contesto si collocano alcuni importanti interventi adottati nell'ultimo triennio: il Fondo Nuove Competenze[76] e il programma Garanzia di occupabilità dei lavoratori (GOL)[77], ma anche l'introduzione del SFL, che segnano un'ulteriore evoluzione della visione delle politiche attive, nel senso di accompagnamento nei processi di transizione e di presa in carico anche dei lavoratori *working poor*.

2.7.1 La condizionalità negli strumenti di sostegno al reddito

Il principio di condizionalità rafforza il legame tra politiche attive e passive

Fin dalla legge n. 223 del 1991, il meccanismo della condizionalità è stato originariamente pensato in una forma "debole", ovvero di imposizione di comportamenti passivi per il percettore di ammortizzatori sociali. A partire dal D.Lgs. n. 181 del 2000, che ha riformato i servizi per l'impiego, tale meccanismo ha iniziato ad operare ex-ante: la previsione del rilascio della dichiarazione di disponibilità al lavoro, da parte del disoccupato, per avere accesso agli strumenti di sostegno al reddito, diventa, infatti, condicio sine qua non per l'erogazione della prestazione. L'introduzione di questo tipo di condizionalità preventiva è letta come superamento della separazione tra politiche attive e passive, ormai indissolubilmente legate tra loro. Il D.Lgs. n. 150 del 2015, sempre nell'ambito della riforma del Jobs Act, ha perseguito l'obiettivo di intensificare il legame fra erogazioni di sussidi economici e comportamenti di attivazione: al soggetto protetto non deve essere garantita una tutela solo economica, ma anche un sistema di accompagnamento nel processo di riqualificazione e ricollocazione attraverso strumenti di politica attiva. In tale processo, il beneficiario della prestazione deve farsi parte attiva nella ricerca della nuova occupazione. Sono, quindi, sottoposti a meccanismi di condizionalità, accompagnati tra l'altro da regimi sanzionatori graduati dalla decurtazione alla decadenza della prestazione, non solo i beneficiari di prestazioni in caso di disoccupazione totale, ma anche quelli di integrazioni salariali nei casi di disoccupazione parziale (sospensione dell'attività lavorativa). Anche tali lavoratori, che sono a rischio di perdita del posto di lavoro, in quanto vedono ridotta o sospesa l'attività lavorativa a causa degli eventi che danno luogo alle tutele sopra richiamate, devono essere inseriti in programmi di politica attiva per favorire lo sviluppo di nuove conoscenze e competenze attraverso

---

[76] Il Fondo Nuove Competenze è stato istituito presso l'ANPAL dal decreto Rilancio (art. 88, D.L. n. 34 del 2020) con lo scopo di innalzare, attraverso intese bilaterali su rimodulazione dell'orario di lavoro e percorsi formativi, il capitale umano del lavoratore, al fine di consentire la graduale ripresa delle attività dopo l'emergenza epidemiologica. Con dotazione iniziale di 230 milioni di euro a valere sul Programma Operativo Nazionale SPAO, è stato poi prorogato di anno in anno.

[77] Il programma GOL è stato adottato nel 2021 con decreto MLPS 5 novembre 2021 come azione di riforma PNRR (Missione 5, Componente 1) per la riqualificazione dei servizi di politica attiva del lavoro. In particolare, ogni Regione e Provincia autonoma individua obiettivi da realizzare nell'ambito del Programma nazionale, al fine di predisporre percorsi personalizzati e territoriali di accompagnamento al lavoro, aggiornamento o riqualificazione in favore di categorie particolarmente svantaggiate.

la formazione, in vista della ripresa della piena attività lavorativa o di una diversa ricollocazione e reinserimento. Da ultimo si ricorda che anche l'erogazione delle misure più recenti, quali l'ISCRO, è accompagnata dalla partecipazione da parte dei beneficiari della prestazione a percorsi di aggiornamento professionale.

Il meccanismo della condizionalità è stato oggetto di modifiche dalla legge di bilancio 2022 che ha ancora più razionalizzato la disciplina nei casi di disoccupazione parziale, restringendo l'ambito soggettivo di applicazione del meccanismo in parola solo ai beneficiari di CIGS, potenzialmente interessati da processi di esubero, rispetto ai lavoratori sospesi per causali CIGO, con prospettive di riprese occupazionali certe. In particolare, i beneficiari di CIGS sono obbligati a partecipare a iniziative di formazione o riqualificazione professionale, al fine di mantenere o sviluppare le competenze in vista della ripresa dell'attività lavorativa o di ricollocazione. Ulteriore novità è l'individuazione delle iniziative formative all'interno dell'accordo sindacale all'esito della procedura di cui all'art. 24 del D.Lgs. n. 148 del 2015, in coerenza con i fabbisogni formativi e della causale di intervento della CIGS. Tali modifiche ridisegnano, come accennato, gli ammortizzatori sociali in caso di sospensione dell'attività lavorativa, attribuendogli anche una funzione di attivazione che allinea le competenze dei lavoratori a quelle delle imprese, nei processi di transizione. In tale ottica si collocano specifici interventi quali l'introduzione fra le causali di riorganizzazione aziendale dell'accordo di transizione occupazionale. È, infatti, nella fase di emersione di esuberi del personale per riorganizzazioni aziendali, necessarie per affrontare cambiamenti organizzativi e tecnologici, che strumenti di politica attiva possono prevenire fenomeni di disoccupazione totale a favore di continuità occupazionali a seguito di riqualificazione professionale nella stessa azienda o in altre.

Agevolare la transizione occupazionale attraverso interventi di politica attiva di riqualificazione professionale può essere particolarmente rilevante nel sistema economico attuale interessato da processi di transizione tecnologica ed ecologica; essi possono garantire al lavoratore strumenti per l'indirizzamento ad una nuova occupazione, al fine di limitare la permanenza in disoccupazione parziale, nonché per arginare l'elevata spesa pubblica derivante dagli interventi di politica passiva.

La condizionalità si estende ormai a tutto il sistema di welfare in quanto anche i percettori di misure di inclusione sociale e lavorativa devono rispettare obblighi di attivazione ai fini del mantenimento della misura. Il sistema delle nuove misure di contrasto alla povertà, di cui al decreto lavoro (D.L. n. 48 del 2023) ha visto il superamento del Reddito di Cittadinanza (RdC) attraverso l'introduzione di due nuove misure, una per i nuclei con componenti non occupabili, l'ADI, e l'altra per quelli considerati "occupabili", il SFL. L'intento della riforma del 2023 è stato quello di continuare a garantire politiche redistributive a favore di nuclei familiari con componenti fragili ed in condizioni economiche disagiate, allo scopo di favorire la loro inclusione sociale e, in caso di nuclei anche con componenti occupabili, per incentivare l'inclusione lavorativa. L'anima che la stessa Corte costituzionale aveva riconosciuto al RdC di "spiccata finalizzazione all'inserimento lavorativo" costituisce il fulcro di SFL, come si chiarirà, anche attraverso l'esame di alcuni dati, nel paragrafo successivo (per gli approfondimenti sull'ADI si rinvia, invece, al Capitolo 3).

2.7.2 Il Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL)

Il SFL, istituito a decorrere dal 1° settembre 2023, è una misura di politica attiva rivolta all'inserimento nel mondo del lavoro delle persone occupabili, a rischio di esclusione sociale e lavorativa. Essa è stata pensata per supportare quella fascia di ex percettori di RdC che, per le loro caratteristiche, come evidenziato nei precedenti rapporti annuali dell'INPS e dall'ANPAL, sono molto lontani dal mercato del lavoro e devono attivarsi ed essere presi in carico direttamente dai servizi per l'impiego per risultare *work ready*. Tale finalità si realizza attraverso la partecipazione dei richiedenti a progetti di formazione, di qualificazione e riqualificazione professionale, di orientamento, di accompagnamento al lavoro e di politiche attive comunque denominate.

La prestazione si concretizza, oltre che come misura di attivazione di servizi specifici, anche con il riconoscimento di un beneficio economico, l'indennità di partecipazione, pari a 350 euro mensili, per un massimo di 12 mensilità, non rinnovabili, erogata solo a condizione di partecipare alle suddette iniziative. Si tratta, quindi, a differenza sia di RdC che di ADI, di una misura una tantum. Il pagamento avviene mediante bonifico mensile da parte dell'INPS e non su Carta prepagata. Il SFL è una misura rivolta ai singoli componenti dei nuclei familiari, di età compresa tra i 18 e i 59 anni, con un valore dell'ISEE familiare, in corso di validità, non superiore a 6 mila euro annui, ma che non hanno i requisiti di accesso all'ADI.

Possono accedervi anche i componenti dei nuclei familiari che percepiscono l'ADI, che non sono calcolati nella relativa specifica scala di equivalenza, purché decidano di partecipare ai percorsi di inclusione sociale e lavorativa, pur non essendo sottoposti agli obblighi previsti dall'articolo 6, comma 4, del decreto lavoro ovvero agli obblighi formativi previsti nel percorso personalizzato di inclusione sociale e lavorativa destinato ai percettori dell'ADI[78].

I requisiti di accesso sono numerosi e molti sono analoghi a quelli dell'ADI: oltre al valore dell'ISEE sopra menzionato, si ricordano quelli reddituali, patrimoniali, di residenza e di possesso dei beni durevoli. Il richiedente, inoltre, è soggetto al rispetto di un procedimento per l'accesso alla misura che prevede anche dei precisi obblighi e competenze di tipo digitale (che potrebbero comportare qualche difficoltà per gli individui di età più avanzata). In particolare:

- deve sottoscrivere, mediante la piattaforma del SIISL, il patto di attivazione digitale con il quale si impegna a presentarsi alla convocazione del servizio per il lavoro competente per la stipula del patto di servizio;
- a seguito di convocazione presso il servizio per il lavoro competente[79], deve stipulare il patto di servizio personalizzato, nel quale sono indicate, quale misura di attivazione al lavoro, almeno tre

[78] Quindi il SFL può essere concesso anche ai componenti di nuclei percettori di ADI che hanno le seguenti caratteristiche: a) non devono essere calcolati nella scala di equivalenza; b) decidono di partecipare ai percorsi formativi pur non essendo sottoposti agli obblighi di cui all'art. 6, c. 4. Sono soggetti a tali obblighi i componenti maggiorenni che: a) hanno responsabilità genitoriale; b) non già occupati e non frequentanti un regolare corso di studi; c) non abbiano obblighi di cura.

[79] La convocazione del richiedente da parte del competente servizio per il lavoro può essere eseguita tramite la piattaforma del SIISL ovvero con altri mezzi, quali messaggistica telefonica o posta elettronica, utilizzando i contatti a tal fine forniti dai beneficiari.

agenzie per il lavoro o enti autorizzati all'attività di intermediazione individuate dal beneficiario nell'ambito del patto di attivazione digitale[80];
- dopo la stipulazione del patto di servizio, attraverso la piattaforma SIISL può ricevere offerte di lavoro e servizi di orientamento e accompagnamento al lavoro, specifici progetti di formazione oppure autonomamente individuare progetti di formazione, dandone immediata comunicazione attraverso la piattaforma.

L'interessato è tenuto ad aderire alle misure di formazione e di attivazione lavorativa indicate nel patto di servizio personalizzato, dando conferma, almeno ogni 90 giorni, ai servizi competenti, anche in via telematica, della partecipazione a tali attività. In mancanza di conferma, il beneficio percepito in ragione di tale adesione è sospeso.

Di seguito si analizzano alcuni dati sulla misura. Alla data di redazione del presente Rapporto[81] il numero di beneficiari di almeno una mensilità del SFL, considerando l'intero periodo, settembre 2023-giugno 2024, è pari a circa 102 mila, con un numero di mensilità medie percepite pari a 3,7 (Tabella 2.11). I beneficiari si concentrano nelle regioni del Sud e nelle Isole, che rappresentano il 78% del totale; seguono le regioni del Nord con il 13% e, infine, quelle del Centro con il 9%. La regione con il maggior numero di nuclei percettori è la Campania (28% dei percettori), seguita da Sicilia (18%), Puglia (12%) e Calabria (11%); nelle quattro regioni citate risiede il 69% dei nuclei beneficiari.

Tabella 2.11 - Soggetti beneficiari di almeno una mensilità di SFL nell'anno di riferimento per regione ed area geografica

Regione e Area geografica	Anno 2023 (Settembre - Dicembre)		Anno 2024 (Gennaio - Giugno)		Periodo Settembre 2023 - Giugno 2024	
	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite
Piemonte	1.643	2,7	4.369	3,5	4.422	4,4
Valle d'Aosta/Vallée d'Aoste	11	3,3	39	2,8	40	3,6
Lombardia	1.185	2,7	3.583	3,1	3.637	4,0
Trentino-Alto Adige/Südtirol	11	2,6	54	3,0	54	3,5
Veneto	341	2,4	1.185	3,5	1.192	4,1
Friuli-Venezia Giulia	109	2,1	567	3,3	572	3,7
Liguria	344	2,2	1.066	3,1	1.119	3,6
Emilia-Romagna	799	2,8	2.225	3,6	2.250	4,5
Toscana	911	2,7	2.532	3,6	2.593	4,5
Umbria	429	2,9	769	3,7	792	5,2

[80] Il patto di servizio personalizzato può prevedere l'adesione ai servizi al lavoro e ai percorsi formativi previsti dal Programma GOL.

[81] La lettura dei dati è stata effettuata il 29 agosto 2024.

Regione e Area geografica	Anno 2023 (Settembre - Dicembre)		Anno 2024 (Gennaio - Giugno)		Periodo Settembre 2023 - Giugno 2024	
	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite	Numero beneficiari	Numero medio mensilità percepite
Marche	388	2,6	888	3,7	897	4,8
Lazio	1.310	1,7	4.870	2,7	5.222	3,0
Abruzzo	732	2,6	2.120	3,8	2.147	4,6
Molise	212	1,8	602	3,1	653	3,4
Campania	10.648	2,3	28.177	3,0	28.813	3,8
Puglia	2.724	2,6	12.258	3,6	12.354	4,1
Basilicata	129	2,2	612	2,7	641	3,0
Calabria	3.854	2,1	11.180	3,6	11.258	4,3
Sicilia	5.932	1,8	16.504	1,9	18.234	2,3
Sardegna	1.400	2,3	5.125	3,5	5.175	4,1
Italia	**33.112**	**2,3**	**98.725**	**3,1**	**102.065**	**3,7**
Nord	4.443	2,6	13.088	3,4	13.286	4,2
Centro	3.038	2,3	9.059	3,2	9.504	3,7
Sud e Isole	25.631	2,2	76.578	3,0	79.275	3,6

Analizzando i dati relativi al titolo di studio dei beneficiari, emerge che nel 29% dei casi il curriculum vitae non viene caricato o non contiene un'indicazione utile ad individuare il titolo di studio, mentre nel 41% dei casi è riferito un titolo di scuola media inferiore o elementare. Appena il 6%, invece, ha un elevato livello di istruzione (diploma universitario, laurea, dottorato, etc.).

Tabella 2.12 - Beneficiari Supporto Formazione e Lavoro. Periodo: settembre 2023 - giugno 2024. Titolo di studio

	Donne	Uomini	TOTALE
Curricuum vitae non comunicato/ titolo di studio non disponibile	29,6%	29,3%	**29,4%**
scuola elementare	6,1%	5,3%	**5,7%**
scuola media inferiore	33,6%	36,6%	**34,8%**
Titolo di istruzione secondaria superiore che non permette l'accesso universitario	1,8%	1,5%	**1,7%**
diploma istruzione secondaria superiore	22,8%	21,7%	**22,3%**
laurea e successivi	6,3%	5,6%	**6,0%**
TOTALE			
(valori assoluti)	**58.326**	**43.739**	**102.065**
(valori percentuali)	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

Esaminando i dati riferiti al mese di giugno 2024 (Tabella 2.13), tra i 63 mila beneficiari il 57% dei percettori è di genere femminile e il 43% di genere maschile. Un altro dato di interesse è la distribuzione per età: il 50% dei beneficiari ha un'età compresa tra i 50 e i 59 anni; il 93% risulta avere la cittadinanza italiana, il restante 7% la cittadinanza europea (UE) o di un Paese terzo (extra-UE); quest'ultima percentuale raggiunge il valore 8,3% tra le beneficiarie di SFL.

Tabella 2.13 - Beneficiari Supporto Formazione e Lavoro. Giugno 2024

	Donne	Uomini	TOTALE
Classi di età del beneficiario			
da 18 a 24 anni	8,0%	7,4%	**7,8%**
da 25 a 29 anni	5,6%	5,3%	**5,4%**
da 30 a 34 anni	6,2%	6,4%	**6,3%**
da 35 a 39 anni	6,1%	6,8%	**6,4%**
da 40 a 44 anni	8,6%	9,3%	**8,9%**
da 45 a 49 anni	16,0%	14,5%	**15,3%**
da 50 a 54 anni	23,4%	21,6%	**22,7%**
da 55 a 59 anni	26,1%	28,6%	**27,2%**
Cittadinanza del beneficiario			
Italiana	91,7%	94,5%	**92,9%**
Comunitaria/extracomunitaria	8,3%	5,5%	**7,1%**
TOTALE			
(valori assoluti)	**36.082**	**27.404**	**63.486**
(valori percentuali)	**100,0%**	**100,0%**	**100,0%**

A dicembre 2022 su un totale di 1,2 milioni di nuclei percettori di RdC/PdC, circa 418 mila presentavano caratteristiche tali da poter beneficiare della nuova misura[82]. In questa sezione viene analizzato proprio questo gruppo di individui, cercando di ricostruire il loro percorso nell'anno 2023 e nei primi mesi del 2022. Lo scopo dell'analisi è quello di dare qualche indicazione sui motivi che potrebbero spiegare il contenuto ricorso alla misura, rispetto alla popolazione che avrebbe potuto richiederla. Nella Tabella 2.14 vengono riportati i dati relativi all'analisi appena descritta: dei 418 mila nuclei con componenti potenziali richiedenti, viene indicato quanti di loro risultano aver presentato una domanda di SFL (circa 82 mila), quanti risultano aver richiesto l'ADI, circa 123 mila, e quanti non hanno presentato domanda per le nuove misure, circa 212 mila. Tra coloro che non hanno presentato domanda, 98 mila risultano avere una posizione come lavoratore dipendente del settore privato non agricolo nel 2023/2024. Circa 27 mila, tra il 2023 e il 2024, sono risultati beneficiari di NASpI. Sempre relativamente ai 418 mila: a fine 2023 il 65% (circa 273 mila nuclei) non era più percettore del-

Dei potenziali nuclei interessati, poco più del 19% ha presentato domanda di SFL e poco più del 28% domanda di ADI

[82] Essendo SFL una prestazione rivolta alla persona e non al nucleo, le analisi sono state svolte sui singoli soggetti beneficiari e riportate poi a nuclei per permettere il confronto con il RdC.

la misura, probabilmente in virtù delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2023 che, come noto, hanno limitato il numero delle mensilità di RdC a sette per i nuclei "occupabili"; ma il dato interessante è che tra questi ultimi, 176 mila non hanno presentato domanda né di SFL né di ADI. Una parte di questi individui potrebbe aver beneficiato della congiuntura economica favorevole, visto che risultano aver avuto contatto con il mondo del lavoro, mentre per un'altra parte non si hanno elementi che giustifichino il mancato ricorso alle nuove misure.

A fine 2023, il 35% (sempre dei 418 mila) risultava ancora percettore di RdC/PdC. Se da una parte questo dato può sembrare anomalo, dall'altro va considerato che[83]:

1. le sette mensilità previste potrebbero non coincidere con i primi sette mesi dell'anno solare;
2. nel corso del 2023 il nucleo potrebbe aver cambiato caratteristiche, acquisendo i requisiti per mantenere il RdC per l'intero 2023: un individuo del nucleo potrebbe avere raggiunto i sessant'anni di età, potrebbe essere nato un figlio, ad un soggetto del nucleo potrebbe essere stata riconosciuta una disabilità. Questa spiegazione trova conferma anche nei dati: tra i 145.600 ancora percettori di RdC/PdC a fine anno le domande ADI accolte (circa 53 mila) risultano il triplo di quelle di SFL (18 mila); per contro tra i 272.600 (non percettori di RdC/PdC a fine 2023) sono invece un terzo;
3. un componente del nucleo potrebbe essere stato preso in carico dai servizi sociali (D. L. n. 48 del 2023, art. 13, c. 5) e quindi aver continuato a percepire il beneficio fino alla fine dell'anno 2023.

Tabella 2.14 - Nuclei percettori di RdC/PdC a dicembre 2022 con caratteristiche potenziali SFL

	TOTALE nuclei	di cui ancora percettori RDC/ PDC a fine 2023	di cui non più percettori RDC/ PDC a fine 2023
TOTALE	**418.200**	**145.600**	**272.600**
Con domanda ADI	**123.200**	86.600	36.600
Con domanda SFL	**82.500**	22.300	60.200
Senza domanda	**212.500**	36.700	175.800
di cui senza domanda, lavoro dipendente* 2023/2024	**98.100**	11.400	86.700
di cui senza domanda, beneficiari NASPI** 2023/2024	**27.400**	2.100	25.300
Stato della domanda ADI/SFL			
Accolte ADI	**66.000**	52.700	13.300
Accolte SFL	**57.400**	17.600	39.800
Respinte	**54.800**	28.000	26.800
Sospese	**11.200**	5.200	6.000
Decadute-revocate	**9.200**	3.900	5.300
In lavorazione	**7.100**	1.500	5.600

* *Lavoro dipendente privato: almeno uno dei componenti del nucleo ha una denuncia mensile UNIEMENS nell'anno.*
** *Almeno uno dei componenti del nucleo è beneficiario NASpI.*

[83] Le stesse motivazioni possono giustificare il numero elevato di domande ADI, 119 mila, tra i nuclei beneficiari di RdC/PdC che a dicembre 2022 presentavano caratteristiche per entrare in SFL.

2.7.3 Il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL)

Come precisato, la possibilità di beneficiare di SFL e di ADI è subordinata all'iscrizione in una nuova piattaforma di attivazione per l'inclusione sociale e lavorativa presente nel Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL o Sistema). Il Sistema è istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali ed è stato realizzato dall'INPS, per favorire l'interoperabilità di tutte le piattaforme digitali dei soggetti accreditati al sistema sociale e del lavoro.

Il Sistema coinvolge numerosi attori e permette l'interoperabilità di tutte le piattaforme interessate per l'attuazione del SFL e dell'ADI, al fine di assicurarne il riconoscimento ed il mantenimento del relativo beneficio. Le piattaforme interessate sono: il SIU (Sistema Informativo Unitario delle politiche del lavoro), che permette ai Servizi per il lavoro di comunicare con il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, l'INPS e la piattaforma GePI (Gestione dei Patti di Inclusione sociale), che permette ai Comuni di interfacciarsi con gli altri enti interessati. Il sistema non solo mette in relazione tutti gli enti coinvolti nell'erogazione dei suddetti benefici, ma favorisce soprattutto, anche tramite l'utilizzo di tecnologie innovative, l'incrocio dei dati tra domanda e offerta di lavoro. Sono state abilitate al Sistema, ad esempio, anche le Agenzie per il lavoro che possono inserire direttamente le *vancancy*.

Il SIISL favorirà l'incontro tra domanda e offerta di lavoro

È uno strumento nuovo, che è nato con l'obiettivo di permettere l'attivazione dei percorsi personalizzati per i beneficiari di ADI e di SFL, e di favorire percorsi autonomi di rafforzamento delle competenze e ricerca di lavoro, ma che si sta evolvendo anche per permettere l'incrocio tra domanda e offerta di lavoro. All'interno del Sistema è presente una piattaforma che ha il compito di agevolare la ricerca del lavoro, nonché d'individuare le attività formative più utili alla collocazione/riqualificazione non solo dei beneficiari delle nuove prestazioni, ma anche di altre platee.

Le potenzialità del SIISL sono state, infatti, testate in questo primo anno di funzionamento e ampliate dalle previsioni del recente decreto legge coesione (D.L. n. 60/2024). In particolare, è stata prevista:

a) l'iscrizione d'ufficio dei percettori della NASpI e della DIS-COLL;
b) la possibilità per datori di lavoro di pubblicare le posizioni vacanti all'interno dei loro organici già pubblicate su piattaforme pubbliche nazionali e internazionali;
c) la modalità di accesso su base volontaria da parte degli utenti alla ricerca di occupazione, diversi dai soggetti obbligati all'iscrizione al SIISL ai sensi delle disposizioni vigenti.

Nel medesimo decreto, è previsto che il SIISL utilizzi gli strumenti dell'intelligenza artificiale al fine di incrociare domanda ed offerta di lavoro, nel rispetto della legislazione vigente in materia.

Recentemente l'INPS ha implementato nell'ambito della piattaforma, un sistema basato proprio sull'intelligenza artificiale per favorire l'incontro ottimale tra domanda e offerta di lavoro, indirizzando ciascun utente verso le offerte più consone rispetto al profilo professionale maturato. Le tecnologie adottate mostrano all'utente e alle Agenzie per il lavoro, un indice di affinità: si tratta di un

indicatore orientativo che rappresenta il livello di compatibilità tra il curriculum vitae e la posizione lavorativa vacante.

Il SIISL, dunque, può essere uno strumento utile al fine di arginare il *mismatch* nel mercato del lavoro, cioè lo squilibrio tra la domanda e l'offerta. Un problema che secondo i dati EUROSTAT è comune a molti paesi europei[84] e che per l'Italia sembra essersi accentuato nel corso del tempo. Secondo il rapporto di Unioncamere e ANPAL, riferito ai dati del 2023, a fronte di 5,5 milioni di assunzioni programmate nell'anno (+6,4% rispetto al 2022), sono circa 2,5 milioni le figure professionali che le imprese hanno fatto fatica a reperire. Risulta, inoltre, che il *mismatch* continua ad aumentare per tutti i profili ricercati, collocandosi al 45,1% delle assunzioni, in crescita di 4,6 punti percentuali sul 2022 e di 18,7 punti percentuali sul 2019. In particolare, raggiunge il 60,3% la quota di criticità per gli operai specializzati.

La realizzazione da parte dell'Istituto del SIISL a servizio non solo dei cittadini, ma anche delle altre amministrazioni e realtà private del lavoro, può aiutare a risolvere tale problema di *mismatch*. Come meglio precisato nel successivo Capitolo 5, l'INPS dispone nelle proprie banche dati di un'enorme patrimonio informativo, che negli anni è progressivamente uscito dall'ambito dei silos informativi, per entrare in un'ottica di interoperabilità. L'Istituto ha, quindi, intrapreso un percorso per razionalizzare, valorizzare e integrare il patrimonio informativo e renderlo disponibile a utenti e altre Pubbliche Amministrazioni, "liberando" questi dati per un uso diffuso e finalizzato alla crescita del Sistema Italia. Nell'ambito delle politiche del mercato del lavoro l'INPS già riveste un ruolo principale nel riconoscimento di quelle passive, ma è anche uno degli attori della governarce di quelle attive. Il rafforzamento della condizionalità, l'evoluzione degli ammortizzatori sociali in ottica di attivazione, la realizzazione di un Sistema di interoperabilità che permetta l'accesso e l'interazione tra i diversi attori del sistema delle politiche attive e i destinatari delle stesse ed, infine, l'attribuzione all'INPS della competenza nel procedimento di riconoscimento della nuova misura di politica attiva pone le basi per un progressivo avvicinamento al modello di governance, come ricordato già adottato in Europa da alcuni paesi, che affida ad un unico Ente tutte le politiche per il lavoro[85].

---

[84] Secondo l'EUROSTAT il tasso di posti vacanti in Italia nell'ultimo trimestre del 2022 risulta pari all'1,9%. Tuttavia, tale tasso pur essendo superiore a quello registrato in alcuni paesi come, ad esempio, la Spagna (0,9%), è inferiore sia a quello della Germania (4,4%) che a quello medio dell'UE a 27 (2,8%).

[85] È importante rilevare, ai fini di una corretta analisi, che per superare la criticità della difficile integrazione tra politiche attive e passive, in una prima versione del disegno di legge della riforma Fornero era stata prevista la realizzazione di una dorsale informativa unica mediante l'interoperabilità delle banche dati centrali e territoriali esistenti, allo scopo di documentare la storia professionale e personale di apprendimento dei cittadini e dei lavoratori. Nelle intenzioni del legislatore era nata anche l'idea di affidare la gestione di queste banche dati all'INPS: in tal modo l'INPS sarebbe stato competente sia in materia di politiche attive che passive per realizzare anche una più efficace condizionalità delle prestazioni sociali. Tale sistema, come precisato, è peraltro tipico di alcune esperienze europee quali la Francia.

2.8 L'ASSICURAZIONE PER MALATTIA

Tra le situazioni di bisogno che, ai sensi dell'articolo 38 della Costituzione, necessitano di una tutela è inclusa la malattia. Nel tempo si sono succeduti diversi interventi normativi con il precipuo scopo di garantire a tutti i cittadini la piena tutela del diritto alla salute anche nell'esercizio dell'attività lavorativa. Il quadro normativo è, tuttavia, piuttosto complesso in ragione della presenza di tutele settoriali[86], eccetto che per alcuni principi fondamentali comuni. Uno di questi prevede che durante il periodo di sospensione del rapporto di lavoro dovuto ad eventi morbosi[87] per malattia (cosiddetta comune) è garantita, non solo la conservazione del posto di lavoro, ma anche una indennità finalizzata a compensare la perdita del reddito da lavoro causata da tale evento.

Per circa il 75% dei lavoratori dipendenti del settore privato (Tabella 2.15) l'indennità di malattia è erogata dall'INPS[88] e, come tutte le prestazioni soggette a contribuzione, deve essere anticipata dal datore di lavoro che poi conguaglia le somme anticipate attraverso la denuncia contributiva individuale[89]. Sul lavoratore ricade l'obbligo di comunicare al datore di lavoro lo stato di malattia attraverso l'invio del certificato telematico da parte del medico[90].

Per i lavoratori iscritti alla Gestione Separata (L. n. 335 del 1995), l'indennità di malattia[91] è pagata dall'INPS e spetta nei casi in cui i beneficiari non siano titolari di pensione e non siano iscritti ad altre forme di previdenza obbligatoria, per un massimo di giorni nell'anno solare pari a 1/6 della durata complessiva del contratto (da un minimo di 20 giorni a un massimo di 61 giorni).

---

86 La principale normativa di riferimento in materia di indennità di malattia è la seguente: L. n. 833 del 1978; D.L. n. 663 del 1979, convertito in L. n. 33 del 1980; L. n. 311 del 2004, art. 1, c. 149; L. n. 183 del 2010 art. 25. Sono previste normative speciali per i lavoratori dello spettacolo e marittimi.

87 Tra gli eventi indennizzabili non rientrano solo quelli legati ad una situazione patologica acuta che determina una incapacità lavorativa attuale, ma anche alcune condizioni morbose che comportano terapie che impediscono il regolare svolgimento dell'attività lavorativa.

88 Nei casi in cui l'indennità sia a carico dell'ente assistenziale, la contrattazione collettiva può tuttavia assumere fattispecie derogatoria disponendo a carico del datore di lavoro, per il periodo di malattia del dipendente, una integrazione dell'indennità di malattia erogata dall'INPS, corrispondente ad una quota o anche al 100% della normale retribuzione di malattia. Si precisa, inoltre, che la prestazione economica, oltre all'indennità, contempla anche l'accredito della contribuzione figurativa per il lavoratore.

89 Sorge dal momento dell'instaurazione di un rapporto di lavoro assoggettabile ad assicurazione obbligatoria contro le malattie. Decorre dal quarto giorno di malattia. I primi tre giorni, periodo di carenza, non sono indennizzabili in quanto essendo un periodo esiguo non genera uno stato di bisogno ritenuto giuridicamente tutelabile. Tale periodo è a carico del datore di lavoro.

90 Per medico certificatore si intende ogni medico abilitato all'esercizio della professione. Può essere quindi il medico curante del SSN, il medico ospedaliero, il medico libero professionista o la guardia medica. Quest'ultima può certificare eventi fino ad un massimo di 3 giorni.

91 A tale tipologia di lavoratori sono riconosciute anche altre due prestazioni in presenza dei medesimi requisiti dell'indennità di malattia: a) l'indennità per degenza ospedaliera, riconosciuta per un massimo di 180 giorni, di importo variabile a seconda del periodo di contribuzione versata nell'anno precedente, nei dodici mesi precedenti il ricovero, sull'importo che si ottiene dividendo per 365 il massimale contributivo valido per l'anno nel quale ha avuto inizio l'evento (16% da 1 a 4 mensilità; 24% da 5 a 8 mensilità; 325 da 9 a 12 mensilità) l'indennità di malattia di cui all'art. 8, comma 10, della L. n. 81 del 2017 riconosciuta in presenza per periodi di malattia certificata come conseguente a trattamenti terapeutici di malattie oncologiche o di gravi patologie cronico-degenerative ingravescenti o che comunque comportino una inabilità lavorativa temporanea del 100%.

Tabella 2.15 - Lavoratori aventi diritto all'indennità di malattia

A carico dell'INPS	A carico del datore di lavoro
- Operai (industria, artigianato, terziario, servizi e agricoltura); - Impiegati (terziario e servizi); - Salariati: lavoratori con contratto di somministrazione di lavoro, lavoratori distaccati, lavoratori con contratto di lavoro intermittente, lavoratori a tempo parziale, lavoratori a domicilio, lavoratori interinali; - Lavoratori a tempo determinato; - Disoccupati/cessati dal lavoro a tempo indeterminato; - Sospesi dal lavoro a tempo determinato o indeterminato; - Lavoratori in CIG; - Addetti alla navigazione marittima e alla pesca marittima, altri lavoratori imbarcati; - Detenuti lavoratori; - Apprendisti; - Lavoratori iscritti alla Gestione Separata se non iscritti ad altra forma previdenziale obbligatoria e non titolari di pensione.	- Dirigenti; - Impiegati dell'industria; - Impiegati dipendenti da Aziende Esercenti Pubblici Servizi di Trasporto; - Quadri (industria e artigianato); - Portieri di stabili; - Viaggiatori e piazzisti; - Dipendenti da partiti politici e associazioni sindacali; - Lavoratori domestici (colf, badanti); - Lavoratori autonomi; - Dipendenti da Pubbliche Amministrazioni; - Lavoratori a tempo determinato dopo la cessazione del rapporto di lavoro; - Lavoratori in mobilità e lavoratori impegnati in lavori socialmente utili; - Lavoratori in CIG a 0 ore; - Lavoratori della piccola pesca marittima e delle acque interne; - Personale navigante dell'aviazione civile; - Lavoratori che versano nella Gestione Separata e iscritti ad altra forma pensionistica obbligatoria o pensionati.

Infine, i lavoratori del pubblico impiego beneficiano di regole differenti sia per la durata che per la misura dell'indennità. I periodi di malattia, infatti, non sono indennizzati dall'INPS, ma è prevista l'erogazione della retribuzione da parte del datore di lavoro e la durata massima è pari a 18 mesi. Inoltre, nei primi dieci giorni di assenza, al lavoratore pubblico è corrisposto il solo trattamento economico fondamentale con esclusione di ogni indennità o emolumento, comunque denominati, aventi carattere fisso e continuativo, nonché di ogni altro trattamento accessorio.

Da gennaio 2011 è entrata a regime la trasmissione telematica dei certificati di malattia da parte dei medici di famiglia all'INPS e attualmente le modalità relative al rilascio e alla trasmissione della certificazione nei casi di assenza per malattia dei lavoratori sono uniformi per i dipendenti del settore privato e per i lavoratori pubblici.

2.8.1 Un quadro di insieme della malattia in Italia

In questo paragrafo offriamo una serie di informazioni sull'uso delle assenze per malattia da parte dei lavoratori italiani nel periodo 2017-2023, con l'obiettivo di evidenziarne l'andamento e rilevare eventuali cambiamenti, anche a seguito della crisi pandemica, che ha avuto importanti conseguenze sia sulle condizioni di salute che sulle abitudini individuali.

Come mostra la Tabella 2.16, le certificazioni di malattia, gli eventi di malattia[92] e i lavoratori in malattia dal 2017 al 2019 hanno un trend in crescita abbastanza contenuto, sia per il settore privato che per il settore pubblico, mentre il numero medio di giorni per evento e il numero medio di giorni per lavoratore, rimangono stabili per il settore privato e mostrano un trend in calo per il settore pubblico.

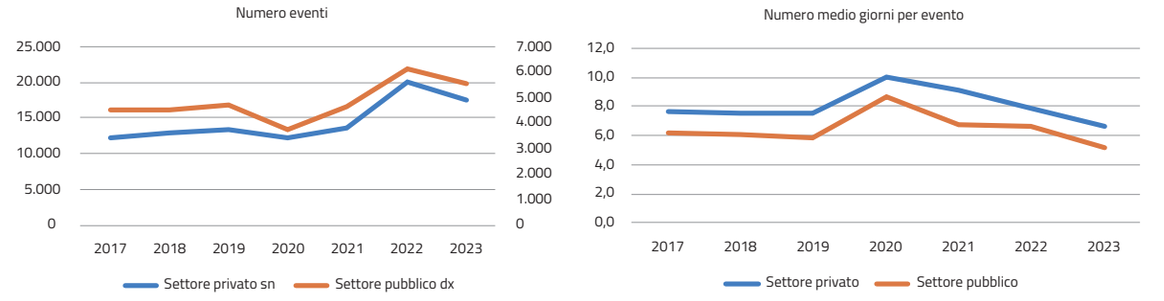
Tabella 2.16 - Le certificazioni di malattia dei lavoratori del settore pubblico e privato: consistenze (dati in migliaia) **e indicatori**

Settore Privato							
	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Certificati	15.500	16.587	17.247	17.655	19.109	27.739	22.740
Eventi	12.228	13.000	13.446	12.247	13.622	19.944	17.439
Lavoratori in malattia	5.627	5.926	6.068	6.026	6.355	9.079	7.468
Giorni di prognosi	93.332	98.026	101.093	123.161	123.835	157.789	117.052
Lavoratori esposti al rischio	16.012	16.400	16.562	15.979	16.456	17.143	17.587
Quota di lavoratori con almeno un giorno di malattia	35%	36%	37%	38%	39%	53%	42%
N. medio giorni per lavoratore in malattia	16,6	16,5	16,7	20,4	19,5	17,4	15,7
N. medio eventi per lavoratore	0,8	0,8	0,8	0,8	0,8	1,2	1,0
N. medio giorni per evento	7,6	7,5	7,5	10,1	9,1	7,9	6,7
Settore Pubblico							
	2017	**2018**	**2019**	**2020**	**2021**	**2022**	**2023**
Certificati	5.435	5.495	5.704	5.095	5.930	8.363	6.907
Eventi	4.510	4.538	4.714	3.746	4.651	6.149	5.576
Lavoratori in malattia	1.634	1.634	1.663	1.606	1.761	2.284	1.946
Giorni di prognosi	28.008	27.356	27.403	32.636	31.447	41.024	29.071
Lavoratori esposti al rischio	3.336	3.343	3.423	3.620	3.650	3.625	3.620
Quota di lavoratori con almeno un giorno di malattia	49%	49%	49%	44%	48%	63%	54%
N. medio giorni per lavoratore in malattia	17,1	16,7	16,5	20,3	17,9	18,0	14,9
N. medio eventi per lavoratore	1,4	1,4	1,4	1,0	1,3	1,7	1,5
N. medio giorni per evento	6,2	6,0	5,8	8,7	6,8	6,7	5,2

[92] Si intende ogni evento morboso che determina l'incapacità temporanea al lavoro, quindi, un unico evento può essere giustificato da più certificati in ragione delle continuazioni (estensioni) dei periodi di assenza legati al medesimo evento.

I dati relativi ai certificati e al numero di lavoratori interessati da eventi di malattia, che vanno dal 2020 al 2022, risentono ovviamente da una parte dei contagi da COVID-19 e dall'altra degli interventi messi in atto per il contenimento degli stessi, come ad esempio l'introduzione dello smart working e le tutele in favore dei lavoratori in quarantena e dei lavoratori fragili. Come evidenziato nel Grafico 2.17 questi fattori, nel loro complesso, hanno determinato nel 2020 un calo consistente degli eventi di malattia, che si è accompagnato ad un allungamento della durata degli stessi. Negli anni successivi, però, il numero di eventi di malattia mostra un trend crescente, raggiungendo il valore massimo nel 2022, anno in cui si registra un numero considerevole di contagi COVID-19. Nel 2023 il numero di eventi di malattia si riduce sia nel settore privato che in quello pubblico, ma resta superiore ai livelli pre-pandemia. Per quel che riguarda il numero medio di giorni per evento, dopo il picco del 2020, segue un trend decrescente con valori che nel 2023 sono inferiori a quelli precedenti la crisi sanitaria. Come vedremo meglio in seguito, ciò deriva da un incremento dell'incidenza della malattia di breve durata di cui sarebbe auspicabile investigare le cause.

Grafico 2.17 - Numero di eventi (in migliaia) **e numero medio di giorni per evento**



Il trend degli eventi di malattia di breve durata è crescente ed è maggiore fra i lavoratori più giovani

Date le specificità del periodo pandemico riteniamo utile focalizzare la nostra attenzione sul confronto tra i dati del 2019 e del 2023 (entrambi gli anni sono infatti esenti da normativa in deroga in materia di certificazione di malattia). Se si considerano i lavoratori che hanno avuto almeno un evento di malattia e si calcola l'incidenza degli stessi sul totale dei lavoratori esposti al rischio[93] (sia per il settore privato che quello pubblico), si nota che tra il 2019 e il 2023 si è registrato un incremento di 5 punti percentuali sia nel settore privato (dal 37% al 42%) che nel settore pubblico (dal 49% al 54%).

Diminuisce, invece, il numero medio di giorni di malattia (16,7 vs 15,7 per i lavoratori del settore privato e 16,5 vs 14,9 per i lavoratori del settore pubblico) e il numero medio di giorni per evento.

Nella Tabella 2.17, dove viene riportata l'incidenza dei lavoratori che hanno avuto almeno un evento di malattia, si nota come sia nel settore privato che in quello pubblico, l'incremento maggiore si verifichi nella fascia di età più giovane (sotto i 30 anni e nella fascia 30-39): nel settore privato (pubblico)

[93] I lavoratori esposti al rischio sono quelli pubblicati nell'osservatorio dei lavoratori dipendenti e indipendenti. In particolare, per i lavoratori del settore privato sono stati inclusi: i dipendenti privati, gli operai agricoli e i collaboratori della Gestione Separata.

per coloro che hanno meno di 30 anni l'incidenza passa dal 29% (29%) nel 2019 al 37% (41%) nel 2023 con un incremento di ben 8 (12) punti percentuali. Incrementi di 7 e 10 punti percentuali, rispettivamente per il settore privato e il settore pubblico, si notano anche per i lavoratori nella fascia di età che va dai 30 a 39 anni.

Nel settore privato l'incremento nell'incidenza della malattia è maggiore per le donne (+6 punti percentuali) che per gli uomini (+5 punti percentuali), mentre nel settore pubblico osserviamo l'opposto (+5 e + 4 punti percentuali rispettivamente per uomini e donne).

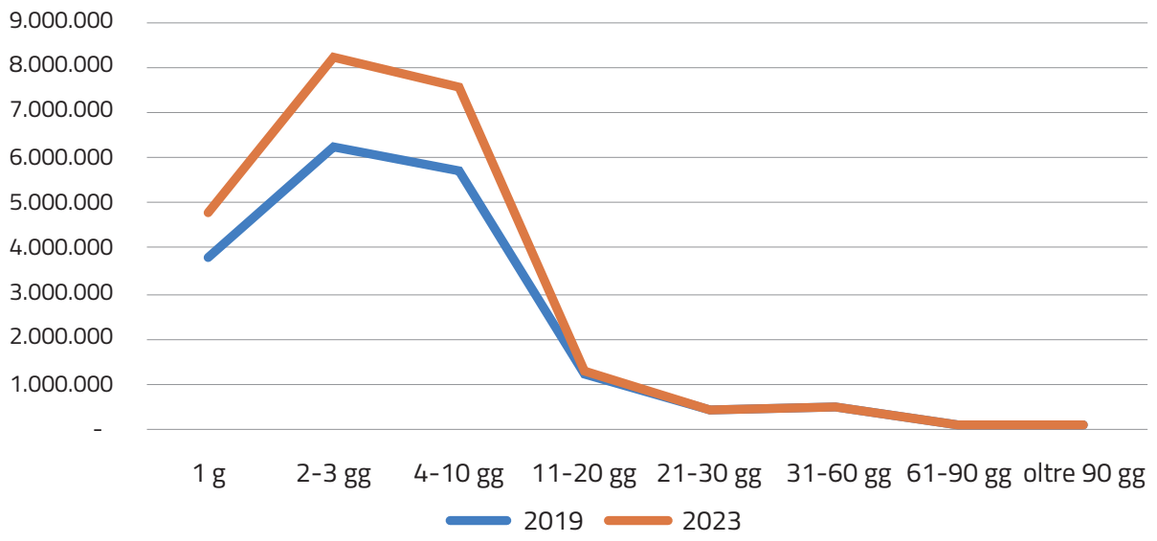
Per quel che riguarda le differenze territoriali, nel settore privato si registra un incremento di 7 punti percentuali al Sud, di 6 punti percentuali al Centro e di 5 punti percentuali al Nord. Nel settore pubblico, invece, l'incremento è di 7 punti percentuali al Sud, di 6 punti percentuali al Nord e di 3 punti percentuali al Centro. Si nota, inoltre, che mentre nel settore privato l'incidenza della malattia, negli anni considerati, è minore al Sud e al Centro rispetto al Nord, nel settore pubblico la situazione cambia radicalmente, con il Sud che presenta incidenze molto più consistenti di quelle rilevate nelle regioni del Centro-Nord del paese.

Tabella 2.17 - Incidenza dei lavoratori con almeno un giorno di malattia per classi di età, sesso e area geografica (valori %)

	Settore Privato		Settore Pubblico	
	2019	**2023**	**2019**	**2023**
fino a 29	29	37	29	41
30-39	38	45	45	55
40-49	39	45	47	53
50-59	40	45	50	54
60 e oltre	34	38	55	58
TOTALE	**37**	**42**	**49**	**54**
Femmine	39	45	59	63
Maschi	35	40	34	39
Nord	40	45	47	53
Centro	37	43	43	46
Sud	29	36	54	61

Nel Grafico 2.18 si evidenzia come dal 2019 al 2023 vi sia stato un sostanziale incremento degli eventi di malattia di breve durata e in particolare per quelli con prognosi tra i 2 e i 10 giorni (+32%).

Grafico 2.18 - Eventi di malattia per classi di durata. Periodo 2019-2023



2.8.2 La malattia nel settore privato non agricolo: differenze di genere e in relazione alla genitorialità

Di seguito si propongono alcuni approfondimenti limitatamente al settore privato extra-agricolo e ai lavoratori assicurati. In particolare, andiamo a considerare la quota di lavoratori con almeno un evento di malattia per durata, focalizzando l'attenzione su due categorie: la malattia breve (incidenza di lavoratori con almeno un evento di durata fino a tre giorni) e lunga (superiore a sette giorni)[94].

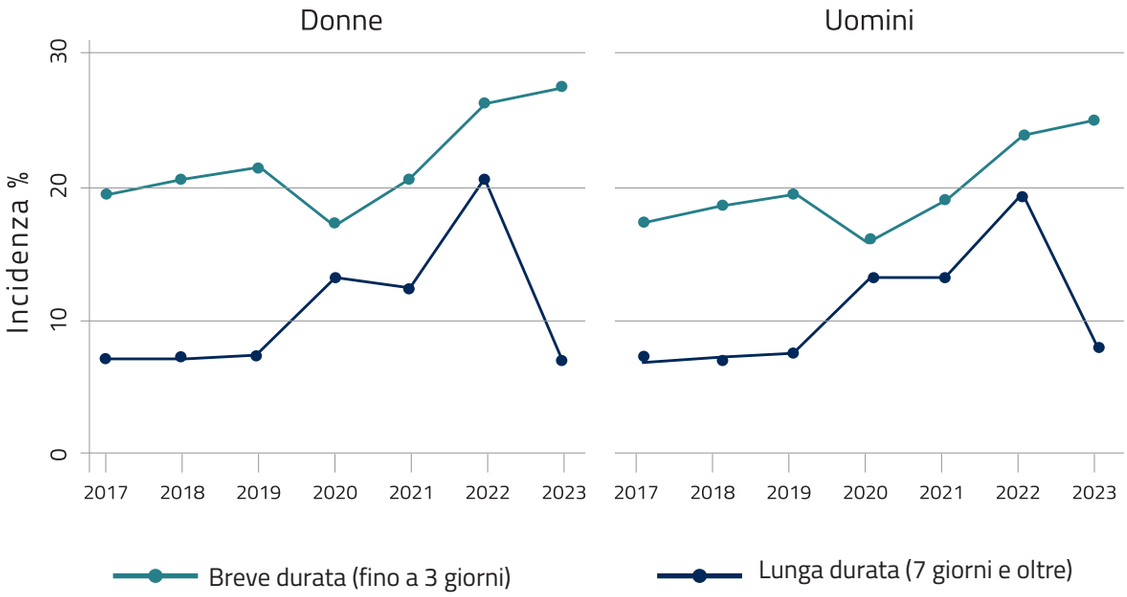
Dal Grafico 2.19, che riporta la serie storica di queste incidenze suddivise per genere, si evince chiaramente come l'andamento sia piuttosto piatto per i primi anni del periodo in esame, sia per gli uomini che per le donne. Per le donne però l'incidenza della malattia è leggermente superiore a quella registrata per la controparte maschile. Tale differenza si rileva soprattutto per la malattia di breve durata, che nel 2017 ha una incidenza pari al 20% per le donne e al 19% per gli uomini. Per quanto riguarda, invece, la malattia di lunga durata, non si rilevano particolari differenze: sia per gli uomini che per le donne, infatti, si parte da livelli intorno al 7% nel 2017, si raggiunge il picco nel 2022 (20,5% per le donne, 19,5% per gli uomini) per poi tornare ai livelli iniziali nel 2023[95].

[94] In questa analisi sono stati esclusi eventi di altre durate. Di conseguenze i dati qui riportati non sono direttamente comparabili con quelli presentati nelle Tabelle 2.16 e 2.17.

[95] Se si considera l'incidenza dei lavoratori (sia uomini che donne) con almeno un evento di malattia breve si nota che essa rimane intorno al 19-20% nel periodo 2017-2019 per poi ridursi al 16,6% durante il 2020 e riprendere poi a crescere nei due anni successivi e attestarsi intorno al 26% nel 2023, collocandosi quindi su un valore più elevato rispetto agli anni pre-pandemici. Più modesta (intorno al 7% nei primi anni della serie) l'incidenza della malattia di lunga durata. Essa registra un picco pari al 20% circa nel 2022, per tornare infine nel 2023 a circa 8%, con livelli simili a quelli di partenza.

Si osserva, quindi, che mentre l'incidenza della malattia di lunga durata è tornata a livelli medi simili a quelli degli anni pre-pandemici, lo stesso non si può dire per la malattia di breve durata, la cui incidenza si mantiene su un livello significativamente più alto rispetto al periodo 2017-2019.

Grafico 2.19 - Incidenza dei lavoratori con assenze per malattia per durata e genere
(valori percentuali)



Abbiamo poi caratterizzato la platea dei lavoratori secondo un criterio ulteriore, che è quello della genitorialità. Utilizzando i dati dell'Assegno Unico e Universale, abbiamo identificato i soggetti con figli di età inferiore ai 13 anni e ricalcolato le incidenze suddividendo i lavoratori in base a questo criterio[96]. È interessante notare che la dinamica della malattia di breve durata è simile per i due gruppi, ma il ricorso alla malattia da parte dei genitori è maggiore rispetto agli altri lavoratori (Grafico 2.20): nel 2017 si passa, infatti, dal 22% per i genitori al 17% per gli altri lavoratori; le incidenze crescono gradualmente fino ad arrivare, nel 2023, al 30% per i genitori e al 25% per gli altri lavoratori. Lo scarto rimane sostanzialmente costante durante il periodo considerato e la differenza media è di 4 punti percentuali, ampliandosi leggermente a fine periodo fino a raggiungere i 5,6 punti percentuali nell'ultimo anno.

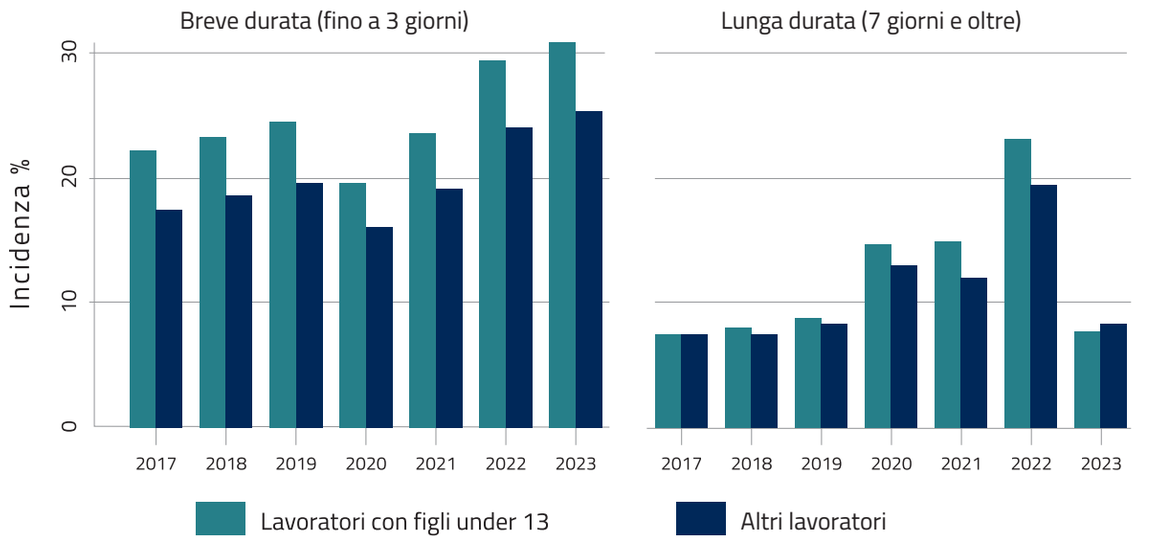
Al contrario, se si analizza l'incidenza delle malattie di lunga durata, si nota una differenziazione significativa negli anni della pandemia. Fino al 2019, l'incidenza nei due gruppi è sostanzialmente sovrapponibile, circa il 7% per entrambi. Tuttavia, a partire dal 2020, le serie divergono: il 12% per i lavoratori senza figli (di età inferiore a 13 anni) rispetto al 14% dei genitori nel 2020; il 12% contro il 15% nel 2021, fino a raggiungere uno scarto di circa 5 punti percentuali nel 2022 (18% per i lavoratori senza figli contro il 23% per i lavoratori con figli). Nel 2023, sia il livello che la distanza tra i gruppi sono tornati esattamente ai valori pre-pandemici.

[96] La categoria "Altri lavoratori" include i lavoratori senza figli (quindi soggetti che non sono mai stati genitori nel periodo in esame) e quelli con figli di età superiore ai 13 anni.

Le differenze nell'uso della malattia tra i due gruppi possono essere spiegate da diversi fattori. In generale i genitori, specialmente quelli con figli piccoli, potrebbero essere più esposti a malattie comuni come raffreddori e influenze, ed essere quindi costretti ad assentarsi dal lavoro per malattia. A ciò si aggiunge il fatto che i genitori potrebbero avere una maggiore necessità di utilizzare i giorni di malattia per gestire imprevisti legati ai figli, il che spiega perché le differenze nell'incidenza della malattia siano maggiori soprattutto per la malattia di breve durata.

Infine, è interessante menzionare che emergono delle differenze nel ricorso alla malattia nel confronto per genere e presenza di figli piccoli: infatti, mentre lo scarto dell'incidenza tra madri-altre lavoratrici è mediamente pari a 4 punti percentuali per la malattia breve e 0,7 per quella di lunga durata, per gli uomini il gap padri-altri lavoratori sale rispettivamente, in media, a 5,4 punti percentuali per la prima e 1,5 punti percentuali per la seconda. Questo risultato (se si escludono differenze relative allo stato di salute) può essere motivato dal fatto che le donne, anche quando non impegnate nella cura dei figli, spesso si dedicano alla cura di altri familiari, come i genitori anziani. Per gli uomini, invece, la genitorialità rappresenta una differenziazione più significativa: sebbene generalmente siano meno coinvolti nelle cure quotidiane rispetto alle madri, possono comunque necessitare di giorni di malattia per gestire imprevisti legati ai figli, mentre in assenza di figli fanno meno ricorso alla malattia.

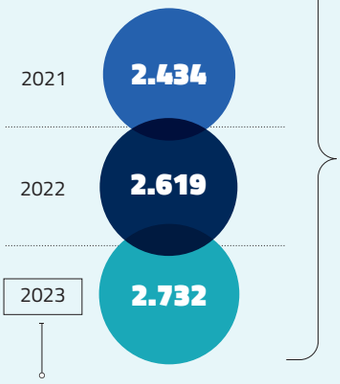
Grafico 2.20 - Incidenza malattia sul totale dei lavoratori, per anno e durate e genitorialità. Anni 2017-2023 (valori percentuali)



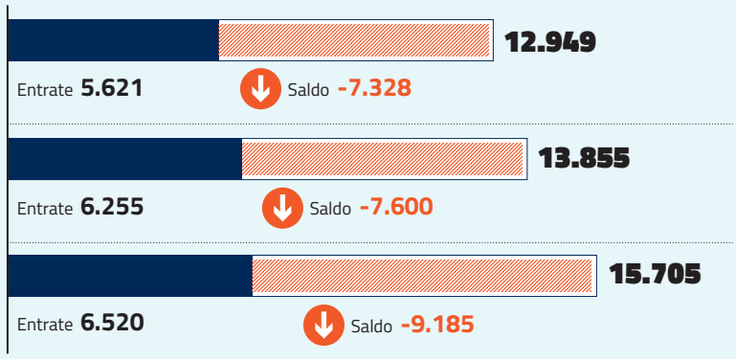
CESSAZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

NASpI: BENEFICIARI E SPESA

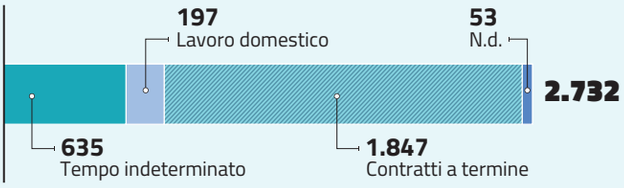
Beneficiari (almeno un giorno nell'anno, valori in migliaia)



Spesa complessiva (inclusi contributi figurativi e proroghe, valori in milioni di euro)



Ultimo contratto di lavoro dei beneficiari di NASpI



Tasso di ricollocazione dei percettori NASpI

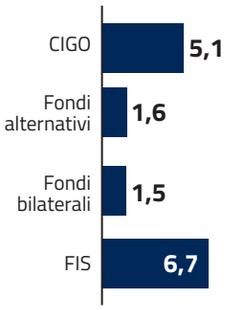
Nell'ultimo biennio in media circa il **50%** di coloro che escono dalla NASpI risultano trovare impiego nel giro di un mese

SOSPENSIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO

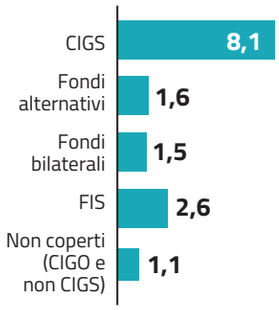
Anno 2023. Valori in milioni

NUMERO MEDIO LAVORATORI EXTRA-AGRICOLI PER TIPO DI COPERTURA DELLE CAUSALI DI INTEGRAZIONI SALARIALI

Causali Ordinarie

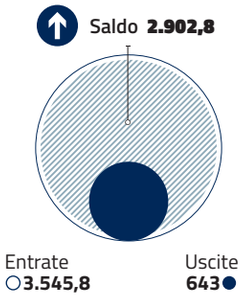


Causali Straordinarie

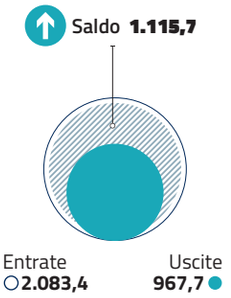


SPESA PER LE INTEGRAZIONI SALARIALI

Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria

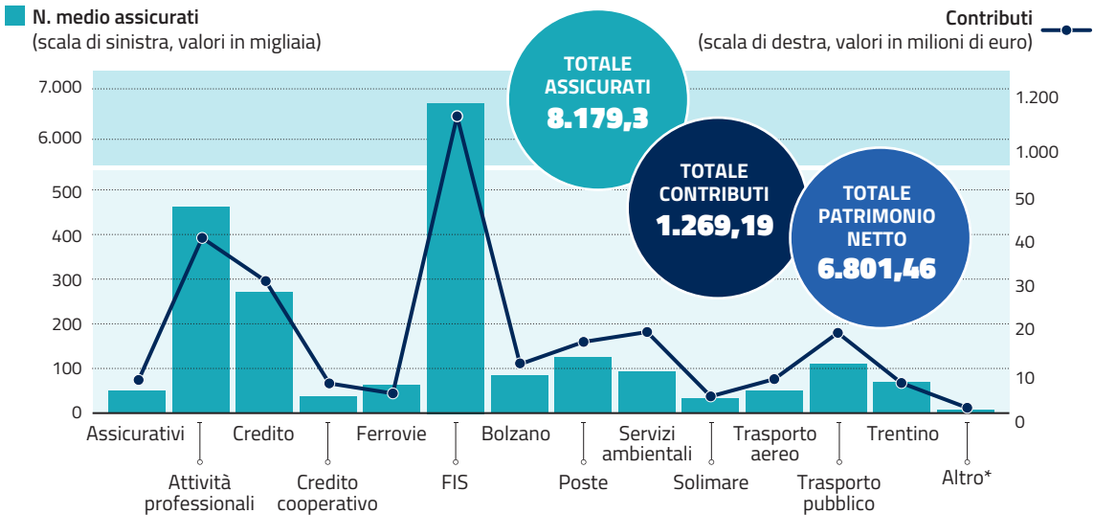


Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria



FONDI SOLIDARIETÀ: NUMERO MEDIO ASSICURATI, CONTRIBUTI E PATRIMONIO NETTO

Anno 2023

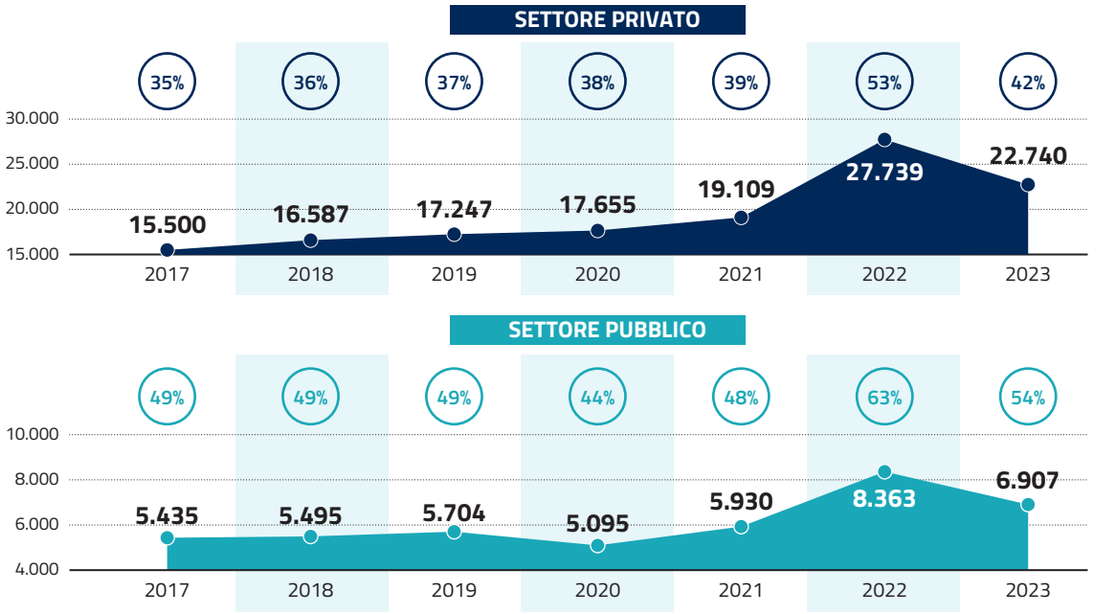


*Comprende Ormeggiatori e Tributi Erariali

MALATTIA

NUMERO DI CERTIFICATI DI MALATTIA
LAVORATORI SETTORE PUBBLICO E PRIVATO
Valori in migliaia

Quota di lavoratori con almeno un giorno di malattia



03

LE MISURE DI SUPPORTO ALLE FAMIGLIE
Beneficiari, tasso di utilizzo e impatti

Questo Capitolo si articola in due parti. Nella prima parte si esaminano, anche alla luce delle sfide demografiche che investono il nostro paese, una serie di strumenti legislativi tesi a favorire la conciliazione tra vita lavorativa e familiare. Nella seconda parte, vengono presentate alcune analisi riguardanti l'ADI (Assegno di Inclusione), la nuova misura di supporto alle famiglie in condizioni di disagio economico.

L'invecchiamento della popolazione e la bassa natalità in Italia hanno portato a una struttura demografica con un numero crescente di anziani e una popolazione attiva sempre più ridotta. Uno dei fattori che presumibilmente influisce sia sul trend negativo delle nascite, sia sulla bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro è rappresentato dal divario di genere nei risultati lavorativi che ancora contraddistingue il nostro paese.

Come evidenziato dal recente studio INPS, ("Analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale" attraverso i dati INPS, febbraio 2024), le donne ottengono, anche a parità di caratteristiche lavorative, salari inferiori a quelli percepiti dagli uomini. Allo scopo di comprendere quanta parte di questo gap sia imputabile al diverso impatto che produce la genitorialità su uomini e donne, presentiamo una serie di analisi tese a comprendere se la nascita di un figlio può influenzare il percorso professionale di donne e uomini in modo diverso.

Le nostre stime mostrano che prima della nascita di un figlio sia gli uomini che le donne si trovano su un trend salariale in crescita, il che indica presumibilmente che la decisione di avere un figlio avviene in un momento in cui la condizione lavorativa è in miglioramento; tuttavia, a seguito della nascita del figlio, si riscontra un andamento divergente per madri e padri: mentre i padri proseguono sul trend di

Hanno collaborato alle analisi e alla stesura del presente Capitolo: Paola Biasi, Saverio Bombelli, Giulia Bovini, Barbara Ceremigna, Lara Chirico, Giuseppe Dachille, Maria De Paola, Antonio Della Zuanna, Marta De Philippis, Elisabetta Di Tommaso, Salvatore Lo Bello, Stefania Lucchini, Daniela Moro, Francesca Proietti, Carla Di Giacomo, Luca Sommario, Francesca Verini. Si ringraziano per la preziosa collaborazione: Roberto Barone, Marco Benussi, Vadim Bottoni, Fabio Ciarcia, Roberto D'Aria, Gianpiero D'Autilia, Marcello Donadio, Carmeliana Franzese, Valentina Giocondo.

crescita salariale, le donne subiscono una brusca inversione di tendenza con una caduta dei redditi da lavoro nell'anno di nascita del bambino di circa il 16%. Si stima, inoltre, che in assenza di indennità per congedo di maternità e congedo parentale la caduta di reddito sarebbe superiore al 70%. Negli anni successivi alla nascita si registra per le madri un recupero; tuttavia, solo quattro anni dopo dalla nascita del figlio si riesce a ritornare allo stesso livello di reddito percepito l'anno precedente alla maternità. Inoltre, proprio poiché i padri non risentono della nascita del figlio in termini di reddito percepito, il gap salariale tra i due gruppi se prima di diventare genitori era nullo, nell'anno successivo la nascita del/la bambino/a cresce fino a circa il 30% e si mantiene a un livello simile anche per i successivi sette anni.

Si evidenzia, inoltre, che nell'anno successivo alla nascita del primo figlio le madri presentano una probabilità di lasciare la propria occupazione nel settore privato di circa il 18% superiore a quella che si riscontra negli anni precedenti la maternità, che è pari a circa l'11%. Per i padri, invece, la probabilità di uscita non subisce variazioni sostanziali e continua a ridursi dopo la paternità. Tale evidenza suggerisce che mentre la genitorialità tende a spingere le madri fuori dal mercato del lavoro o verso occupazioni in settori diversi da quello privato, questo fenomeno non si riscontra per i padri.

L'effetto della maternità sulla probabilità di entrata e di uscita dall'occupazione viene anche esaminato in un recente lavoro realizzato nell'ambito del programma Visitinps in cui si mostra come la cosiddetta *child penalty* associata alla maternità si è quasi dimezzata nel corso del tempo.

Tra gli strumenti di maggiore importanza messi a disposizione dal nostro sistema di supporto alla famiglia vi è l'Assegno Unico e Universale. L'analisi dei dati, presentata nel secondo paragrafo, mostra come le risorse trasferite alle famiglie attraverso questo strumento siano aumentate nel 2023 rispetto all'anno della sua introduzione e come ciò sia dovuto, oltre che all'aumento del numero di mensilità erogate (da 10 del 2022 a 12 del 2023), all'allargamento della platea di beneficiari e all'adeguamento degli importi alla crescita del costo della vita. Il *take-up* della misura ha raggiunto il 93% e nel Mezzogiorno esso è di circa il 97%.

In seguito, vengono presentate una serie di analisi relative all'uso da parte delle famiglie italiane di strumenti tesi a supportarle nella conciliazione degli impegni familiari con quelli lavorativi. Le difficoltà incontrate dai genitori che lavorano nell'accudimento dei figli sono, ad esempio, evidenziate dai risultati di un'analisi svolta nell'ambito del progetto Visitinps in cui si mostra come la chiusura delle scuole, dovuta ad eventi quali scioperi o indisponibilità degli edifici scolastici, produca un effetto positivo sulla probabilità di uso del congedo parentale da parte di madri e padri. Le nostre analisi (Capitolo 2 del Rapporto) mostrano, inoltre, che i lavoratori con figli fanno un maggior ricorso alle assenze per malattia, presumibilmente anche in relazione alle esigenze di accudimento degli stessi.

In relazione a tale problematica, si esamina l'utilizzo del congedo parentale da parte di madri e padri cercando di evidenziare le risposte delle famiglie all'incremento dell'indennità dal 30% all'80% per uno dei tre mesi riservati a ciascun genitore. Data la recente introduzione della misura, si tratta di un'analisi ancora preliminare che considera solo le richieste di congedo presentate entro un anno di età del bambino. Essa evidenzia come la maggiore indennità abbia determinato un incremento

nell'utilizzo del congedo parentale sia da parte delle madri che da parte dei padri, anche se per quest'ultimi le stime sono meno robuste.

Si è poi passati a offrire un aggiornamento sull'uso del congedo di paternità. I dati mostrano come il *take-up* di questa misura abbia raggiunto nel 2023 il 64,5%. Si è anche investigato se i diversi interventi legislativi che nel corso degli anni hanno allungato la durata del congedo ne abbiano influenzato il *take-up*. I risultati indicano che l'allungamento della durata ha influenzato positivamente il ricorso allo strumento e che l'uso del congedo di paternità sia correlato positivamente alla probabilità che i padri usufruiscano del congedo parentale nei tre anni successivi alla nascita del figlio.

Un altro strumento teso a facilitare la conciliazione tra vita familiare e professionale è rappresentato dal supporto economico per le spese dei servizi per l'infanzia, che in Italia prende il nome di Bonus asilo nido. La nostra analisi, mostra come il numero dei minori beneficiari sia ulteriormente cresciuto nel 2023 rispetto al 2022 passando da circa 425 mila a circa 480 mila. Le erogazioni mensili sono state pari mediamente a 204 euro per 6,6 mesi e hanno coperto circa il 62% delle rette effettivamente pagate dalle famiglie.

Di seguito, si presenta un esame delle misure a favore dei lavoratori con familiari disabili, rivolte a famiglie in situazioni di particolare difficoltà. I dati evidenziano come nel corso del tempo si sia assistito a un sostanziale incremento nell'uso di questi strumenti. Si riscontra, inoltre, che a utilizzare le misure previste dalla legge 104 sono soprattutto le donne e che il gap tra l'incidenza del ricorso alla misura tra lavoratrici e lavoratori tende ad ampliarsi nel corso del tempo, suggerendo che all'incremento nella domanda di lavoro di cura, dovuto anche all'invecchiamento della popolazione, sono chiamate a rispondere in misura maggiore le donne rispetto agli uomini. Dalle nostre analisi, anche se ancora preliminari, risulta poi che l'eliminazione del "referente unico dell'assistenza" non abbia inciso su questo differenziale di genere.

Conclude la disamina di tali misure un Box che offre una breve descrizione del sistema di supporto alla famiglia vigente in Francia, un paese che ha investito molto in politiche di supporto alla famiglia e che però si trova anch'esso, come gli altri paesi avanzati, di fronte a un trend calante della natalità.

La seconda parte del Capitolo si apre con un'analisi del "Reddito di Libertà" (RdL) destinato alle donne vittime di violenza in condizione di povertà, con l'obiettivo di favorire percorsi di autonomia ed emancipazione attraverso l'indipendenza economica. Dall'avvio della misura nel 2022 a maggio 2024, sono state presentate 6.489 domande, di cui 2.772 sono state accolte e liquidate. Le nostre analisi evidenziano la debolezza economica delle donne richiedenti. Molte di loro (circa il 50%) non risultano presenti negli archivi INPS e sono presumibilmente non occupate. Inoltre, quelle che lavorano occupano posizioni fragili con una retribuzione media annua di circa 8.000 euro. Si evidenzia anche un chiaro squilibrio economico tra i partner maschili e le donne richiedenti, suggerendo che le donne che richiedono il RdL si trovano in una condizione di maggiore vulnerabilità economica rispetto ai loro partner.

Le nostre analisi si concludono con un esame dell'Assegno di Inclusione (ADI), la nuova misura di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale. Poiché essa è stata istituita a decorrere dal 1° gennaio 2024, le analisi propo-

ste sono preliminari e riguardano solo i primi sei mesi di attivazione della politica. I nuclei beneficiari si concentrano prevalentemente nelle regioni del Sud e nelle Isole, rappresentando il 69% del totale. Seguono le regioni del Nord con il 18% e, infine, quelle del Centro con il 13%. Le analisi svolte mostrano che l'utilizzo dell'ADI è correlato positivamente con alcune caratteristiche socio-economiche territoriali, quali il tasso di disoccupazione e l'indice di vulnerabilità sociale e materiale.

L'analisi delle domande di ADI respinte mostra, attraverso la ricostruzione della scala di equivalenza e dei requisiti vigenti per il Reddito di Cittadinanza (RdC) che, in caso di nuclei in cui siano presenti minori/anziani/disabili, circa il 58% delle stesse sarebbe stata respinta anche con i criteri RdC. Il restante 42% che avrebbe, invece, rispettato i criteri RdC, non accede alla nuova misura a causa dei criteri indotti dalla differente scala di equivalenza (più stringente sul reddito familiare), che hanno abbassato la soglia di accoglimento. A livello territoriale, la quota di individui esclusi da ADI che sarebbe stata esclusa anche secondo i criteri RdC è più alta nelle regioni del Nord. Probabilmente anche in relazione alle migliori condizioni economiche e del mercato del lavoro, nelle regioni del Centro-Nord si evidenzia anche una maggiore presenza di ex-percettori RdC che, pur facendo parte di nuclei in cui sono presenti minori/anziani/disabili, non risultano aver percepito alcuna mensilità di ADI.

3.1 GENITORIALITÀ E RISULTATI LAVORATIVI DI UOMINI E DONNE

Come evidenziato da molte ricerche, tra cui anche un recente studio condotto dall'INPS "Analisi dei divari di genere nel mercato del lavoro e nel sistema previdenziale"[1], le donne ottengono retribuzioni inferiori a quelle percepite dagli uomini e ciò anche a parità di settore, di occupazione, di tipologia contrattuale e di impresa. Secondo la letteratura economica, gran parte di questo gap è imputabile al diverso effetto che la genitorialità produce su uomini e donne. In una società che tradizionalmente assegna agli uomini il compito di provvedere al sostentamento della famiglia e alle donne le responsabilità della cura dei figli e della gestione domestica, la nascita di un figlio può influenzare il percorso professionale di donne e uomini in modo molto diverso.

Le donne, dovendo prendersi cura del nascituro, si potranno trovare nella condizione di dover lavorare un minor numero di ore, optare per contratti *part time* o imprese che offrono maggiore flessibilità. Inoltre, indipendentemente da queste scelte, a causa della percezione di una minore disponibilità di impegno sul lavoro dovuta alle responsabilità familiari, le madri possono trovarsi ad affrontare interruzioni di carriera, nonché limitate opportunità lavorative e di avanzamento professionale. D'altra parte, dato il loro ruolo di *breadwinners*, per gli uomini la nascita di un figlio può determinare un aumento del coinvolgimento lavorativo, sentendosi maggiormente onerati dalla necessità di sostenere finanziariamente la loro famiglia. Ciò può portare a una maggiore stabilità lavorativa e a progressioni di carriera e, di conseguenza, ad un premio salariale. Allo scopo di esaminare la relazione tra genitorialità e redditi percepiti da uomini e donne abbiamo condotto due tipi di analisi. La prima confronta lavoratori e lavoratrici con e senza figli considerando diverse caratteristiche lavorative

[1] https://www.inps.it/content/dam/inps-site/pdf/dati-analisi-bilanci/attivita-ricerca/Analisi_generi_web.pdf

e contrattuali: con tale confronto siamo in grado di focalizzare gli elementi che, al netto dei diversi progetti individuali di vita, interagiscono con le scelte di fecondità dei soggetti. La seconda analisi, invece, usa un approccio di *event study* per esaminare l'impatto derivante dalla nascita di un figlio sui redditi percepiti da madri e padri. Entrambe le analisi utilizzano i dati su Assegno Unico e Universale, che, grazie all'elevato *take-up* della misura, possono essere considerati un archivio attendibile delle nascite avvenute in Italia negli ultimi anni. Questi dati ci permettono di individuare entrambi i genitori, nonché l'anno di nascita di ciascun figlio.

3.1.1 Lavoratori e lavoratrici con e senza figli a confronto

La nascita di un/a figlio/a non è tipicamente un evento casuale, ma il frutto di una decisione che può essere influenzata dalla condizione lavorativa degli individui. Si consideri, ad esempio, che in Italia l'età media delle donne (uomini) alla nascita del primo figlio è cresciuta nel tempo e che ad oggi essa supera i 32 (35) anni e ciò perché probabilmente molte donne (uomini) preferiscono raggiungere una certa stabilità lavorativa prima di diventare madri (padri)[2]. Ciò significa che il gruppo delle madri e dei padri può essere autoselezionato e potrebbe includere individui che hanno raggiunto posizioni professionali migliori e redditi superiori rispetto a coloro che non hanno figli. La comparazione di lavoratori con figli e senza figli pertanto, pur non ricercando effetti causali, ci consente di caratterizzare i due gruppi e fornisce indicazioni preziose sugli elementi di tipo economico/professionale che interagiscono con le scelte relative alla fecondità. Unendo i dati dell'Assegno Unico e Universale (AUU) a quelli degli archivi UNIEMENS è possibile distinguere i lavoratori dipendenti del settore privato extra-agricolo che in ciascun anno risultano avere figli da quelli che, invece, non ne hanno. Allo scopo di comparare i due gruppi abbiamo ristretto il campione in modo da includere solo lavoratori/trici nella fascia di età che va dai 18 ai 45 anni.

Ciò perché per lavoratori più anziani è difficile riuscire a definire lo status di genitore in quanto, al momento dell'introduzione dell'AUU, gli eventuali figli potrebbero aver superato il limite di età che dà diritto alla misura. Inoltre, abbiamo escluso tutti i genitori con figli di età superiore a 18 anni. Usando questo campione abbiamo comparato una serie di caratteristiche individuali e lavorative, che includono i redditi percepiti, di uomini e donne con e senza figli, considerando come periodo di riferimento l'arco temporale che va dal 2015 al 2023.

Nella Tabella 3.1 sono riportate alcune statistiche descrittive su età, tipologia contrattuale, settimane retribuite e redditi annui per i quattro gruppi di lavoratori oggetto di analisi e cioè uomini senza figli, donne senza figli, padri e madri. Le statistiche riportate mostrano come le madri abbiano un'età media di circa 36 anni mentre per le donne senza figli essa è pari a 31. L'età media dei padri è, invece, pari a 37 contro una media di 31 per gli uomini senza figli. Per quel che riguarda le condizioni lavorative si nota che le madri, rispetto alle donne senza figli, mostrano una maggior incidenza di contratti a tempo indeterminato (77% contro 63%) e una minore incidenza dei contratti *full time* (47%

[2] https://osservatoriocoesionesociale.eu/osservatorio/la-paternita-in-italia-uno-sguardo-alla-situazione-presente-e-alle-politiche-future/

contro 54%). Il loro reddito annuo[3] è pari in media a 17.877 euro, mentre quello delle donne senza figli è di circa 14.992 euro, mentre le settimane lavorate sono in media rispettivamente pari a 30 e 28. Per quanto riguarda gli uomini, i divari relativi alle condizioni lavorative sono maggiori rispetto a quelli evidenziati per le donne: l'incidenza del tempo pieno è di ben 11 punti percentuali (p.p.) più elevata per coloro che hanno figli rispetto a coloro che non ne hanno (85% contro 74%); ancora più accentuata la differenza di incidenza del tempo indeterminato (16 p.p.). La distanza tra i due gruppi è piuttosto marcata a svantaggio dei soggetti senza figli anche per quel che riguarda la retribuzione annua (18.312 euro contro 26.870 euro per i padri) e per le settimane retribuite (32 settimane contro le 41 dei padri). Nei grafici che seguono, per meglio visualizzare le principali differenze nelle condizioni occupazionali di donne e uomini con e senza figli abbiamo riportato, per ciascun anno, l'incidenza dei contratti a tempo indeterminato, dei contratti *full time* e il valore medio delle retribuzioni e delle settimane retribuite rispettivamente per uomini e per donne distinguendo per ciascun gruppo coloro che hanno figli da coloro che non ne hanno.

Tabella 3.1 - Statistiche descrittive. Lavoratori e lavoratrici con e senza figli. Periodo 2015 -2022
(età in anni, *full time* e tempo indeterminato valori percentuali, retribuzione annua in euro, settimane retribuite valori unitari)

	Donne con figli	Donne senza figli	Uomini con figli	Uomini senza figli
Età media	36	31	37	31
Full time (incidenza)	47	54	85	74
Tempo indeterminato (incidenza)	77	63	83	67
Retribuzione Annua*	17.877	14.992	26.780	18.312
Settimane retribuite**	30	28	41	32

** Valori espressi in termini reali a prezzi 2022.*
*** Valori corretti considerando i contratti part time.*

Nel Grafico 3.1 si nota che l'incidenza dei contratti a tempo indeterminato è maggiore tra i lavoratori e le lavoratrici con figli rispetto a coloro che non hanno figli. Per le donne con figli tale incidenza si attesta, negli anni più recenti, intorno al 75%, mentre per quelle senza figli essa è di circa il 62%. Similmente, si nota che l'85% dei padri sono occupati con contatti a tempo indeterminato, mentre questo valore scende al 67% per gli uomini senza figli.

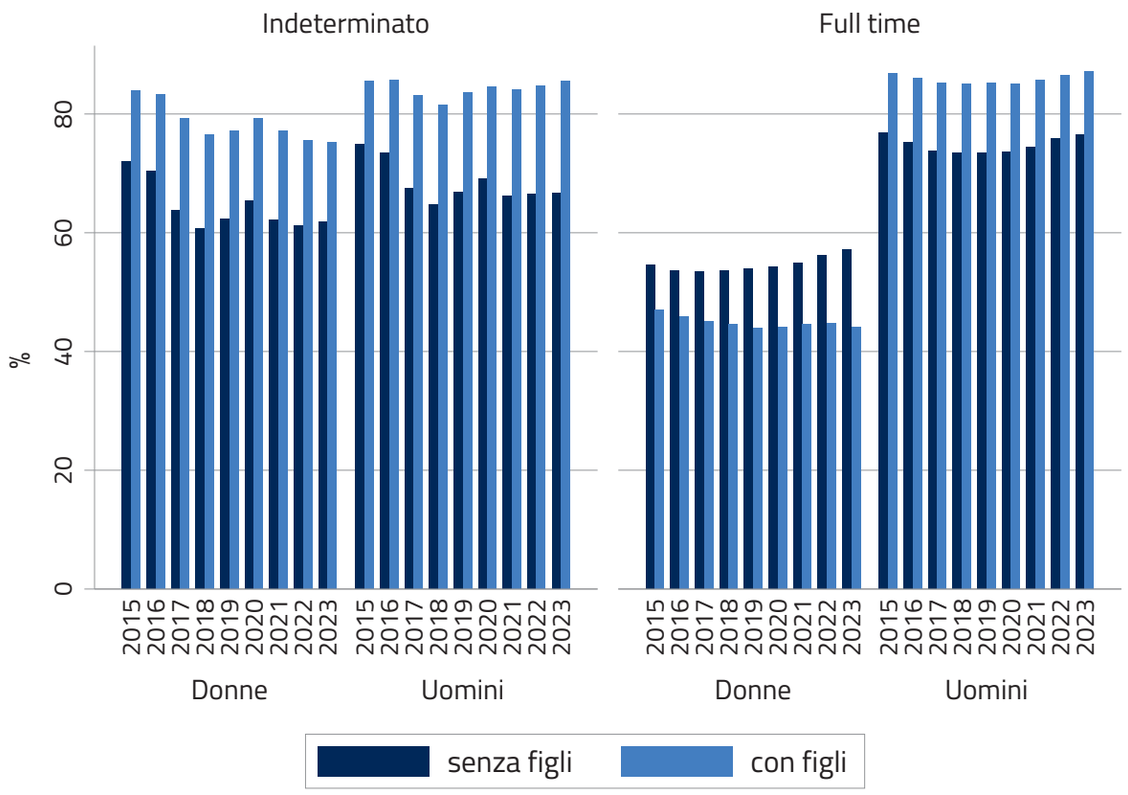
Ciò indica che prima di decidere di avere dei figli i soggetti considerati nella nostra analisi tendono a stabilizzare la propria posizione contrattuale. Bisogna però anche tener presente che le differenze rilevate nelle condizioni lavorative di donne e uomini con e senza figli sono anche, almeno in parte, collegate alla più giovane età che caratterizza coloro che non hanno figli.

[3] Si considera il reddito annuo basato sull'imponibile, incluso l'imponibile eccedenza massimale e la differenza accredito, ovvero la eventuale retribuzione che, a causa di eventi figurativi che riducono la prestazione lavorativa del soggetto, sarebbe stata persa in assenza di protezione da parte dello Stato.

Per quanto concerne, invece, il ricorso al tempo pieno, si nota come questi contratti siano meno diffusi tra le donne con figli rispetto alle donne senza figli. La loro incidenza ha subìto lievi oscillazioni con un generale incremento nel tempo, attestandosi poi nel 2023 intorno al 44% tra le madri e intorno al 57% tra le donne senza figli, con un gap di circa 13 punti percentuali. Ciò suggerisce che le donne, dopo la nascita di un figlio, tendano ad optare per contratti di tipo *part time*. Evidenza opposta si riscontra per gli uomini, per i quali si nota, infatti, una maggiore incidenza di contratti *full time* tra i lavoratori con figli rispetto a quelli senza figli, anche se la differenza tra i due gruppi tende ad essere più contenuta di quanto accade per il tempo indeterminato (nel 2023 l'incidenza del *full time* era del 76% e del 87% rispettivamente per uomini senza e con figli).

Nel 2023 l'incidenza dei contratti full time tra donne senza figli è pari al 57%, per le madri è pari al 44%

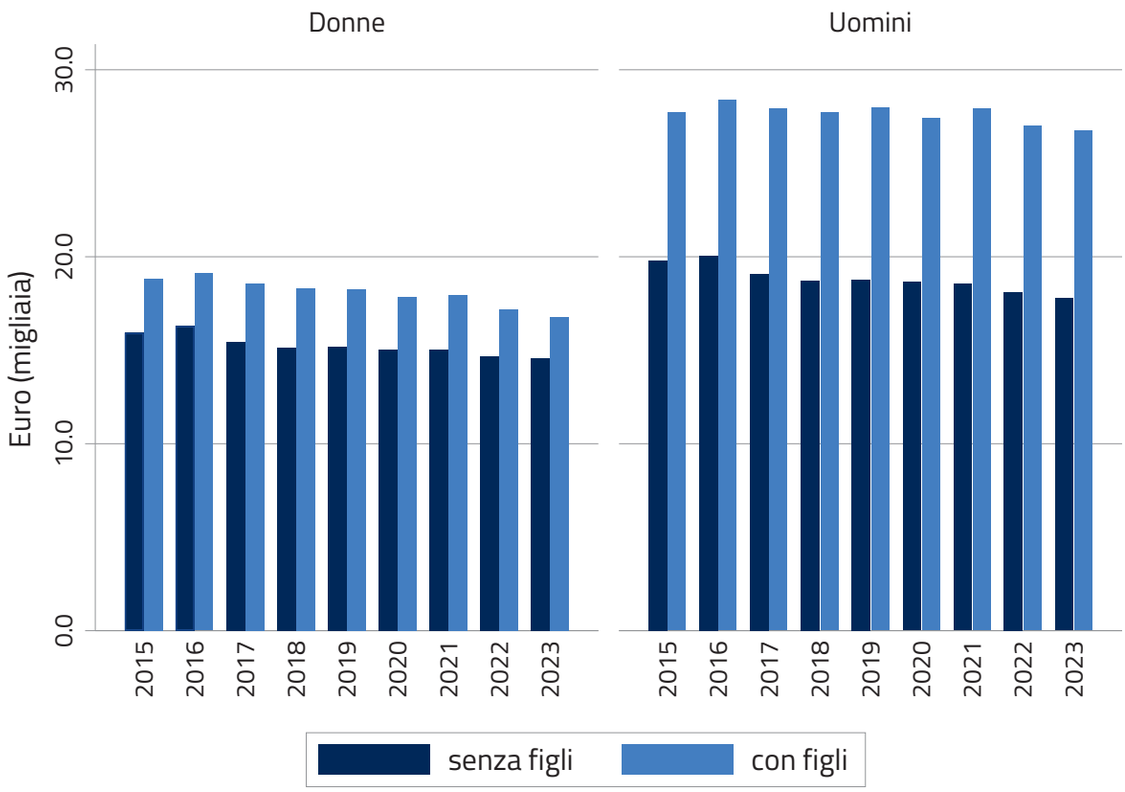
Grafico 3.1 - Incidenza dei contratti a tempo indeterminato e *full time* per lavoratori e lavoratrici con e senza figli



Per quel che riguarda le retribuzioni annue, nel Grafico 3.2 si evidenzia come nell'arco temporale considerato il valore medio delle donne con figli sia sistematicamente superiore a quello delle donne senza figli. Nel 2023 il reddito medio annuo delle donne con figli è di circa 17 mila euro mentre quello delle donne senza figli è pari a circa 15 mila euro. Le retribuzioni maschili sono sensibilmente più elevate rispetto a quanto si osserva nel gruppo delle donne e così il relativo gap tra padri e uomini senza figli: la retribuzione media si assesta nel 2023 intorno a 18 mila euro per gli uomini senza figli, mentre per i padri arriva a 27 mila euro.

Le differenze di reddito prima evidenziate sono anche riconducibili alle differenze nel grado di attaccamento al mercato del lavoro: utilizzando come indicatore in tal senso il numero di settimane retribuite si nota che le differenze tra donne si moderano notevolmente e in generale subiscono un lieve decremento nel periodo in esame; pur partendo da una situazione molto simile nel 2015 (29,54 per le donne senza figli contro 30,15 per quelle con figli) a fine periodo le madri guadagnano una settimana rispetto alle donne senza figli (29,82 per le donne senza figli contro 30,86 per le donne con figli). All'interno del gruppo degli uomini le distanze sono maggiori e si acuiscono leggermente nel corso del tempo: si passa infatti dalle 34 settimane per i soggetti senza figli contro le 41 dei padri nel 2015 a 34 contro 43 circa nel 2023.

Grafico 3.2 - Retribuzione medie annue per lavoratori e lavoratrici con e senza figli

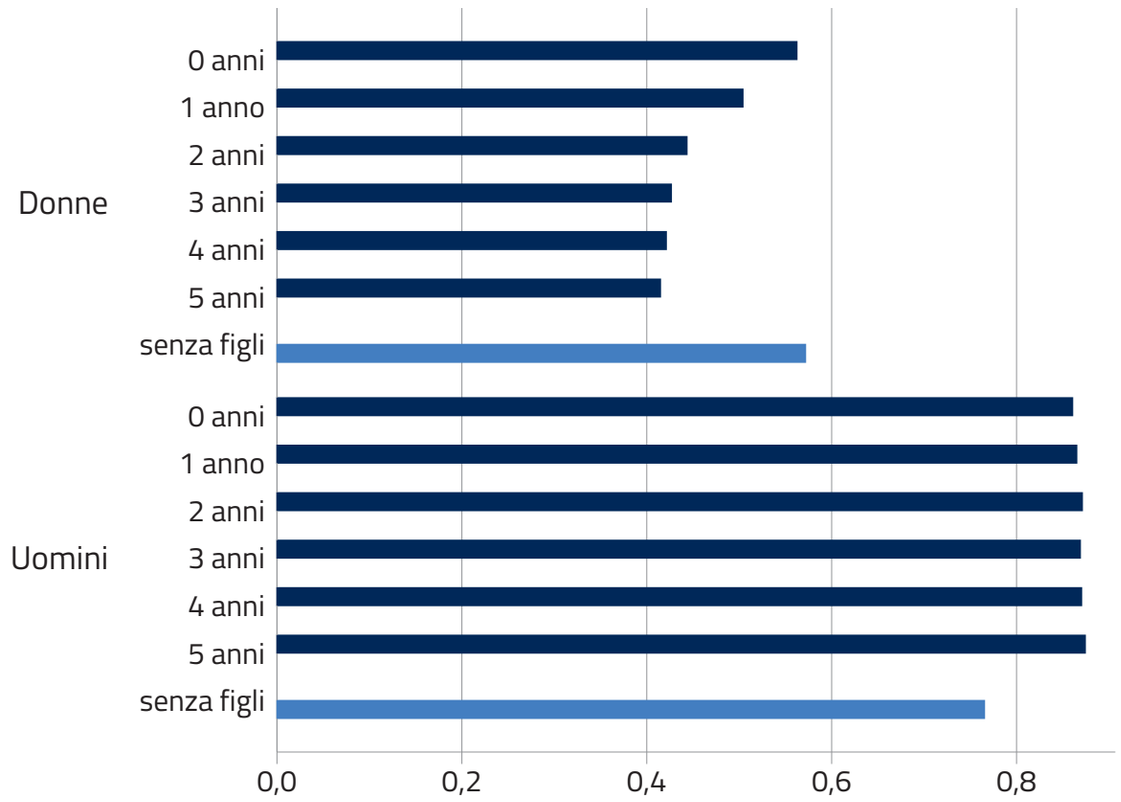


In generale quello che emerge confrontando i 4 gruppi è che i soggetti senza figli presentano condizioni mediamente meno solide sul mercato del lavoro rispetto ai soggetti di entrambi i generi con figli. In particolare, le donne senza figli presentano la condizione peggiore in termini di stabilità lavorativa e retribuzioni; al polo opposto troviamo, invece, gli uomini con figli, che in media presentano retribuzioni più elevate e una maggiore stabilità lavorativa. Situazione intermedia è invece quella che si rileva per le donne con figli, che presentano valori migliori per l'incidenza di contratti a tempo indeterminato rispetto ai soggetti senza figli, sia uomini che donne; in termini di settimane lavorate e retribuzioni medie, invece, si collocano in una situazione lievemente peggiore rispetto agli uomini senza figli. Tra tutti i gruppi considerati, però, le madri hanno le incidenze più basse di *full time*, ele-

mento che sembra direttamente legato alla maternità. Il Grafico 3.3 mostra l'incidenza dei contratti a tempo pieno per donne e uomini divisi in sottogruppi in base alla distanza dall'anno di nascita del figlio (minore), confrontati coi soggetti senza figli suddivisi per genere. Emerge chiaramente che l'incidenza del tempo pieno tra donne senza figli e con figli è paragonabile fino all'anno di nascita del bambino (57% per le donne senza figli, 56% per le donne con figli nell'anno di nascita del bambino); a partire dal primo anno successivo inizia a calare (51% a 1 anno) e almeno fino ai 5 anni successivi si riduce senza mai recuperare (42%). Al contrario, per gli uomini non solo questa dinamica non si manifesta ma addirittura il gap ha segno inverso: se tra i soggetti senza figli l'incidenza del tempo pieno è pari a 77%, balza a 86% per i soggetti con figli nell'anno di nascita e arriva a 88% 5 anni dopo.

Nell'ambito del generale dibattito sulle dinamiche demografiche questi elementi, in linea con gli studi presenti in letteratura[4], offrono alcuni spunti di riflessione su come, al netto delle scelte individuali e della pluralità dei progetti di vita perseguiti dai soggetti, le condizioni lavorative possono svolgere un ruolo non secondario nella definizione di tali percorsi.

Grafico 3.3 - Incidenza del tempo pieno per lavoratori e lavoratrici con e senza figli, per genere ed età del figlio



[4] Employment protection and fertility decisions: the unintended consequences of the Italian Jobs Act, in: Economic Policy, 2021, 36 (108), 735 - 773.

3.1.2 L'impatto della genitorialità sui risultati lavorativi di madri e padri

Per stimare l'impatto che la nascita di un figlio produce sui redditi percepiti da madri e padri abbiamo utilizzato un approccio *event study* teso ad indagare gli esiti raggiunti dai genitori sul mercato del lavoro prima e dopo la nascita del bambino.

L'uso di questo approccio per esaminare le penalità che potrebbero derivare dalla genitorialità è piuttosto condiviso in letteratura, tuttavia, data la limitata disponibilità di dataset che permettono di seguire gli individui nel corso del tempo, l'evidenza disponibile è ancora piuttosto circoscritta. In particolare, esiste evidenza per l'Austria, la Germania, la Danimarca, il Regno Unito, la Svezia e gli Stati Uniti (Angelov et al., 2016[5], Kleven et al., 2019[6]).

Per l'Italia, è stato esaminato l'impatto della genitorialità sulle madri (Casarico e Lattanzio, 2022[7]), ma non vi è, invece, alcuna evidenza per i padri. Il lavoro di Casarico e Lattanzio usa i dati LoSai che includono un campione di circa il 7% della popolazione dei lavoratori dipendenti nel settore privato extra-agricolo nel periodo che va dal 1985 al 2018 e si focalizza sulle donne nate tra il 1945 e il 1978. La loro strategia identificativa si basa su un approccio di *event study* e compara l'evoluzione dei redditi delle madri con quella delle non madri.

I risultati della loro analisi evidenziano come dopo la nascita del primo figlio le donne sperimentino una riduzione salariale, che è particolarmente significativa nell'anno di nascita del figlio e nell'anno successivo. Dopo quattro anni dalla maternità i redditi riprendono a crescere in maniera simile a quanto avviene per i redditi percepiti dalle donne senza figli, tuttavia, anche 15 anni dopo la nascita del figlio si nota una penalità di circa 52 punti logaritmici.

In quanto segue andremo a stimare l'eventuale penalità derivante dalla nascita di un figlio per madri e per padri occupati nel settore privato extra-agricolo, il cui primo figlio è nato nel periodo che va dal 2013 al 2016 e limitandoci ai soggetti che, alla nascita del primo figlio, avevano un'età compresa tra i 20 e i 45 anni. Si tratta di genitori che possono essere sposati, ma anche conviventi, o separati/divorziati, il cui comportamento sul mercato del lavoro viene osservato nei 3 anni precedenti la nascita del loro primo figlio e nei 7 anni successivi, dando luogo ad un panel non bilanciato composto da circa 9,8 milioni di osservazioni.

Utilizzeremo lo stesso approccio utilizzato da Kleven et al. (2019) che si basa sull'osservazione di cambiamenti significativi nei risultati ottenuti da madri e padri sul mercato del lavoro nel periodo vicino alla nascita del loro primo figlio. Infatti, anche se, come spiegato in precedenza, la scelta di mettere al mondo dei figli non è esogena, i cambiamenti osservati nei risultati lavorativi dovrebbero

---

[5] Angelov, N., Johansson, P., & Lindahl, E. (2016), Parenthood and the gender gap in pay. Journal of labor economics, 34(3): 545-579.

[6] Kleven, H., Landais, C., Posch, J., Steinhauer, A. & Zweimüller, J. (2019), Child penalties across countries: evidence and explanations. AEA Papers and Proceedings (109): 122-126.

[7] Casarico, A., & Lattanzio, S. (2023), Behind the child penalty: understanding what contributes to the labour market costs of motherhood. Journal of Population Economics, 36(3): 1489-1511.

evolvere in maniera fluida nel corso del tempo senza subire bruschi cambiamenti in concomitanza con la nascita di un figlio[8].

Le stime sono condizionate al fatto che gli individui siano occupati e possano, pertanto, risentire del fatto che solo coloro che sono maggiormente attaccati alla propria posizione lavorativa non l'abbandonino dopo essere diventati genitori. Tuttavia, ciò dovrebbe sottostimare piuttosto che sovrastimare l'effetto di interesse.

Nel Grafico 3.4 si rappresenta l'impatto della nascita di un/a figlio/a sulla retribuzione percepita; nel panel di sinistra consideriamo le retribuzioni sulla base dell'imponibile (cioè la retribuzione corrisposta dal datore di lavoro), quindi senza la copertura di eventuali eventi figurativi, mentre in quello a destra includiamo anche le "differenze accredito" e quindi consideriamo una misura di retribuzione non inficiata dall'accadimento di eventi tutelati.

Quindi confrontiamo la situazione retributiva di madri e padri, con e senza la tutela previdenziale pubblica, a eventi che riducono la effettiva erogazione della prestazione lavorativa[9]. I coefficienti indicano l'effetto in diversi anni rispetto a quello di nascita del figlio, il valore di riferimento è l'anno precedente la nascita.

Per le donne, la maternità comporta un calo del reddito di circa il 16% nell'anno dopo la nascita

Dal Grafico 3.4 si nota chiaramente che, controllando in maniera non parametrica per l'età dei lavoratori/trici e per i trend temporali, i redditi annui percepiti da madri e padri prima dell'anno di nascita del primo figlio evolvono in maniera parallela: in entrambe i casi si osserva un trend lievemente crescente. Dal momento della nascita del primo figlio, però, le retribuzioni annue percepite dai due gruppi incominciano a divergere. Nell'anno in cui diventano madri le donne subiscono un calo dei redditi annui di circa il 76%, mentre per gli uomini si osserva un incremento salariale di circa il 6%. Le retribuzioni femminili ritornano al livello a cui si assestavano prima della maternità solo dopo 5 anni dalla nascita del figlio. Per gli uomini, invece la nascita di un figlio non interferisce con il trend crescente e a 7 anni dall'evento si osserva un incremento che sfiora il 50%.

---

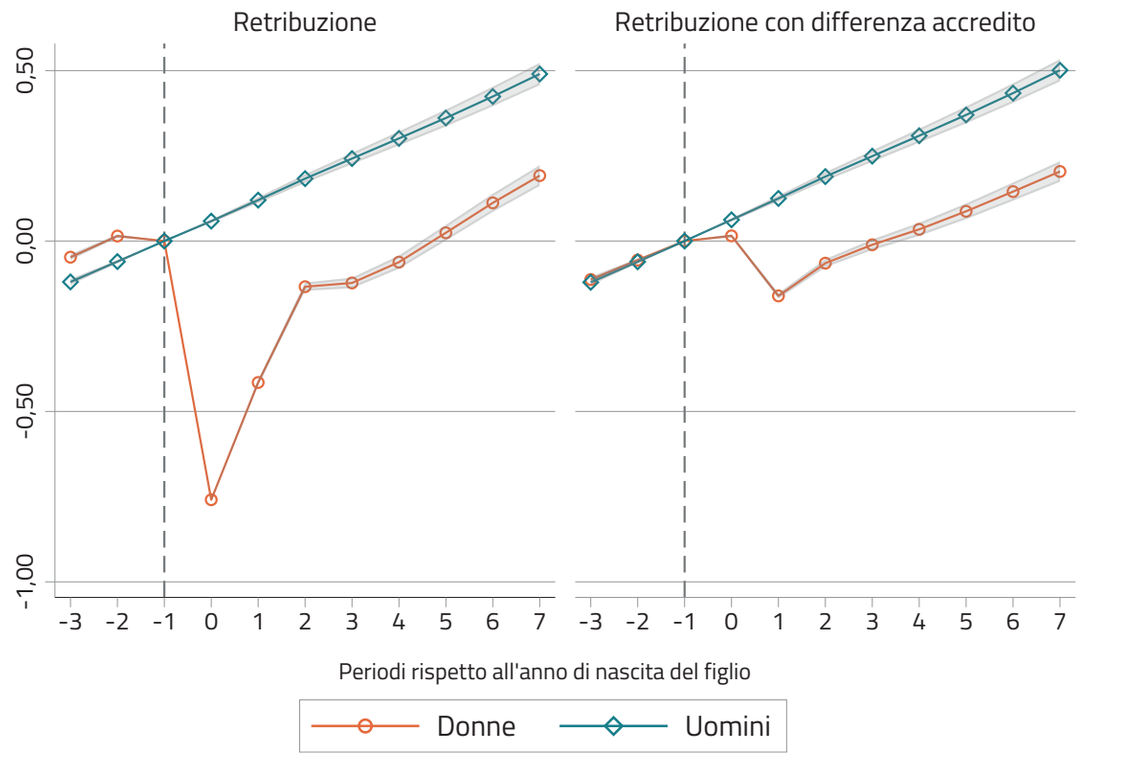
[8] Più precisamente, si stima un modello ad effetti fissi individuali, che sfrutta la variazione che si manifesta alla nascita del figlio. Per ogni genitore incluso nel nostro dataset, si indica come anno dell'evento (t = 0) quello in cui l'individuo ha il suo primo figlio e si indicizzano tutti gli altri anni relativamente a quell'anno. Si stima, quindi, separatamente per madri e per padri, il seguente modello ad effetti fissi individuali: dove la variabile indipendente è alternativamente il reddito annuo (la probabilità di lavorare *full time* e a tempo indeterminato, le settimane lavorate, il salario settimanale) ottenuto dall'individuo i di genere g, s anni dal momento della nascita del figlio. Le variabili dipendenti includono variabili dummy per l'anno di nascita del figlio e per ciascun anno precedente e successivo, dummy di età dell'individuo e dummy di anno. Poiché si mantiene come dummy di riferimento quella relativa all'anno precedente la nascita del figlio, i coefficienti relativi dei time event misurano l'impatto della nascita del figlio relativamente all'anno precedente la nascita.

[9] Si utilizza la definizione presente nelle comunicazioni UNIEMENS. Si tenga conto che la differenza accredito non è l'indennità effettivamente percepita dal lavoratore ma una misura della retribuzione che si sarebbe persa a causa del numero minore di giorni/settimane/ore effettivamente lavorate in seguito all'evento tutelato. Sebbene quindi non corrisponda al beneficio effettivamente percepito dal lavoratore, è la migliore approssimazione possibile con i dati a disposizione. Si segnala inoltre che, come è ovvio, le differenze accredito coprono gli eventi in costanza di rapporto di lavoro, (ad esempio congedi a vario titolo, Cassa Integrazione Guadagni etc.), mentre non sono annoverati eventi che, pur tutelati, presuppongono la cessazione del rapporto di lavoro (quale ad esempio la contribuzione figurativa connessa alla disoccupazione).

Se includiamo invece le "differenze accredito" e quindi la tutela pubblica intesa come precedentemente spiegato, la caduta delle retribuzioni femminili si registra nell'anno successivo a quello di nascita e si assesta a -16%, il recupero è più rapido (il coefficiente diventa positivo a partire dal terzo anno in poi)[10]. L'inclusione delle "differenze accredito" lascia sostanzialmente invariata la situazione degli uomini che ricalca quella evidenziata in precedenza. Confrontando uomini e donne si nota che il vantaggio maschile registrato nell'intero periodo è in media pari a 29 punti percentuali considerando la retribuzione imponibile, e si riduce a 18 punti percentuali includendo le "differenze accredito". In quest'ultimo caso il divario aumenta considerevolmente nell'anno successivo alla nascita del figlio ed è pari a circa 28,6 punti percentuali; nel secondo anno si modera leggermente, scendendo a 25 punti circa per poi riprendere una lenta crescita negli anni successivi che lo riporta sostanzialmente intorno ai 29 punti percentuali a fine periodo.

Se restringiamo l'analisi alle donne di cui osserviamo sia l'anno di nascita del figlio che l'anno precedente e successivo, e cioè a quelle che mostrano un maggiore attaccamento sul mercato del lavoro, notiamo, invece, un calo del reddito di circa il 13% al primo anno post-nascita.

Grafico 3.4 - Impatto della nascita di un figlio sulle retribuzioni di madri e padri



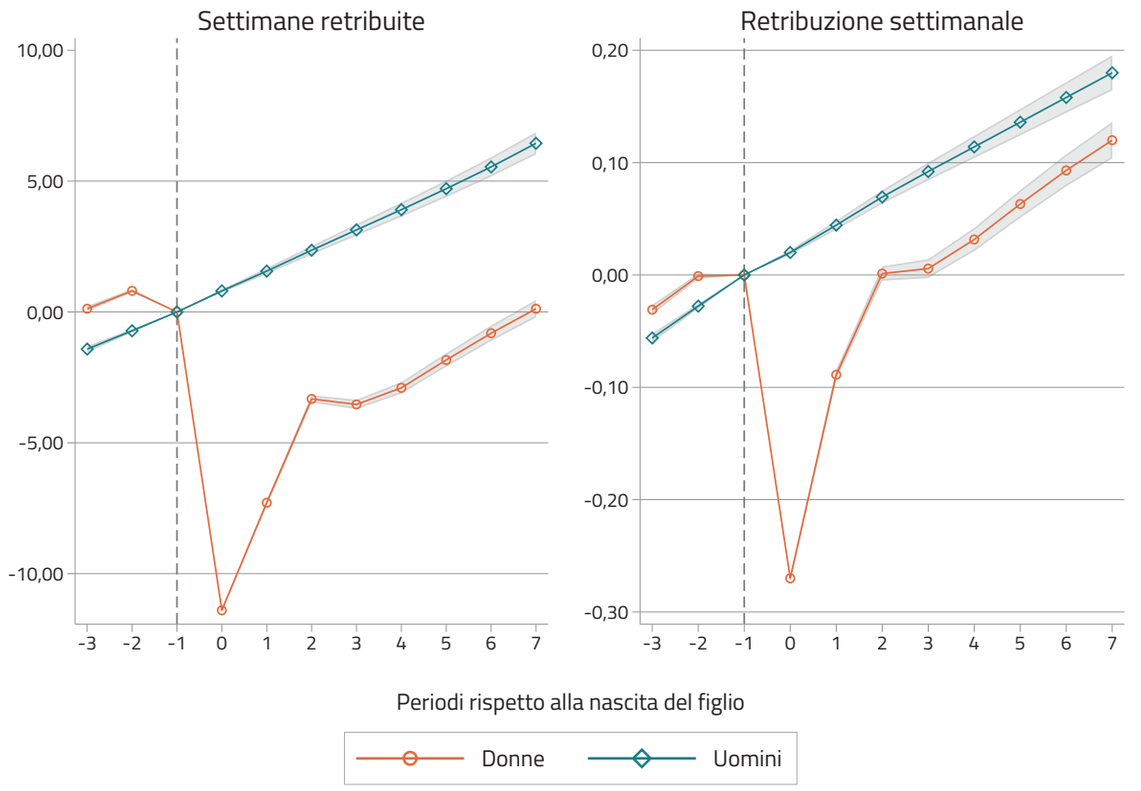
Nota: intervalli di confidenza al 95%.

[10] Si noti che si stanno qui considerando tutti gli eventi per i quali si è accredita la contribuzione figurativa e non solo quelli relativi al congedo di maternità e ai congedi parentali, pertanto, sono inclusi anche eventuali eventi di Cassa Integrazione, malattia ecc. I risultati ottenuti con l'inclusione dei soli eventi per i quali si è accreditata la contribuzione figurativa legati alla genitorialità in luogo di tutti gli eventi per i quali si è accredita la contribuzione figurativa sono sostanzialmente sovrapponibili.

Il Grafico 3.5 riporta le stime effettuate utilizzando alcune variabili dipendenti attinenti alle condizioni lavorative e all'attaccamento al mercato del lavoro. Tali dimensioni sono rilevanti poiché l'effetto stimato della nascita di un figlio sulla retribuzione (condizionato al fatto che le madri e i padri lavorino) è collegato alle due dimensioni che concorrono a determinare la retribuzione annua e cioè la quantità di tempo che gli individui lavorano e il salario percepito per unità di tempo. Come *proxy* della quantità di tempo dedicata al lavoro abbiamo considerato il numero di settimane retribuite (tenendo conto dello svolgimento di lavoro *part time)*.

Dal grafico si nota una caduta in corrispondenza dell'anno di nascita del bambino: il tempo lavorato si riduce di 10 settimane con un lento recupero che è pieno solo dopo il settimo anno. Per i padri si osserva invece un sostanziale incremento delle settimane lavorate nel periodo successivo alla nascita del figlio. Se si esamina, invece, la retribuzione settimanale per le donne si nota che dopo una perdita pari al 20% nell'anno di nascita, e di circa il 10% l'anno successivo, si registra un recupero al livello pre-maternità due anni dopo la nascita del/la figlio/a e una crescita nei periodi successivi. Per gli uomini si osserva, invece, un andamento sempre crescente e che fa sì che anche a sette anni dalla nascita del figlio risulti una differenza nel salario settimanale di circa il 10% rispetto alle madri.

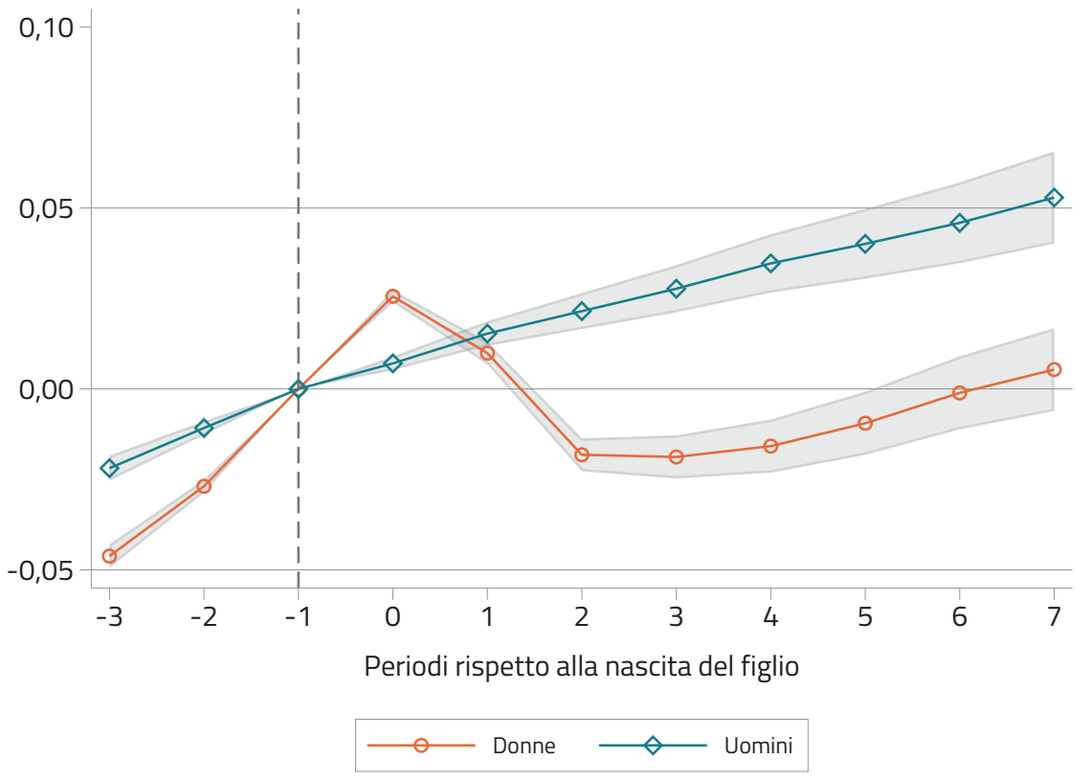
Grafico 3.5 - Impatto della nascita di un figlio su settimane retribuite e retribuzione settimanale di madri e padri



Nota: intervalli di confidenza al 95%.

Abbiamo anche esaminato come la nascita di un figlio incida sulla probabilità di lavorare con un contratto a tempo indeterminato. Come si può osservare dal Grafico 3.6 si osserva un andamento piuttosto peculiare: sia uomini che donne prima della nascita del/la figlio/a si trovano su un trend crescente, che per le madri raggiunge un picco l'anno di nascita del/la bambino/a, indicando presumibilmente che con la maternità tendono a restare occupate prevalentemente le donne che hanno un contratto a tempo indeterminato, mentre coloro che hanno contatti a tempo determinato escono dal mercato del lavoro. In seguito si osserva che la probabilità di occupare una posizione lavorativa a tempo indeterminato si riduce per le donne, probabilmente a seguito del rientro di alcune delle madri che avevano precedentemente abbandonato il mercato del lavoro, mentre continua a crescere per gli uomini.

Grafico 3.6 - Genitorialità e probabilità di essere occupati con un contratto a tempo indeterminato per madri e padri

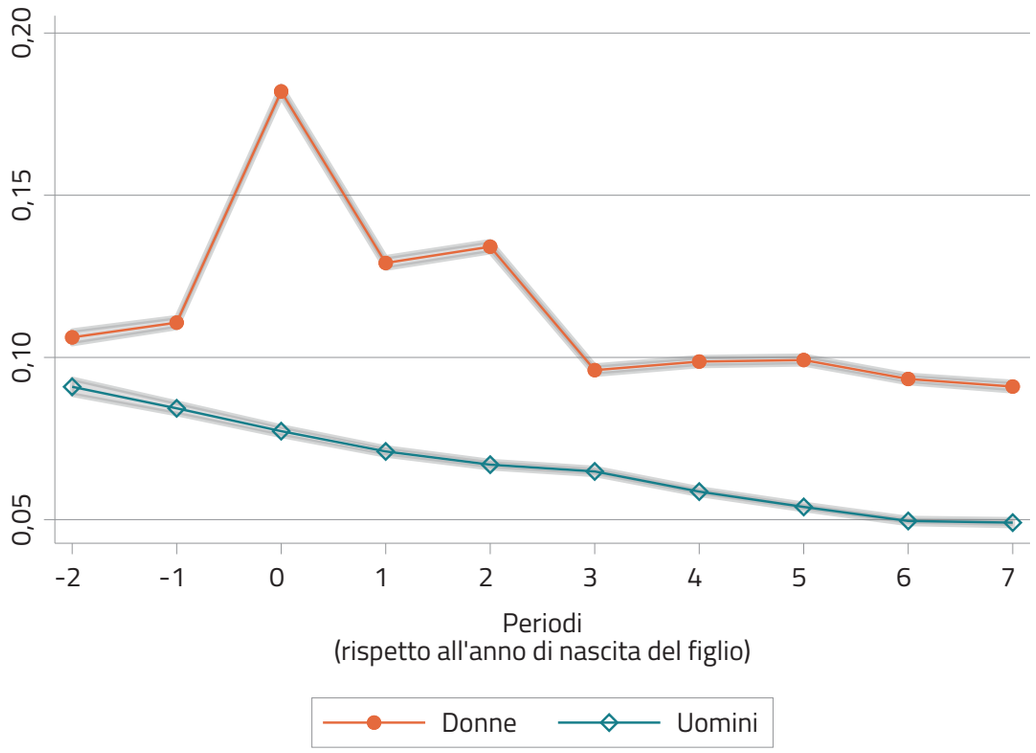


Nota: intervalli di confidenza al 95%.

Per cercare di comprendere meglio il fenomeno dell'abbandono del mercato del lavoro da parte delle donne a seguito della nascita di un figlio, abbiamo stimato l'impatto della nascita di un figlio sulla probabilità di abbandonare il lavoro nel settore privato extra-agricolo. Non possiamo, infatti, non considerare che una delle dimensioni in cui si esplicano le differenze tra uomini e donne, sia in termini di diverso impatto della genitorialità, sia in una prospettiva più ampia di differenze di genere, è proprio la partecipazione stessa al mercato del lavoro. Si noti che i/le lavoratori/trici che in un dato anno non sono presenti tra gli occupati del settore in questione potrebbero essere usciti dalle

forze di lavoro, essere diventati disoccupati oppure aver cambiato settore. La nostra analisi è quindi solo una approssimazione del fenomeno. Non per questo però non se ne possono derivare delle importanti implicazioni in quanto bruschi cambiamenti in prossimità della nascita di un/a figlio/a sono comunque indicativi di come tale evento possa indurre gli individui a modificare la propria condizione lavorativa. Abbiamo, pertanto, stimato per ogni periodo a partire dal terzo anno precedente la nascita del/la figlio/a in avanti, la probabilità che il soggetto non sia più presente tra i lavoratori dipendenti privati nell'anno successivo. Le nostre stime indicano (Grafico 3.7) una probabilità di uscita dal settore negli anni precedenti alla nascita di un/a figlio/a pari a circa il 10,5-11% per le donne e a circa 8,5-9% per gli uomini. Non si osservano quindi differenze sostanziali tra i due gruppi, tuttavia nell'anno di nascita del/la figlio/a per le donne si registra un forte incremento nella probabilità di uscita passando dall'11% al 18%, mentre per gli uomini tale probabilità si riduce dal 9 a circa l'8%. Fino a due anni dalla maternità la probabilità di uscita per le donne è di circa il 13-14% e ritorna ai livelli pre-nascita del figlio a partire dal terzo periodo in poi. Per gli uomini continua il trend decrescente fino all'ultima finestra temporale considerata (cioè nel passaggio dai sei ai sette anni dopo la nascita del figlio).

Grafico 3.7 - Impatto della nascita di un figlio sulla probabilità di uscita dal lavoro dipendente nel settore privato extra-agricolo



Nota: intervalli di confidenza al 95%.

BOX 1

Gli effetti della maternità sui flussi in entrata e in uscita dall'occupazione*

Nelle economie avanzate persistono ampi divari di genere nel mercato del lavoro, sebbene la loro dimensione si sia notevolmente ridotta a partire dalla seconda metà del Novecento. In Italia, per esempio, la differenza tra il tasso di occupazione maschile e quello femminile si è dimezzata negli ultimi 40 anni, ma nel 2023 era ancora pari a circa 18 punti percentuali a sfavore delle donne. È importante individuare sia le cause della convergenza osservata nel passato sia le determinanti che contribuiscono ancora oggi a generare tale divario. Una recente analisi[11], realizzata nell'ambito del programma Visitinps, indaga il ruolo della fertilità nella dinamica del divario occupazionale di genere in Italia, utilizzando fonti di dati dettagliate che coprono il periodo dal 1984 al 2019.

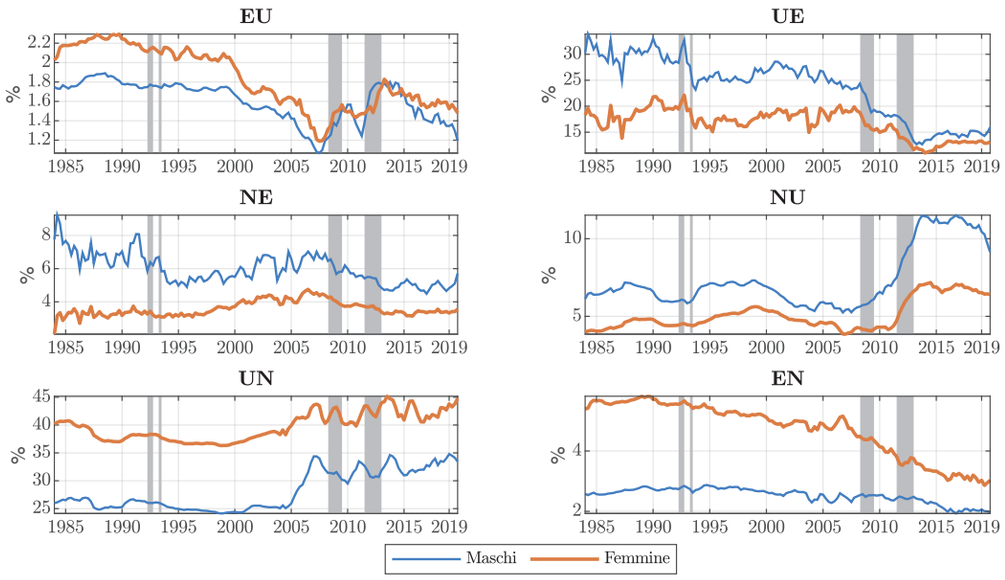
Innanzitutto, utilizzando i dati della Rilevazione sulle forze di lavoro (RFL), si confrontano le differenze tra uomini e donne nelle transizioni tra gli stati di occupazione, disoccupazione e inattività. Nell'ultimo decennio la propensione a effettuare una transizione all'interno della forza lavoro, ossia tra lo stato di occupazione e quello di disoccupazione (i flussi EU e UE del Grafico b1.1), è stata pressoché identica tra uomini e donne. Pertanto, la principale determinante del divario occupazionale di genere è la scelta di partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In particolare, rispetto agli uomini, risultano ancora modesti i tassi in ingresso delle donne nella forza lavoro (i flussi NE e NU del Grafico b1.1), e ancora elevati, sebbene in costante riduzione, quelli in uscita (i flussi UN e EN del Grafico b1.1).

Le scelte di partecipazione al mercato del lavoro delle donne sono, inoltre, fortemente connesse, anche in chiave storica, con la genitorialità: le donne sposate o conviventi hanno, infatti, una probabilità molto inferiore di essere occupate, specialmente se in età fertile, rispetto alle donne single. Tale differenza non si riscontra tra gli uomini (Grafico b1.2).

Infine, gran parte dell'aumento nel tasso di occupazione femminile osservato negli scorsi quattro decenni è riconducibile alla crescente partecipazione delle donne sposate (si confrontino le serie grigia e rossa).

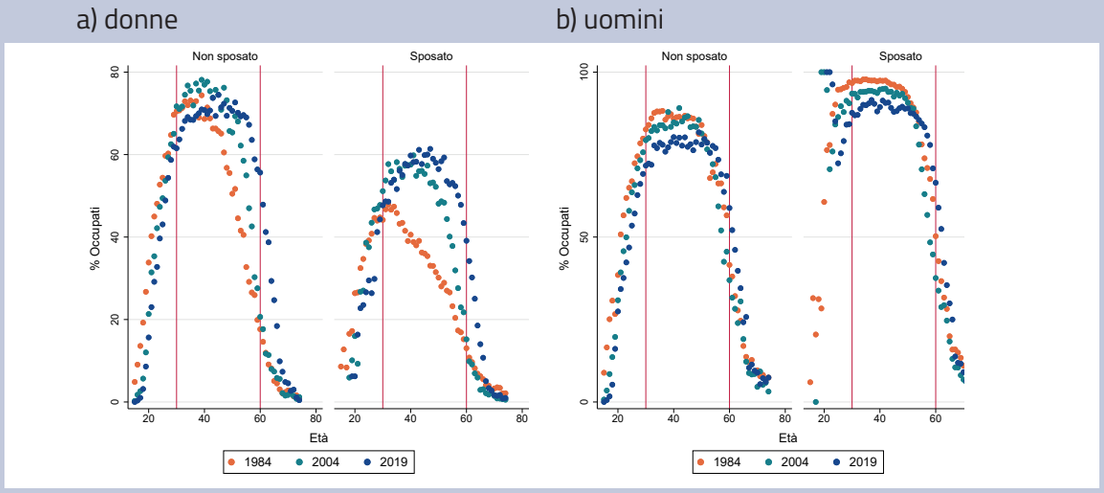
[11] M. De Philippis e S. Lo Bello, The Ins and the Outs of the Gender Employment Gap: Assessing the Role of Fertility, forthcoming, Temi di discussione della Banca d'Italia.

Grafico b1.1 - Probabilità trimestrali di transizione tra lo stato di occupazione (E), disoccupazione (U) e inattività (N) per genere. Periodo 1984-2019



Fonte: elaborazioni degli autori sulla base dei dati della Rilevazione sulle Forze di Lavoro.
Nota: le probabilità di transizione sono calcolate utilizzando la componente longitudinale dei microdati della Rilevazione sulle Forze di Lavoro. Un individuo è considerato occupato (E) se, all'interno della settimana di riferimento, ha svolto lavoro retribuito oppure se è in congedo temporaneo dal proprio lavoro. È considerato disoccupato (U) se, all'interno della settimana di riferimento, non ha svolto lavoro retribuito, è disponibile a lavorare e ha effettuato almeno un'azione di ricerca di impiego. Gli individui per cui non valgono le condizioni precedenti sono considerati inattivi (N).

Grafico b1.2 - Tassi di occupazione per età, stato civile e genere, 1984, 2004 e 2019



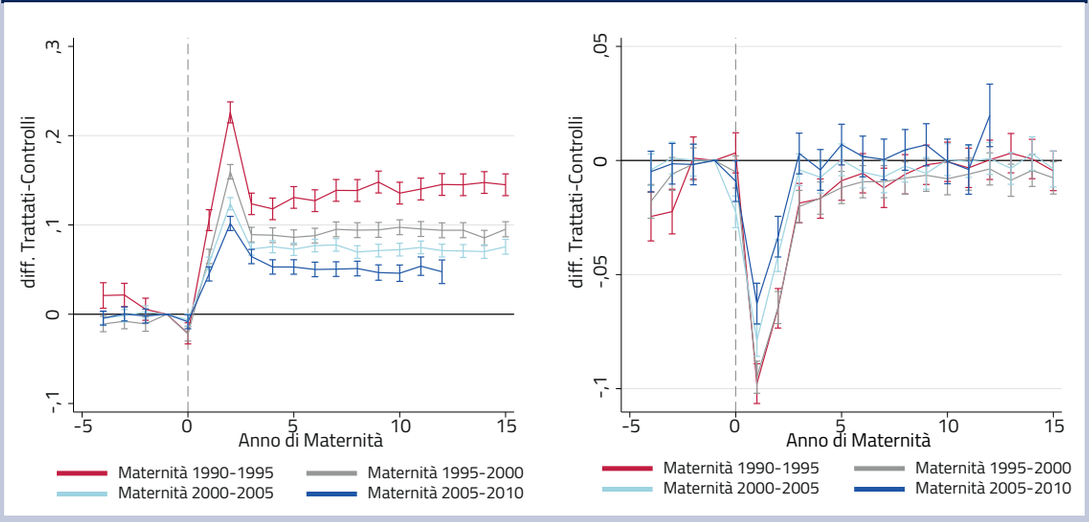
Fonte: Rilevazione sulle Forze di Lavoro.
Nota: quota di individui occupati per età e per stato civile (se sposati/conviventi oppure single). Si utilizza la distinzione a seconda dello stato civile e non della presenza di figli perché quest'ultima informazione è presente solo per gli anni più recenti. Si noti che l'85 per cento degli individui con figli è sposato o convivente.

Per valutare la cosiddetta *employment child penalty*, ovvero l'effetto della maternità sulla probabilità di entrare e uscire dall'occupazione, si sono utilizzati i dati amministrativi dell'INPS, disponibili tramite il programma Visitinps, sull'intera storia contributiva dei dipendenti del settore privato extra-agricolo.

La *child penalty* sull'occupazione femminile è diminuita notevolmente nel tempo

Tra le donne che hanno fruito del congedo di maternità nel periodo 1990-2010, la probabilità di perdere o abbandonare la propria posizione lavorativa quasi raddoppia appena dopo la nascita del primo figlio, e rimane stabilmente più alta anche a 15 anni di distanza (Grafico b1.3 pannello a sinistra). Anche la probabilità di trovare un impiego diminuisce marcatamente e per almeno 5 anni (Grafico b1.3 pannello a destra). L'effetto di avere un figlio sui flussi in entrata e in uscita dall'occupazione è però diminuito notevolmente nel tempo: esso è inferiore del 50 % per le donne che hanno fruito del congedo di maternità tra il 2005 e 2010 rispetto alle donne diventate madri tra il 1990 e il 1995 (linea rossa e linea blu nel Grafico b1.3).

Grafico b1.3 - Effetto della maternità sui flussi in entrata e in uscita dall'occupazione (*child penalty*)



Fonte: elaborazioni sui dati delle storie contributive (INPS).
Nota: la figura mostra l'evoluzione dei flussi in uscita o in entrata dall'occupazione rispetto all'anno prima della nascita del primo figlio per le donne con figli rispetto a quelle che non hanno mai figli (assegnando a queste ultime un anno di maternità fittizio in base alla distribuzione osservata dell'età al primo figlio tra coloro che hanno figli). Nella figura si controlla per effetti fissi della regione per anno, dell'età e dell'anno in cui gli individui entrano nel mercato del lavoro. Le barre verticali indicano gli intervalli di confidenza al 95 per cento. Gli individui sono considerati occupati se hanno lavorato almeno un mese nell'anno.

Secondo le analisi svolte, tra i fattori che hanno contribuito significativamente alla riduzione della *child penalty* vi sono: (i) l'aumento del livello di istruzione femminile, che implica anche una maggiore propensione a partecipare al mercato del lavoro e (ii) la disponibilità di modalità di lavoro più flessibili – come i lavori a tempo parziale – che permettono una migliore conci-

liazione tra impegni lavorativi e cura dei figli. A questi si aggiunge la diffusione nella società di valori gradualmente più paritari riguardo al ruolo di uomini e donne.

Questi effetti possono spiegare in larga misura l'andamento del tasso di occupazione femminile in Italia negli ultimi quattro decenni: in un esercizio di scomposizione il calo della *child penalty* spiega da solo circa il 60% dell'aumento totale del tasso di occupazione delle donne in Italia negli ultimi 40 anni, circa il 70% in congiunzione con l'andamento della fecondità.

Un ulteriore esercizio mostra, inoltre, come alla *child penalty* possa essere attribuita una gran parte del divario tuttora in essere: un suo azzeramento per le nuove madri farebbe aumentare il tasso di occupazione femminile di 6,5 punti percentuali entro il 2040 (colmando circa il 40 per cento del divario di genere esistente). Se si riuscisse a intervenire su tutte le madri, anche su quelle che hanno già un figlio, il tasso di occupazione femminile salirebbe di 14 punti percentuali già entro il 2030, chiudendo circa l'85% della differenza con quello maschile.

Questi risultati sottolineano l'utilità di politiche che incentivino le donne a non uscire dal mercato del lavoro subito dopo la maternità, superando sia i vincoli economici e organizzativi sia i condizionamenti sociali. Inoltre, gli esercizi di quantificazione proposti mostrano che una politica incentrata esclusivamente sulle neo-mamme garantirebbe solo un lento riassorbimento dei divari di genere; è pertanto necessario agire contestualmente reintegrando nel mercato del lavoro anche le donne che hanno avuto figli in passato e che sono attualmente non occupate.

*A cura di Marta De Philippis e Salvatore Lo Bello

3.2 L'ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE

L'Assegno Unico e Universale (AUU) è una misura introdotta a decorrere dal 1° marzo 2022[12] con lo scopo di razionalizzare e semplificare le previgenti misure previste per le famiglie con figli. Beneficiari dell'AUU sono i nuclei familiari con figli minorenni a carico[13], ovvero figli maggiorenni che non abbiano ancora compiuto i 21 anni di età se studenti o disoccupati, oltre che figli disabili senza limiti di età; per i nuovi nati l'assegno decorre dal settimo mese di gravidanza.

[12] La prestazione è stata introdotta dal D.Lgs n. 230 del 2021, e successivamente modificata dal D.L. n. 73 del 2022, dalla legge n. 197 del 2022, ed ulteriormente integrata dal D.L. n. 48 del 2023.

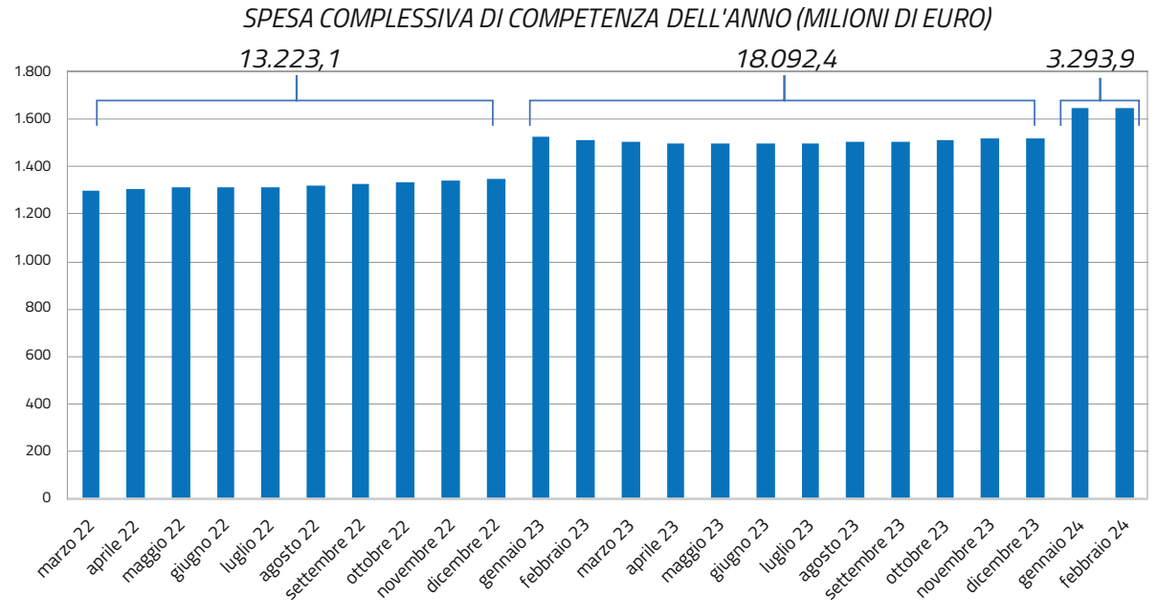
[13] Come indicato nell'art. 3 del D.Lgs. n. 230 del 2021, l'assegno è riconosciuto a condizione che al momento della presentazione della domanda e per tutta la durata del beneficio il richiedente sia in possesso congiuntamente dei seguenti requisiti di cittadinanza, residenza e soggiorno: a) sia cittadino italiano o di uno Stato membro dell'Unione europea, o suo familiare, titolare del diritto di soggiorno o del diritto di soggiorno permanente, ovvero sia cittadino di uno Stato non appartenente all'Unione europea in possesso del permesso di soggiorno UE per soggiornanti di lungo periodo o sia titolare di permesso unico di lavoro autorizzato a svolgere un'attività lavorativa per un periodo superiore a sei mesi o sia titolare di permesso di soggiorno per motivi di ricerca autorizzato a soggiornare in Italia per un periodo superiore a sei mesi; b) sia soggetto al pagamento dell'imposta sul reddito in Italia; c) sia residente e domiciliato in Italia; d) sia o sia stato residente in Italia per almeno due anni, anche non continuativi, ovvero sia titolare di un contratto di lavoro a tempo indeterminato o a tempo determinato di durata almeno semestrale.

L'assegno viene erogato dall'INPS a domanda, ad eccezione dei nuclei familiari che percepivano il Reddito di Cittadinanza (RdC). Per questi ultimi il pagamento dell'AUU, calcolato sottraendo dall'importo teorico spettante la quota di RdC relativa ai figli che facevano parte del nucleo, avveniva automaticamente. Tale misura di sostegno al reddito è stata definitivamente abrogata a partire da gennaio 2024, per cui anche le famiglie che percepivano il RdC, dopo la sua eliminazione, per ricevere l'AUU hanno dovuto presentare domanda all'INPS[14], e hanno avuto diritto all'intero importo e non più all'integrazione AUU su RdC.

Per evitare alle famiglie la compilazione di una nuova istanza, l'Istituto, in un'ottica di proattività, ha operato un importante cambiamento gestionale, mantenendo la validità delle domande presentate nel 2022 anche per il 2023 (a meno di quelle rinunciate o decadute), salvo eventuali integrazioni a cura del richiedente sulla domanda già presentata, come ad esempio per l'inserimento dei nuovi nati[15].

Nel Grafico 3.8 viene illustrato l'andamento della spesa di competenza dell'AUU relativamente ai primi 24 mesi di vigenza della misura e nella Tabella 3.2 vengono sintetizzati i principali dati relativi sia ai beneficiari, sia alla spesa per AUU per il complesso dei beneficiari, distintamente per i tre anni di calendario 2022, 2023 e 2024.

Grafico 3.8 - Spesa mensile complessiva di competenza



[14] Si fa presente che per effetto dell'entrata in vigore dell'Assegno d'Inclusione (ADI), nei confronti dei nuclei familiari per i quali è cessata la fruizione del Reddito di Cittadinanza al 31 dicembre 2023 e che non hanno nel frattempo presentato la domanda di AUU, l'Istituto per agevolare gli utenti ha continuato a erogare l'AUU sulla carta RdC per l'intero importo di AUU spettante senza soluzione di continuità, sino alla mensilità di febbraio 2024.

[15] Tale iniziativa risponde alla volontà espressa dal legislatore di arrivare ad una eventuale erogazione d'ufficio dell'assegno (articolo 12 comma 3 del D.Lgs n. 230 del 2021).

Tabella 3.2 - Statistiche descrittive sul numero di beneficiari AUU e spesa relative a tutto il periodo di vigenza della misura

	Marzo-Dicembre 2022	Anno 2023	Gennaio-Febbraio 2024
	AUU a domanda		
Numero medio mensile richiedenti	5.343.878	5.638.996	5.941.685
Numero medio mensile figli	8.555.131	8.960.856	9.435.000
Importo medio mensile per richiedente (€)	235	257	277
Importo medio mensile per figlio (€)	147	162	175
Spesa complessiva annua (milioni di €)	12.560,3	17.366,6	3.293,9
	AUU/RdC		
Numero medio mensile nuclei	374.008	313.626	
Numero medio mensile figli	624.688	523.965	
Integrazione media mensile per nucleo (€)	177	193	
Integrazione media mensile per figlio (€)	106	115	
Spesa complessiva annua (milioni di €)	662,8	725,8	
	TOTALE		
Numero nuclei con almeno un AUU nell'anno*	**6.247.255**	**6.504.682**	**5.993.458**
Numero totale di figli (distinti) raggiunti dalla misura nell'anno	**9.690.548**	**10.057.119**	**9.513.611**
Spesa totale di competenza dell'anno (milioni di €)	**13.223,1**	**18.092,4**	**3.293,9**

* *Il numero di nuclei totali indicato per il 2022 ed il 2023 è dato dalla somma dei richiedenti AUU e dei nuclei percettori di AUU/RdC, mentre per il 2024, a seguito della soppressione del RdC, corrisponde esattamente ai richiedenti AUU.*

Risulta evidente che le risorse trasferite alle famiglie con questa nuova prestazione sono state piuttosto elevate fin dal suo esordio e ulteriormente in crescita nel 2023 sia per l'aumento del numero di mensilità erogate (da 10 mensilità nel 2022 a 12 mensilità nel 2023), sia per effetto dell'allargamento della platea di beneficiari nonché, infine, per l'adeguamento degli importi alla crescita del costo della vita. Infatti, secondo quanto disposto dalla norma istitutiva, gli importi dell'assegno e le relative classi di reddito ISEE per il 2023 sono stati incrementati dell'8,1%, e per il 2024 del 5,4%: conseguentemente gli importi medi per ciascun figlio sono passati da 147 euro del 2022 a 162 euro nel 2023 e a 175 euro nel 2024.

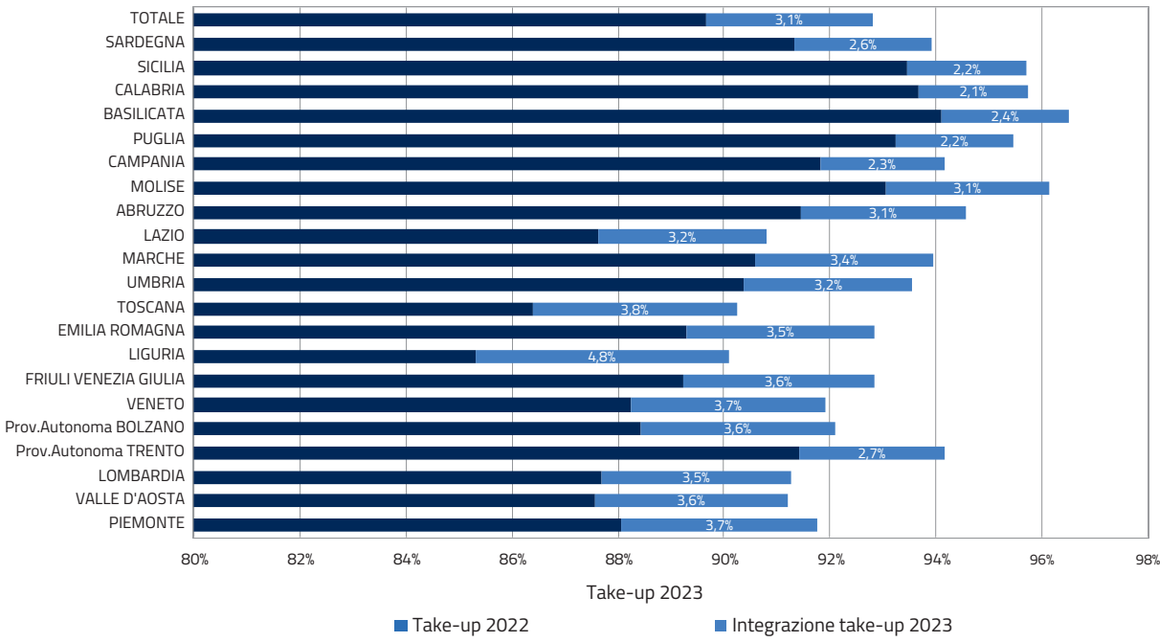
3.2.1 Analisi *take-up* nel 2023 e comparazione con anno precedente

In questa sezione presenteremo alcune informazioni sull'andamento del numero dei beneficiari di AUU e del *take-up* della misura. Come si è potuto notare dalla Tabella 3.2 precedente, il numero complessivo di beneficiari è cresciuto nel corso del periodo osservato: con riferimento agli anni 2022 e 2023, in termini di figli unici (tra AUU a domanda e AUU/RdC) si è passati da un numero di beneficiari della prestazione di circa 9,7 milioni a uno di 10,1 milioni.

Nel 2023 il *take-up* medio di AUU è del 93%, con un aumento di tre punti percentuali rispetto al 2022

Un andamento crescente si rileva anche quando si considera il *take-up* della misura calcolato rapportando il numero dei beneficiari di AUU per ciascuna regione al numero di residenti ISTAT al 1° gennaio nella regione stessa. Nel 2023 il *take-up* medio calcolato sui beneficiari compresi tra 1 e 17 anni[16] è cresciuto di ben tre punti percentuali rispetto al 2022, passando dal 90% al 93%. Nell'anno successivo alla sua introduzione l'interesse da parte delle famiglie per la nuova prestazione sembra significativamente aumentato. Come evidenziato nel Grafico 3.9, a livello regionale si osserva una relazione inversa tra il livello di *take-up* del 2022 e la crescita di tale indicatore nel 2023: quanto più bassa è stata l'adesione nel primo anno di vigenza, tanto maggiore è stata la crescita successiva. La regione che ha visto il maggior incremento dell'indicatore risulta la Liguria, che nel 2022 aveva il *take-up* più basso (83,8%), e che per il 2023 ha registrato un aumento di 4,8 punti percentuali, pur rimanendo nel 2023 una delle regioni con la minor quota di adesioni (90%). La Calabria risulta, invece, quella con la minore crescita del *take-up* (+2,1 punti percentuali) e un valore dell'adesione tra i più elevati (96%) insieme alla Sicilia e al Molise: il valore massimo del 97% viene raggiunto nel 2023 dalla Basilicata.

Grafico 3.9 - Variazione del *take-up* per le età 1-17 nel 2023 rispetto al 2022



[16] Per un confronto rigoroso con il dato ISTAT relativo allo stock dei residenti al 1° gennaio dell'anno per classe di età, sono stati trascurati i beneficiari di AUU nati nell'anno stesso e i beneficiari di AUU maggiorenni per i quali l'AUU viene erogato solo al ricorrere di determinate condizioni.

I dati mostrano che in generale le regioni del Nord e quelle del Centro hanno usufruito della nuova misura con ritardo. Infatti, il loro *take-up* nel 2023 è cresciuto in misura maggiore rispetto alle regioni meridionali (rispettivamente +3,6 e +3,4 punti percentuali contro i 2,3 punti percentuali del Sud) raggiungendo nel 2023 il 92% e il 91%. Tale maggiore crescita, tuttavia, non consente il raggiungimento dei livelli di adesione del Sud che si attestano nel loro complesso su valori di fruizione prossimi all'unità. Sicuramente le famiglie delle regioni meridionali hanno mostrato un interesse più immediato, fin dal 2022, ma c'è da tenere presente che ha concorso a tale adesione massiva anche la previsione da parte del legislatore del pagamento automatico dell'AUU sulla card del Reddito di Cittadinanza, misura di sostegno al reddito particolarmente diffusa nelle regioni meridionali del Paese.

3.2.2 I beneficiari AUU che hanno fruito della maggiorazione per genitori entrambi lavoratori

L'importo dell'AUU si compone di un assegno base e di (eventuali) maggiorazioni corrisposte in presenza di particolari condizioni socio-economiche: una delle principali, introdotta allo scopo di favorire il lavoro delle madri, è quella prevista per ciascun figlio minorenne nel caso in cui entrambi i genitori siano titolari di reddito da lavoro[17]. Prendendo a riferimento le erogazioni del 2023 tale maggiorazione ammonta a 32,40 euro mensili per un ISEE pari o inferiore a 16.215 euro e si riduce gradualmente, fino ad annullarsi, per livelli di ISEE superiori a 43.240 euro[18]. Questa maggiorazione in termini di quota di spesa risulta molto consistente: nel 2023 la spesa di sua pertinenza è stata pari a circa il 6% della spesa totale (986 milioni di euro).

Nella presente sezione sono state analizzate le caratteristiche dei nuclei familiari che percepiscono la maggiorazione e le caratteristiche dei nuclei che pur avendo figli minori e un ISEE pari o inferiore a 43.240 euro non la percepiscono, trattandosi verosimilmente di nuclei monoreddito[19]. L'analisi è stata condotta sul collettivo dei beneficiari di AUU a domanda del mese di dicembre 2023.

I figli minorenni percettori di AUU con ISEE fino a 43.240 euro ed entrambi i genitori in vita[20], a dicembre 2023, risultano essere poco più di 6 milioni, e il 50,7% di essi è beneficiario della maggiorazione in esame. Con riferimento ai più di 3 milioni di figli minori che percepiscono la maggiorazione, il 51% risiede nelle regioni del Nord, il 21% in quelle del Centro e il 28% nelle regioni del Sud (Tabella 3.3). Per questo gruppo di beneficiari risulta che nel 55% dei casi la domanda è stata presentata dalla madre.

---

17 Come chiarito nel Messaggio INPS n.1714 del 2022 e poi confermato nella Circolare INPS n. 76 del 2023, ai fini di tale maggiorazione rilevano i redditi da lavoro dipendente o assimilati (es.: NASpI o DIS-COLL) nonché i redditi da pensione, i redditi da lavoro autonomo o d'impresa che devono essere posseduti al momento della domanda e percepiti per un periodo prevalente nel corso dell'anno. La maggiorazione spetta inoltre ai nuclei di genitori lavoratori agricoli autonomi, e infine nel caso dei braccianti agricoli e di altri lavoratori che svolgono attività di lavoro tipicamente stagionali, la maggiorazione è altresì riconosciuta in considerazione del fatto che le predette attività comunque sono coperte da contribuzione annuale.

18 Cfr. Tabella allegata alla Circolare INPS n. 41 del 7 aprile 2023.

19 La maggiorazione deve essere espressamente richiesta nella domanda di AUU.

20 Il D.L. n. 48 del 2023 ha esteso, a decorrere dal 1° giugno 2023, l'applicazione della maggiorazione prevista per i minori con entrambi i genitori lavoratori (art. 4, comma 8, del D.Lgs n. 230 del 2021), anche nel caso di unico genitore lavoratore al momento della presentazione della domanda, ove l'altro risulti deceduto, per un periodo massimo di 5 anni successivi a tale evento, nell'ambito del limite di godimento dell'assegno.

Tabella 3.3 - Distribuzione dei figli che percepiscono la maggiorazione per zona geografica e genitore richiedente

	Madre	Padre	TOTALE	Incidenza territoriale
Nord	917.989	661.338	**1.579.327**	51%
Centro	368.095	269.616	**637.711**	21%
Sud	417.742	448.176	**865.918**	28%
TOTALE	**1.703.826**	**1.379.130**	**3.082.956**	**100%**
Quota genitori richiedenti	55%	45%		

A bassi livelli di ISEE sono maggiormente presenti le coppie di lavoratori autonomi

Nella Tabella 3.4 sono illustrate le distribuzioni dei beneficiari della maggiorazione per tipo di occupazione dei genitori: si osserva che per il 66% dei casi entrambi i genitori sono lavoratori dipendenti e quasi un terzo (circa 980 mila) ha un ISEE superiore a 21.620 euro, con una sostanziale uniformità rispetto al tipo di lavoro svolto dalla coppia di genitori. Diversa è la situazione nel caso di figli con ISEE inferiore a 10.810 euro (circa 26%): in tal caso la posizione lavorativa della coppia dei genitori gioca un ruolo rilevante e ai livelli più bassi di valore ISEE sono maggiormente presenti le coppie in cui entrambi i partner sono lavoratori autonomi o svolgono altre attività rispetto a quelle che abbiamo utilizzato nella nostra classificazione.

Tabella 3.4 - Distribuzione dei figli che percepiscono la maggiorazione per classe ISEE e tipo di lavoro dei genitori (dati in migliaia)

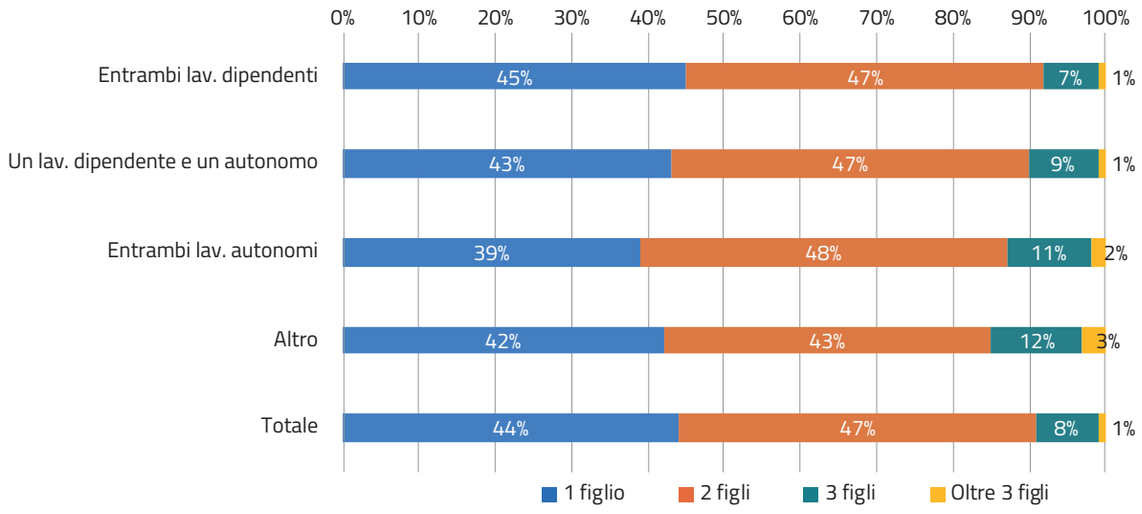
Classi ISEE	Entrambi lavoratori dipendenti		Un lavoratore dipendente e un autonomo		Entrambi lavoratori autonomi		Altro		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Fino a 5.405 €	79,4	4	36,5	7	10,7	12	81,4	20	**208,0**	**7**
5.406-10.810 €	323,7	16	96,4	17	16,1	18	142,7	35	**578,9**	**19**
10.811-16.215 €	477,5	24	120,6	22	17,3	19	84,8	21	**700,2**	**23**
16.216-21.620 €	447,6	22	106,8	19	15,0	17	46,5	11	**615,9**	**20**
21.621-27.025 €	321,3	16	81,0	15	12,1	14	26,6	6	**441,0**	**14**
27.026-32.430 €	200,9	10	55,6	10	8,5	9	15,0	4	**280,0**	**9**
32.431-37.835 €	119,0	6	36,0	7	6,0	7	8,4	2	**169,4**	**5**
37.836-43.240 €	60,6	3	20,6	4	3,8	4	4,5	1	**89,5**	**3**
TOTALE	**2.030,0**	**100**	**553,5**	**100**	**89,5**	**100**	**409,9**	**100**	**3.082,9**	**100**
Quota figli		66		18		3		13		**100**

I poco più di 3 milioni di figli minori che percepiscono la maggiorazione in esame, fanno capo a circa 2 milioni di richiedenti, conseguentemente il numero medio di figli minori beneficiari per coppia risulta pari a 1,56. Osservando la distribuzione percentuale per numero di figli (Grafico 3.10), si rileva che

il 91% dei richiedenti che percepisce la maggiorazione ha al massimo due figli, solo l'8% ne ha tre e l'1% ne ha più di tre. L'età media dei figli minori è tra gli 8 e i 9 anni. Le coppie di genitori che svolgono entrambi attività di lavoro autonomo sono quelle che presentano la quota minore di nuclei con un solo figlio (39% rispetto al valore medio del 44%)[21]; il 13% di loro ha almeno tre figli, percentuale maggiore di ben 4 punti percentuali rispetto al valore medio complessivo, e di 5 punti percentuali rispetto alle coppie di lavoratori dipendenti (Grafico 3.10). Infine, sono state analizzate le caratteristiche dei figli minori che, pur appartenendo a nuclei familiari con un ISEE pari o inferiore a 43.240 euro, non percepiscono la maggiorazione: si tratta di quasi 3 milioni di soggetti che, a differenza di quanto osservato per i percettori della maggiorazione, risiedono principalmente nelle regioni del Sud (47%)[22]. Per questo gruppo di beneficiari risulta, inoltre, che nella maggior parte dei casi (61%) la domanda è stata presentata dal padre anziché dalla madre.

Le coppie di genitori entrambi lavoratori autonomi sono quelle che presentano la quota minore di nuclei con un solo figlio

Grafico 3.10 - Distribuzione percentuale dei richiedenti percettori di maggiorazione per tipo di lavoro della coppia di genitori e numero di figli nel nucleo

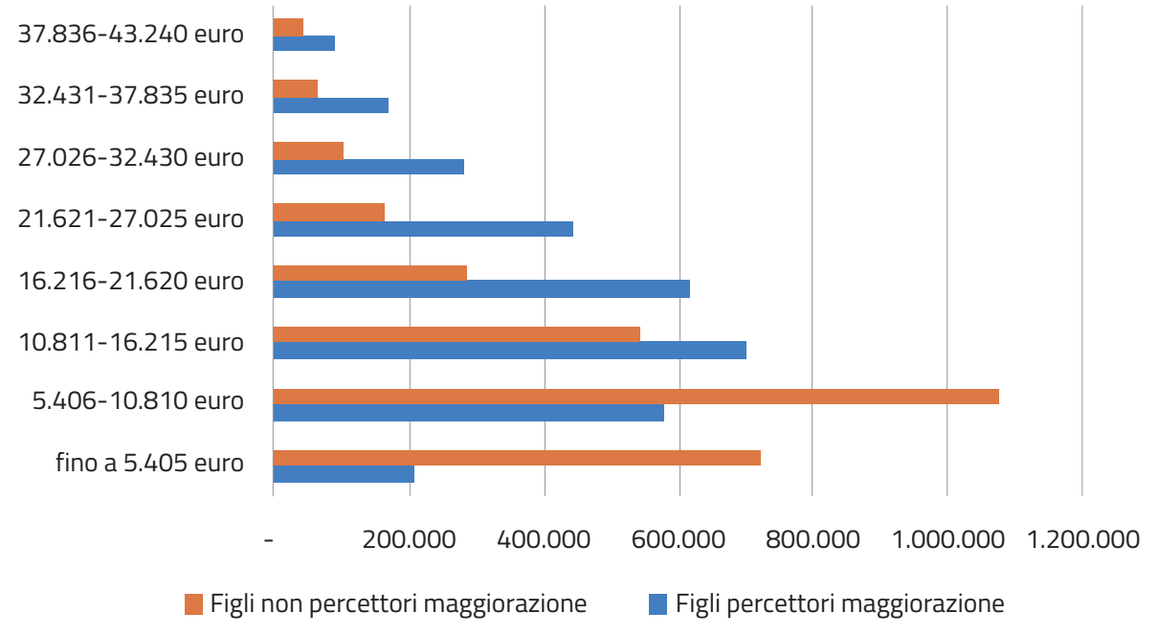


La distribuzione per classe di ISEE dei non percettori della maggiorazione risulta molto diversa rispetto al collettivo dei soggetti che la percepiscono; essa è decisamente più concentrata nelle classi di reddito più basse, trattandosi di nuclei in cui verosimilmente lavora al più un solo genitore: una quota del 60% si colloca nella fascia ISEE inferiore a 10.811 euro e più di un terzo ha un ISEE compreso tra 5.406 e 10.810 euro, mentre solo il 12% ha un ISEE superiore a 21.620 euro. Le distribuzioni per classi di ISEE dei due gruppi analizzati sono poste a confronto nel Grafico 3.11.

[21] Anche considerando per essi il complesso dei nuclei con al più due figli la loro percentuale rimane sotto la media (87% vs 90%).

[22] Il 36% risiede al Nord e il restante 17% al Centro.

Grafico 3.11 - Distribuzione dei percettori di maggiorazione e non per classe di ISEE



Inoltre, come si può notare dalla Tabella 3.5 dove sono illustrate le distribuzioni dei figli non beneficiari della maggiorazione per tipo di occupazione dei genitori, nella classe di ISEE più bassa (inferiore a 5.405 euro) si collocano soprattutto i nuclei in cui vi è un solo lavoratore autonomo (32%), mentre in quella tra i 5.406 e 10.810 sono maggiormente rappresentati i nuclei in cui vi è un solo lavoratore dipendente (con il 42% dei casi).

Tabella 3.5 - Distribuzione dei figli che non percepiscono la maggiorazione per classe ISEE e tipo di lavoro dei genitori (dati in migliaia)

Classi ISEE	Un lavoratore dipendente		Un lavoratore autonomo		Altro		TOTALE	
	N.	%	N.	%	N.	%	N.	%
Fino a 5.405 €	337,2	23	85,6	32	297,0	24	719,8	24
5.406-10.810 €	618,5	42	79,7	29	378,4	30	1.076,7	36
10.811-16.215 €	270,0	18	45,0	17	228,2	18	543,3	18
16.216-21.620 €	121,7	8	26,0	10	136,3	11	284,0	9
21.621-27.025 €	61,8	4	15,6	6	86,2	7	163,6	5
27.026-32.430 €	34,0	2	9,2	3	58,3	5	101,5	3
32.431-37.835 €	19,2	1	5,8	2	39,0	3	64,0	2
37.836-43.240 €	10,4	1	3,4	1	28,5	2	42,3	1
TOTALE	**1.472,8**	**100**	**270,4**	**100**	**1.252,0**	**100**	**2.995,2**	**100**
Quota figli		49		9		42		100

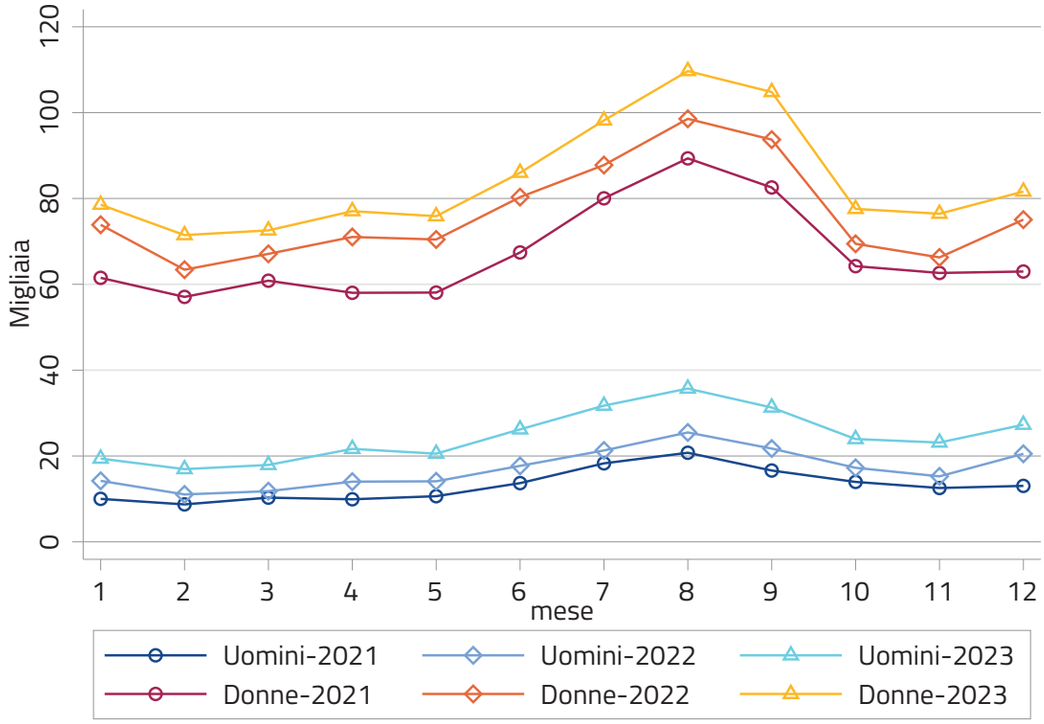
3.3 CONGEDO PARENTALE E CONGEDO DI PATERNITÀ

Nel presente paragrafo si descrivono alcune analisi relative all'uso dei congedi parentali e del congedo di paternità. Questi strumenti sono stati introdotti dal legislatore al fine di favorire la conciliazione tra i tempi di lavoro e di cura della famiglia. Negli ultimi anni le innovazioni introdotte sono state orientate a favorire una maggiore condivisione dei compiti di cura dei figli, introducendo progressivamente alcune tutele anche in favore del padre, nonché prevedendo l'estensione delle misure già in essere per i genitori lavoratori dipendenti del settore privato ad altre tipologie di lavoratori (ad esempio, parasubordinati, autonomi e dipendenti del settore pubblico). Per la ricostruzione normativa della disciplina sul congedo parentale e del congedo di paternità si rinvia al Capitolo 4 del XXI e del XXII Rapporto Annuale INPS.

3.3.1 L'uso del congedo parentale alla luce delle modifiche introdotte dalla legge di bilancio 2023

Per esaminare l'andamento delle richieste di congedo parentale nel 2023 rispetto al 2022, nel Grafico 3.12 abbiamo rappresentato, separatamente per madri e padri, le richieste totali suddivise per mese di presentazione della domanda. Dal grafico si nota come nel 2023 si registri un incremento delle richieste di congedo parentale sia da parte delle madri che dei padri rispetto al 2022. Ciò si inserisce

Grafico 3.12 - Fruitori di congedo parentale per mese e anno



Nel 2023 crescono le richieste di congedo parentale sia delle madri che dei padri

in un quadro più ampio che nel corso del tempo, anche a seguito degli interventi legislativi che hanno modificato l'assetto istituzionale dell'INPS, ha visto un ampliamento della platea degli utilizzatori. Di seguito andremo a esaminare l'effetto di breve periodo sull'uso del congedo parentale dell'intervento legislativo, introdotto dalla legge di bilancio 2023, che ha disposto l'elevazione, dal 30% all'80% della retribuzione, dell'indennità di congedo parentale per una delle tre mensilità spettanti a ciascun genitore, non trasferibili all'altro, da fruire entro il sesto anno di vita del/la figlio/a (o entro 6 anni dall'ingresso in famiglia del minore in caso di adozione o di affidamento e, comunque, non oltre il compimento della maggiore età). Questa previsione opera in alternativa tra i genitori e può essere quindi utilizzata sia dalle madri che dai padri. Il mese indennizzato all'80% della retribuzione è uno solo per entrambi i genitori e può essere fruito in modalità ripartita tra gli stessi o da uno soltanto di essi. Essa si applica ai lavoratori dipendenti, sia del settore privato che del settore pubblico, che terminano il congedo di maternità o, in alternativa, di paternità successivamente al 31 dicembre 2022.

Per comprendere l'impatto che tale estensione ha avuto sull'uso del congedo parentale abbiamo confrontato il ricorso allo strumento per madri e padri che hanno concluso il congedo di maternità/paternità nei 3 mesi immediatamente precedenti al 31 dicembre del 2022 (non-trattati) e nei 3 mesi immediatamente successivi (trattati). Più nello specifico si è andati a costruire un indicatore che tiene conto sia del comportamento della madre che del padre[23]. Per questo campione di genitori abbiamo esaminato il ricorso al congedo parentale nei 12 mesi successivi alla nascita del figlio. Si tratta, come si diceva, di un'analisi di breve periodo poiché la fruizione del congedo parentale con indennità elevata all'80% della retribuzione per un mese può essere goduta fino al sesto anno di vita del bambino. Tuttavia, poiché il bisogno di cure è maggiore nelle prime fasi di vita del bambino questa analisi può essere indicativa del successo riscontrato dalla misura.

Come si può notare dalla Tabella 3.6, il 53,68% delle madri nel gruppo dei non-trattati ha usato nel primo anno di vita del/la figlio/a il congedo parentale, mentre questa percentuale sale al 57,45% per le madri nel gruppo trattato, cioè degli aventi diritto all'incremento di indennità. Si osserva quindi un incremento nel *take-up* del congedo parentale da parte delle madri di 3,77 punti percentuali che corrisponde ad un aumento di circa il 7% nel *take-up* del congedo di maternità da parte delle madri.

All'incremento dell'indennità del congedo parentale si associa un incremento nel *take-up* da parte delle madri

L'effetto è molto simile (una differenza di 3,77 punti percentuali) se confrontiamo il ricorso allo strumento per madri e padri che hanno concluso il congedo di maternità/paternità un mese prima e dopo il 31 dicembre del 2022. Da questo semplice confronto sembrerebbe, quindi, che la possibilità di andare in congedo con un trattamento economico più favorevole abbia indotto un maggior numero di donne a utilizzare questo strumento. Un impatto si riscontra anche sull'uso del congedo parentale da parte dei padri: infatti, nel gruppo dei non trattati, il 3,29% dei padri ne ha fatto ricorso durante il primo anno di vita del/la figlio/a, mentre questa percentuale sale al

[23] Poiché l'incremento dell'indennità si applica a coloro che terminano il congedo di maternità o, in alternativa, di paternità successivamente al 31 dicembre 2022, abbiamo considerato come *running variable* la fine del congedo di maternità, che è stata sostituita con la data della fine del congedo di paternità nei casi in cui il padre lo abbia utilizzato e si sia concluso con data successiva alla fine del congedo di maternità.

4,11% nel gruppo dei trattati. Si tratta di una variazione di 0,82 punti percentuali che, dato l'esiguo ricorso da parte dei padri allo strumento in esame, si traduce in un aumento di circa il 24%. L'effetto è più piccolo (una differenza di 0,65 punti percentuali) se confrontiamo il ricorso allo strumento da parte dei padri considerando il gruppo di coloro che hanno concluso il congedo di maternità/paternità un mese prima e dopo il 31 dicembre del 2022. Inoltre, come vedremo in seguito, le stime diventano imprecise se si usano tecniche econometriche più sofisticate piuttosto che il semplice confronto delle medie.

Tabella 3.6 - Uso del congedo parentale entro il primo anno di vita del figlio/a

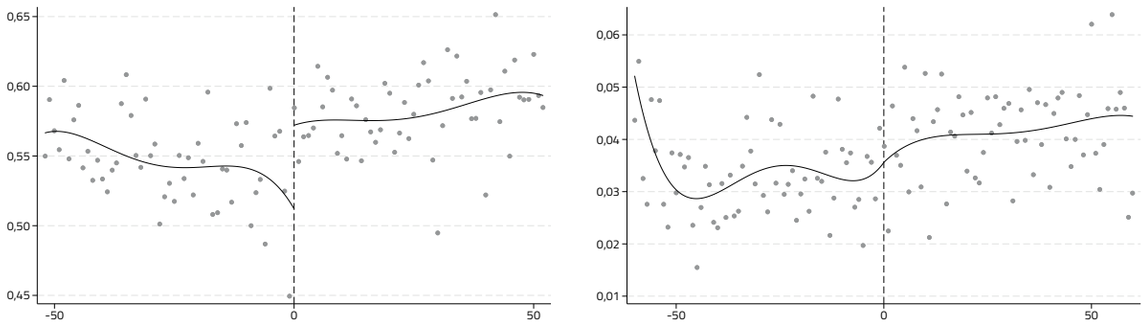
	Non trattati Concluso il congedo di maternità/ paternità nei 3 mesi precedenti al 31 dicembre 2022		Trattati Concluso il congedo di maternità/ paternità nei 3 mesi successivi al 31 dicembre 2022	
	Madri	Padri	Madri	Padri
Ha usato il congedo parentale	53,68%	3,29%	57,45%	4,11%

Come si può notare dal Grafico 3.13, panello a sinistra, per le madri si riscontra un impatto simile (circa +6 punti percentuali) anche utilizzando un approccio di *Regression Discontinuity Design* che sfrutta la soglia del 31/12/2022 per la conclusione del congedo di maternità/paternità[24]. Per i padri, invece, si riscontra un incremento del *take-up* del 18%, statisticamente significativo al 5%, quando stimiamo un modello di regressione lineare[25], mentre l'effetto tende a perdere significatività nelle stime non parametriche (Grafico 3.13, panello a destra). La maggiore imprecisione nelle stime riguardanti il *take up* dei padri può dipendere dal fatto che in questo caso stiamo considerando valori medi molto piccoli. D'altra parte, un effetto non statisticamente significativo è in linea con quanto emerge anche da altre analisi e che mostrano come nei primi anni di vita del figlio l'uso del congedo parentale da parte dei padri sia scarsamente reattivo alle condizioni economiche che caratterizzano lo strumento.

[24] La distribuzione del giorno di conclusione del congedo di maternità/paternità risulta continua attorno alla soglia del 31 dicembre 2022 indicando che i genitori non hanno manipolato la data di conclusione del congedo in modo da far sì che avvenisse prima o dopo la soglia.

[25] Il modello è stimato nell'*optimal bandwith* di 61 giorni e include tra i controlli la *dummy variable* pari a uno per chi ha concluso congedo di maternità/paternità dopo il valore soglia del 31 dicembre 2022, la *running variable* cioè distanza in giorni rispetto alla soglia e l'interazione tra le due.

Grafico 3.13 - Stime RDD probabilità di uso del congedo parentale da parte di madri e padri

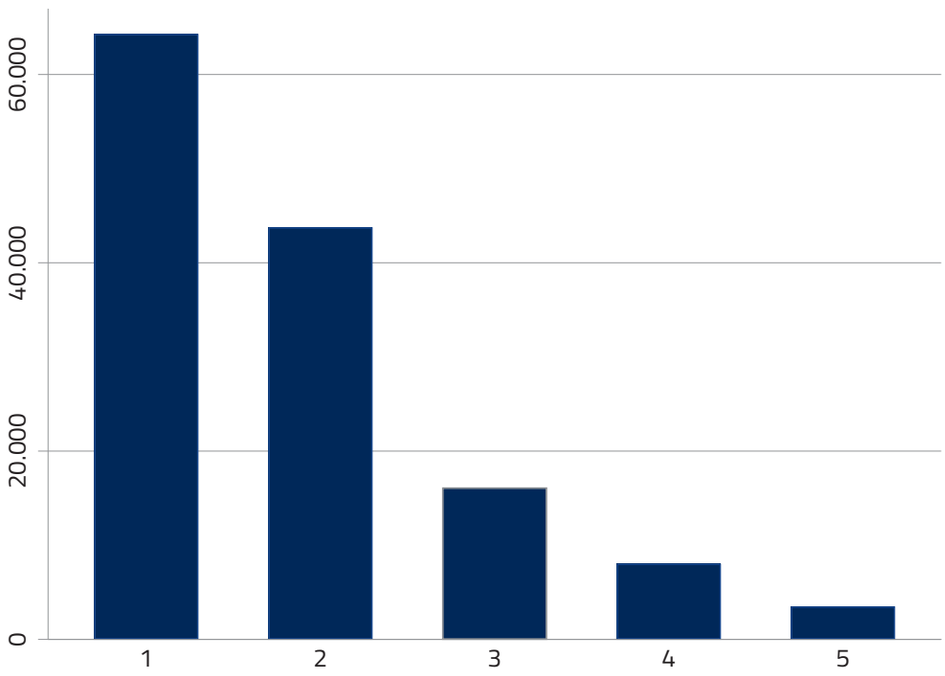


3.3.2 L'uso del congedo di paternità

Come illustrato nel Capitolo 4 del XXI e del XXII Rapporto Annuale INPS, il *take-up* del congedo di paternità è aumentato nel corso del tempo passando da appena il 20% al momento della sua introduzione nel 2013 al 64% nel 2022. Nel corso del 2023 si rileva un ulteriore piccolo incremento con un *take-up* del 64,5%. L'analisi dei dati relativi all'utilizzo dello strumento nel corso del 2023 mostra, come si può notare dal Grafico 3.14, che il 47% dei padri fa uso del congedo nell'arco di un solo mese, il 32% lo distribuisce su due mesi, il 12% su tre mesi e il restante 6% e 3% in 4 e 5 mesi rispettivamente.

Nel 2023 il congedo di paternità raggiunge un *take-up* pari al 64,5%

Grafico 3.14 - Distribuzione nel tempo dell'uso del congedo di paternità



Nel prosieguo di questa sezione esamineremo se la progressiva estensione della durata del congedo di paternità, introdotta con diversi provvedimenti normativi, ha contribuito all'incremento del *take-up* della misura a cui si è assistito nel corso del tempo. Inoltre, cercheremo di capire se l'uso del congedo di paternità determina anche un incremento nell'uso da parte dei padri dei congedi parentali.

3.3.2.1 Durata del congedo di paternità e suo utilizzo

La durata del congedo di paternità obbligatorio, inizialmente fissata ad un solo giorno, è stata aumentata nel corso del tempo fino a raggiungere gli attuali 10 giorni. I cambiamenti nella durata del congedo sono avvenuti nel 2016 (estesa a 2 giorni), nel 2018 (4 giorni), nel 2019 (5 giorni), nel 2020 (7 giorni) e nel 2021 (10 giorni). L'aumento della durata del congedo potrebbe aver indotto alcuni padri, che altrimenti non lo avrebbero utilizzato, a fare ricorso allo strumento. Infatti, in caso di durata troppo breve il lavoratore potrebbe non trovare conveniente sopportare i costi fissi legati agli adempimenti burocratici che derivano dalla richiesta di accesso allo strumento, quali quelli legati all'acquisizione delle informazioni necessarie e alla comunicazione al datore di lavoro. Il *take-up* crescente del congedo di paternità nel corso del tempo potrebbe far concludere che ciò sia effettivamente accaduto, si tratterebbe tuttavia di una conclusione affrettata e non sufficientemente rigorosa in quanto l'incremento a cui si è assistito dal 2013 ad oggi potrebbe dipendere da molti altri fattori che poco hanno a che fare con la sua durata.

Per poter comprendere se l'incremento della durata del congedo di paternità ha effettivamente influenzato la propensione dei padri a utilizzarlo abbiamo adottato un approccio più complesso che sfrutta la data di nascita del figlio e confronta il ricorso al congedo parentale di individui che sono diventati padri immediatamente prima dell'entrata in vigore dell'estensione del congedo di paternità con padri che lo sono diventati immediatamente dopo. Più precisamente usiamo una tecnica nota come *Regression Discontinuity Design* (RDD) che sfrutta il fatto che i provvedimenti normativi che nei diversi anni hanno allungato la durata del congedo di paternità sono entrati in vigore a partire dal 1°gennaio di ciascun anno di riferimento e quindi sono stati attuati in favore di soggetti i cui figli sono nati a partire da quella data. Ad esempio, mentre i padri di bambini nati dal 1° gennaio 2016 al 31 dicembre dello stesso anno hanno avuto diritto a 2 giorni di congedo di paternità, quelli di bambini nati dal primo gennaio al 31 dicembre del 2017 hanno avuto diritto a un congedo di 4 giorni. La nostra analisi si focalizza sui padri occupati nel settore privato extra-agricolo (che erano gli unici a poter fare richiesta di congedo parentale nel periodo in esame) che hanno avuto figli da partner occupate nello stesso settore. Utilizzando i dati derivanti dalle richieste di Assegno Unico e Universale abbiamo costruito un campione di padri i cui figli sono nati nei 3 mesi precedenti e nei 3 mesi successivi al cambiamento normativo intervenuto nei diversi anni (2016, 2018, 2019, 2020 e 2021). Su questo campione abbiamo applicato le tecniche per selezionare il campione ottimale su cui effettuare le stime. Esso include padri con figli nati 45 giorni prima e 45 giorni dopo il primo gennaio di ciascun anno che ha visto l'entrata in vigore del cambio di durata della misura. In questa popolazione la probabilità media di ricorso al congedo di paternità è di circa il 60% (56% tra coloro che sono diventati padri prima dell'entrata in vigore dei cambiamenti normativi relativi alla durata del congedo e 62% tra coloro che lo sono diventati dopo). Per capire se la principale ipotesi alla base dell'approccio RDD (ossia che gli individui che si collocano appena sopra e appena sotto la soglia del 1° gennaio

siano comparabili), abbiamo confrontato le caratteristiche osservabili dei due gruppi. Per gran parte delle caratteristiche osservate non risultano esserci differenze statisticamente significative oppure, quando si presentano, sono di magnitudo piuttosto piccola. In alcune specificazioni delle nostre stime, per tener conto del fatto che alcune caratteristiche dei padri con figli nati immediatamente prima e immediatamente dopo il primo gennaio di ciascun anno non sono distribuiti attorno alla soglia in modo bilanciato, controlliamo per tutte le caratteristiche osservabili.

Inoltre, la distribuzione del giorno di nascita dei figli risulta continua attorno alla soglia del 1° gennaio, indicando che i genitori non hanno manipolato la data di nascita del proprio figlio in modo da far sì che avvenisse prima o dopo il primo gennaio [26].

L'allungamento della durata del congedo di paternità ha determinato un incremento del suo *take-up*

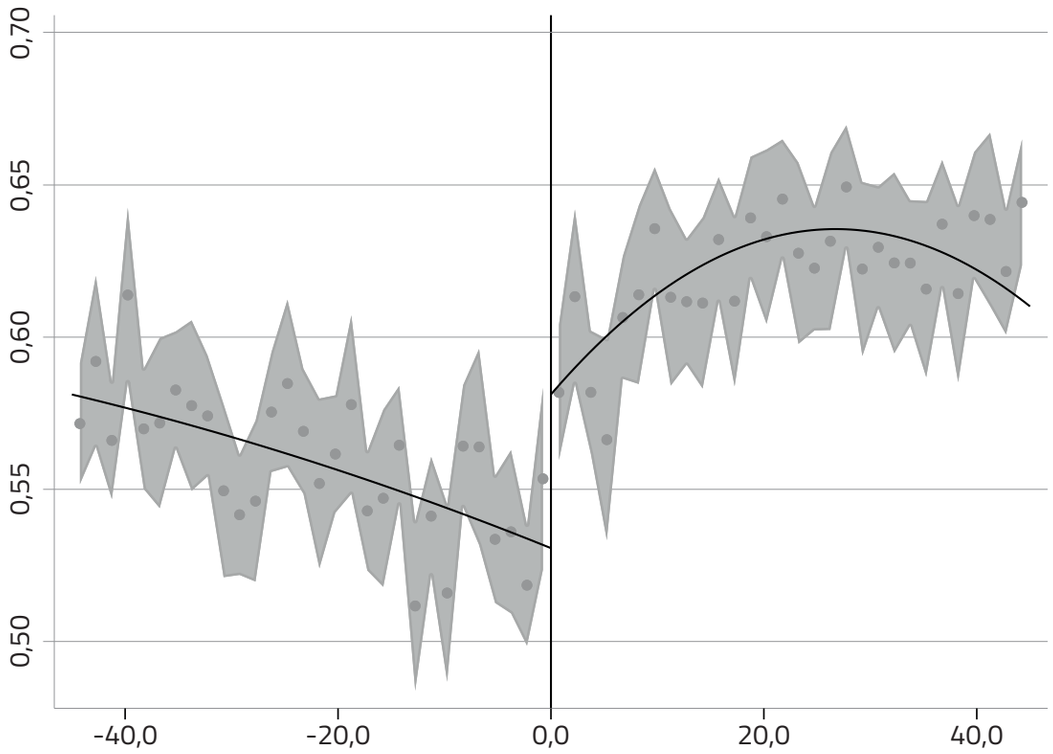
I risultati, rappresentati nel Grafico 3.15, mostrano che l'allungamento della durata del congedo di paternità ha determinato un incremento del suo *take-up* di circa 6 punti percentuali. Le stime sono piuttosto stabili e un effetto di magnitudo simile si riscontra anche se si controlla per le caratteristiche demografiche di padre e madre (età, area di residenza, cittadinanza non italiana) e per le caratteristiche della loro posizione lavorativa (tipologia di contratto, dimensione aziendale, settore produttivo, retribuzione).

Considerato che nel campione la probabilità di ricorso alla misura è di circa il 60% si tratta di un incremento di circa il 10 percento. L'asse delle ascisse riporta la variabile che definisce il punto di soglia e che prende valore zero per bambini nati il primo gennaio, valori positivi a destra della soglia (pari alla distanza tra la data di nascita del bambino e il primo gennaio) e valori negativi a sinistra della soglia (pari all'età del bambino in giorni al primo gennaio dell'anno successivo a quello di nascita); sull'asse delle ordinate, invece, è rappresentata la probabilità di utilizzo del congedo di paternità. Ogni valore rappresentato nel diagramma a dispersione indica, dunque, la probabilità di uso del congedo parentale per padri di bambini nati in un intervallo (*bin*) di "distanza" dalla soglia.

La nostra analisi, quando effettuata separatamente per ogni cambiamento normativo, rileva che l'impatto dell'estensione della durata del congedo di paternità sul suo *take-up* è stato maggiore nel 2016, nel 2018 e nel 2020 mentre esso è stato più moderato nel 2019 e nel 2021.

[26] A tale scopo abbiamo eseguito il cosiddetto *McCrary test* il cui scopo è proprio quello di confrontare la densità della variabile che definisce il punto di soglia (nel nostro caso il giorno di nascita del bambino) al di sopra e al di sotto di tale valore (1° gennaio) e valutare se vi è un salto statisticamente significativo.

Grafico 3.15 - Probabilità di uso del congedo di paternità



Gli stessi risultati vengono ottenuti anche applicando una tecnica di stima alternativa nota come *difference-in-discontinuities*, un approccio che combina la tecnica RDD (implementata nella precedente analisi) con l'approccio della differenza nelle differenze e che cerca di controllare per effetti di altri fattori confondenti che possono operare alla soglia. Nel nostro caso, ad esempio, potrebbe trattarsi di un effetto apprendimento che opera in maniera molto graduale e che fa in modo che i padri dei figli nati a gennaio di un certo anno siano più inclini ad usare il congedo di paternità rispetto a individui che sono diventati padri a dicembre dell'anno precedente.

Per applicare questa tecnica ci focalizziamo su coloro che sono diventati padri nei mesi immediatamente precedenti e in quelli immediatamente successivi al cambio di durata del congedo di paternità attuato dal 1° gennaio del 2016 e del 2018 e li compariamo con gli individui a cui è nato un figlio nei mesi immediatamente precedenti e in quelli immediatamente successivi al 1° gennaio del 2015 e del 2017, anni in cui la durata del congedo non è stata modificata. Ciò ci permette di confrontare la fruizione del congedo di paternità tra coloro che sono diventati padri nei giorni immediatamente successivi al 1° gennaio e quelli che lo sono diventati nei giorni immediatamente precedenti, e di comparare poi questa differenza tra periodi caratterizzati da cambiamenti della normativa con quella che si ottiene quando invece non vi è stato alcun cambiamento. Utilizzando questa tecnica di stima si riscontra un incremento nella probabilità di utilizzare il congedo di paternità di circa il 5 percento. Un effetto quindi minore di quello evidenziato in precedenza ma comunque positivo.

3.3.2.2 Influenza dell'uso del congedo di paternità sull'uso del congedo parentale da parte dei padri

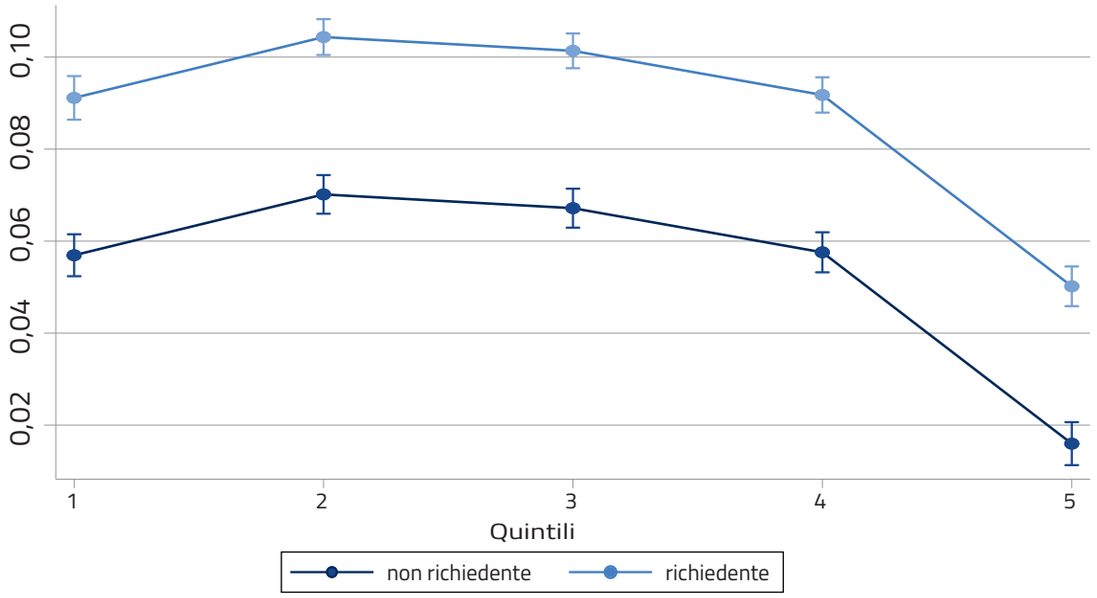
L'uso del congedo di paternità potrebbe aumentare la propensione dei padri a utilizzare anche altri strumenti tesi a supportare i lavoratori nelle attività di cura dei figli. Ciò può accadere per diversi motivi. L'uso del congedo parentale da parte dei padri può contribuire a cambiare le norme sociali riguardanti il coinvolgimento paterno nella cura dei figli e indurli ad assumere responsabilità più paritarie. Ad esempio, il padre in congedo di paternità potrebbe rendersi meglio conto delle difficoltà relative alle attività quotidiane di cura ed essere indotto a voler offrire il proprio contributo. Inoltre, il periodo di congedo potrebbe consentire ai padri di stabilire un legame più stretto con i propri figli e spingerli a voler continuare a trascorrere più tempo con loro attraverso l'uso di altre forme di congedo parentale. La diffusione dell'uso del congedo di paternità potrebbe anche aver contribuito a ridurre lo stigma associato al coinvolgimento dei padri nella cura dei figli e quindi il timore di giudizi negativi o discriminazione sul lavoro, incrementando così l'uso di altri strumenti che permettono di assentarsi dal lavoro, quali i congedi parentali o i permessi per la malattia dei figli.

La letteratura esistente non mostra effetti univoci, con alcuni lavori che riscontrano un significativo incremento nel contributo dei padri alla cura dei figli e ai lavori domestici e altri che invece trovano un impatto molto limitato[27]. Allo scopo di indagare gli effetti dell'uso del congedo di paternità sul coinvolgimento dei padri nella cura dei figli usiamo lo stesso dataset utilizzato in precedenza e focalizziamo la nostra attenzione sull'uso da parte di questi padri del congedo parentale entro i primi tre anni di vita del figlio. In questo campione solo il 7% dei padri ha fatto uso del congedo parentale nel periodo considerato.

Se si esamina la correlazione tra l'uso del congedo parentale entro i primi tre anni di vita del bambino/a e l'uso del congedo di paternità si riscontra una correlazione positiva (0,0915), che indica come i padri che hanno utilizzato il congedo di paternità siano anche più inclini a utilizzare il congedo parentale. Lo stesso risultato si ottiene anche stimando un modello di regressione lineare in cui si considera come variabile dipendente l'uso del congedo parentale e come variabile indipendente l'uso del congedo di paternità e che ci permette di effettuare il confronto a parità di caratteristiche demografiche e lavorative del padre, nonché della sua partner. In questo caso si rileva che i padri che hanno utilizzato il congedo di paternità hanno una maggiore probabilità di usare il congedo parentale di circa 4 punti percentuali. Il Grafico 3.16 mostra una stima della probabilità di ricorso al congedo parentale per figli di età compresa tra 0-3 anni, in base a quintili di retribuzione del padre e distinguendo i soggetti in base alla fruizione o meno del congedo di paternità. Come si nota, la probabilità aumenta nel passaggio dal primo al secondo quintile di reddito e tende poi a diminuire fino a ridursi considerevolmente nella classe di retribuzione più alta; in tutte le classi, però, la probabilità stimata per i fruitori del congedo di paternità è di 3 punti più elevata rispetto ai non fruitori.

[27] Si veda ad esempio González, L., & Zoabi, H. (2021). Does paternity leave promote gender equality within households?, CESifo Working Paper; Ekberg et al. (2013), Parental leave - A policy evaluation of the Swedish "Daddy-Month" reform, Journal of Public Economics.

Grafico 3.16 - Probabilità di uso del congedo parentale per padri che hanno usato il congedo di paternità e padri che non lo hanno usato



Tuttavia, questa stima potrebbe essere distorta poiché chi usa il congedo di paternità è auto selezionato e può essere già contraddistinto da una maggior propensione a prendersi carico dei compiti di cura. Pertanto, per poter cercare di identificare un effetto causale abbiamo utilizzato come variazione esogena nell'uso del congedo di paternità quella indotta dall'allungamento della sua durata, di cui si è discusso prima. Nel modello stimato la variabile indipendente è rappresentata da una variabile dicotomica che prende valore pari a 1 se il padre entro il compimento dei 2/3/4 anni di vita del figlio ha utilizzato il congedo parentale almeno una volta, mentre la variabile indipendente è rappresentata dall'uso del congedo di paternità (una variabile dicotomica che prende valore uno per i padri che hanno usato il congedo di paternità e zero altrimenti); quest'ultima viene strumentata utilizzando una variabile dicotomica che prende valore uno per i padri il cui figlio è nato immediatamente dopo l'entrata in vigore dell'allungamento della durata del congedo di paternità[28]. Le nostre stime individuano un effetto positivo ma statisticamente non significativo se si considerano i congedi a favore di bambini di età inferiore ai due anni, mentre l'effetto è positivo e statisticamente significativo se si considera come variabile dipendente l'uso del congedo parentale da parte del padre entro il compimento dei 3 o 4 anni di vita del bambino. Ciò indica che nella fase iniziale di vita dei bambini le cure della madre vengono percepite come difficilmente sostituibili dalla presenza paterna, mentre nelle fasi di vita successive è più facile cercare di creare un maggiore bilanciamento delle attività di cura.

I padri che usufruiscono del congedo di paternità sono anche più inclini ad usare il congedo parentale

[28] Nel modello si introduce anche l'interazione tra la *dummy* che indica l'uso del congedo di paternità con la *running variabile* cioè distanza in giorni rispetto alla soglia di entrata in vigore dell'incremento di durata del congedo (1° gennaio) che viene strumentata con l'interazione tra la *dummy* che indica l'allungamento della durata del congedo e la *running variable*.

BOX 2

L'impatto delle chiusure scolastiche sull'offerta lavorativa dei genitori*

Le scuole di infanzia e primarie non assolvono solo un'essenziale funzione educativa e sociale, ma offrono anche un fondamentale servizio di cura dei figli piccoli. In assenza di forme alternative di supporto alle famiglie, periodi di chiusura delle scuole (ad esempio, dovuti alle vacanze estive, a scioperi o all'utilizzo degli edifici scolastici come seggi elettorali) possono avere un impatto sulle scelte occupazionali di padri e madri, chiamati a conciliare lavoro e carichi familiari. Anticipando la necessità di prendersi cura dei figli durante i periodi di chiusura delle scuole, i genitori potrebbero scegliere di non lavorare o prediligere forme di occupazione a tempo parziale, temporanee o in settori con una maggiore flessibilità, che tuttavia offrono spesso salari inferiori e progressioni di carriera più lente. Inoltre, potrebbero usufruire di congedi o permessi per ridurre l'orario di lavoro. Le ricadute occupazionali possono essere particolarmente significative per le donne: soprattutto in un contesto come quello italiano ancora caratterizzato da norme di genere piuttosto tradizionali, le madri sono generalmente più propense ad adattare le loro vite lavorative alle esigenze dei figli.

L'impatto della disponibilità dei servizi educativi sugli esiti occupazionali dei genitori è stato stimato in alcuni studi riferiti a diversi paesi. Price e Wassermann (2023)[29] mostrano che negli Stati Uniti nei periodi estivi, quando solitamente le scuole sono chiuse, il tasso di occupazione delle madri si riduce significativamente. Duchini e Van Effenterre (2022)[30] considerano il caso della Francia, dove una riforma del 2013 ha incrementato i giorni settimanali di apertura delle scuole da quattro a cinque. Le autrici mostrano che tale estensione ha prodotto un effetto positivo sui redditi da lavoro delle madri, aumentando la loro probabilità di passare da un contratto a tempo parziale a uno a tempo pieno; non emerge invece alcun impatto sull'offerta di lavoro dei padri[31]. Altri studi mostrano inoltre come la disponibilità di servizi scolastici pomeridiani accresca la probabilità che le madri lavorino con contratti a tempo pieno (si veda ad esempio Felfe et al., 2016, Martinez e Perticará, 2017, Gambaro et al., 2019)[32]. Nel caso dell'Italia, Bovini et al. (2023)[33] stimano per le madri dei figli iscritti al tempo pieno - che allunga l'orario giornaliero della scuola primaria da 5 a 8 ore - un effetto positivo sulla partecipazione al mercato del lavoro, pari a circa due punti percentuali.

---

29 Price, B. M., & Wasserman. M. (2023). The summer drop in female employment, mimeo.

30 Duchini, E., & Van Effenterre, C. (2022), School schedule and the gender pay gap, Journal of Human Resources.

31 Per stimare l'effetto della riforma, lo studio utilizza un approccio di differenza nelle differenze che si basa sull'età del figlio più piccolo e sul periodo di applicazione della riforma.

32 Felfe, C., Lechner, M., & Thiemann, P. (2016), After-school care and parents' labor supply, Labour Economics, 42, 64-75; Martínez, C., & Perticará, M. (2017), Childcare effects on maternal employment: Evidence from Chile, Journal of Development Economics, 126, 127-137; Gambaro, L., Marcus, J., & Peter, F. (2019), School entry, afternoon care, and mothers' labour supply, Empirical Economics, 57, 769-803.

33 La strategia identificativa dello studio si basa sulle variazioni nella probabilità di frequentare il regime a tempo pieno derivanti dalle regole sulla dimensione e composizione delle classi stabiliti dalla legge. Bovini, G., Cattadori, N., De Philippis, M., & Sestito, P. (2023), The short and medium term effects of full-day schooling on learning and maternal labor supply, Temi di discussione, Banca d'Italia.

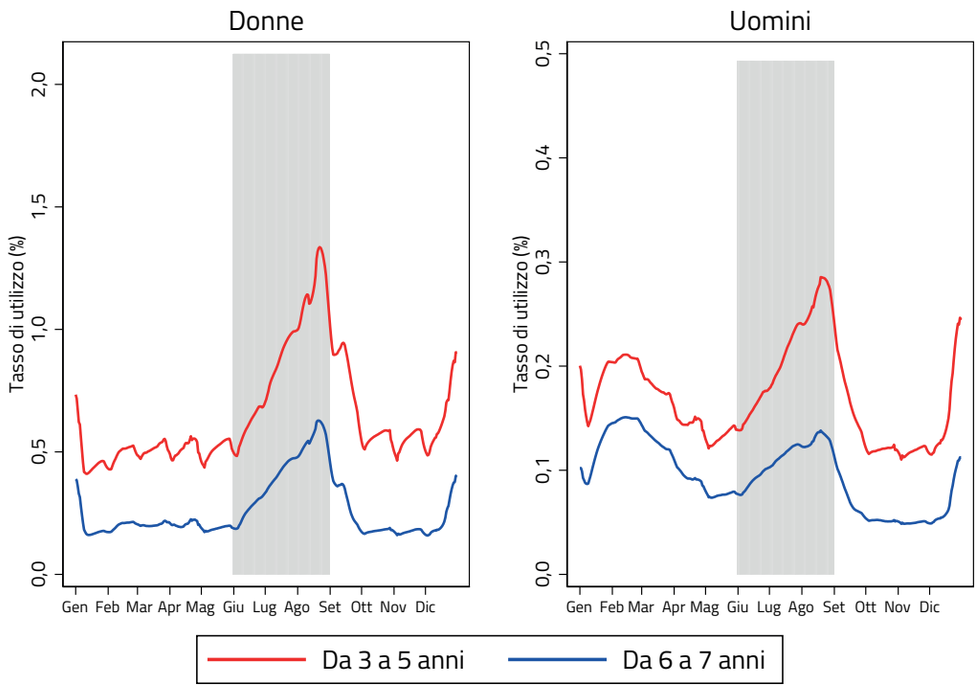
Per esaminare in che misura il comportamento lavorativo dei genitori si adatta al calendario scolastico, e quindi varia nel corso dell'anno, si è fatto ricorso ai dati INPS, messi a disposizione dei ricercatori dall'Istituto attraverso il programma Visitinps. Utilizzando gli archivi relativi al congedo obbligatorio di maternità, ai congedi parentali e alle richieste di AUU, sono stati individuati tutti i genitori con almeno un figlio nato tra il 2004 e il 2019. Questi dati sono stati collegati alle dichiarazioni UNIEMENS, relative ai dipendenti del settore privato extra-agricolo, in modo da potere definire la condizione occupazionale dei genitori in ogni mese tra il 2012 e il 2019.

In primo luogo, si è esaminata l'eventuale presenza di stagionalità, attribuibile alla chiusura delle scuole, nell'andamento dell'occupazione di madri e padri con figli nelle fasce di età 3-5 e 6-7 anni nel confronto con altri lavoratori. I livelli occupazionali tra i due gruppi sono in media molto differenti, ma tali divari non appaiono maggiori nei mesi estivi rispetto al resto dell'anno. Un eventuale impatto della chiusura delle scuole, quindi, non sembrerebbe indurre i genitori italiani a ridurre il proprio tasso di occupazione tra giugno e settembre.

La differenza rispetto all'evidenza sugli Stati Uniti riportata da Price e Wassermann (2023), che invece segnalava un impatto negativo della chiusura delle scuole sull'occupazione dei genitori, potrebbe essere dovuta a diversi fattori, anche di natura istituzionale. Da una parte, rispetto a quello statunitense, il mercato del lavoro italiano è caratterizzato da una minore frequenza degli ingressi e delle uscite dalla forza lavoro; dall'altra nel nostro Paese sono maggiormente disponibili strumenti quali i congedi parentali, che consentono di conciliare più facilmente i carichi di cura e di lavoro. I genitori italiani, infatti, possono adattare maggiormente la propria offerta di lavoro sul cosiddetto margine intensivo, cioè in termini di giorni e ore lavorate. Il Grafico b 2.1 riporta la proporzione di madri e di padri che utilizzano il congedo parentale nei diversi giorni dell'anno (a favore di figli di età compresa tra i 3-5 anni e i 6-7 anni). La probabilità di ricorso al congedo è marcatamente più elevata per le madri durante tutto l'anno; nei mesi estivi si osserva un aumento significativo per entrambi i genitori (a fine agosto, la proporzione di madri di figli nella fascia di età 3-5 anni che usufruisce del congedo è pari a quasi all'1,5%, mentre è dello 0,3% tra i padri).

L'evidenza presentata è corroborata dai risultati ottenuti utilizzando un approccio *event study* che compara la probabilità di usufruire di un congedo parentale in un determinato giorno tra anni in cui le scuole sono state aperte e anni in cui sono state chiuse, per esempio a causa di vacanze scolastiche concomitanti a festività, di scioperi degli insegnanti, oppure di indisponibilità degli edifici scolastici per lo svolgimento delle elezioni. Usando i dati relativi ai calendari scolastici regionali, agli scioperi, forniti dalla Commissione Garanzia sciopero, nonché le informazioni, fornite dal Ministero dell'Interno, sulla data delle diverse tipologie di elezioni, si è confrontato per ogni comune il numero di congedi attivi per le madri e per i padri nei giorni in cui la scuola era chiusa con quello nello stesso giorno di calendario in anni in cui la scuola era invece aperta.

Grafico b 2.1 - Tasso di utilizzo giornaliero del congedo parentale da parte di madri e padri distinto per età dei figli



Nota: tasso giornaliero di utilizzo dei congedi da parte di madri e padri (con figli di età compresa tra i 3-5 e 6-7 anni) occupati nel settore privato extra-agricolo. Le aree in grigio corrispondono ai mesi di giugno, luglio e agosto.
Fonte: dati sui Congedi parentali e UNIEMENS, INPS.

Si è esaminata, inoltre, la stessa variabile nei cinque giorni precedenti e successivi, quando la scuola era aperta in tutti gli anni, per verificare che non siano intercorsi mutamenti nella probabilità di ricorso al congedo, indipendenti dall'interruzione del servizio scolastico.

Nei giorni di chiusura scolastica si osserva un maggior uso dei congedi parentali sia per le madri che per i padri

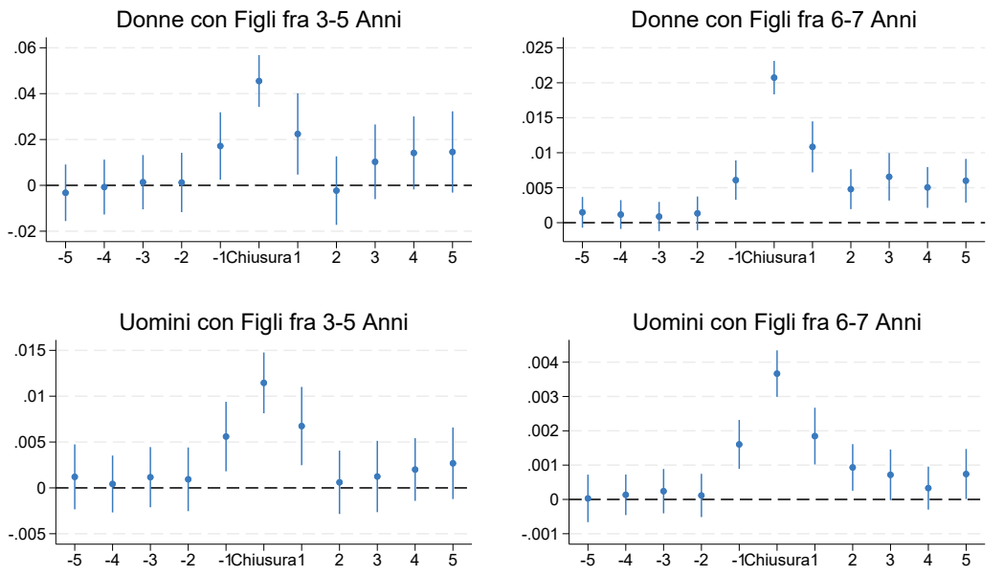
Come si può osservare nel Grafico b 2.2, il numero di congedi aumenta nei giorni di chiusura durante l'anno scolastico. Per le madri con figli tra i 3 e i 5 anni, l'incremento è pari a circa il 15% rispetto alla media dei giorni in cui le scuole sono aperte[34]. Per quelle con figli tra i 6 e i 7 anni, è pari a circa il 32%[35]. Una crescita si riscontra anche per i padri, pur rimanendo su livelli molto bassi in particolare per i figli più grandi: in termini percentuali è pari a circa il 15% per i figli tra i 3 e i 5 anni e a circa il 17% per i figli tra i 6 e i 7 anni[36].

[34] Il numero medio di congedi parentali attivi per le madri con figli tra i 3 e i 5 anni nei giorni in cui le scuole sono aperte è pari a circa 0,3, quindi un aumento di 0,04 corrisponde a circa il 15%.

[35] Il numero medio di congedi parentali attivi per le madri con figli tra i 6 e i 7 anni nei giorni in cui le scuole sono aperte è pari a circa 0,07, quindi un aumento di poco più di 0,02 corrisponde a circa il 32%.

[36] Il numero medio di congedi parentali attivi per i padri con figli tra i 3 e i 5 anni (6 e 7 anni) nei giorni in cui le scuole sono aperte è pari a circa 0,08 (0,02).

Grafico b 2.2 - Impatto della chiusura della scuola sul numero medio di madri e padri in congedo parentale distinti per fascia di età del figlio



Nota: nel grafico sono rappresentati i coefficienti relativi al giorno di chiusura delle scuole e ai 5 giorni precedenti e successivi rispetto allo stesso giorno negli anni in cui le scuole erano aperte. Il modello stimato è un modello a effetti fissi di comune di residenza e di giorno dell'anno, in cui si controlla per dummy di anno, dummy di giorno della settimana (lunedì, martedì, ecc.).
Fonte: dati sui Congedi parentali, INPS, sui calendari scolastici regionali, sugli scioperi e sulle elezioni.

Il maggiore ricorso ai congedi parentali da parte delle madri può essere particolarmente accentuato per coloro che non hanno accesso a servizi di assistenza alternativi, come *babysitting* o l'aiuto dei familiari, a causa di fattori finanziari o di disponibilità limitata.

Emerge infatti che sono soprattutto le madri che lavorano in un comune diverso da quello in cui sono nate, e che quindi presumibilmente non possono godere del supporto offerto dai nonni o da altri familiari, a ricorrere maggiormente al congedo parentale nei giorni di chiusura delle scuole. Allo scopo di mitigare questi effetti sarebbero utili politiche che assicurino assistenza ai bambini durante tutto l'anno, in particolare alle famiglie meno abbienti.

* A cura di Giulia Bovini, Antonio Della Zuanna, Maria De Paola, Marta De Philippis

3.4 BONUS ASILO NIDO

Il Bonus asilo nido è una prestazione istituita dalla L. n. 232 del 2016 allo scopo di fornire un sostegno economico alle famiglie che usufruiscono di asili nido pubblici o privati (art. 3) per i figli di età inferiore ai 36 mesi oppure, nel caso di bambini con meno di tre anni affetti da gravi patologie croniche, di forme di supporto presso la propria abitazione (art. 4). Nel corso degli anni l'importo della prestazione è stato gradualmente aumentato (1.000 euro nel 2017 e 2018, 1.500 euro nel 2019) e, a partire dal 2020 (legge n. 160 del 27 dicembre 2019), la misura è stata modulata in base al valore ISEE in corso di validità.

Il contributo, in forma di rimborso per il pagamento delle rette, dal 2020 è pari a[37]:

- un massimo di 3.000 euro (undici rate da 273) per ISEE minorenni in corso di validità fino a 25.000,99 euro;
- un massimo di 2.500 euro (undici rate da 227) per ISEE minorenni da 25.001 euro fino a 40.000 euro;
- un massimo di 1.500 euro (undici rate da 136) per ISEE minorenni superiore a 40.000 euro, oppure per ISEE minorenni mancante o non calcolabile, oppure con omissioni e/o difformità dei dati.

La prestazione si concretizza in un rimborso totale o parziale delle rette mensili e non può eccedere la spesa effettivamente sostenuta dal genitore[38]: se dunque la retta del nido risulta più elevata dell'importo mensile massimo concedibile in base alla classe di ISEE di appartenenza, una parte della spesa sostenuta rimane a carico della famiglia[39].

Nel 2023, il Bonus Asilo Nido ha raggiunto circa 480 mila bambini, con un grado di copertura della retta mensile di circa il 62%

Nella Tabella 3.7 vengono presentate alcune statistiche descrittive relative alla prestazione in esame: in particolare i dati sono presentati dettagliati per tipologia di Bonus, fascia di ISEE ed anno di riferimento. Nel 2023, il Bonus (art. 3) ha raggiunto circa 480 mila bambini, le erogazioni mensili sono state pari mediamente a 204 euro per 6,6 mesi ed hanno coperto circa il 62% delle rette effettivamente pagate dalle famiglie: l'importo rimborsato è decrescente rispetto ai redditi familiari così come attestati dalla dichiarazione DSU (ISEE minorenni), pertanto tale copertura risulta massima per i beneficiari appartenenti alla fascia di ISEE più bassa (78%) e minima per quelli che si trovano nella massima fascia di ISEE o non hanno presentato la DSU (32%).

---

[37] Per i figli nati dal 1° gennaio 2024 la prestazione con la legge di bilancio per il 2024 (L. n. 213 del 30 dicembre 2023) è stata potenziata, poiché vi è la possibilità di ottenere un contributo più elevato a partire dal 2° figlio, in presenza di un ISEE fino a 40.000 euro e di almeno un figlio di età inferiore ai 10 anni. Per questa specifica tipologia di nuclei familiari l'importo del bonus per i nati a decorrere dal 1° gennaio 2024 spetta in misura pari a: 3.600 euro (dieci rate da 327,27 euro e una da 327,30 euro) con ISEE minorenni in corso di validità fino a 40.000 euro; 1.500 euro (dieci rate da 136,37 euro e una da 136,30 euro) con ISEE minorenni superiore a 40.000 euro, in caso di assenza di ISEE minorenni, o di ISEE recante omissioni e/o difformità dei dati del patrimonio mobiliare e/o dei dati reddituali auto-dichiarati, o ISEE discordante.

[38] L'importo rimborsabile comprende, oltre all'importo della retta mensile, l'eventuale quota di spesa sostenuta per la fornitura dei pasti, mentre non comprende la somma versata a titolo di iscrizione, il pre e post scuola, l'importo a titolo di imposta sul valore aggiunto.

[39] Per tale prestazione la domanda di Bonus può riguardare un massimo di undici mensilità di frequenza all'asilo nido: a consuntivo tali mensilità oggetto di prenotazione da parte dell'utente non necessariamente vengono confermate e pagate; infatti, in caso di mancata frequenza del bambino all'asilo (ad esempio, per malattia oppure per scelta dei genitori), le mensilità prenotate non sono oggetto di erogazione da parte dell'INPS.

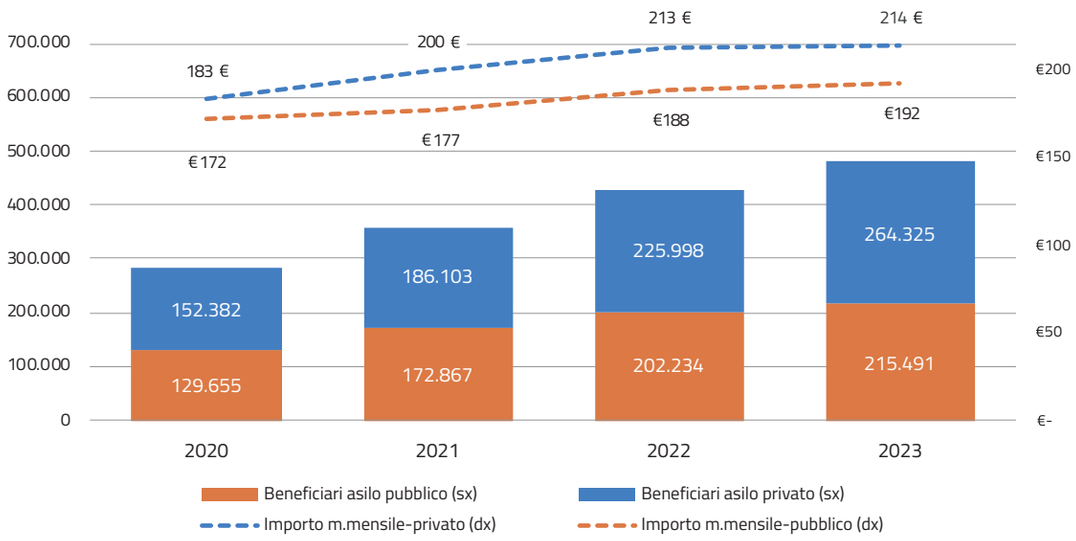
Tabella 3.7 - Statistiche descrittive del Bonus asilo nido e del supporto domiciliare nel periodo 2020-2023 per fascia ISEE di riferimento

Fascia ISEE di riferimento	Bonus asilo nido (art. 3)				Supporto domiciliare (art. 4)	
	Numero beneficiari	N. medio mensilità	Importo medio mensile	% di copertura	Numero beneficiari	Importo medio annuo
	2020					
fino a 25.000€	154.673	4,1	197 €	80	518	3.000 €
25.000-40.000€	33.152	4,7	201 €	59	65	2.500 €
oltre 40.000€	94.212	4,0	137 €	39	192	1.500 €
TOTALE 2020	**282.037**	**4,1**	**178 €**	**61**	**775**	**2.585 €**
	2021					
fino a 25.000€	218.046	6,2	206 €	80	485	3.000 €
25.000-40.000€	52.964	6,6	208 €	59	57	2.500 €
oltre 40.000€	7.960	6,2	136 €	36	47	1.500 €
TOTALE 2021	**358.970**	**6,3**	**189 €**	**63**	**689**	**2.639 €**
	2022					
fino a 25.000€	280.602	6,4	216 €	79	381	3.000 €
25.000-40.000€	69.256	6,9	214 €	58	59	2.500 €
oltre 40.000€	78.374	6,6	137 €	33	73	1.500 €
TOTALE 2022	**428.232**	**6,5**	**201 €**	**64**	**513**	**2.729 €**
	2023					
fino a 25.000€	301.385	6,5	221 €	78	373	3.000 €
25.000-40.000€	85.349	7,0	216 €	58	69	2.500 €
oltre 40.000€	93.082	6,6	137 €	32	73	1.500 €
TOTALE 2023	**479.816**	**6,6**	**204 €**	**62**	**515**	**2.720 €**

Nel Grafico 3.17, dove si rappresentano per i diversi anni il numero dei beneficiari e gli importi medi ricevuti, si nota l'incremento sia del numero di beneficiari che dei relativi importi medi erogati nel quadriennio considerato. Tra il 2020 ed il 2023 i beneficiari complessivi sono cresciuti del 70% ed il bonus mensile è aumentato nel medesimo periodo in termini nominali del 15% (da 178 a 204 euro)[40]. L'incremento del numero di beneficiari e quindi delle risorse erogate negli anni 2022 e 2023 è anche dovuto al fatto che l'Istituto ha permesso prenotazioni oltre le somme stanziate dalla legge. Ciò poiché, da una ricognizione effettuata sui pagamenti contabilizzati negli anni 2020 e 2021, si è riscontrato un risparmio legato alla drastica riduzione degli accessi agli asili nido nel periodo pandemico e tali risorse, su parere conforme del Ministero vigilante, sono state impiegate ad integrazione delle erogazioni del 2022 e del 2023.

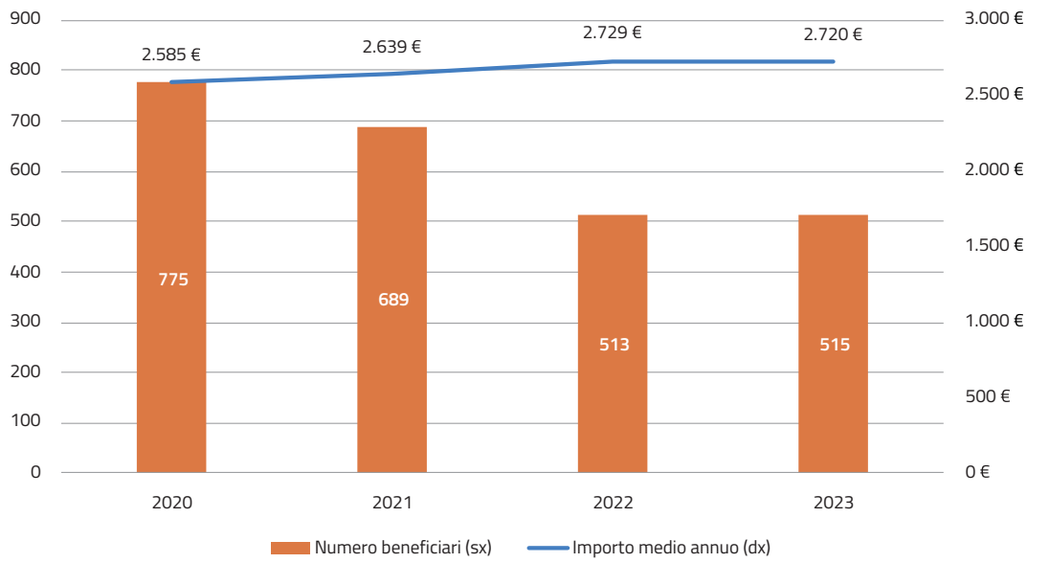
[40] La bassa numerosità dei beneficiari negli anni 2020 e 2021 è da ricondurre all'emergenza epidemiologica ed ai provvedimenti intrapresi per il suo contenimento; tuttavia, l'incremento che si osserva nell'ultimo anno può essere anche dovuto ad una maggiore conoscenza dello strumento da parte delle famiglie.

Grafico 3.17 - Numero di beneficiari di Bonus asilo nido pubblico e privato e importo medio mensile della prestazione



Per quanto concerne, invece, le forme di supporto domiciliare (art. 4), esse riguardano un numero molto limitato di soggetti, poiché si riferiscono a bambini affetti da gravi patologie croniche che non consentono la frequenza di asili nido, ma necessitano di assistenza presso la propria abitazione. Come evidenziato nel Grafico 3.18, nel corso dell'ultimo quadriennio, il numero di beneficiari risulta più elevato nei due anni pandemici e molto più contenuto nei due anni successivi, mentre l'importo medio, versato in un'unica soluzione, si attesta su valori leggermente crescenti, fissandosi nell'ultimo biennio a poco più di 2.700 euro.

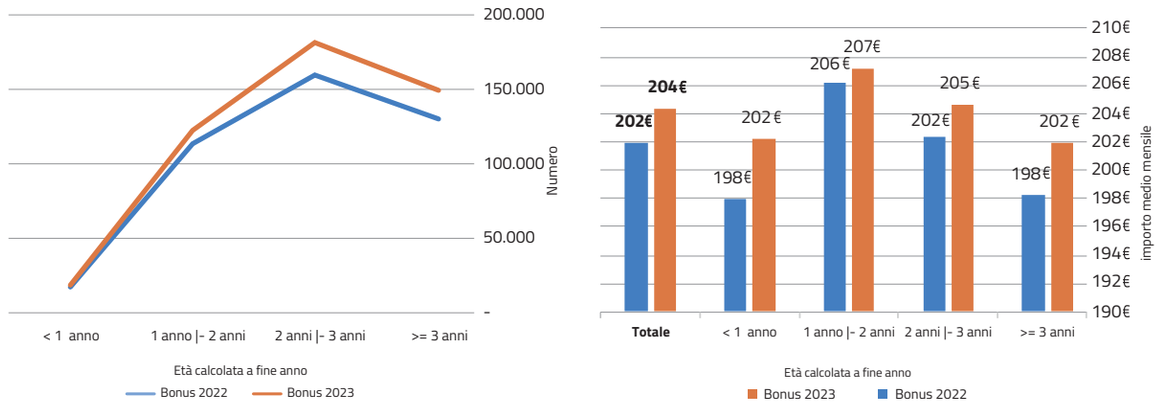
Grafico 3.18 - Numero di beneficiari di supporto domiciliare e importo medio annuo della prestazione



Integrando i dati dell'Assegno Unico e Universale (AUU), che grazie all'elevato *take-up* coprono quasi totalità delle famiglie con minori, e dei beneficiari di Bonus asilo nido è possibile svolgere una serie di analisi che ci permettono di comprendere meglio l'utilizzo del Bonus e di effettuare un confronto tra il 2022 e il 2023. Per offrire un quadro relativo all'età dei bambini beneficiari, quest'ultimi sono stati classificati per anni compiuti alla fine del periodo di competenza, ad esempio per l'anno 2022 (2023) i bambini nati nel 2019 (2020) sono stati classificati come di età pari o superiore a 3 anni, quelli nati nel 2020 (2021) di età compresa tra 2 e 3 anni e quelli nati nel 2022 (2023) di età inferiore a 1 anno.

Dal primo pannello del Grafico 3.19, si osserva per il 2023 un maggior numero di beneficiari rispetto a quelli dell'anno precedente; in termini percentuali, in entrambi i periodi osservati le erogazioni si riferiscono principalmente a bambini tra i 2 e i 3 anni (circa il 38%), mentre la quota relativa a bambini di età inferiore ad un anno è piuttosto bassa (circa il 4%). Nel secondo pannello del Grafico si nota come gli importi mensili del bonus siano maggiori per i bambini che hanno un'età compresa tra 1 e 2 anni non compiuti e più bassi per le due classi di età estreme. Inoltre, il Grafico evidenzia come, per tutte le classi di età dei bambini beneficiari, nel 2023 l'importo medio mensile del Bonus sia cresciuto rispetto al 2022.

Grafico 3.19 - Beneficiari del Bonus asilo nido e importi medi mensili per classe di età



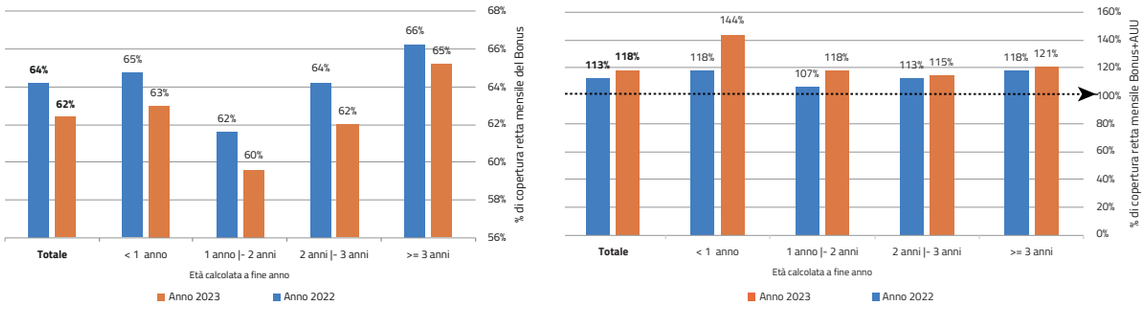
In generale, i bambini con più di due anni, oltre a costituire la classe modale della distribuzione, sono anche quelli che frequentano il nido per un maggior numero di mesi, quasi 8 mesi in media rispetto ai poco più di 6 dei beneficiari più grandi (che si rammenta al compimento dei 3 anni comunque perdono il diritto al beneficio), e rispetto ai poco più di 5 mesi medi dei bambini con età compresa tra 1 e due anni: per coloro che accedono alla misura nell'anno di nascita la durata media del beneficio risulta molto bassa, mediamente pari a poco più di 3 mesi.

Nel pannello a sinistra del Grafico 3.20 è rappresentata la percentuale media di copertura del Bonus (rapporto tra importo del Bonus e importo della retta pagata) in relazione all'età dei beneficiari. Tale copertura va da un minimo del 60% che si registra nel 2023 per i bambini di età compresa tra 1 e 2 anni, ad un massimo del 66% nel 2022 per i bambini dell'ultima classe di età. È evidente, dunque, che a fronte di un importo medio che nel 2023 è cresciuto rispetto all'anno precedente vi è una diminu-

zione della percentuale di copertura. Tale circostanza è attribuibile al fatto che il Bonus è cresciuto in termini medi percentuali in misura inferiore rispetto all'incremento delle rette: ad una crescita dell'importo medio del Bonus tra il 2022 ed il 2023 dell'1% è corrisposta, infatti, una crescita delle rette dei nidi per i richiedenti il Bonus del 4%.

Dato che l'AUU rappresenta il principale strumento di supporto per le famiglie previsto dal nostro sistema legislativo e poiché esso prevede delle maggiorazioni per i bambini più piccoli, abbiamo ricalcolato il tasso di copertura considerando anche questo trasferimento (per la sola quota riferibile al bambino fruitore del nido). Come si può notare dal panello a destra del Grafico 3.20, in termini medi mensili le rette dell'asilo risultano ampiamente coperte. La copertura così calcolata è maggiore per i bambini della prima fascia di età (al 2023): l'AUU, infatti, con riferimento agli importi spettanti a partire dal 1° gennaio 2023, per i bambini fino al compimento di un anno prevede un aumento del 50% dell'assegno, da applicare agli importi spettanti secondo le fasce ISEE di riferimento (L. n. 197 del 29 dicembre 2022). Tale incremento spetta anche ai figli di età compresa tra uno e tre anni, ma a condizione che si tratti di nuclei familiari con tre o più figli a carico e che il livello di ISEE non sia superiore a 43.240 euro[41].

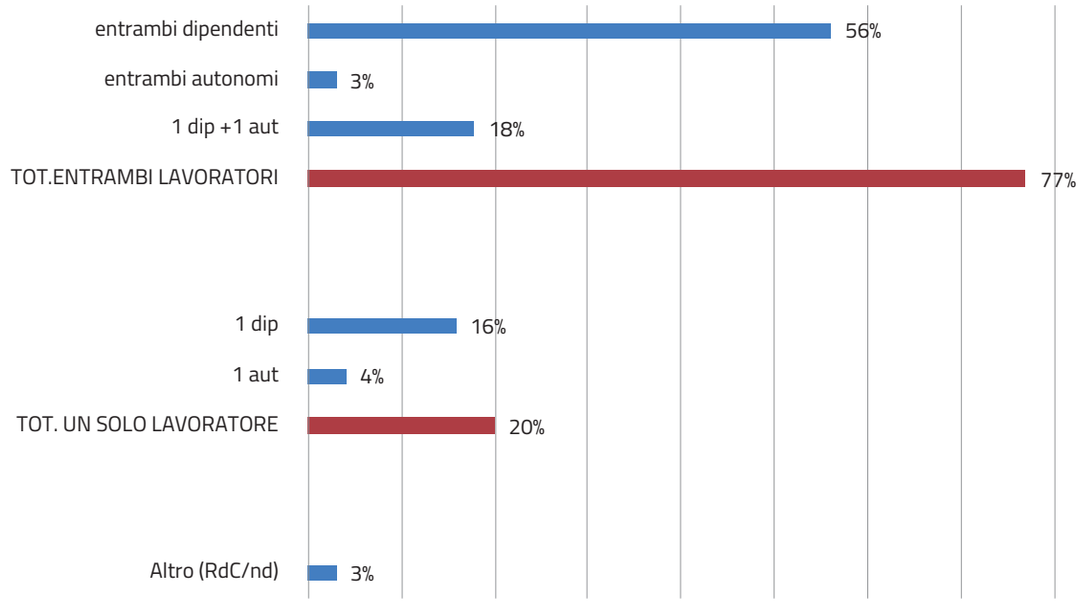
Grafico 3.20 - Percentuali di copertura delle rette mensili, per età del bambino, con e senza AUU



Infine, si è esaminato il tipo di occupazione dei genitori dei bambini beneficiari del Bonus nel 2023: come ci si poteva attendere, la maggior parte dei bambini risulta avere genitori entrambi lavoratori, con una netta prevalenza di coppie in cui sia la madre che il padre appartengono al mondo del lavoro dipendente (56% in entrambi gli anni), mentre le coppie di lavoratori autonomi sono circa il 3-4%, e le coppie miste (un dipendente ed un autonomo) il 18-19% (Grafico 3.21).

41 È bene precisare che i confronti sono stati condotti in termini di dati medi mensili, ma le due misure (Bonus e AUU) in termini annui hanno consistenze molto diverse: rispetto ai 6,6 mesi di erogazioni del Bonus in entrambi gli anni osservati, l'AUU per i medesimi minori è stato corrisposto per 9,8 mesi nel 2022 e per 11,7 mesi nel 2023, quindi di fatto l'apporto dell'AUU alla spesa sostenuta per il nido in termini annui risulta molto più elevata.

Grafico 3.21 - Beneficiari di Bonus asilo nido per occupazione dei genitori, 2023



Le quote di copertura della retta dell'asilo, distinte per tipo di nucleo, si attestano attorno al 60% per i nuclei in cui entrambi i genitori lavorano e raggiungono, invece, valori molto maggiori, di circa l'80%, per i nuclei di non lavoratori. Ciò deriva della distribuzione delle diverse tipologie di nucleo per fasce di ISEE: le quote di presenza in prima fascia ISEE sono molto più consistenti per i non lavoratori rispetto alle coppie di lavoratori, e di conseguenza maggiori sono per loro i rimborsi delle rette.

3.5 L'USO DEI PERMESSI RETRIBUITI EX LEGGE 104 DEL 1992

Questo paragrafo è dedicato all'esame di alcune misure a favore dei lavoratori con familiari in condizione di disabilità grave. Questi benefici, disciplinati dall'art. 33 della legge n. 104 del 1992 e dagli art. 33 e 42 del D.Lgs. n. 151 del 2001, si articolano in congedi, permessi mensili e riposi giornalieri e/o orari a favore di lavoratori con genitori e/o parenti in condizione di disabilità grave[42] e in diverse tipologie di permessi per i genitori con figli disabili gravi, fruibili alternativamente e variabili in base all'età del bambino[43]. L'analisi si concentrerà prima sull'andamento temporale dell'uso degli

[42] I dati utilizzati nella presente analisi provengono dal dataset INPS Differenze Accredito che prende in esame l'analoga voce presente nel flusso di comunicazioni UNIEMENS, come precisato al paragrafo 3.1.2. Si noti che non sono inclusi nell'analisi svolta i permessi specifici legati all'emergenza COVID-19.

[43] Per i figli disabili gravi fino a tre anni è possibile fruire in alternativa del prolungamento del congedo parentale pari alla durata di tre anni, a due ore di riposo giornaliero retribuito da rapportare alla durata dell'orario giornaliero di lavoro, oppure ai tre giorni di permesso mensile retribuiti. Per i figli di età compresa tra i tre e i dodici i genitori hanno diritto, in alternativa: ai tre giorni di permesso mensile retribuiti, ovvero al prolungamento del congedo parentale fino ai dodici anni del figlio. Infine, per i figli con età superiore a 12 anni, i genitori hanno diritto esclusivamente ai tre giorni di permesso mensile.

strumenti messi a disposizione dalla legge 104 nel corso del tempo e poi andrà a considerare il cambiamento nella platea degli utilizzatori indotto dall'eliminazione del principio del referente unico dell'assistenza.

3.5.1 L'uso dei permessi a favore dei lavoratori con figli o familiari in condizione di disabilità grave

L'art. 33, comma 1, del D.Lgs. n 151 del 2001 disciplina il prolungamento del congedo parentale, fruibile in misura continuativa o frazionata, dalla madre lavoratrice o, in alternativa, dal padre lavoratore, per ogni figlio minore con disabilità grave e fino al compimento di 12 anni, per un periodo massimo non superiore a tre anni con un'indennità pari al 30% della retribuzione. Alternativamente al prolungamento del congedo parentale, e fino al compimento del terzo anno di età del bambino con disabilità grave, la lavoratrice madre o il padre lavoratore possono richiedere due ore di riposo giornaliero retribuito (art. 42, comma 1, del D.Lgs. n. 151 del 2001 e art. 33 L. n. 104 del 1992). Inoltre, sempre al medesimo art. 42, ma al comma 2 è previsto, in alternativa alle due misure precedenti, il diritto dei genitori di figli disabili di fruire dei 3 giorni di permesso mensile previsti dall'art. 33, comma 3, della L. n. 104 del 1992. Il permesso è totalmente retribuito e coperto da contribuzione figurativa. Tale ultima previsione normativa è quella che prevede, oltre ai permessi per figli disabili, anche i 3 giorni di permessi mensili per i lavoratori con genitori e/o parenti in condizione di disabilità grave.

L'analisi di seguito riportata è stata effettuata analizzando i dati contenuti nelle denunce mensili UNIEMENS, trasmesse all'INPS dai datori di lavoro per i propri dipendenti ed è stata condotta separatamente per le due tipologie di permesso: quella dei genitori fruitori per figli disabili e quella dei lavoratori dipendenti che assistono familiari (genitori e/o parenti). L'analisi è stata svolta fino all'anno 2022 poiché da maggio 2023 non è più possibile, per alcune casistiche, distinguere le due differenti tipologie di permessi. Gli esiti dello studio delle due tipologie, sebbene differenti nelle magnitudo, si sono rivelati molto simili negli andamenti.

Non potendo calcolare il *take-up* dello strumento (non disponiamo di informazioni circa il numero di lavoratori con familiari in situazione di disabilità grave né quello dei genitori lavoratori con figli disabili gravi), abbiamo confrontato il numero di lavoratori fruitori con il numero totale di lavoratori dipendenti nell'anno. Più precisamente, poiché sono solitamente le donne a farsi maggior carico del lavoro di cura verso i familiari, abbiamo rapportato il numero di richieste divise per genere del richiedente per il numero di dipendenti maschi e femmine nel settore privato extra-agricolo. Come si può notare dal Grafico 3.22 nel corso del tempo si è assistito ad un sostanziale incremento nell'uso di questo strumento per entrambe le tipologie di permesso; infatti, per i genitori di figli disabili si è passati da circa lo 0,25% del 2005 allo 0,9% del 2022, mentre per i permessi dei familiari si è passati dallo 0,26% di lavoratori che ne usufruiva nel 2005 a circa il 2,3% nel 2022. Tale incremento può dipendere da diverse cause tra cui vi è certamente da includere l'invecchiamento della popolazione e il peggioramento delle condizioni di salute in età avanzata: essendo aumentata la lunghezza della vita è aumentata anche la probabilità di avere genitori o familiari che necessitano di cure. D'altro

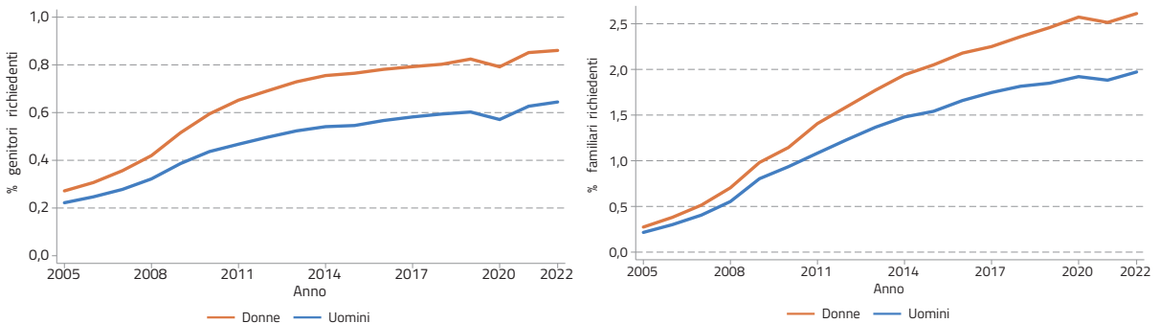
L'incidenza dei permessi ex legge 104 è cresciuta dal 2005 al 2022 in maniera significativa

canto, l'aumento dell'uso delle forme di supporto previste dalla legge 104 per i genitori di figli disabili potrebbe essere correlato all'incremento osservato negli ultimi anni delle certificazioni di forme di disabilità associate allo spettro cognitivo, soprattutto per individui in età scolare. Si riscontra un cambio di tendenza solo nel corso del 2021 a seguito della crisi pandemica e probabilmente dovuto all'introduzione di altre forme di supporto a favore delle famiglie.

Il gap tra uomini e donne nell'uso dei permessi è aumentato nel tempo

Dal Grafico 3.22 è anche evidente che l'incidenza è maggiore tra le lavoratrici e il gap tra l'incidenza del ricorso alla misura tra lavoratrici e lavoratori tende ad ampliarsi nel corso del tempo. Se tale gap nel 2005 era di soli 0,05 punti percentuali nel 2022 esso raggiunge quasi 0,2 punti percentuali per i permessi dei genitori, mentre per i permessi dei familiari il medesimo gap passa da 0,06 a 0,7 punti percentuali dal 2005 al 2022. Ciò suggerisce che, in entrambi i casi, all'incremento nella domanda di lavoro di cura sono chiamate a rispondere in misura maggiore le donne rispetto agli uomini.

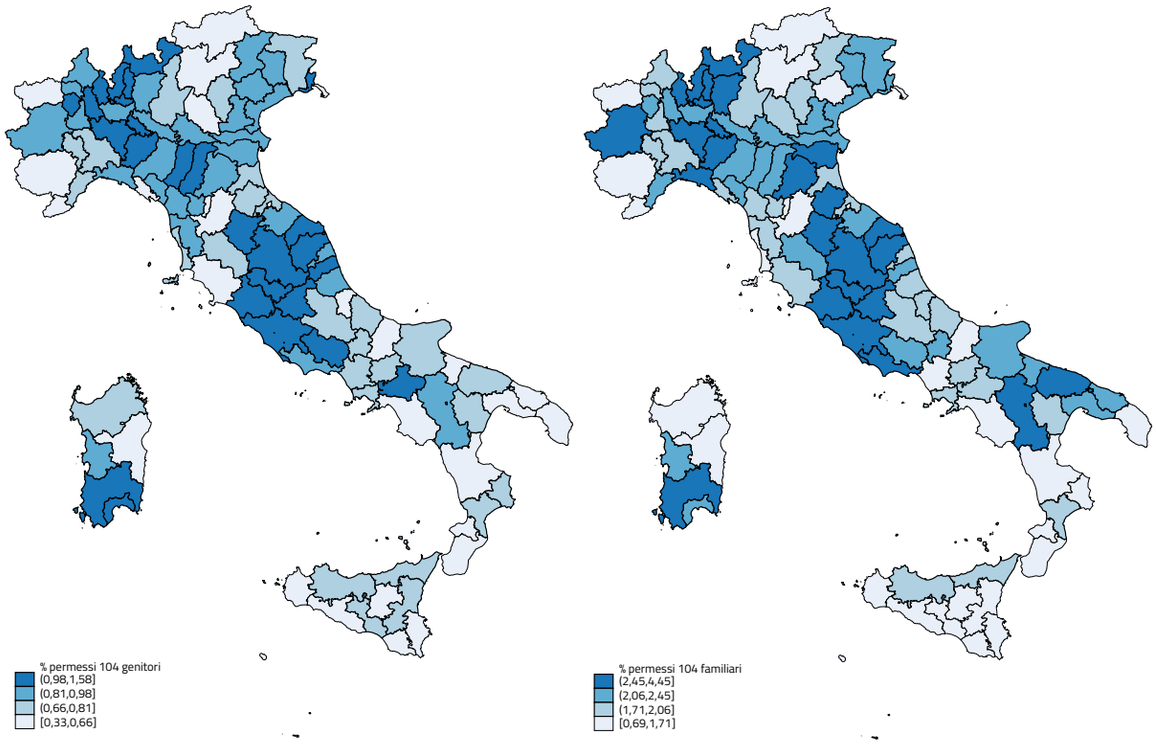
Grafico 3.22 - Andamento dei permessi 104 di genitori e familiari di disabili gravi per i lavoratori del settore privato non agricolo (anni 2005-2022, %)



Nota: le figure riportano, per ogni anno, il rapporto tra lavoratori che hanno usato permessi mensili e riposi a favore di figli con disabilità grave rispetto al numero totale dei lavoratori occupati nel settore privato extra-agricolo e il rapporto tra lavoratori che hanno usato i permessi e riposi giornalieri a favore di familiari (genitori e/o parenti) con disabilità grave rispetto al numero totale di lavoratori occupati nel settore privato extra-agricolo.
Fonte: archivi UNIEMENS INPS.

Per quanto riguarda la distribuzione territoriale, per entrambe le tipologie di permesso, come si evince dalle mappe costruite sulla base dei valori provinciali dell'incidenza (Grafico 3.23), vi è una variabilità territoriale piuttosto rilevante nell'uso della misura ma essa non sembra ricalcare il solito divario Nord-Sud. L'incidenza maggiore si riscontra in alcune province del Centro e del Nord. In particolare, per i permessi dei genitori di figli con disabilità grave la provincia di Agrigento risulta quella con l'incidenza più bassa, pari allo 0,33%; seguono Lecce e Trapani rispettivamente con lo 0,43% e con lo 0,44%; il massimo dell'incidenza si registra invece a Terni, con un valore dell'1,58%; seguono Perugia e Pavia dove l'incidenza si attesta rispettivamente intorno all'1,56% e all'1,35%. Per i permessi dei lavoratori con familiari disabili gravi invece la provincia con l'incidenza maggiore risulta Perugia con una percentuale del 4,44%, seguita da Roma e Terni rispettivamente con 3,73% ed il 3,55%, mentre la provincia con l'incidenza più bassa risulta Bolzano con un valore dello 0,69%, seguita da Agrigento e Prato (rispettivamente 0,74% e 0,85%).

Grafico 3.23 - Distribuzione territoriale dell'incidenza delle richieste di permessi 104 per figli e per familiari con disabilità per i lavoratori del settore privato extra-agricolo (anno 2022, %)

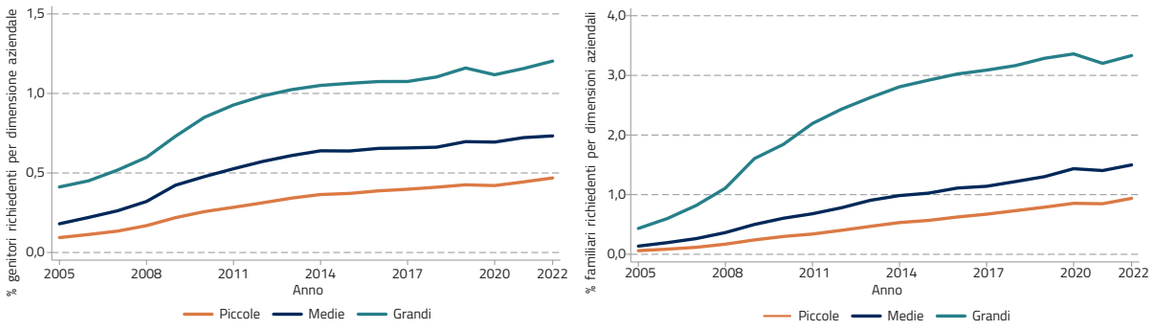


Nota: le mappe riportano a livello provinciale il rapporto tra lavoratori che hanno usato permessi mensili e riposi a favore di figli con disabilità grave rispetto al numero totale dei lavoratori occupati nel settore privato extra-agricolo e riposi giornalieri a favore di familiari (genitori e/o parenti) con disabilità grave rispetto al numero totale di lavoratori occupati nel settore privato extra-agricolo e genitori lavoratori che usano permessi.
Fonte: archivi UNIEMENS INPS.

Uno degli elementi ad incidere su tale mappatura territoriale, potrebbe essere la dimensione aziendale. Nelle aziende di più ampie dimensioni (poco presenti al Sud) che dispongono di un'organizzazione più strutturata, nelle quali i rapporti tra datori e lavoratori sono più formalizzati e dove vi è maggiore sindacalizzazione, potrebbe essere più semplice fruire dello strumento normativo, rispetto alle aziende di minore dimensione. Nel Grafico 3.24 l'incidenza è stata calcolata suddividendo le imprese in tre categorie: piccole (aziende fino a 15 dipendenti), medie (aziende tra i 15 e i 50 dipendenti), grandi (aziende con oltre 50 dipendenti). Dal Grafico emerge chiaramente, per entrambe le tipologie di permesso, che maggiore è la dimensione aziendale, maggiore è l'incidenza dell'uso dello strumento. Nelle aziende con oltre i 50 dipendenti l'incidenza è circa il doppio di quella di medie dimensioni e circa il triplo di quelle piccole.

La dimensione aziendale guida l'utilizzo del permesso

Grafico 3.24 - Andamento dei permessi 104 di genitori e familiari di disabili gravi per i lavoratori del settore privato extra-agricolo suddiviso per dimensione aziendale (anni 2005-2022, %)



Nota: le figure riportano, per anno e per dimensione aziendale, il rapporto tra lavoratori che hanno usato permessi mensili e riposi a favore di figli con disabilità grave rispetto al numero totale, per dimensione aziendale, dei lavoratori occupati nel settore privato extra-agricolo e il rapporto tra lavoratori che hanno usato i permessi e riposi giornalieri a favore di familiari (genitori e/o parenti) con disabilità grave rispetto al numero totale, per dimensione aziendale, di lavoratori occupati nel settore privato extra-agricolo.
Fonte: archivi UNIEMENS INPS.

3.5.2 I richiedenti l'uso congiunto di permessi per Legge 104 del 1992 per uno stesso familiare in condizione di disabilità grave

Il D.Lgs n. 105 del 2022, nel riformulare il comma 3 dell'articolo 33 della L. n. 104 del 1992, ha eliminato il principio del "referente unico dell'assistenza" con riferimento ai permessi previsti dal medesimo comma, per cui fino ad agosto 2022 non poteva essere autorizzata a più di un lavoratore dipendente - ad esclusione dei genitori[44] - la fruizione dei giorni di permesso per l'assistenza alla stessa persona in situazione di disabilità grave. Pertanto, a decorrere dal 13 agosto 2022, data di entrata in vigore del decreto legislativo, fermo restando il limite complessivo di tre giorni di permesso mensile per l'assistenza allo stesso individuo, il diritto può essere riconosciuto, su richiesta, a più soggetti tra quelli aventi diritto, che possono fruirne in via alternativa tra loro.

In questa sezione viene proposta un'analisi basata sulle domande di autorizzazione alla legge 104 presentate all'INPS dai lavoratori dipendenti del settore privato extra-agricolo pervenute da più soggetti per l'assistenza dello stesso individuo (ad esclusione dei genitori), al fine di analizzare l'effetto dell'eliminazione del principio del "referente unico dell'assistenza"[45].

Dal 13 agosto 2022 al mese di maggio 2024[46] risultano 20.029 soggetti disabili per i quali è stata fatta richiesta di autorizzazione con più di un referente. La legge non pone limiti al numero di richiedenti per uno stesso disabile, fermo restando il limite di tre giorni complessivi nel mese: nel 98% dei casi la richiesta è pervenuta da due familiari, nel restante 2% da tre o quattro.

---

[44] La L. n. 183 del 2010 (art.24, comma 1) ha previsto, in favore dei genitori, disposizioni specifiche che derogano alla regola del "referente unico".

[45] L'analisi è stata effettuata sulle domande di autorizzazione e non sugli effettivi beneficiari data la vicinanza temporale tra l'entrata in vigore della modifica normativa e il momento dell'analisi. Nella Circolare INPS n.39 del 2023, attuativa del decreto, sono riportate le modifiche introdotte nelle dichiarazioni UNIEMENS a partire dal mese di maggio 2023.

[46] Lettura archivi 24 maggio 2024.

Attraverso l'analisi dei dati per genere del richiedente riportata nella Tabella 3.8 si rileva una sostanziale indipendenza tra il sesso del primo richiedente e il sesso del richiedente "aggiuntivo": infatti, se nel 25% dei casi alla prima richiedente donna si è aggiunta un parente dello stesso sesso, nel 23% dei casi si è verificato esattamente l'opposto, uomo primo richiedente e uomo ultimo richiedente. Nel 26% dei casi, invece, si è un aggiunto un parente di genere diverso da quello iniziale.

Tabella 3.8 - Distribuzione % dei disabili per genere del primo e dell'ultimo richiedente

		Genere ultimo richiedente		
		Donna	**Uomo**	**TOTALE**
Genere primo richiedente	Donna	25%	26%	**51%**
	Uomo	26%	23%	**49%**
	TOTALE	**51%**	**49%**	**100%**

Analizzando le caratteristiche di coloro che hanno richiesto l'autorizzazione al permesso per uno stesso disabile (Tabella 3.9), emerge che nel 76% dei casi si tratta dei figli della persona che necessita dell'assistenza; in accordo con quanto appena descritto, quasi la metà dei richiedenti ha una età compresa tra i 50 e 59 anni; nell'8% chi richiede è un affine[47] di primo grado e nel 5% circa un parente di secondo grado. Il 59% dei richiedenti risiede al Nord, dove il tasso di occupazione è sensibilmente maggiore, e solo il 15% nel Sud e nelle Isole.

Anche la distribuzione per qualifica risente delle peculiarità del mercato del lavoro italiano: complessivamente il 54% dei richiedenti è un impiegato, ma tra le donne tale percentuale raggiunge il valore del 67%, contro il 41% degli uomini; infatti, tra questi ultimi, la maggior parte, il 57%, ricopre la qualifica di operaio. Infine, i settori principali nei quali i richiedenti lavorano sono l'industria e il commercio con rispettivamente il 44% e il 42% del totale, con una maggioranza femminile che lavora nel commercio (55%) mentre la maggioranza degli uomini, il 58%, nell'industria.

[47] L'affinità è il vincolo che unisce un coniuge ed i parenti dell'altro coniuge; ad esempio, genero e suocera sono affini di primo grado.

Tabella 3.9 - Richiedenti autorizzazione ai permessi Legge 104 per uno stesso soggetto disabile. Principali caratteristiche			
Caratteristiche	**Donna**	**Uomo**	**TOTALE**
Rapporto con il disabile			
Figlio/Figlia	77,40%	74,80%	**76,10%**
Affine di primo grado	7,60%	8,60%	**8,10%**
Parente di secondo grado	4,60%	4,90%	**4,80%**
Fratello/Sorella	3,80%	3,90%	**3,80%**
Coniuge	2,70%	3,20%	**2,90%**
Altro	3,90%	4,70%	**4,30%**
Area residenza richiedente			
Nord	61,70%	56,10%	**58,90%**
Centro	25,70%	25,50%	**25,60%**
Sud e Isole	12,60%	18,40%	**15,50%**
Classi di età richiedente			
da 18 a 39 anni	14,90%	17,20%	**16,00%**
da 40 a 49 anni	27,00%	25,40%	**26,20%**
da 50 a 59 anni	46,10%	43,60%	**44,90%**
60 anni e oltre	12,00%	13,80%	**12,90%**
Qualifica richiedente			
Impiegato	66,80%	41,10%	**54,10%**
Operaio	31,0%	56,70%	**43,90%**
Altro	1,80%	2,20%	**2,00%**
Settore lavoro richiedente			
Industria	30,60%	58,40%	**44,30%**
Commercio	55,20%	29,00%	**42,30%**
Crediti, assicurazioni	8,10%	5,70%	**7,00%**
Artigiano	4,00%	4,80%	**4,30%**
Altro	2,10%	2,10%	**2,10%**
TOTALE			
(valori assoluti)	**20.522**	**19.993**	**40.515**
(valori percentuali)	**100,00%**	**100,00%**	**100,00%**

BOX 3

Le prestazioni familiari: il caso francese*

La Francia è tra i paesi europei con il tasso di fecondità più elevato, registrando nel 2022 un valore di 1,79[48]. Tra i fattori che possono aver contribuito a mantenere tassi di fecondità più alti rispetto alla maggior parte dei paesi ad alto reddito pro-capite, un ruolo significativo potrebbe essere stato svolto dalle sue politiche a supporto della famiglia. In questo riquadro se ne riporta una breve descrizione.

La politica familiare francese ha radici risalenti negli anni: i primi interventi sono rinvenibili a partire dalla fine del XIX secolo e si sono sedimentati nel corso delle diverse legislazioni. Difatti, è del 1939 l'adozione di un vero e proprio codice della famiglia. In un primo momento queste politiche avevano come finalità sia il sostegno della natalità, per contribuire al rinnovamento generazionale, che il mantenimento costante del tenore di vita delle famiglie, a fronte dei costi dell'educazione e della crescita dei figli. Nel dopoguerra è stata posta l'attenzione anche all'aspetto redistributivo e correttivo delle disuguaglianze. A partire dagli anni Novanta, tali politiche hanno avuto anche l'ulteriore obiettivo di sviluppare un sistema completo di servizi di assistenza all'infanzia che garantisse un sempre maggiore equilibrio tra vita familiare e professionale. Si è consolidata, così, sempre di più una politica familiare fondata su tre pilastri: universalità, solidarietà e uguaglianza fra uomo e donna nella cura dei figli e nella gestione delle attività familiari[49].

Da un punto di vista organizzativo, in Francia, esistono diverse Casse che gestiscono, per conto dello Stato, i differenti ambiti del welfare; tra tutte, la *Caisse Nationale des Allocations Familiales* (d'ora in avanti CNAF) è deputata ad erogare le prestazioni familiari[50] intese sia come trasferimenti monetari che come servizi cd. utili alle famiglie[51]. Le politiche familiari francesi si basano, infatti, sull'erogazione di prestazioni in denaro previste dalla legge e sulla realizzazione di cd. azioni sociali, non previste dalla legge, ma definite direttamente dalla CNAF a tutela di particolari e contingenti esigenze delle famiglie.

---

48 Dati Eurostat.

49 Per una ricostruzione dell'evoluzione delle politiche familiari in Francia si veda Commaille J., Strobel P., Villac M., (2002), *La politique de la famille*, Paris, *La Découverte, "Repères"*, p. 9.

50 La CNAF, oltre alle prestazioni a sostegno dell'infanzia, eroga anche le misure cd. di *solidarité* comprensive di quelle di contrasto alla povertà (*Revenue de solidarité active et le prime di activité*) che, insieme agli aiuti alle famiglie con componenti disabili, nel 2022 hanno interessato 7 milioni di beneficiari per 32,8 miliardi di spesa. Inoltre, eroga anche misure di supporto all'alloggio per un importo pari a 15 miliardi per circa 6 milioni di persone. Nel 2022, la spesa complessiva per tutti e tre gli ambiti, pari a 99 miliardi, è così divisa: il 44% per la *solidarité*, il 35% per l'infanzia, il 20% per l'alloggio.

51 Gli attori del sistema di protezione sociale in Francia sono lo Stato e i fondi (privati) di previdenza sociale che tutelano cinque settori (*branches*): sanità, disoccupazione, vecchiaia, malattia e famiglia. Per la *branche* famiglia lo Stato delega il servizio pubblico alla CNAF ogni 5 anni in base ad un "Accordo sugli obiettivi e sulla gestione" (*Convention d'objectifs et de gestion* - COG), che stabilisce gli obiettivi target e gli indicatori di realizzazione, il budget assegnato ai fondi per le prestazioni familiari locali e nazionali e il tasso di crescita obiettivo per la spesa per l'assistenza sociale. La CNAF, diversamente dall'INPS, è un'organizzazione privata, strutturata in una rete di 101 Casse dipartimentali e un ente nazionale, che eroga alle famiglie diversi servizi e benefici che vanno dalla prima infanzia, all'asilo nido, all'istruzione, agli assegni familiari, all'indennità di alloggio, alle misure di contrasto alla povertà.

Il vasto sistema di prestazioni familiari francesi ha le seguenti caratteristiche comuni:

- i benefici sono concessi a tutti i lavoratori dipendenti[52], autonomi e anche ai disoccupati residenti legalmente nel territorio nazionale, indipendentemente dalla cittadinanza e dallo statuto giuridico (matrimonio, unione civile, convivenza di fatto, coppia convivente o meno) con figli la cui età varia a seconda della prestazione;
- alcune misure sono complementari e altre alternative fra loro in quanto dirette a soddisfare diverse esigenze della famiglia (rimborso spese per l'assistenza dei figli, pagamento spese per l'asilo nido, etc.)[53];
- sono presenti sia benefici sottoposti alla cd. prova dei mezzi (introdotta dal 2015 e identificato di regola con il reddito familiare) che trasferimenti monetari universali, indipendenti dalla condizione economica;
- alcune prestazioni sono concesse a partire solo dal secondo figlio oppure solo in presenza di tre o più figli.

Nel 2022, la CNAF ha versato circa 26,1 miliardi di euro per prestazioni familiari destinate a 6 milioni di beneficiari, di cui 12,9 miliardi di euro per la prestazione "allocations familiales" destinate a 4,9 milioni di beneficiari[54]. Tale prestazione è simile all'Assegno Unico e Universale vigente in Italia, tuttavia, in Francia gli assegni familiari vengono erogati solo a partire dal secondo figlio a carico e residente in Francia, senza requisiti legati all'attività lavorativa. L'importo è modulato a seconda dei redditi della famiglia o della persona cui sono affidati i figli e del numero di bambini. Le fasce reddituali sono tre[55].

Nella Tabella b 3.1 si riportano le principali prestazioni familiari vigenti in Francia, circa 20, il cui requisito è la presenza di almeno un figlio, tralasciando le altre misure previste, ad es. per famiglie monoparentali o con figli disabili[56], quelle per l'alloggio e di reddito minimo.

---

52 Secondo l'articolo L. 512-1 del Codice della *Sécurité Sociale*, "Ogni persona francese o straniera residente in Francia, che abbia a carico uno o più figli residenti in Francia, usufruisce delle prestazioni familiari per questi ultimi [...]".

53 Le prestazioni familiari francesi possono essere raggruppate in tre categorie: a) le prestazioni di accoglienza legate alla prima infanzia (cd. Paje, PreParE, Cmg); le prestazioni generali di mantenimento (cd. Allocation de base, Allocations familials, Complement familial, etc.; le prestazioni ad assegnazione speciale (cd. Prima à la naissance ou à l'adoption, Allocation de rentrée scolaire, etc.).

54 CNAF, *Rapport d'activité de la branche Famille de la Sécurité sociale* 2022.

55 Si parte da una base mensile di calcolo universale che costituisce la base dell'assegno familiare. L'importo degli assegni familiari è modulato in base alle risorse del nucleo familiare o della persona a carico dei figli. Gli importi indicati riguardano le famiglie le cui risorse annuali (anno N-2) sono inferiori o uguali a 74.966 euro (per una famiglia con 2 figli), 81.212 euro (per una famiglia con 3 figli), 87.458 euro (per una famiglia con 4 figli) + 6.246 euro per ogni figlio aggiuntivo (per una famiglia con più di 4 figli). Per le famiglie le cui risorse annuali superano tali importi gli assegni familiari sono divisi per 2 o 4 a seconda della fascia di reddito. Tuttavia, un supplemento decrescente può essere pagato quando le risorse ricevute durante l'anno solare N-2 superano leggermente il massimale delle risorse applicabile alla famiglia.

56 In ragione della presenza di numerose famiglie monoparentali è prevista una maggiorazione delle prestazioni familiari ed una prestazione ad hoc in caso di genitore solo (*allocation de soutien familial*). Inoltre, alcune misure sono erogate per sostenere l'assistenza dei genitori in caso di figli disabili (*allocation d'éducation de l'enfant handicapé*) e (*allocation journalière de présence parentale*) o erogate in caso di decesso del figlio (*allocation forfaitaire*).

Tabella b 3.1 - Principali prestazioni familiari in Francia in presenza dei figli*

Numero figli Parametro di riferimento	Prestazione	Finalità	Prova dei mezzi	Destinatari	Importo e durata**
per figlio	Prime à la naissance ou à l'adoption	in caso di nascita o adozione	Sì	dal 7° mese di gravidanza o a 20 anni se adottato	una tantum da € 1.019,43 (nascita) a € 2.132,63 (adozione)
un solo figlio per nucleo familiare alla volta	Allocation de base	sostegno alle spese di mantenimento	Sì	figli di età inferiore a 3 anni, a 20 anni se adottato	da € 96,65 a € 193,31 al mese per un periodo di 3 anni
per figlio	Complement de libre choix du mode de garde	sostegno alle spese di assistenza all'infanzia per genitori lavoratori, studenti e beneficiari di misure di contrasto alla povertà	No	figli di età inferiore a 6 anni	100% della spesa in caso di assistente materna convenzionata; 50% in caso di tata a domicilio. Per la fascia di reddito più bassa (fino a € 22.890,00) da € 529,28 a € 967,81 a secondo del tipo di custodia scelta
per figlio	Prestation partagée d'éducation de l'enfant	Sostegno al genitore che sospende o riduce la propria attività lavorativa	No	figli di età inferiore a 3 anni, a 20 anni se adottato	ammontare massimo versato per famiglia pari a € 448,42 in caso di cessazione totale dell'attività per 6 o 48 mesi a seconda dell'età del bambino
per figlio	Allocation de rentrée scolaire	sostegno alle spese di rientro a scuola	Sì	figli con età compresa tra i 6 ed i 18 anni	una tantum ammontare da € 416,40 a € 454,60 in base all'età del bambino
a partire dal secondo figlio	Allocations familiales	Assegno familiare per genitori anche non lavoratori	No	dal secondo figlio a partire dal mese di nascita/ adozione fino a 20 anni.	per 2 figli € 148,52 per 3 figli € 338,80 per ogni figlio in più € 190,29
a partire dal terzo figlio	Complément familial	Sostegno per famiglie numerose	Sì	a partire dal terzo anno di vita fino a 21 anni	da € 193,30 a € 289,98

Fonte: https://www.caf.fr/

* *Sono riportate nella Tabella solo le prestazioni familiari riconosciute per la presenza di un figlio, eccetto le due prestazioni previste in caso di presenza di figlio disabile volte a supportare la famiglia nell'assistenza e nell'educazione dei figli disabili, oltre a quella in caso di morte del figlio.*

** *Importi riferiti al 2024.*

Particolarmente sviluppato è poi il sistema dei servizi di prima infanzia: in questo ambito, la spesa sostenuta nel 2022 è stata di circa 3,9 miliardi di euro. Tale maggiore spesa si traduce anche in un maggiore accesso ai servizi:

- nel 2022 in Francia più del 50% dei bambini sotto i due anni ha avuto accesso a un servizio di assistenza formale, percentuale molto elevata rispetto alla media dei Paesi OCSE che è pari al 36%[57];
- nel 2021 il rapporto tra posti disponibili nei nidi e numero di bambini nella fascia di età di interesse (0-3 anni) in Francia è vicino al 60%[58] ed è quindi al di sopra del target europeo del 45% da raggiungere entro il 2030.

Nonostante queste premesse, anche la Francia, che si caratterizza per un tasso di fecondità tra più alti in Europa, ha sperimentato, come le altre principali economie del mondo un sostanziale decremento delle nascite nel corso del tempo, tale da far dichiarare al Presidente Macron la necessità di un "riarmo" demografico. Il tasso di fecondità in Francia è passato dal 2,01 (valore uguale alla soglia naturale di sostituzione) del 2012 al 1,68 del 2023[59] (-0,33 punti percentuali, mentre in Italia nello stesso periodo si è registra un decremento di 0,23 punti percentuali, da 1,43 a 1,20).

Quindi sebbene il tasso di fecondità che contraddistingue oggi la Francia sia superiore alla media dell'Unione Europea, il calo registrato mostra la complessità delle sfide poste dai cambiamenti demografici in atto anche per uno Stato che ha storicamente sostenuto la natalità e la famiglia con politiche strutturali. Come osservato da recenti studi, infatti, i dati sulle altre principali economie, mostrano come il fenomeno della natalità sia alquanto articolato e complesso, essendo influenzato anche da aspetti culturali e sociali, che in alcuni casi sembrano avere una maggiore rilevanza delle politiche a supporto della natalità.

* A cura di Lara Chirico e Francesca Verini

---

[57] https://www.oecd.org/els/soc/PF3_2_Enrolment_childcare_preschool.pdf. In media, nei paesi OCSE, il 36% dei bambini di età compresa tra 0 e 2 anni viene iscritto in sistemi di istruzione e cura dell'infanzia. I tassi di partecipazione tendono ad essere elevati, pari al 50% o più in molti dei paesi nordici (Danimarca e Norvegia) e Belgio, Francia e Israele.

[58] https://www.caf.fr/sites/default/files/medias/cnaf/Nous_connaitre/Recherche_et_statistiques/Onape/CNAF_ONAPE_2023_OK.pdf.

[59] https://www.insee.fr/fr/outil-interactif/5367857/tableau/20_DEM/22_NAI.

3.6 IL REDDITO DI LIBERTÀ

Il "Reddito di Libertà"[60] (RdL) è destinato alle donne vittime di violenza in condizione di povertà, senza figli o con figli minori, seguite dai centri antiviolenza riconosciuti dalle Regioni e dai Servizi Sociali, volto a favorire, attraverso l'indipendenza economica, percorsi di autonomia e di emancipazione. Per accedere al contributo le donne devono essere residenti nel territorio italiano, cittadine italiane[61] o comunitarie oppure, in caso di cittadine di uno Stato extracomunitario, in possesso di regolare permesso di soggiorno. Per accedere al contributo è, inoltre, necessario il riconoscimento della condizione di bisogno ordinario o la condizione di bisogno straordinario e urgente rilasciato dal Servizio Sociale professionale di riferimento, oltre alla dichiarazione da parte del Centro Antiviolenza competente che attesta il percorso di emancipazione e autonomia intrapreso dalla donna[62].

Le risorse inizialmente stanziate erano pari a 3 milioni di euro, integrate da un ulteriore finanziamento di 9 milioni di euro con successivo D.P.C.M. del 1° giugno 2022[63]. Il contributo erogato è pari ad un importo massimo di 400 euro mensili pro capite ed è concesso in un'unica soluzione per un periodo massimo di dodici mesi[64]. Esso è finalizzato a sostenere le spese per assicurare l'autonomia abitativa, riacquisire l'autonomia personale, supportare il percorso scolastico e formativo dei figli/delle figlie minori. La legge di bilancio 2024 ha previsto nuovi stanziamenti finalizzati a rendere strutturale il RdL attraverso risorse pari a 10 milioni di euro annui per il triennio 2024-2026, che scenderanno a 6 milioni di euro l'anno a partire dal 2027[65].

---

60 Introdotto dal D.P.C.M. del 17 dicembre 2020, pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie generale n. 172 del 20 luglio 2021, all'art. 3, comma 1, che ne ha anche definito i criteri per la ripartizione delle risorse stanziate, pari a 3 milioni di euro, a carico del "Fondo per le politiche relative ai diritti e alle pari opportunità" (articolo 19, comma 3, del D.L. 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla L. 4 agosto 2006, n. 248). Per ulteriori approfondimenti si veda la Circolare INPS n. 166 dell'8 novembre 2021.

61 Alle cittadine italiane sono equiparate le straniere aventi lo status di rifugiate politiche o lo status di protezione sussidiaria (art. 27 del D.L. n. 251 del19 novembre 2007).

62 La domanda per conseguire il beneficio viene presentata dalle donne interessate, direttamente o mediante un rappresentante legale o un delegato, per il tramite del Comune competente per residenza, utilizzando un modello appositamente predisposto. L'esito viene comunicato all'interessata utilizzando i dati di contatto indicati nella domanda (il numero di cellulare oppure l'indirizzo e-mail).

63 Pubblicato nella Gazzetta Ufficiale – Serie generale n.180 del 3 agosto 2022.

64 La misura è compatibile con altri strumenti di sostegno al reddito, come il Reddito di Cittadinanza, la NASpI, la CIG e con altre misure in denaro a favore dei figli a carico, erogate dalle Regioni, dalle Province autonome di Trento e di Bolzano e dagli Enti Locali.

65 Inoltre, il legislatore ha voluto rafforzare la tutela delle donne vittime di violenza percettrici del RdL prevedendo un apposito esonero contributivo a favore dei datori di lavoro privati che, nel triennio 2024-2026, assumono donne disoccupate vittime di violenza, beneficiarie del Reddito di Libertà, al fine di favorirne il percorso di uscita dalla violenza attraverso il loro inserimento nel mercato del lavoro, ('articolo 1, comma 191, della legge n. 213 del 30 dicembre 2023 (legge di bilancio 2024) L'esonero dal versamento dei contributi previdenziali, con esclusione dei premi e contributi all'INAIL, è nella misura del 100 per cento, nel limite massimo di importo di 8.000 euro annui riparametrato e applicato su base mensile. In sede di prima applicazione, l'agevolazione si applica anche a favore delle donne vittime di violenza che hanno usufruito del Reddito di Libertà nell'anno 2023. Qualora l'assunzione sia effettuata con contratto di lavoro a tempo determinato, anche in somministrazione, l'esonero spetta per dodici mesi dalla data dell'assunzione. Se il contratto è trasformato a tempo indeterminato, l'esonero si prolunga fino al diciottesimo mese dalla data dell'assunzione mentre, qualora l'assunzione sia effettuata con contratto di lavoro a tempo indeterminato, l'esonero spetta per un periodo di ventiquattro mesi dalla data dell'assunzione. All'esonero possono accedere anche i datori di lavoro che assumono una donna che percepisce l'Assegno di autodeterminazione, previsto dalla Provincia Autonoma di Trento che, con proprie risorse, ha provveduto a dare attuazione alle finalità perseguite dal decreto istitutivo del Reddito di Libertà.

Il pagamento, nei limiti del budget attribuito a ciascuna Regione/Provincia autonoma, viene effettuato dalla Direzione Generale INPS tenendo conto della data di acquisizione della domanda. Al raggiungimento del limite regionale/provinciale, è possibile accogliere nuove domande solo grazie a risorse aggiuntive proprie dei suddetti Enti Locali. Tutte le domande presentate e non accolte nel corso del primo anno per insufficienza di budget hanno conservato la loro validità e, in seguito a ulteriori finanziamenti, sono state liquidate secondo l'ordine cronologico di acquisizione.

Al 31 maggio 2024 risultano pervenute dai Comuni, tramite l'apposito servizio online messo a disposizione dall'Istituto, complessivamente 6.489 domande di RdL. Di queste 2.772 risultano accolte e liquidate alle aventi diritto attraverso l'utilizzo delle risorse stanziate a livello nazionale, per un budget complessivo di 13.550.400 euro. Il budget residuo ammonta a 299.604 euro, derivante dalla disponibilità per ciascuna regione di un importo inferiore al contributo erogabile, pari a 4.800 euro, e dal mancato utilizzo da parte delle Province autonome di Trento e Bolzano.

Le Regioni Emilia-Romagna e Friuli-Venezia Giulia, che hanno previsto un budget aggiuntivo per le istanze presentate sui propri territori, pari rispettivamente a 2.600.000 e 473.000 euro, hanno consentito l'accoglimento e la liquidazione di ulteriori 629 domande di Reddito di Libertà (nel dettaglio, 531 per l'Emilia-Romagna e 98 per il Friuli-Venezia Giulia). Le risorse residue per ciascuna Regione ammontano a 3.200 e 2.600 euro.

Per comprendere le caratteristiche delle donne che hanno fatto richiesta del RdL abbiamo costruito un dataset composto da 6.054 osservazioni relative a donne che hanno presentato domanda di RdL negli anni che vanno dal 2021 ai primi 2 mesi del 2024. Come si può notare dal Grafico 3.25, quasi il 42% delle donne che ha richiesto il beneficio è nata all'estero, il 27,45% è nata in una regione del Sud Italia o insulare, il 21,42% è nata in una regione del Nord e il 9,4% è nata in una regione del Centro. Se si osserva, invece, la regione di residenza circa il 46% risiede al Sud e nelle Isole, il 30,4% al Nord e circa il 24% al Centro Italia.

Esaminando l'età delle richiedenti, Grafico 3.26, si osserva che una significativa maggioranza (61%) rientra nell'intervallo di età compreso tra i 35 e i 54 anni. Più precisamente circa il 36% delle richiedenti ha un'età compresa tra i 35 e i 44 anni, circa il 26% tra i 45 e i 54 anni, mentre il 22% ha tra i 25 e i 34 anni. I rimanenti 10% e 5% rappresentano rispettivamente coloro che hanno più di 55 anni e meno di 25 anni. Tale distribuzione suggerisce una notevole concentrazione di donne vittime di violenza all'interno delle fasce d'età lavorativa e di cura dei figli, tuttavia l'età delle richiedenti è piuttosto varia con un minimo di 18 anni e un massimo di 82 evidenziando come tale fenomeno possa colpire in diverse fasi della vita delle donne.

Grafico 3.25 - Area di nascita e di residenza delle richiedenti RdL

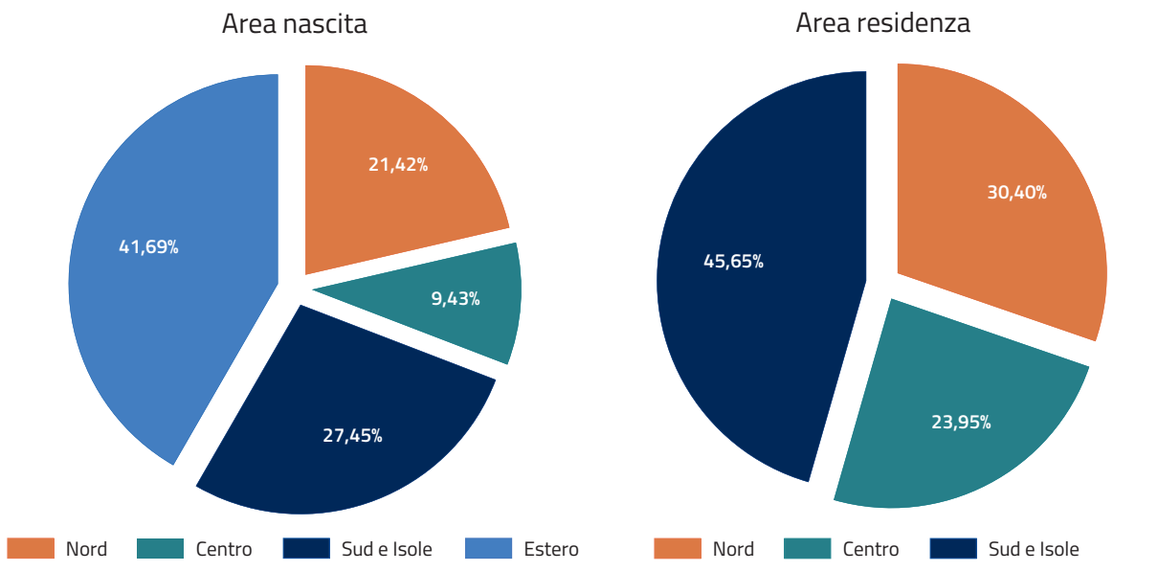
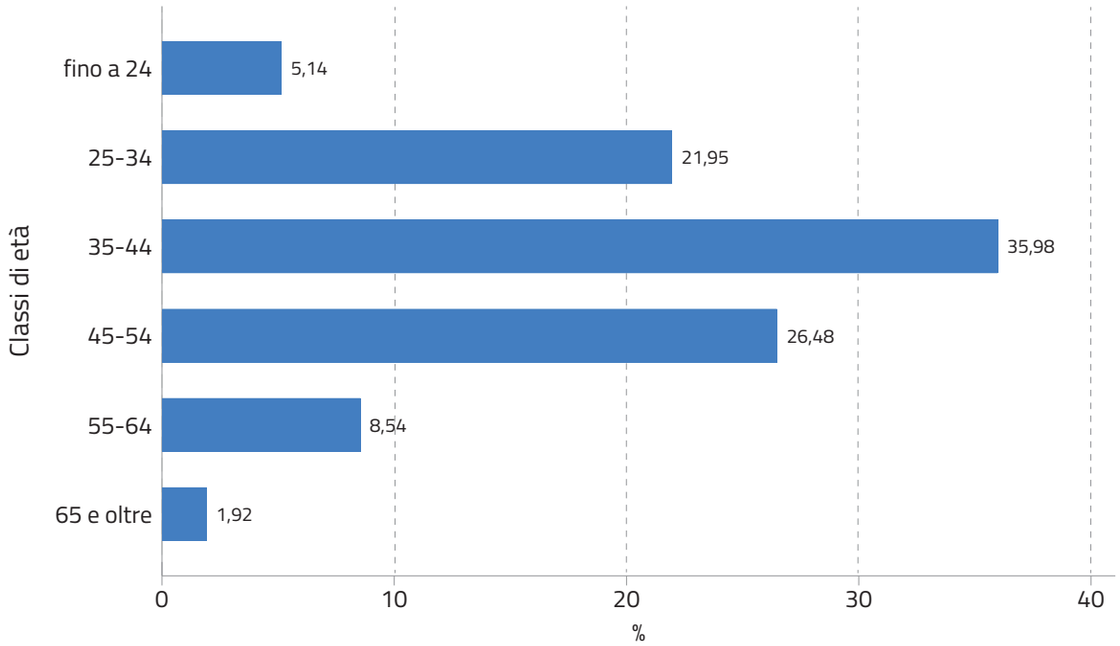


Grafico 3.26 - Distribuzione dell'età delle donne richiedenti RdL



Poiché le condizioni economiche e le caratteristiche occupazionali delle donne vittime di violenza possono fornire preziosi spunti su come l'instabilità finanziaria possa influenzare la probabilità di subire violenza, abbiamo incrociato i dati delle donne che hanno fatto richiesta di RdL con i dati sui rapporti di lavoro disponibili nei nostri archivi per gli anni che vanno dal 2019 al 2023. Come si può

notare da quanto riportato nella Tabella 3.10, negli anni 2019 e 2020 circa il 30% delle donne in esame risultava aver lavorato almeno una mensilità nel settore privato extra-agricolo; tale percentuale cresce man mano che l'anno di riferimento si avvicina a periodi più recenti arrivando al 47% circa nel 2023. Molto più contenuta la presenza negli altri comparti: rimane intorno al 4% nel settore del lavoro domestico, marginale nel settore pubblico (intorno al 2%) e ancora meno importante la presenza nel settore agricolo. Si nota, pertanto, che una percentuale consistente di richiedenti RdL non è rintracciabile negli archivi INPS e si trova, quindi, presumibilmente nello stato di disoccupazione o fuori dalle forze di lavoro.

Una percentuale significativa delle richiedenti RdL non partecipa attivamente al mercato del lavoro

Tabella 3.10 - Statistiche descrittive. Stato occupazionale delle richiedenti RdL

	Settore privato extra-agricolo	Settore pubblico	Domestici	Lavoratori agricoli
2019*	30,57%	1,75%	4,36%	1,98%
2020*	29,30%	2,20%	4,36%	1,98%
2021*	34,49%	2,36%	4,46%	0,58%
2022	42,58%	2,30%	dato mancante	dato mancante
2023	47,37%	dato mancante	dato mancante	dato mancante

* *Per gli anni fino al 2021 ogni soggetto è attribuito al comparto in cui ha svolto il rapporto di lavoro subordinato prevalente per imponibile.*

Se si esaminano le donne occupate nel settore privato extra-agricolo si nota che la maggior parte lavora con la qualifica di operaia, il 78,5% nel 2023. Si nota, inoltre, che in molti casi si tratta di posizioni lavorative a tempo parziale (nel 2023 il 66% delle occupate nel settore in questione ha un contratto *part time*) e a tempo determinato (il 52% nel 2023). In media nel 2023 le donne occupate in questo settore hanno lavorato 28 settimane e ottenuto una retribuzione media annua di circa 8.058 euro (contro una media per le donne occupate nel settore di circa 18 mila euro). È evidente, quindi, che si tratta di lavoratrici fragili, condizione che può contribuire a situazioni di stress finanziario e di vulnerabilità economica, che sono noti fattori di rischio per la violenza domestica. Le difficoltà economiche possono esacerbare, infatti, le tensioni all'interno delle relazioni e aumentare la dipendenza dai partner violenti.

Circa il 70% delle donne richiedenti RdL ha figli

Considerando la condizione familiare delle donne richiedenti RdL si osserva che circa il 69% ha figli, questa percentuale è pari al 64% per le richiedenti nate in Italia e al 75% per le richiedenti nate all'estero. Tale distinzione riflette probabilmente differenze nel tasso di fecondità delle donne italiane e di quelle di origini straniere oppure differenze culturali che incidono sulle dinamiche familiari. Si rileva altresì che il 43% delle madri ha un/a solo/a figlio/a, circa il 39% ne ha due e il rimanente 17% ne ha più di due. Per le richiedenti di RdL che hanno figli (4.148 soggetti) siamo in grado di identificare l'altro genitore e descriverne le relative caratteristiche. Nel 77% dei casi entrambi i genitori sono nati in Italia. Le coppie composte da genitori entrambi nati all'estero rappresentano il 20%, mentre il 3%

riguarda madri nate in Italia il cui partner è nato all'estero. Per avere un termine di confronto si noti che, esaminando i dati relativi alle richieste di AUU, si riscontra che circa l'11% è a favore di bambini con entrambi i genitori nati all'estero. Sembrerebbe, quindi, che l'incidenza della violenza sulle donne sia maggiore nei nuclei composti da genitori stranieri, probabilmente anche a causa della loro maggiore fragilità economica.

Le madri richiedenti RdL hanno in media 39 anni mentre l'età media dei padri dei loro figli è di circa 44 anni. La differenza di età tra i partner indica che nel 90% dei casi l'uomo è più anziano della donna, con una differenza che nel 25% dei casi è superiore a 8 anni.

Per quel che riguarda la condizione occupazionale delle madri richiedenti RdL si riscontra che nel 2023 il 51% risulta occupata nel settore privato extra-agricolo con una retribuzione media annua pari a 8.300 euro circa. Le informazioni disponibili sui loro partner (l'altro genitore)[66] evidenziano come nel 2023 circa il 63% di essi risultava occupato nel settore privato extra-agricolo, ottenendo una retribuzione media annua pari a circa 18 mila euro (a fronte di una media di circa 31 settimane retribuite); inferiore alla retribuzione media ottenuta dai lavoratori di sesso maschile nel settore che è pari a circa 25 mila euro, ma con un gap, però, molto inferiore a quello registrato per le madri. L'85% di questi lavoratori ha un contratto di lavoro a tempo pieno e solo il 28% è inquadrato a tempo determinato. Da questi dati si evince chiaramente lo squilibrio in termini di solidità economica a sfavore del partner di sesso femminile, che viene confermato anche quando restringiamo l'attenzione ai nuclei familiari in cui sia la percettrice del RdL che l'altro genitore risultino occupati nel settore privato extra-agricolo (solo 870 osservazioni): in questo caso per il 2023 il reddito del genitore di sesso maschile è pari a 2,04 volte quello della controparte femminile.

3.7 UN'ANALISI PRELIMINARE DELL'ASSEGNO DI INCLUSIONE

L'Assegno di Inclusione (ADI) è una "misura nazionale di contrasto alla povertà, alla fragilità e all'esclusione sociale delle fasce deboli attraverso percorsi di inserimento sociale, nonché di formazione, di lavoro e di politica attiva del lavoro" istituita[67] a decorrere dal 1° gennaio 2024. L'ADI è riconosciuto ai nuclei familiari che abbiano un valore ISEE, in corso di validità, non superiore a 9.360 euro e almeno un componente in una delle seguenti condizioni:

- con disabilità (come definita ai fini ISEE);
- minorenne;
- con almeno 60 anni di età;
- in condizione di svantaggio e inserito in programma di cura e assistenza dei servizi socio-sanitari territoriali certificati dalla Pubblica Amministrazione.

---

66 In caso di figli avuti con diversi *partner* si è fatto riferimento al genitore del figlio più giovane.

67 D.L. n. 48 del 4 maggio 2023, convertito con modificazioni dalla legge n. 85 del 3 luglio 2023.

L'accesso alla misura prevede il possesso di altri e numerosi requisiti (reddituali, patrimoniali, di residenza, di possesso dei beni durevoli) e l'adesione a un percorso personalizzato di attivazione e di inclusione sociale e lavorativa.

L'importo del beneficio è determinato attraverso una scala di equivalenza, specifica dell'ADI, che tiene conto dei componenti in una delle condizioni sopra indicate, nonché di un eventuale componente che svolge funzioni di cura con riferimento alla presenza nel nucleo di membri di età inferiore ai 3 anni, di tre o più figli minorenni ovvero di componenti con disabilità o non autosufficienti[68]. Una volta riconosciuto il diritto alla prestazione, l'importo annuo del beneficio è composto da:

Importo annuo del beneficio = quota A (soglia x scala di equivalenza – reddito familiare)
+ quota B (canone di locazione, ove presente)

dove

- quota A: è una integrazione al reddito familiare fino alla soglia di 6.000 euro annui, o di 7.560 euro annui se il nucleo è composto da persone tutte di età pari o superiore a 67 anni o da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza, moltiplicata per la scala di equivalenza (*soglia x scala di equivalenza – reddito familiare)*
- quota B: una integrazione del reddito dei nuclei familiari residenti in abitazione concessa in locazione con contratto regolarmente registrato, per un importo, ove spettante, pari all'ammontare del canone annuo previsto nel contratto di locazione, come dichiarato ai fini dell'ISEE, in corso di validità, fino ad un massimo di 3.360 euro annui, o di 1.800 euro annui se il nucleo è composto da persone tutte di età superiore a 67 anni o da persone di età pari o superiore a 67 anni e da altri familiari tutti in condizione di disabilità grave o di non autosufficienza. A differenza di RdC, per ADI la presenza dell'affitto dà ancora luogo a una integrazione economica, ma non ha più effetti di innalzamento della soglia reddituale ai fini del diritto.

L'importo annuo del beneficio non può essere inferiore a 480 euro. Il beneficio economico dell'ADI è erogato mensilmente per un periodo continuativo non superiore a diciotto mesi e può essere rinnovato, previa sospensione di un mese, per periodi ulteriori di dodici mesi. Allo scadere dei periodi di rinnovo dei dodici mesi è sempre prevista la sospensione di un mese. Il beneficio economico è erogato attraverso uno strumento di pagamento elettronico ricaricabile, denominato "Carta di inclusione" (o anche Carta ADI). Attualmente[69] l'analisi descrittiva dell'Assegno di Inclusione può basarsi sui dati riferiti ai primi sei mesi di attivazione della nuova misura. Prima di procedere occorre tenere presente quanto segue:

---

[68] La scala di equivalenza è pari a 1 per il primo componente del nucleo familiare incrementata di 0,5 per ogni ulteriore componente con disabilità, di 0,4 per ciascun altro componente con età pari o superiore a 60 anni, di 0,30 per ciascun altro componente adulto in condizione di svantaggio, di 0,15 per ciascun minorenne (fino a due) e di 0,10 per ogni ulteriore minorenne dal terzo in poi. È inoltre previsto un coefficiente aggiuntivo pari a 0,40 per un eventuale componente maggiorenne con carichi di cura. Il valore della scala di equivalenza può raggiungere un massimo complessivo di 2,2 (ulteriormente elevato a 2,3 in presenza di componenti in condizione di disabilità grave o non autosufficienza)

[69] La lettura dei dati è stata effettuata il 29 agosto 2024.

- in ADI può accadere che alcuni componenti del nucleo non abbiano alcun peso ai fini della scala di equivalenza, per cui quando viene indicato il numero medio dei componenti il nucleo, non coincide necessariamente con il numero di componenti del nucleo che hanno concorso (con un peso specifico sulla scala di equivalenza) alla determinazione del beneficio;
- nel caso in cui un singolo soggetto abbia le caratteristiche per valorizzare più di un coefficiente, nel calcolo della scala di equivalenza, il coefficiente maggiore "riassorbe" quello minore [70];
- per i nuclei monocomponenti, la scala di equivalenza è sempre uguale a 1.

3.7.1 Una descrizione dei nuclei percettori

Nel periodo gennaio-giugno 2024 sono stati circa 695 mila i nuclei, pari a 1,67 milioni di persone coinvolte, che hanno ricevuto il pagamento di almeno una mensilità del beneficio. L'importo medio mensile erogato è stato pari a 618 euro. (Tabella 3.11).

Tabella 3.11 - Assegno d'Inclusione. Nuclei percettori di almeno una mensilità di ADI nell'anno di riferimento per area geografica

	Anno 2024 (gennaio - giugno)		
Area geografica	Numero nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile (€)
Nord	123.704	240.430	584
Centro	90.466	187.316	594
Sud e Isole	480.957	1.246.739	630
ITALIA	**695.127**	**1.674.485**	**618**

I nuclei beneficiari si concentrano nelle regioni del Sud e nelle Isole, raggiungendo il 69% del totale; seguono le regioni del Nord con il 18% e infine quelle del Centro con il 13%. Il numero medio di componenti familiari per nucleo risulta pari a 2,4 persone, con un picco nel meridione, dove il valore è pari a 2,6; per contro, il numero medio di persone nel nucleo risulta di gran lunga inferiore nelle regioni settentrionali dove è pari a 1,9.

Nella Tabella 3.12 vengono riportati i nuclei percettori di ADI per tipologia di nucleo: osservando i dati emerge immediatamente che nei nuclei in cui è presente almeno un minore (circa 290 mila, pari al 42% del totale di nuclei) l'importo medio mensile della prestazione è sensibilmente maggiore e pari a 686 euro[71]. I nuclei con almeno un sessantenne (circa 329 mila, pari al 47%) presentano un importo medio mensile decisamente inferiore rispetto alla tipologia di nucleo precedentemente descritta, pari a 565 euro. Si noti che questa tipologia di nucleo presenta, rispetto ai nuclei in cui sono presenti

[70] Esempio: ai minori di età con disabilità o non autosufficienti si applica il parametro di 0,50.

[71] Come precisato nel paragrafo 3.2 l'AUU nell'ADI non è più una integrazione dell'importo del beneficio ma si aggiunge al sostegno ottenuto attraverso l'ADI, il che garantisce per i nuclei con figli con diritto all'AUU, in linea generale, un sostegno economico complessivo maggiore.

minorenni, un reddito medio ricalcolato[72] più alto (pari a quasi 2.300 euro annui contro 1.680 euro) e un valore medio della scala di equivalenza più basso, pari a 1,29 vs 1,46.

I nuclei con almeno un disabile sono pari a 260 mila (il 37%) con un importo medio mensile di 656 euro: fattori di incremento del beneficio, in questa tipologia di nucleo, sono sicuramente le maggiorazioni previste per i componenti disabili e la presenza di eventuali carichi di cura. Il valore medio della scala di equivalenza per questa tipologia di nucleo è pari a 1,47 e il valore medio del reddito familiare ricalcolato pari a 2.000 euro. Tipologia completamente nuova, introdotta dal decreto istitutivo dell'ADI è quella dei nuclei in cui è presente un componente in condizione di "svantaggio". Tale condizione viene auto-dichiarata in sede di domanda; successivamente l'INPS comunica, al comune indicato dal richiedente, le dichiarazioni da verificare, il cui esito è previsto entro sessanta giorni. In assenza di tale comunicazione, la richiesta è accolta, fermo restando eventuali successive verifiche[73]. Dalla lettura dei dati risulta che nel periodo gennaio-giugno sono quasi 11 mila i nuclei percettori in cui è presente una persona in condizioni di svantaggio. L'importo medio mensile di cui hanno beneficiato è pari 568 euro. Trattasi principalmente, in tre casi su quattro, di nuclei monocomponenti, con un valor medio del reddito familiare ricalcolato di appena 570 euro l'anno.

Tabella 3.12 – Assegno d'Inclusione. Nuclei percettori di almeno una mensilità di ADI nell'anno di riferimento per tipologia di nucleo

	Anno 2024 (gennaio - giugno)		
Tipologia di nucleo	Numero Nuclei	Numero persone coinvolte	Importo medio mensile (€)
Nuclei con presenza di minori	289.986	1.032.829	686
Nuclei con presenza di persone disabili	259.686	581.308	656
Nuclei con presenza di persone con almeno 60 anni di età	329.040	585.126	565
Nuclei con presenza di persone in condizioni di svantaggio	10.713	14.394	568

L'ADI, come descritto precedentemente, è rivolto a un gruppo più ristretto di beneficiari rispetto a RdC/PdC. Al fine di verificare il tasso di sostituzione tra il RdC/PdC e l'ADI, nel Grafico 3.27 viene proposto l'andamento mensile dei nuclei beneficiari di RdC/PdC per tutta la vigenza della misura, in cui è stato "ricostruito" il numero del sottoinsieme di nuclei con alcune potenziali caratteristiche soggettive dell'ADI (limitatamente alla presenza di minori, disabili, persone con almeno 60 anni). Per il periodo da gennaio 2024 è poi esposto il numero dei nuclei beneficiari di ADI.

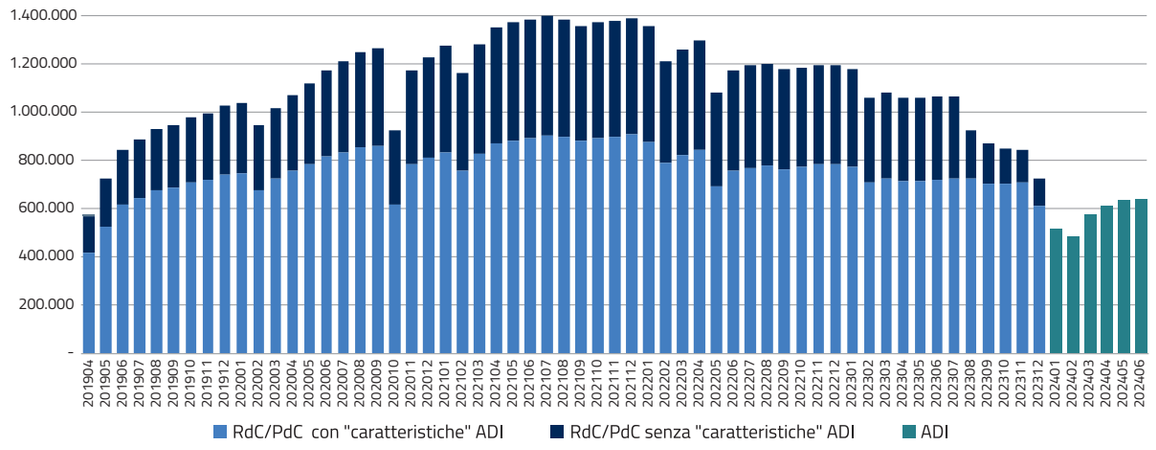
[72] Ai fini dell'individuazione della soglia del reddito familiare per l'accesso alla misura, dal reddito familiare sono detratti i trattamenti assistenziali inclusi nell'ISEE e sommati tutti quelli in corso di godimento che saranno rilevati nell'ISEE, da parte degli stessi componenti, fatta eccezione per quelli percepiti in ragione della condizione di disabilità e per le prestazioni non sottoposte alla prova dei mezzi (Cfr. Circolare Inps n. 105 del 2023).

[73] In virtù di tale considerazione i dati riportati vanno considerati ancora provvisori perché potrebbero cambiare a seguito di successivi aggiornamenti.

Il Grafico 3.27 mostra un andamento simile e, in entrambi i casi, crescente nei primi mesi di vigenza delle due misure. Febbraio è un mese che, fisiologicamente, subisce una diminuzione del numero di beneficiari in quanto, con la presentazione della nuova DSU, una parte degli stessi non risulta più possedere i requisiti. Nel caso particolare di febbraio 2024, inoltre, ha influito anche la circostanza di uno "scalino" dovuto alla disposizione transitoria per cui le domande di gennaio potevano essere pagate a partire dallo stesso mese di gennaio, mentre successivamente vale la disposizione ordinaria per cui il beneficio può essere pagato a partire dal mese successivo a quello di presentazione della domanda. È possibile, inoltre, osservare quanto segue:

- il numero di nuclei con potenziali caratteristiche ADI ha raggiunto il massimo (oltre 900.000) nel 2021 e si è poi tendenzialmente ridotto nel 2022-2023;
- nel 2024 il numero di nuclei ADI, dopo la consueta fase di difficoltà di avvio della nuova *policy*, da aprile ha superato quota 600.000. A giugno il valore è ancora inferiore ai valori corrispondenti di RdC tra il 2022-2023: possibili spiegazioni della contrazione potrebbero essere ricercate in varie cause: la congiuntura economica migliorata, l'instabilità della fase di avvio della nuova *policy*, i mutamenti nelle condizioni di accesso (come detto precedentemente, a differenza di RdC, per ADI la presenza dell'affitto dà luogo a una integrazione economica, ma non ha effetti di innalzamento della soglia reddituale ai fini del diritto).

Grafico 3.27 - Reddito/Pensione di Cittadinanza e Assegno d'Inclusione. Distribuzione mensile del numero totale dei nuclei RdC/PdC con l'indicazione del "di cui" con caratteristiche ADI. Da gennaio 2024 nuclei mensili percettori di ADI



3.7.2 Dal Reddito/Pensione di Cittadinanza all'Assegno d'Inclusione

In questa sezione si analizzano congiuntamente i nuclei di RdC/PdC che nel 2023 hanno percepito più di 7 mensilità[74] e i nuclei percettori di almeno 1 mensilità di ADI tra gennaio e giugno 2024. Lo scopo è analizzare le caratteristiche dei nuclei presenti in entrambe le misure e le possibili spiega-

[74] La legge di bilancio per il 2023 (L. n. 197 del 2022, art.1 c. 313/314) ha stabilito un limite di fruizione delle sette mensilità nel corso del 2023 per i nuclei percettori di RdC/PdC, ad eccezione dei nuclei in cui siano presenti minori, persone con disabilità o persone con almeno 60 anni di età ovvero nuclei per i quali sia stata comunicata la presa in carico dai servizi sociali (D.L. n. 48/2023 art. 13, c. 5).

zioni per chi invece era presente in RdC/PdC, ma non risulta percettore di ADI. Si tratta in ogni caso di un'analisi preliminare destinata a futuri approfondimenti.

La base dati di partenza è costituita da tutti i componenti dei nuclei, per tenere conto sia della possibilità che le due prestazioni siano state richieste da persone differenti, ma appartenenti al medesimo nucleo familiare, sia della possibilità che da un unico nucleo RdC/PdC, per esempio, siano stati originati due distinti nuclei ADI. Una volta determinata la base di partenza, l'analisi è effettuata sui corrispondenti nuclei, complessivamente poco più di 1 milione (Tabella 3.13).

Tabella 3.13 - Nuclei percettori di oltre 7 mensilità di RdC/PdC nel 2023 a confronto con i nuclei percettori di almeno una mensilità ADI tra gennaio e giugno 2024

	nuclei percettori ADI	nuclei non percettori ADI	TOTALE
nuclei percettori RdC/PdC	529.539	331.289	**860.828**
nuclei non percettori RdC/PdC	165.588		**165.588**
TOTALE	**695.127**	**331.289**	**1.026.416**

Come si può notare dalla Tabella 3.13 vi sono circa 166 mila nuclei presenti in ADI, ma che non erano presenti in RdC/PdC. Si tratta sia di "reingressi" (circa il 60%) sia di "esordienti" (circa il 40%). I reingressi sono nuclei con almeno una persona che percepiva RdC/PdC in passato: o nel 2023 ma senza avere superato le 7 mensilità, o negli anni precedenti. Gli esordienti sono, invece, un insieme costituito da nuclei composti di persone mai transitate, neanche per un mese, nella precedente misura.

Giova sottolineare che nessuna misura è "chiusa" e che ci sono sempre sia percettori esordienti sia usciti definitivamente. A titolo di esempio si riporta che per il Reddito e la Pensione di Cittadinanza negli anni 2020, 2021, 2022 (i tre anni "interi" della misura) ci sono stati rispettivamente circa 540 mila, 400 mila, 250 mila nuclei che hanno percepito per la prima volta in assoluto la prestazione, così come circa 190 mila, 340 mila, 440 mila nuclei che all'opposto in quell'anno sono usciti definitivamente dalla misura. Nello specifico tali andamenti riflettono sia il periodo di crisi pandemica sia il successivo periodo di forte ripresa del mercato del lavoro, oltre che un sempre presente e fisiologico *turn-over*.

Focalizzando l'attenzione sui 695 mila nuclei ADI, è rilevante la differenza nell'importo medio mensile[75] percepito dai 530 mila (628 euro) rispetto ai 166 mila (544 euro), esito di due fattori tra loro opposti: una modesta differenza nella scala di equivalenza ADI media (più elevata per il secondo dei due gruppi) e una notevole distanza tra i redditi familiari medi (1.560 euro per il primo gruppo vs 2.530 euro per il secondo gruppo). In sintesi, considerando i nuclei che hanno percepito ADI nei primi sei mesi del 2024, quelli che nel 2023 hanno percepito oltre 7 mensilità di RdC/PdC hanno un minor numero di caratteristiche "paganti" (numero di minori, carichi di cura, etc.) e un minor reddito familiare.

[75] Per questa statistica si è utilizzato l'ultimo importo mensile disponibile

I nuclei ex percettori di RdC che non percepiscono ADI sono residenti soprattutto al Nord e al Centro Italia

Analizzando, invece, gli oltre 860 mila nuclei percettori di più di 7 mensilità RdC/PdC nel 2023 è possibile delineare differenze sostanziali tra chi successivamente è divenuto beneficiario ADI e chi, invece, non è stato incluso nella misura. Come si può notare dalla Tabella 3.14, i "nuclei poi ADI" rispetto ai "nuclei poi non ADI" mostrano una maggiore incidenza di minori, disabili, persone con almeno 60 anni di età. Molto rilevante è anche la differente distribuzione geografica: i "nuclei poi non ADI" sono collocati proporzionalmente di più al Centro e soprattutto al Nord, mentre i "nuclei poi ADI" sono residenti principalmente nelle regioni del Sud. Una evidenza significativa è data dai 7 punti di differenza nell'incidenza di nuclei in affitto: 50% nei "nuclei poi non ADI" vs 43% nei "nuclei poi ADI".

Tabella 3.14 - Caratteristiche dei nuclei percettori di oltre 7 mensilità di RdC/PdC nel 2023 a confronto con i nuclei percettori di almeno una mensilità ADI tra gennaio e giugno 2024

Principali indicatori rilevati nel 2023	Nuclei che non risultano percettori ADI nel 2024	Nuclei che poi risultano percettori di ADI nel 2024	TOTALE
NUCLEI RdC/PdC	**331.289**	**529.539**	**860.828**
A) INCIDENZE			
Incidenza di nuclei con minori	26%	41%	36%
Incidenza di nuclei con disabili	15%	32%	26%
Incidenza di nuclei con 60+	40%	47%	44%
Incidenza Nord	26%	17%	20%
Incidenza Centro	17%	12%	14%
Incidenza Sud	58%	71%	66%
Incidenza nuclei con cittadinanza italiana del richiedente	89%	92%	91%
Incidenza nuclei con affitto	50%	43%	46%
Incidenza nuclei che hanno presentato domanda per ADI	43%	100%	
B) VALORI MEDI			
N. medio di mensilità RdC/PdC percepite nell'intero periodo da aprile 2019 a dicembre 2023	37,4	40,8	39,5
Importo medio mensile RdC/PdC	447	638	564
Scala equivalenza media RdC/PdC	1,30	1,39	1,36

Tale differenza dipende dal fatto che una parte di nuclei esclusi nel 2024 dall'ADI, era percettore RdC/PdC nel 2023 solo per la cosiddetta quota B, cioè la quota integrativa in caso di abitazione in affitto, in ragione del differente valore del reddito familiare per l'accesso alla prestazione in caso di nuclei in locazione, previsione normativa non presente per l'ADI.

Significativa anche la maggiore incidenza di stranieri tra chi poi non ha percepito ADI, dove peraltro il requisito di residenza ha durata minore (5 anni anziché 10) rispetto a quanto era previsto in RdC/PdC. In particolare, i cittadini extracomunitari in possesso di permesso di soggiorno UE sono 25 mila tra i "nuclei poi non ADI" e 26 mila tra i "nuclei poi ADI" anche se questi ultimi in totale sono più di una volta e mezzo i primi.

Se si considera l'importo medio mensile percepito attraverso Rdc/PdC, si nota un differenziale di oltre 190 euro tra i due gruppi, che indica una condizione di maggiore disagio economico tra i "nuclei poi ADI". Tale ipotesi è corroborata da un altro differenziale, quello sul numero medio di mensilità percepite lungo tutto l'arco di vigenza della prestazione: circa tre mesi e mezzo in più per i "nuclei poi ADI". Si tratta, quindi, di nuclei con maggiori e più durature caratteristiche di esclusione sociale e povertà. Infine, il differenziale sul valore medio della scala di equivalenza li caratterizza anche come più numerosi o con più adulti.

Dei 331 mila "nuclei poi non ADI" il 57% non ha presentato la domanda per l'Assegno d'Inclusione, mentre il 43% l'ha presentata, ma non è stata accolta[76]. Siccome per gennaio e febbraio 2024 valeva ancora la precedente DSU del 2023, non si può invocare una variazione dei parametri economici, per spiegare il mancato accoglimento. Alcune possibili spiegazioni sono le seguenti:

- nuclei con la sola quota B;
- nuclei con una scala di equivalenza RdC/PdC maggiore di quella ADI (es. nucleo di tre adulti tra 18 e 59 anni con due figli di 10 e 12 anni, per RdC la scala è 2,1 mentre per ADI la scala è 1,30)[77];
- nuclei che hanno fatto domanda ADI dopo febbraio 2024, con una nuova DSU, migliore della precedente;
- nuclei con persone che nel 2024 hanno iniziato a lavorare (o comunque a percepire maggiori redditi) e che quindi hanno perso il diritto comunicando tale circostanza.

3.7.3 Incidenza dell'ADI a livello territoriale e caratteristiche socio-economiche locali

L'obiettivo di questo paragrafo è quello di esaminare come l'utilizzo dell'ADI sia correlato con alcune caratteristiche socio-economiche territoriali. Come si è detto sopra, i beneficiari di ADI non sono distribuiti uniformemente sul territorio nazionale, ma sono soprattutto concentrati nelle regioni meridionali e nelle isole.

Nel panello a) del Grafico 3.28 si presenta una mappa con l'incidenza a livello provinciale. L'incidenza è definita come il rapporto tra numero di percettori di ADI, nel periodo che va da gennaio 2024 ad aprile 2024, residenti nella provincia e la popolazione locale al 2024. È evidente che l'ADI, così come avveniva anche per il RdC ha una maggiore incidenza nelle province del Sud Italia. Le province con la

[76] Non risulta accolta al momento della lettura dei dati (29 agosto 2024).

[77] Si precisa che in questo esempio utilizzato, l'adulto senza carico di cura e non valorizzato nella scala di equivalenza, senza obblighi di genitorialità potrebbe percepire il SFL.

maggior incidenza sono quelle di Crotone, Napoli e Palermo (sopra il 3%) mentre quelle con le incidenze più basse sono Bolzano (0,2%) e Belluno (1,5%).

In quanto segue andremo ad esaminare quali fattori condizionino la distribuzione territoriale dei beneficiari dell'ADI. Lo scopo è quello di capire quanto rilevanti siano la diffusione di situazioni di povertà, le condizioni del mercato del lavoro locale, nonché la composizione demografica della popolazione nello spiegare l'incidenza dei percettori di ADI a livello comunale. Pertanto, si è stimato un semplice modello di regressione lineare che considera come variabile dipendente l'incidenza dell'ADI a livello comunale (nello specifico si considera come denominatore la popolazione comunale 2024, fonte ISTAT) e quali variabili esplicative una serie di caratteristiche socio-economiche del comune. Nello specifico abbiamo considerato la percentuale di disoccupati nella provincia di cui il comune fa parte (fonte ISTAT), la percentuale di individui con un'istruzione terziaria a livello comunale nel 2021 (fonte ISTAT, Datawarehouse tematico dei censimenti permanenti) e la percentuale di stranieri a livello comunale (2024, fonte ISTAT). Come indicatore di povertà usiamo la percentuale a livello comunale di contribuenti tra 0 e 10 mila euro, dato di fonte Agenzia dell'Entrate relativo all'ultimo anno fiscale disponibile, il 2021. Come ulteriore indicatore di disagio economico e sociale si utilizza l'indice di vulnerabilità sociale e materiale (indicatore composito sulla base di 7 indicatori di disagio economico-sociale, come ad es. incidenza di analfabeti sulla popolazione, incidenza di famiglie con solo anziani, incidenza di famiglie monogenitoriali sul totale, etc.)[78]. Nella nostra analisi useremo questo indicatore come una variabile binaria che risulta uguale ad 1 per i comuni che si trovano al di sotto della media nazionale di questo indicatore di vulnerabilità (dunque indicherà i comuni "meno vulnerabili"). Infine, allo scopo di comprendere se a parità di altre condizioni ci sono differenze Nord-Sud nell'incidenza dei beneficiari di RdC, abbiamo considerato tra i regressori anche una variabile binaria che prende valore pari a uno per le regioni del Sud e per le Isole.

I nostri risultati mostrano che a condizionare la distribuzione territoriale dei beneficiari dell'ADI siano principalmente fattori di tipo socio-economico. La relazione tra l'incidenza dei percettori di ADI e le condizioni di povertà della popolazione sono illustrate nei panelli b e c del Grafico 3.28 che mostrano due mappe provinciali in cui sono indicate le distribuzioni dell'incidenza del tasso di disoccupazione, e dei contribuenti tra 0 e 10 mila euro (molto simile è quello che emerge considerando il tasso di vulnerabilità sociale e materiale). Le province colorate con tonalità più scure indicano comuni a più alta disoccupazione e più alta incidenza di contribuenti "poveri": come è evidente, in linea di massima, tutte le cartine mostrano tonalità scure o chiare nelle stesse province, evidenza di una forte correlazione tra i fenomeni. Una volta che si tiene conto dell'eterogeneità del disagio economico e delle condizioni del mercato del lavoro, il gap Nord-Sud nell'incidenza dei percettori di ADI non è più statisticamente significativo.

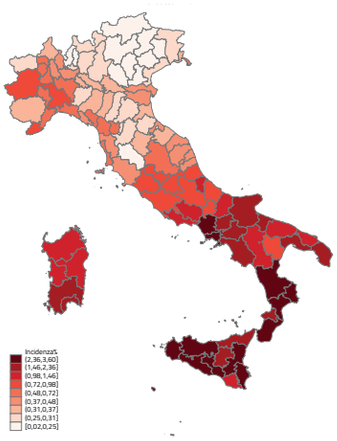
[78] Questo indicatore è stato calcolato dall'ISTAT sulla base dei dati dell'ultimo censimento (l'ultimo disponibile è del 2011) e ha il vantaggio di essere disponibile a livello comunale, al contrario altri indici di povertà, come ad esempio quelli di povertà assoluta e relativa calcolati dall'ISTAT, disponibili a livello regionale o provinciale e per questo motivo non considerati nella nostra analisi.

A livello grafico, questa evidenza si osserva nel panello d) del Grafico 3.28, dove sono rappresentati aggregati a livello provinciale per una migliore visibilità, i residui della regressione che controlla per le caratteristiche sociodemografiche del comune. Le aree a tonalità più scure, in questo caso, segnalano i comuni dove le caratteristiche socio-economiche considerate hanno un ruolo minore nello spiegare il fenomeno in esame e quindi dove la parte non spiegata è maggiore. Come si può notare, una volta tenuto conto delle diverse condizioni socio-economiche, vi è una situazione piuttosto eterogenea senza particolari concentrazioni geografiche.

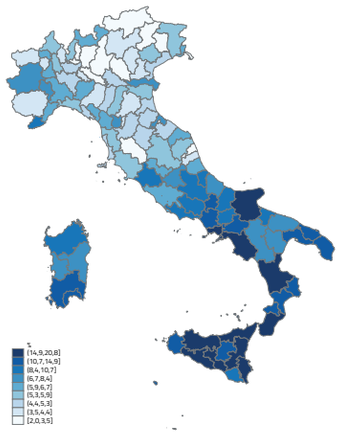
Maggiore incidenza nelle province del Sud Italia, in ragione delle diverse condizioni socio-economiche territoriali

Grafico 3.28 - Incidenza ADI, indici di condizioni del mercato del lavoro e povertà, residui

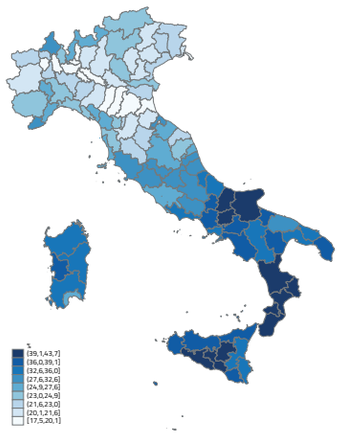
a) Incidenza dei percettori ADI



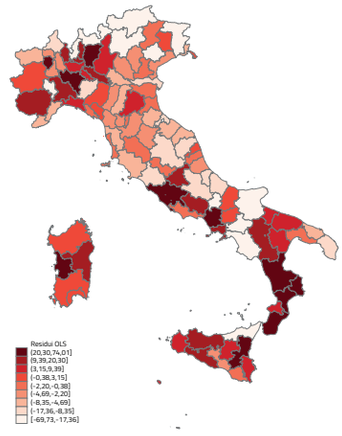
b) Tasso di disoccupazione provinciale 2023



c) % Contribuenti 0-10mila€



d) Residui OLS (incidenza % su sociodemografiche)



Nota: la specificazione da cui si traggono i residui OLS include le seguenti variabili di controllo: variabile binaria Sud; tasso di disoccupazione provinciale 2023; % comunale di individui con istruzione terziaria nel 2021; % comunale di stranieri nel 2024; % comunale di contribuenti tra 0 e 10 mila euro nel 2021; e la % comunale di individui al di sotto del valore medio nazionale dell'indice di vulnerabilità.

3.7.4 Le domande respinte

Siamo poi andati ad esaminare le domande di ADI pervenute tra gennaio e aprile del 2024 e contestualmente respinte. Si tratta di circa 354 mila domande, di cui circa 275 mila riguardanti nuclei in cui sono presenti minori/anziani/disabili e circa 75mila relative a nuclei in cui non sono presenti minori/anziani/disabili, pertanto buona parte (il 78%) delle reiezioni è dovuto probabilmente alla mancanza dei requisiti economici.

Attraverso un esercizio di ricostruzione della scala di equivalenza e dei requisiti vigenti sotto la normativa relativa al RdC abbiamo stimato quante di queste domande sarebbero state respinte anche con il precedente strumento di contrasto alla povertà (Respinte con criteri RdC). Come si può notare dalla Tabella 3.15, esse rappresentano circa il 51% del totale, per una numerosità di 179 mila. Si nota che tale percentuale scende al 23% tra gli individui facenti parte di nuclei in cui non sono presenti minori/anziani/disabili; si tratta di situazioni in cui i criteri RdC non sarebbero stati comunque soddisfatti per motivi di carattere economico. Invece tra gli individui facenti parte di nuclei in cui sono presenti minori/anziani/disabili il 58% si sarebbe vista respinta la domanda anche con i criteri RdC. Il restante 42% che avrebbe, invece, rispettato i requisiti RdC, non accede alla nuova misura a causa dei criteri indotti dalla differente scala di equivalenza (più stringente sul reddito familiare) che hanno abbassato la soglia di accoglimento.

A livello geografico, la quota di individui esclusi da ADI che sarebbe stata esclusa anche secondo i criteri RdC è più rilevante nelle regioni del Nord-Est, con il 57%, mentre è più bassa nelle Isole, con il 49%.

Se andiamo ad esaminare il valore medio del reddito familiare dei nuclei con ADI respinta e con RdC potenzialmente respinto, notiamo che esso è pari a 14.100€ e quindi di gran lunga superiore alla soglia dei 6.000€, suggerendo che la causa della reiezione è da ricercarsi nel superamento dei requisiti economici e patrimoniali.

Tabella 3.15 - Nuclei potenzialmente percettori di RdC tra le respinte ADI

	Respinte ADI	Respinte con criteri RdC	Respinte con criteri RdC su respinte ADI
Ripartizione geografica			
Centro	58.394	30.282	52%
Isole	65.456	31.918	49%
Nord-est	32.179	18.265	57%
Nord-ovest	65.737	34.515	52%
Sud	32.597	64.466	49%
Presenza di anziani/minori/disabili			
No	9.127	18.135	23%
Sì	275.488	161.435	58%
TOTALE	**354.363**	**179.446**	**51%**

Quando la distribuzione dei redditi è decomposta tenendo conto della presenza nel nucleo di minori/anziani/disabili e del potenziale stato di accoglimento in base ai requisiti RdC, dalla Tabella 3.16 notiamo che i nuclei in cui sono presenti minori/anziani/disabili che avrebbero avuto respinta la domanda anche in base ai criteri RdC presentano un valore ben superiore alla soglia dei 6.000 euro (14.500 euro), mentre in caso di nuclei in cui non sono presenti minori/anziani/disabili i richiedenti presentano un reddito medio pari a circa 10.900 euro, sempre sopra il valore soglia. Invece, tra i nuclei la cui domanda avrebbe soddisfatto i criteri RdC, ma non quelli ADI, notiamo che gli individui appartenenti a nuclei senza minori/anziani/disabili sono contraddistinti da redditi molto bassi (in media 1.900 euro), mentre quelli in cui sono presenti minori/anziani/disabili hanno un reddito familiare medio pari a circa 8.500 euro.

Circa il 60% delle domande di ADI da parte di nuclei in cui sono presenti minori/anziani/disabili che sono state respinte lo sarebbero state anche in base ai criteri RdC

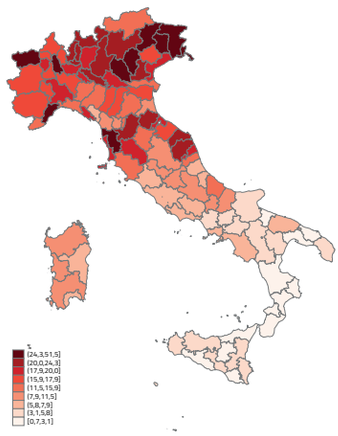
Tabella 3.16 - Media del reddito familiare per idoneità al RdC e presenza di minori/anziani/disabili

	Presenza di minori/anziani/disabili	
	No	Sì
Respinte con criteri RdC		
Media reddito familiare	10.892	14.499
Accolte con criteri RdC		
Media reddito familiare	1.859	8.429

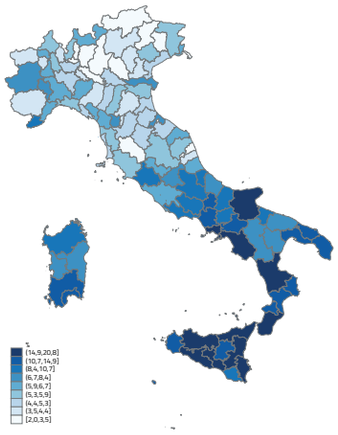
Infine, abbiamo considerato la percentuale di ex-percettori RdC (individui che hanno percepito almeno una mensilità di RdC nei primi 4 mesi del 2023) che, pur facendo parte di nuclei con minori/anziani/disabili, non risultano aver percepito alcuna mensilità di ADI nei primi 4 mesi del 2024, perché non hanno fatto domanda o la loro richiesta è stata respinta. Per esaminare come essa vari a livello territoriale e come sia influenzata dalle condizioni economiche locali abbiamo considerato il valore medio provinciale. Come si può notare dal pannello a) del Grafico 3.29, la percentuale di ex-percettori di RdC facenti parte di nuclei con minori/anziani/disabili che non riceve ADI è maggiore nelle province del Centro-Nord, probabilmente anche in relazione alle migliori condizioni economiche e del mercato del lavoro. Questi fattori potrebbero, infatti, aver fatto sì che alcuni individui non soddisfacessero i requisiti di accesso all'ADI. Confrontando il pannello a) del grafico con gli altri pannelli, che riportano rispettivamente il tasso medio di disoccupazione provinciale, la percentuale di contribuenti che dichiarano un reddito inferiore a 10 mila euro e l'indice di vulnerabilità sociale, si nota una relazione inversa. Si osserva, infatti, che nelle province caratterizzate da indicatori economici più favorevoli, la percentuale di ex-percettori di RdC facenti parte di nuclei con minori/anziani/disabili che non percepiscono l'ADI è più alta, suggerendo che in queste aree, le migliori opportunità economiche e lavorative abbiano ridotto il ricorso all'ADI. Ciò spiega ovviamente solo parte del fenomeno, poiché l'ADI adotta una scala di equivalenza più stringente rispetto al RdC sul requisito di accesso relativo al reddito familiare, abbassando così la soglia di ammissibilità.

Grafico 3.29 - Incidenza di esclusi da ADI tra percettori RdC in nuclei con minori/anziani/disabili*

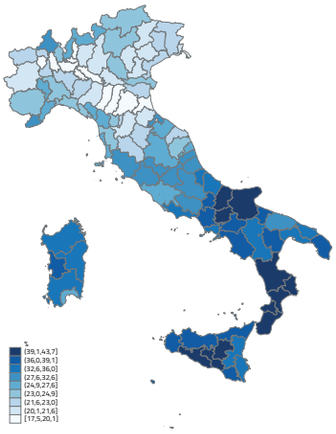
a) % esclusi ADI tra percettori RdC in nuclei con anziani/minori/disabili



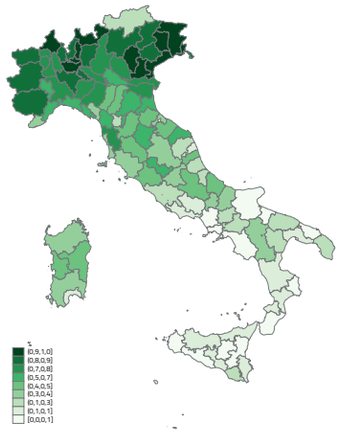
b) tasso di disoccupazione provinciale 2023



c) % Contribuenti 0-10mila€



d) indice di vulnerabilità sotto la media



* *I percettori RdC in nuclei con anziani/minori/disabili sono stati individuati come i percettori del periodo gennaio-aprile 2023 tra i nuclei in cui ci fosse la presenza di minori, disabili o individui over 60.*

IMPATTO DELLA NASCITA DEL PRIMO FIGLIO

REDDITI ANNUI DI MADRI E PADRI

MADRI
Riduzione reddito

-16% (con congedo maternità)

Dopo 5 anni si torna a livelli pre nascita

PADRI
Nessuna riduzione reddito

+40% a 5 anni dalla nascita

PROBABILITÀ DI ABBANDONARE IL LAVORO NEL SETTORE PRIVATO EXTRA-AGRICOLO

MADRI

Anni precedenti alla nascita	11%
A un anno dalla nascita	18%

PADRI

Anni precedenti alla nascita	9%
A un anno dalla nascita	8%

RIDUZIONE DELLA "CHILD PENALTY" E AUMENTO DEL TASSO DI OCCUPAZIONE FEMMINILE IN ITALIA

"CHILD PENALTY" *

Ridotta grazie a:

- Aumento livello di istruzione femminile
- Disponibilità modalità di lavoro più flessibili
- Diffusione valori più paritari nella società

DIVARIO OCCUPAZIONALE UOMINI-DONNE

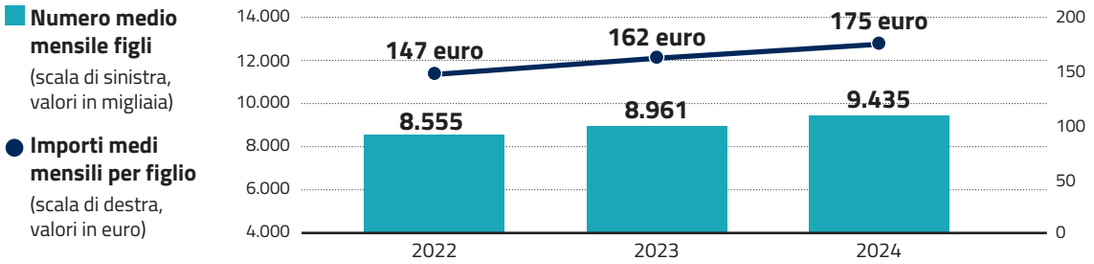
-50%
negli ultimi 40 anni

60%
Spiegato dalla riduzione della child penalty

Se child penalty pari a 0
+6.5 tasso di occupazione femminile entro il 2040

ASSEGNO UNICO E UNIVERSALE (AUU)

Espansione della platea dei beneficiari e adeguamento degli importi al costo della vita



*penalizzazione sul reddito delle donne alla nascita del figlio

CONGEDO PARENTALE

2023: incremento delle richieste. Maggiore interesse per il congedo parentale da parte di entrambi i genitori

EFFETTO DELLA LEGGE DI BILANCIO 2023

- Incremento dell'indennità di congedo parentale **dal 30% a 80%** della retribuzione
- Applicabile per una delle tre mensilità spettanti al genitore
- Da fruire entro il sesto anno di vita del figlio

TAKE-UP DEL CONGEDO PARENTALE

MADRI **+7%**

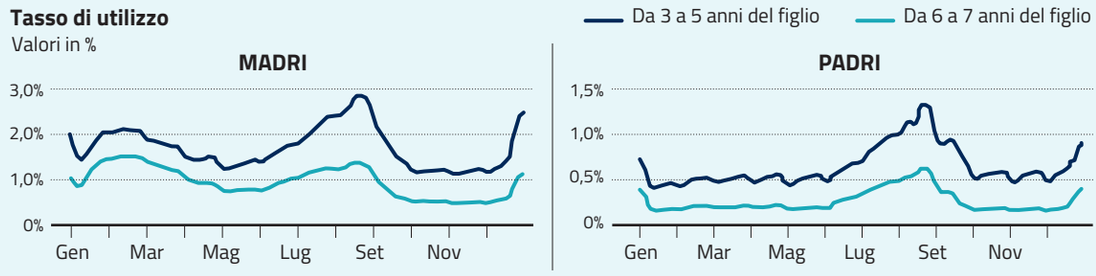
PADRI Effetto incerto

USO DEI CONGEDI PARENTALI E CHIUSURA DELLE SCUOLE

Aumento dell'uso del congedo parentale nei mesi estivi

Tasso di utilizzo

Valori in %



CONGEDO DI PATERNITÀ

Take-Up **64.5%**

Impatto della durata sul take-up

Durata iniziale **1 giorno**

Durata attuale **10 giorni**

+5% Aumento del take-up

BONUS ASILO NIDO

Dati 2023

Bambini beneficiari **480.000**

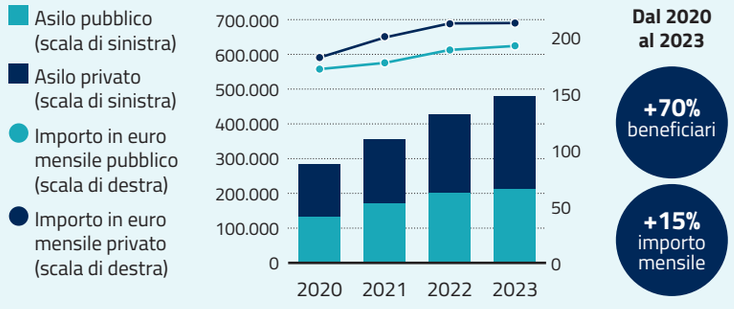
Importo medio mensile **204 euro**

Durata media erogazione **6,6 mesi**

Copertura delle rette

circa 62%

BENEFICIARI ASILO E IMPORTO MENSILE



Dal 2020 al 2023

+70% beneficiari

+15% importo mensile

04

PENSIONI E PENSIONATI
La transizione dal mercato del lavoro alla pensione

L'integrazione dei dati del Casellario centrale delle pensioni con quelli degli estratti contributivi e delle carriere lavorative presso le diverse gestioni previdenziali dell'INPS consente di elaborare un quadro complessivo della dinamica, delle caratteristiche e delle scelte dei pensionati italiani e di valutare l'andamento della spesa pensionistica delle gestioni dell'Istituto.

Il Capitolo si apre con un inquadramento del sistema previdenziale italiano nello scenario demografico corrente, con una prospettiva di confronto internazionale. L'aumento dell'età media della popolazione, il calo della fecondità, la riduzione della popolazione in età lavorativa, non compensate dall'immigrazione, sono tendenze demografiche che caratterizzano non solo l'Italia, ma l'intera Unione europea. Esse rappresentano un fattore di rischio per la sostenibilità della maggioranza dei sistemi previdenziali pubblici che si basano su un sistema di finanziamento a ripartizione, per cui i contributi versati da lavoratori e aziende vengono utilizzati per erogare le prestazioni pensionistiche nel medesimo anno. Se l'ammontare delle prestazioni erogate supera i contributi ricevuti si determina uno squilibrio strutturale del sistema che deve essere ripianato e ciò generalmente avviene con trasferimenti dello Stato a carico della fiscalità generale.

Le previsioni EUROSTAT per l'Unione europea relative agli andamenti demografici fanno presagire un peggioramento del rapporto tra pensionati e contribuenti, con rischi crescenti di squilibri per i sistemi previdenziali, soprattutto per quei paesi, come l'Italia, dove la spesa previdenziale è relativamente elevata. Nel 2021, l'ultimo anno per cui vi sono dati confrontabili, la spesa previdenziale italiana si è attestata al 16,3% del prodotto interno lordo (PIL), un livello inferiore solo a quello della Grecia, a fronte di una media europea del 12,9%.

La spesa pensionistica italiana è particolarmente elevata per due motivi principali. Innanzitutto, l'età effettiva di accesso alla pensione di vecchiaia è ancora relativamente bassa a causa dell'esistenza di numerosi canali di uscita anticipata dal mercato del lavoro, nonostante un'età legale a 67 anni, tra

Hanno collaborato alle analisi e alla stesura del presente Capitolo: Elena Bassoli (Paris School of Economics), Massimo Borzellino, Ylenia Brilli (Università Ca' Foscari Venezia), Domenica Brusciano, Giuseppe Dachille, Claudio Lucifora (Università Cattolica di Milano), Natalia Orrù, Monica Pia Cecilia Paiella, Diego Pieroni, Graziella Rambaldi, Valentina Ricci, Giuseppe Romano, Daniele Russo e Susanna Thomas.

le più alte in Europa. Oltre a questo, le pensioni sono, in media, generose ed infatti il tasso di sostituzione della pensione rispetto all'ultima retribuzione percepita prima del pensionamento è tra i più elevati in UE, quasi 15 punti percentuali sopra la media europea.

Nel prosieguo di questo Capitolo si illustra l'andamento dello *stock* e dei flussi delle pensioni, in aggregato, per tipologia di trattamento e per gestione, distinguendo tra regioni e per genere. Nel 2023, lo *stock* di pensioni è rimasto sostanzialmente invariato rispetto al 2022. I pensionati erano circa 16,2 milioni, di cui il 52% erano femmine e l'importo lordo della spesa pensionistica era poco sotto i 347 miliardi di euro, di cui 338 miliardi di euro per pensioni erogate dall'INPS. Oltre la metà della spesa pensionistica totale è stata per pensioni di anzianità e anticipate, seguite da pensioni di vecchiaia e pensioni al superstite. Le prestazioni assistenziali (agli invalidi civili e pensioni/assegni sociali) hanno assorbito l'8% del totale. Rispetto al 2022, l'importo lordo mensile medio delle prestazioni è aumentato del 7,1% per effetto almeno in parte della perequazione, per cui gli importi dell'anno 2023 sono stati rivalutati sulla base dell'indice ISTAT del costo della vita che ha registrato un aumento pari all'8,1%.

Per quanto riguarda il flusso di nuovi beneficiari di trattamento pensionistico, le prestazioni liquidate dall'INPS nel 2023 sono state pari a circa 1,5 milioni, un livello analogo a quello del 2022. In termini di composizione, le prestazioni assistenziali liquidate nel 2023 sono cresciute del 5,7% rispetto all'anno precedente, mentre quelle previdenziali sono diminuite del 4,7% per effetto di una forte riduzione delle pensioni anticipate (-15,5%), in parte legato al progressivo inasprimento dei requisiti delle quote che erano state introdotte temporaneamente a partire dall'anno 2019 con Quota 100.

Da un'analisi della diffusione delle liquidate nel 2023 per regione di residenza del beneficiario emerge che le regioni dove i percettori di prestazioni previdenziali hanno rappresentato la stragrande maggioranza dei nuovi pensionati sono la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige (oltre il 95%), seguite dalle altre regioni del Settentrione (esclusa la Liguria) e dalla Toscana. In termini di importi medi, i trattamenti più elevati sono corrisposti in Lombardia, Trentino-Alto Adige e Lazio (oltre 1.400 euro lordi al mese) seguite da Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria ed Emilia-Romagna (oltre 1.300 euro). Gli importi più bassi si registrano invece in Calabria (sotto ai 1.100 euro) e nelle regioni del Mezzogiorno. Le prestazioni assistenziali, principalmente invalidità civili, sono state oltre la metà delle liquidate in Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna.

Per quanto riguarda il genere dei beneficiari, l'incidenza delle prestazioni previdenziali sul totale delle liquidate è maggiore per i maschi rispetto alle femmine, che invece beneficiano in misura maggiore di pensioni e assegni sociali e trattamenti di invalidità civile. Per quanto riguarda poi gli importi medi delle prestazioni, il divario di genere per le prestazioni liquidate nel 2023 è stabile al 27%. I divari più elevati si riscontrano nelle regioni dove gli importi medi delle prestazioni sono più elevati. In Veneto, Trentino-Alto Adige, Lombardia e Friuli-Venezia Giulia, le donne percepiscono un trattamento che è inferiore a quello degli uomini di oltre il 30%. I divari più contenuti si registrano in Calabria, Sardegna e Campania. Se si escludono i trattamenti assistenziali che, tipicamente, hanno differenziali di genere più contenuti, il divario tende ad aumentare in media di 3 punti percentuali; se inoltre si escludono anche le pensioni al superstite, che hanno importi medi relativamente bassi e di cui beneficiano principalmente le donne, il divario scende al 28% in media, con notevoli differenze tra regioni.

Successivamente l'analisi si concentra su una serie di canali di uscita dal mercato del lavoro che consentono il pensionamento sulla base di requisiti anagrafici e contributivi meno stringenti di quelli ordinari e illustra l'andamento dei pensionamenti attraverso la pensione anticipata ai lavoratori precoci, Opzione Donna e le Quote. Se ne valuta la diffusione, gli importi medi e l'età media effettiva d'accesso, dall'entrata in vigore della riforma Monti-Fornero al 2023. Dall'analisi emerge il peso che i pensionamenti attraverso Quota 100 hanno avuto sul totale degli anticipi nel triennio 2019-2021 e anche la rilevanza di Opzione Donna.

Oltre a questi canali di anticipo pensionistico, i lavoratori in determinate circostanze possono accedere a istituti di accompagnamento alla pensione a carico dei datori di lavoro o con la compartecipazione della fiscalità generale. Tra questi, si esaminano il contratto di espansione, introdotto per la prima volta nel 2019, e l'Anticipo pensionistico (APE Sociale), introdotto nel 2017 e, dopo un primo periodo sperimentale biennale, rinnovato di anno in anno ad ogni legge di bilancio con estensione delle categorie dei possibili beneficiari.

Si procede poi ad analizzare l'occupabilità dei lavoratori anziani confrontando le carriere di un campione di lavoratori con più di 57 anni con quelle di lavoratori simili di età compresa tra i 51 e i 57 anni soggetti a licenziamento collettivo. L'analisi dei dati sulle loro carriere suggerisce che per quelli con più di 57 anni la probabilità di restare attaccati al mercato del lavoro è molto più bassa rispetto a quelli con 51-57 anni. Anche tenendo conto del fatto che, negli anni immediatamente successivi al licenziamento, molti dei lavoratori con più di 57 anni maturano i requisiti per la pensione, tra coloro che non si pensionano quasi uno su due scompare dagli archivi INPS, ovvero non risulta attivo, né percettore di sostegni. Nella fascia 51-57 anni, il rapporto è uno su tre. L'incidenza è poi particolarmente diffusa tra le ex-lavoratrici.

Il Capitolo si correda di tre approfondimenti. Il primo è sull'indennizzo per i commercianti che cessano l'attività e contiene un confronto tra l'importo dell'indennizzo stesso, che è pari alla pensione minima, e l'importo medio dei trattamenti di vecchiaia dei commercianti. Dal confronto, risulta che, per una quota significativa di ex-commercianti, l'indennizzo è superiore alla pensione. Il secondo si focalizza sul fenomeno della mortalità nell'ambito delle coppie di coniugi anziani e studia l'impatto del decesso di uno sulla speranza di vita dell'altro. Il terzo è sugli effetti del brusco innalzamento dell'età di accesso alla pensione della riforma Monti-Fornero che ha indotto molte donne ad anticipare l'uscita dal mercato del lavoro attraverso Opzione Donna, nonostante le perdite monetarie.

4.1 EQUILIBRIO PREVIDENZIALE E INVECCHIAMENTO DELLA POPOLAZIONE. UNA QUESTIONE NON SOLO ITALIANA

Nel 2023 lo *stock* di pensioni è rimasto sostanzialmente invariato. Sebbene una quota crescente delle pensioni venga liquidata in regime contributivo, ed è quindi legata ai contributi versati nell'arco della vita lavorativa dai beneficiari, permane la questione della sostenibilità in quanto il sistema di finanziamento delle prestazioni è a ripartizione, ovvero i contributi ricevuti in un determinato anno sono utilizzati per erogare i trattamenti pensionistici dello stesso anno.

Il sistema di finanziamento a ripartizione è quello utilizzato attualmente nella stragrande maggioranza dei regimi previdenziali pubblici obbligatori. Se l'importo delle prestazioni erogate supera i contributi versati da lavoratori e imprese si determina uno squilibrio strutturale del sistema che deve essere compensato e ciò generalmente avviene con trasferimenti dello Stato a carico della fiscalità generale.

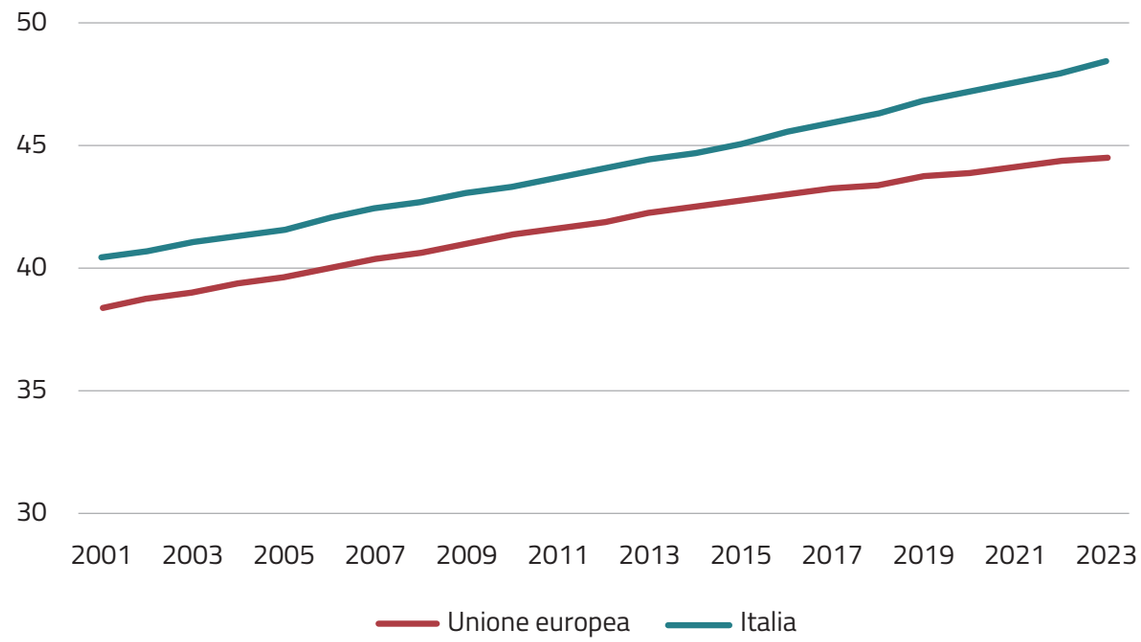
L'invecchiamento della popolazione è il principale fattore di rischio per la sostenibilità dei sistemi pensionistici di tutta l'Unione europea

Lo squilibrio può derivare dalla generosità delle prestazioni, frequente nel caso di prestazioni determinate con il metodo retributivo e quindi slegate dall'entità dei contributi versati dal lavoratore, ma anche dall'invecchiamento demografico per cui si registra un aumento delle prestazioni pensionistiche da pagare non controbilanciato da un aumento della contribuzione. L'invecchiamento della popolazione, che si associa ad un aumento dell'età mediana, un calo della fecondità e una riduzione della popolazione in età lavorativa, è attualmente il principale fattore di rischio per la sostenibilità dei sistemi pensionistici di tutta l'Unione europea.

Il 1° gennaio 2023 l'età mediana della popolazione dell'Unione europea ha raggiunto i 44,5 anni, per cui metà della popolazione europea aveva oltre 44,5 anni e l'altra metà meno di 44,5 (Grafico 4.1). In 20 anni, la mediana è aumentata di 5,2 anni (di 3 mesi l'anno, in media) da 39,3 anni nel 2004.

I paesi con età mediana più bassa, sotto i 40 anni, sono Cipro, l'Irlanda e il Lussemburgo; quelli con mediana più elevata sono l'Italia (48,4 anni), il Portogallo (47 anni) e la Grecia (46,5 anni). Negli ultimi 5 anni, la mediana è cresciuta in tutti i paesi europei tranne che in Germania e Svezia, dove è rimasta invariata, e a Malta, dove è diminuita di un anno. In Italia, Grecia e Spagna l'aumento è stato di circa 4 anni.

Grafico 4.1 - L'età mediana in UE e in Italia (Periodo 2001-2023)



Fonte: EUROSTAT.

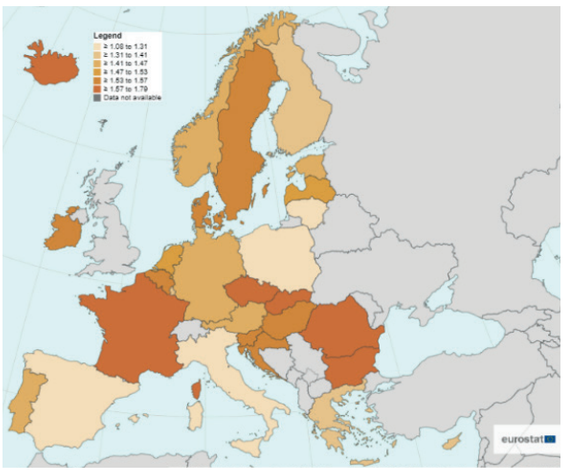
All'aumento dell'età mediana hanno contribuito da una parte un calo della fecondità, dall'altro un aumento della speranza di vita (Grafico 4.2), non compensati da una maggiore immigrazione. Nel 2022, l'ultimo anno per cui vi sono dati confrontabili, nell'Unione europea, il tasso di fecondità è stato di 1,46 figli per donna, il valore più basso dal 2004. La Francia ha registrato la fecondità più elevata (1,79), seguita da Romania (1,71) e Bulgaria (1,65). La fecondità più bassa è stata riscontrata a Malta (1,08), in Spagna (1,16) e in Italia (1,24). Nel complesso, in Italia, i nati nel 2022 sono stati 388 mila rispetto ai 409 mila del 2021, continuando la flessione cominciata nel 2008, quando i nati sono stati 468 mila.

Il tasso di fecondità medio europeo è di 1,46 figli per donna; il valore corrispondente per l'Italia è di 1,24

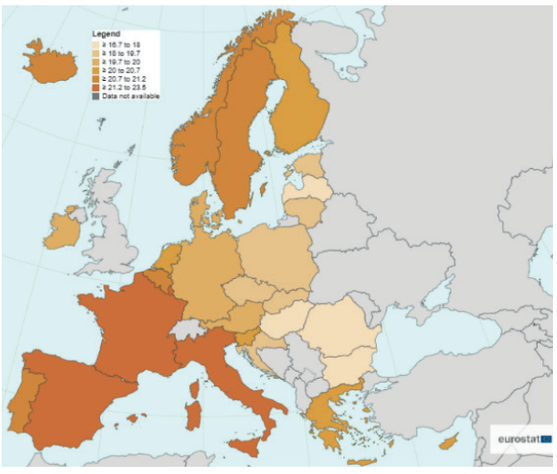
Per quanto riguarda la seconda determinante dell'invecchiamento della popolazione, ovvero la speranza di vita a 65 anni, nel 2023 la media europea è stata pari a 20,2 anni (21,9 per le donne e 18,5 per gli uomini). Il valore più elevato è stato registrato in Spagna e Francia (22 anni) e Italia (21,5 anni) e quello più basso in Bulgaria (16,7 anni).

Grafico 4.2 - Il tasso di fecondità (2022) **e la speranza di vita a 65 anni** (2023)

Tasso di fecondità



Speranza di vita a 65 anni

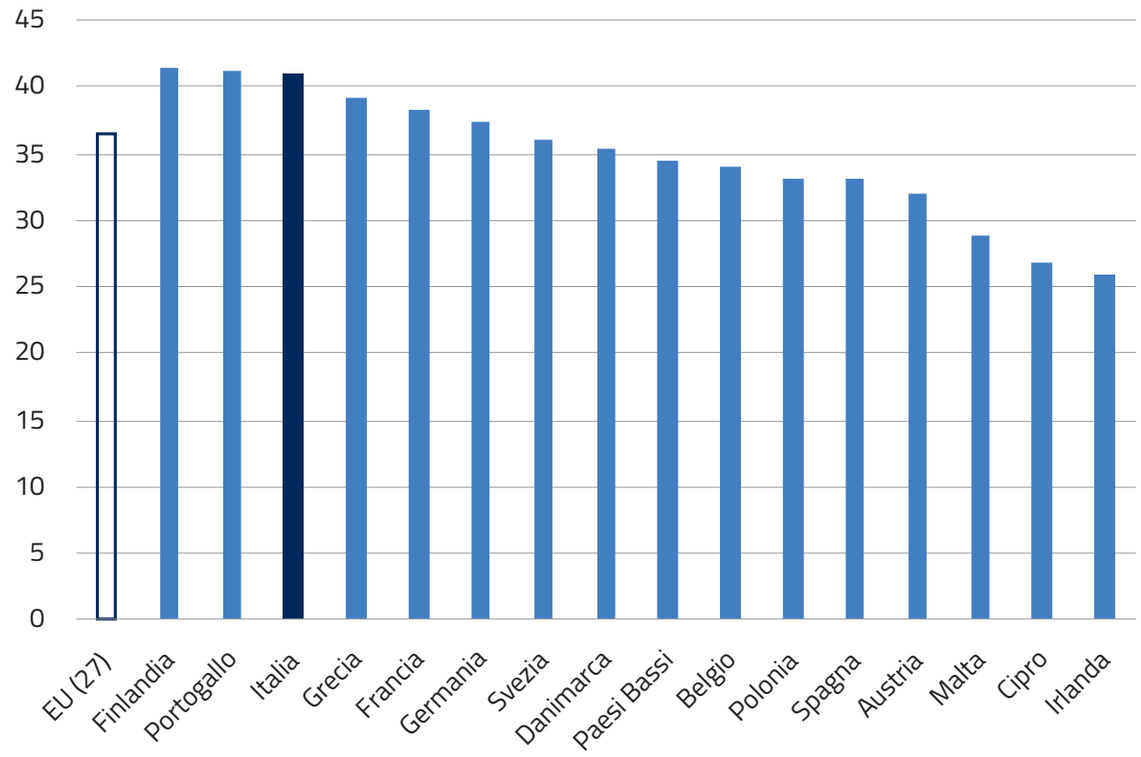


Fonte: EUROSTAT.

In base alle previsioni EUROSTAT, il tasso di fecondità europeo aumenterà leggermente, anche se molto lentamente, e si stima che raggiungerà il valore di 1,62 figli per donna nel 2070, un livello comunque ben al di sotto della soglia di sostituzione di 2,1 figli per donna. Aumenterà anche la speranza di vita, a 86,1 anni per gli uomini e 90,4 anni per le donne, con una lieve riduzione del divario di genere. A compensare l'effetto di questi due fattori sulla struttura demografica della popolazione non saranno sufficienti i flussi migratori. È infatti previsto un tasso netto di migrazione positivo per tutti i paesi dell'UE, ma la stima è che da qui al 2070 esso si attesti ad un valore medio annuo dello 0,3% della popolazione.

Alla luce di queste ipotesi, la previsione è di un forte aumento del tasso di dipendenza, ovvero del rapporto tra soggetti con più di 64 anni e soggetti con un'età compresa tra i 20 e i 64 anni (Grafico 4.3). Nel 2022, il tasso di dipendenza medio dell'Unione europea è stato pari al 36%, corrispondente a circa 3 giovani per 1 anziano. I valori più elevati sono stati registrati in Italia (41,0%) e Portogallo (41,2%), quello più basso in Irlanda (25,8%). Le stime relative all'andamento di fecondità, speranza di vita e flussi migratori fanno presagire un aumento di questo rapporto e, quindi, un peggioramento del rapporto tra pensionati e contribuenti, con rischi evidenti per l'equilibrio del sistema previdenziale, soprattutto in presenza di livelli di spesa previdenziale di per sé elevati.

Grafico 4.3 - Il tasso di dipendenza* in alcuni paesi UE (%) (2022)



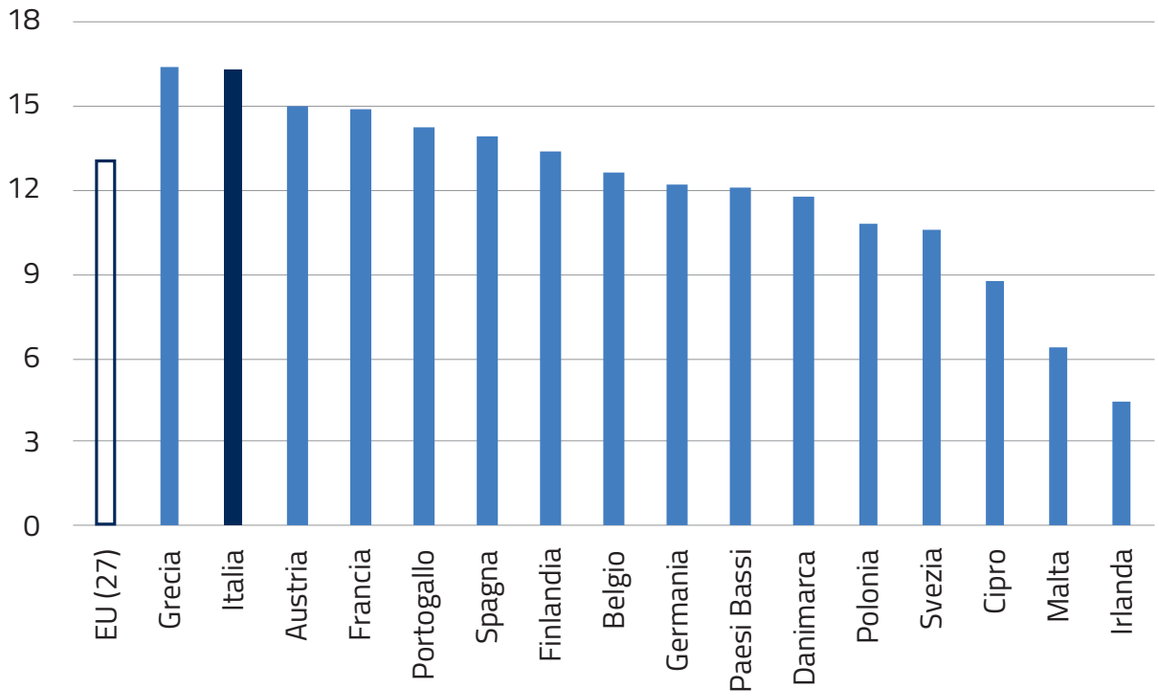
** Il tasso di dipendenza è pari al rapporto tra soggetti con oltre 64 anni e soggetti con un'età ricompresa tra i 20 e i 64 anni.*
Fonte: EUROSTAT.

Un ulteriore fattore di rischio per l'equilibrio del sistema pensionistico è la recente pressione inflazionistica che negli ultimi due anni ha fatto crescere la spesa previdenziale per effetto degli adeguamenti delle prestazioni all'aumento del costo della vita. D'altra parte, la crescita economica modesta non ha consentito un aumento della contribuzione per far fronte alla spesa più elevata.

Nell'ambito di un confronto internazionale, la spesa italiana per trattamenti previdenziali è storicamente superiore alla media sia europea che dei Paesi OCSE. Nel 2021, l'ultimo anno per cui vi sono dati confrontabili, essa si è attestata al 16,3% del prodotto interno lordo (PIL), inferiore solo a quella della Grecia, a fronte di una media europea del 12,9% (Grafico 4.4).

La spesa italiana per trattamenti previdenziali è pari al 16,3% del PIL (media europea del 12,9%)

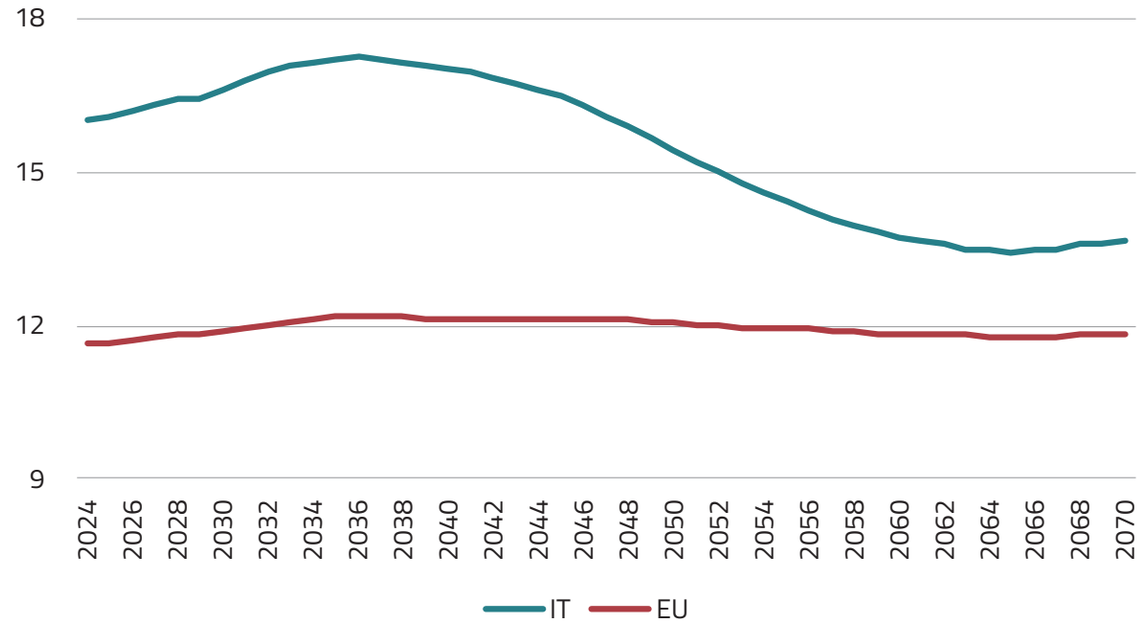
Grafico 4.4 - Rapporto spesa pensionistica su prodotto interno lordo (%) (2021)*



* *Ultimo anno per cui sono disponibili dati comparabili tra Paesi europei.*
Fonte: EUROSTAT, ESSPROSS dataset.

In base alle previsioni EUROSTAT che tengono conto della struttura demografica della popolazione e della sua speranza di vita, si stima che la spesa pensionistica italiana in rapporto al PIL crescerà ulteriormente nel prossimo decennio per poi scendere e avvicinarsi alla media europea intorno al 2065 (Grafico 4.5).

Grafico 4.5 - Rapporto spesa pensionistica su prodotto interno lordo (%). Stime* 2024-2070

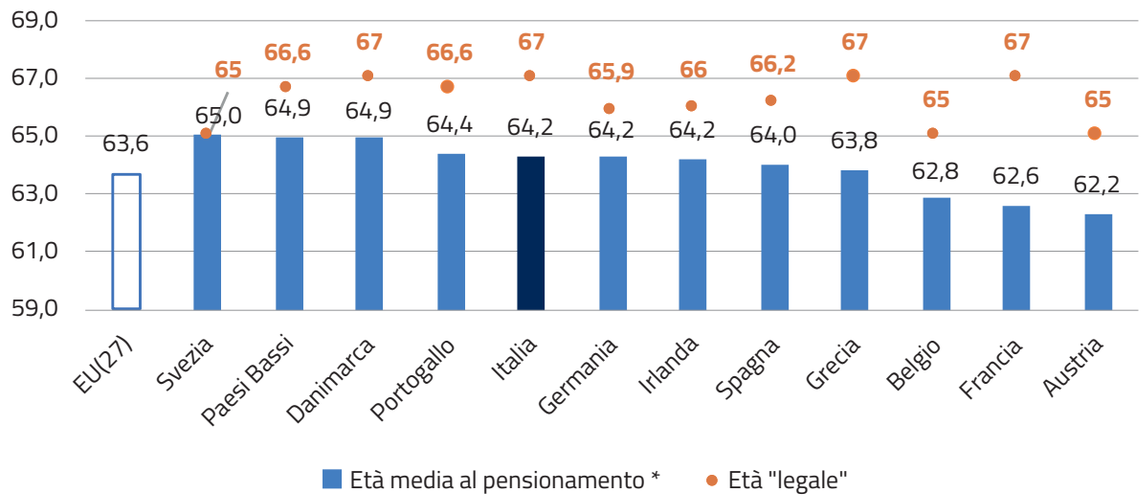


* *Le stime sono previsioni basate su scenari futuri costruiti a partire da proiezioni demografiche e macroeconomiche che hanno come riferimento le stime EUROPOP2023 di EUROSTAT sull'andamento della popolazione nei Paesi europei.*

Fonte: European Commission, 2024 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Institutional Paper 279; April 2024.

L'elevato livello di spesa per pensioni riflette due caratteristiche del sistema previdenziale italiano. La prima riguarda l'età di pensionamento: nonostante l'età per l'accesso alla pensione di vecchiaia sia a 67 anni, il livello più alto nell'Unione europea, l'età effettiva di pensionamento è ancora relativamente bassa (64,2), a causa dell'esistenza di numerosi canali di uscita anticipata dal mercato del lavoro.

Grafico 4.6 - Età effettiva di pensionamento ed età d'accesso alla pensione di vecchiaia (2023)

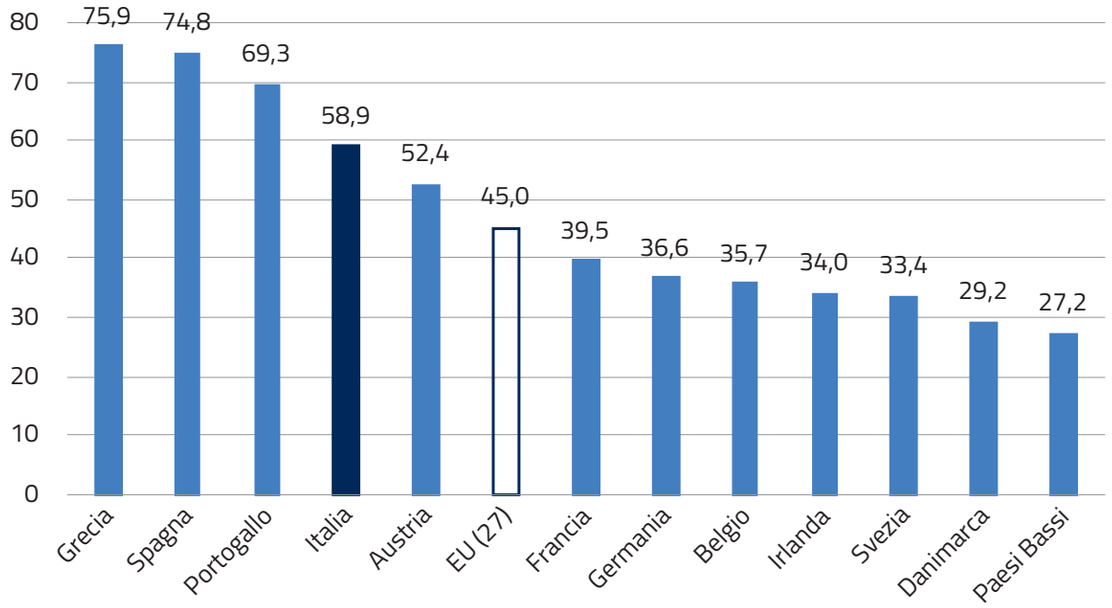


* *Stima basata su scenari futuri costruiti a partire da proiezioni demografiche e macroeconomiche che hanno come riferimento le stime EUROPOP2023 di EUROSTAT sull'andamento della popolazione nei Paesi europei.*
Fonte: European Commission, 2024 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Institutional Paper 279; April 2024.

La seconda è la generosità del sistema, che può essere misurata in termini di tasso di sostituzione delle pensioni, ovvero di rapporto tra pensione e ultimo stipendio percepito prima del pensionamento. Si tratta di una misura del potere d'acquisto una volta terminata la vita lavorativa, che riflette l'efficacia di un sistema di previdenza nel fornire un reddito pensionistico in sostituzione di quello da lavoro. Il tasso di sostituzione tra trattamento pensionistico e ultima retribuzione in Italia è stimato intorno al 59% in media e rimane tra i più elevati dell'Unione europea (quasi 14 punti percentuali sopra la media europea) (Grafico 4.7), nonostante la diminuzione registrata negli ultimi anni, riconducibile alle riforme adottate a partire dagli anni Novanta. Queste riforme sono state implementate gradualmente, quindi l'effetto del passaggio dal sistema retributivo a quello contributivo sta iniziando a farsi notare solo ora.

Come prevedibile, la spesa in rapporto al PIL è crescente nel tasso di sostituzione (Grafico 4.8), per cui nei paesi meno generosi, dove la pensione è una frazione contenuta del salario, la spesa in rapporto al PIL è più bassa.

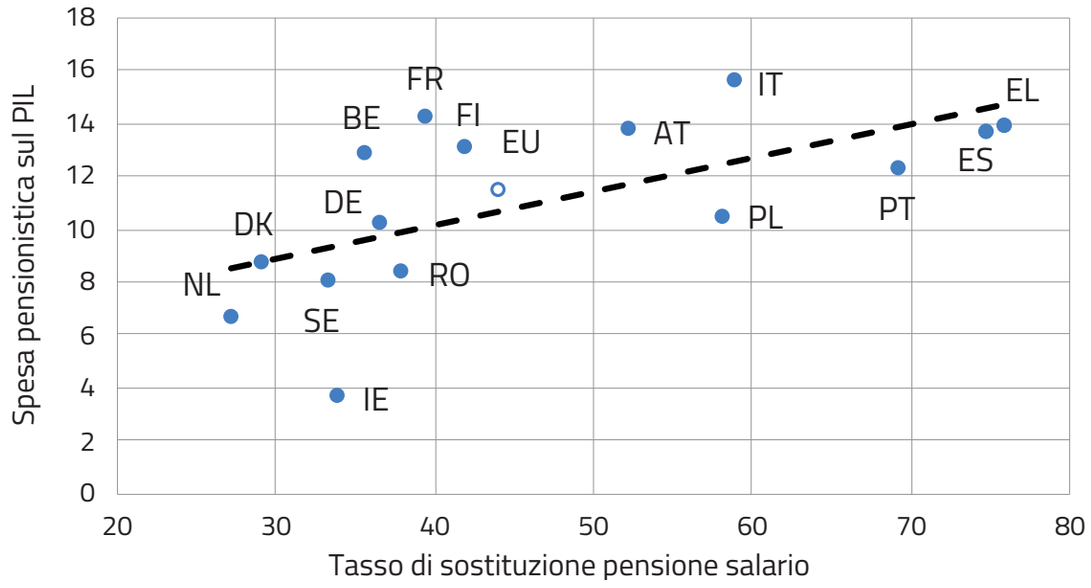
Grafico 4.7 - Tasso di sostituzione pensione-salario* (%) (2023)



* *I tassi di sostituzione sono previsioni basate su scenari futuri costruiti a partire da proiezioni demografiche e macroeconomiche che hanno come riferimento le stime EUROPOP2023 di EUROSTAT sull'andamento della popolazione nei Paesi europei.*

Fonte: European Commission, 2024 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Institutional Paper 279; April 2024.

Grafico 4.8 - Spesa pensionistica e tasso di sostituzione* (2023)



* *I tassi di sostituzione e la spesa su PIL sono previsioni basate su scenari futuri costruiti a partire da proiezioni demografiche e macroeconomiche che hanno come riferimento le stime EUROPOP2023 di EUROSTAT sull'andamento della popolazione nei Paesi europei.*

Fonte: European Commission, 2024 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Institutional Paper 279; April 2024.

Non sembra, invece, esserci una correlazione tra generosità del sistema, in termini di tasso di sostituzione pensione-salario, e regime di calcolo della pensione. Infatti, non ci sono differenze significative tra paesi con sistemi di calcolo contributivo, come la Svezia, e paesi con un sistema retributivo, come invece il Belgio (Tabella 4.1).

Tabella 4.1 - Sistemi di calcolo delle pensioni nei principali Stati membri dell'UE

Stati UE	Sistema di calcolo della pensione	Retribuzione utile ai fini del calcolo della pensione	Tasso di sostituzione (val. %)
Belgio	Retributivo	Intera carriera	35,7
Danimarca	Retributivo e tasso fisso	Anni di residenza	29,2
Germania	Sistema punti salario	Intera carriera	36,6
Irlanda	Retributivo e tasso fisso	Intera carriera	34,0
Grecia	Retributivo/tasso fisso /contributivo	Intera carriera	75,9
Spagna	Retributivo	Ultimi 25 anni	74,8
Francia*	Retributivo e sistema punti salario	Intera carriera	39,5
Italia	Contributivo	Intera carriera	58,9
Paesi Bassi	Retributivo/tasso fisso	Anni di residenza	27,2
Austria	Retributivo	Intera carriera	52,4
Portogallo	Retributivo	Intera carriera	69,3
Svezia	Contributivo	Intera carriera	33,4

** I sistema punti salario si applica solo agli schemi complementari degli iscritti all'AGIRC e ARRCO. Inoltre, per gli assicurati lavoratori salariati iscritti alla CNAVTS la retribuzione utile ai fini del calcolo della pensione coincide con i migliori 25 anni di carriera.*

Fonte: European Commission, 2024 Ageing Report. Economic & Budgetary Projections for the EU Member States (2022-2070). Institutional Paper 279; April 2024.

4.2 PENSIONI INPS VIGENTI AL 31 DICEMBRE 2023 E LIQUIDATE NEL 2023 E PENSIONATI INPS AL 31 DICEMBRE 2023

Al 31 dicembre 2023 i pensionati erano circa 16,2 milioni, di cui il 52% donne

Al 31 dicembre 2023 i pensionati erano circa 16,2 milioni, di cui 7,8 milioni di maschi e 8,4 milioni di femmine. L'importo lordo delle pensioni complessivamente erogate era di 347 miliardi di euro. Sebbene rappresentino la quota maggioritaria sul totale dei pensionati (il 52%), le femmine percepivano il 44% dei redditi pensionistici, ovvero 153 miliardi di euro contro i 194 miliardi dei maschi (Tabella 4.2). L'importo medio mensile dei redditi pensionistici percepiti dagli uomini era superiore a quello delle donne di circa il 35%.

Tabella 4.2 - Numero di pensionati e importo lordo del reddito pensionistico* (complessivo annuo e medio mensile) **per sesso al 31.12.2022 e 31.12.2023****

Sesso	ANNO 2022			ANNO 2023		
	Numero pensionati	Importo lordo del reddito pensionistico		Numero pensionati	Importo lordo del reddito pensionistico***	
		Complessivo annuo****	Medio mensile*****		Complessivo annuo****	Medio mensile*****
		(milioni di euro)	(euro)		(milioni di euro)	(euro)
Pensionati complessivi						
Maschi	7.794.325	180.574	1.930,61	7.851.201	193.791	2.056,91
Femmine	8.337.089	141.659	1.415,50	8.354.118	152.815	1.524,35
TOTALE	**16.131.414**	**322.233**	**1.664,63**	**16.205.319**	**346.605**	**1.782,36**
di cui pensionati INPS						
Maschi	7.409.768	175.198	1.970,35	7.466.787	187.755	2.095,44
Femmine	8.121.597	139.513	1.431,50	8.126.345	150.272	1.541,00
TOTALE	**15.531.365**	**314.710**	**1.688,57**	**15.593.132**	**338.027**	**1.806,49**

* *Non comprende le pensioni erogate dagli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidenza della Repubblica, etc.) e gli assegni al nucleo familiare. Comprende tutti gli altri redditi pensionistici del pensionato, inclusi l'importo aggiuntivo e la quattordicesima, le prestazioni di tipo complementare e integrativo, quelle assistenziali e le rendite di tipo indennitario.*

** *Dati provvisori.*

*** *Non comprende gli assegni di cura erogati dalla Provincia Autonoma di Bolzano.*

**** *L'importo complessivo annuo è dato dal prodotto tra l'importo mensile della prestazione pagata al 31 dicembre e il numero di mensilità annue per cui è prevista l'erogazione della prestazione (13 per le pensioni e 12 per le indennità di accompagnamento).*

***** *Calcolato dividendo l'importo complessivo annuo del reddito pensionistico per 12.*

L'importo medio delle pensioni è aumentato del 7,1% rispetto al 2022

Rispetto al 2022, l'importo lordo mensile medio è aumentato del 7,1% per effetto, almeno in parte, della perequazione (gli importi dell'anno 2023 sono stati rivalutati con il meccanismo della perequazione, come revisionato dalla legge di bilancio 2023, sulla base dell'indice ISTAT del costo della vita risultato pari all'8,1%), per cui l'importo medio dei redditi percepiti dalle donne, i cui trattamenti sono mediamente più bassi, è cresciuto del 7,7%, mentre quello degli uomini è aumentato del 6,5%. Dei pensionati italiani, il 96% circa percepiva almeno una prestazione dall'INPS e aveva un reddito lordo mensile medio di circa 1.806 euro. Il restante 4% non beneficiava di prestazioni da parte dell'INPS, ma percepiva rendite INAIL, pensioni di guerra o pensioni da Casse professionali, Fondi pensione e Enti minori.

Con riferimento agli importi medi delle diverse tipologie di prestazioni pensionistiche (Tabella 4.3), le pensioni anticipate/anzianità erano quelle più elevate, in quanto generalmente riconducibili a carriere lavorative più lunghe, con un importo medio di 2.034 euro mensili, a fronte di pensioni di vecchiaia di 964 euro mensili, di invalidità di 1.090 euro mensili e al superstite di 810 euro mensili. Le prestazioni assistenziali si attestavano intorno ai 488 euro mensili.

Per quanto riguarda la distinzione per genere, il 67% delle pensioni anticipate andava ai maschi. Le femmine avevano una prevalenza nelle prestazioni di vecchiaia, di cui percepivano il 62% (con un importo medio di 752 euro mensili a fronte di 1.112 euro mensili delle pensioni di vecchiaia perce-

pite dai maschi). Le femmine avevano una netta prevalenza anche nelle pensioni ai superstiti (l'87% delle prestazioni) e nelle pensioni e assegni sociali (il 63%). Le percentuali delle altre categorie erano pressoché equamente distribuite tra i sessi. Nell'ambito delle prestazioni previdenziali, se si escludono i trattamenti al superstite, a parità di altra tipologia di pensione, il reddito medio percepito dalle femmine è inferiore a quello dei maschi.

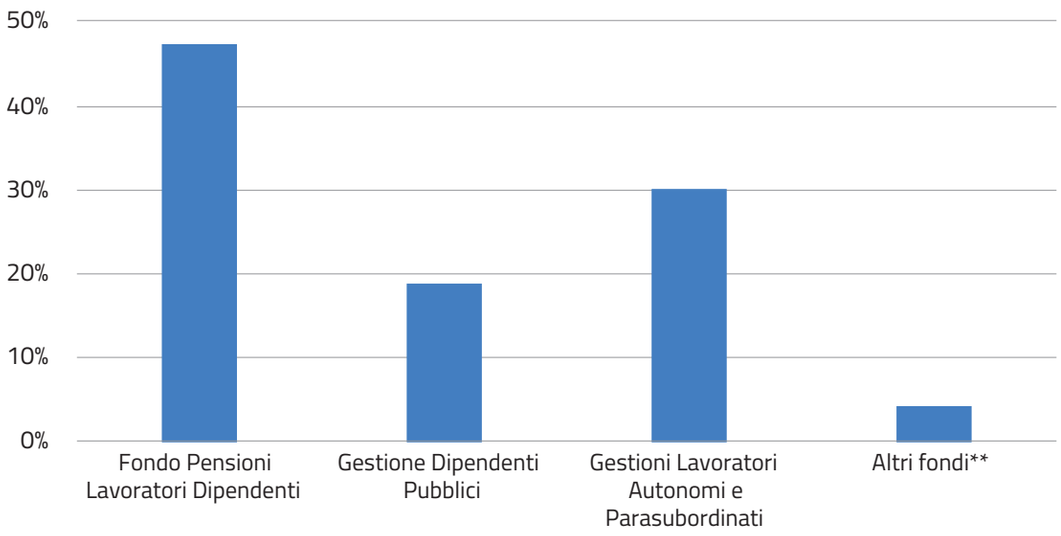
Tabella 4.3 - Numero di prestazioni INPS e importo lordo medio mensile per categoria vigenti al 31.12.2022 e al 31.12.2023 (importi in euro)

Categoria	Maschi		Femmine		TOTALE	
	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile	Numero	Importo medio mensile
ANNO 2022						
Prestazioni previdenziali	**7.472.831**	**1.641,16**	**9.320.627**	**989.20**	**16.793.458**	**1.279,31**
Anzianità/Anticipata	4.566.541	2.042,76	2.287.984	1.660.13	**6.854.525**	**1.915,04**
Vecchiaia	1.838.860	1.111,82	2.986.506	752,41	**4.825.366**	**889,37**
Invalidità	515.239	1.187,63	392.078	794,78	**907.317**	**1.017,87**
Superstite	552.191	505,97	3.654.059	783,50	**4.206.250**	**747,06**
Prestazioni assistenziali	**1.642.955**	**468,80**	**2.390.255**	**471,31**	**4.033.210**	**470,29**
Pensioni e Assegni sociali	306.367	485,84	510.870	470,73	**817.237**	**476,40**
Prestazioni agli invalidi civili	1.336.588	464,90	1.879.385	471,47	**3.215.973**	**468,74**
TOTALE	**9.115.786**	**1.429,87**	**11.710.882**	**883,50**	**20.826.668**	**1.122,64**
ANNO 2023						
Prestazioni previdenziali	**7.491.134**	**1.749,70**	**9.279.430**	**1.069,20**	**16.770.564**	**1.373,17**
Anzianità/Anticipata	4.572.929	2.174,60	2.333.712	1.759,84	**6.906.641**	**2.034,45**
Vecchiaia	1.860.261	1.195,46	2.965.266	818,01	**4.825.527**	**963.52**
Invalidità	505.117	1.260,58	369.787	857,21	**874.904**	**1.090,09**
Superstite	552.827	546,90	3.610.665	850,81	**4.163.492**	**810,46**
Prestazioni assistenziali	**1.704.869**	**488,10**	**2.437.905**	**487,59**	**4.142.774**	**487,79**
Pensioni e Assegni sociali	320.126	526,23	524.694	506,21	**844.820**	**513,80**
Prestazioni agli invalidi civili	1.384.743	479,28	1.913.211	482,48	**3.297.954**	**481,13**
TOTALE	**9.196.003**	**1.515,81**	**11.717.335**	**948,19**	**20.913.338**	**1.197,78**

Il 47% delle prestazioni previdenziali INPS era a carico del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti

Per quanto riguarda la distribuzione tra gestioni, le prestazioni di tipo previdenziale erogate dall'INPS erano per il 47% a carico del Fondo Pensioni Lavoratori dipendenti (Grafico 4.9), con un importo lordo medio mensile pari a 1.340 euro. Il 30% era a carico della Gestione Lavoratori Autonomi e Parasubordinati (importo medio pari a 896 euro) e il 19% era a carico della Gestione Dipendenti Pubblici (importo medio 2.111 euro).

Grafico 4.9 - Distribuzione delle prestazioni previdenziali INPS* al 31.12.2023



* *Comprende le gestioni dei dipendenti pubblici (ex INPDAP) e dei lavoratori dello spettacolo e sport professionistico (ex ENPALS).*
** *FF.SS., ex IPOST, ex ENPALS, Volo, Dazieri, Clero, Gas, Esattoriali, Minatori, Casalinghe, Facoltative, Totalizzazione; dal 2017 sono stati aggiunti Spedizionieri doganali e Pensioni in regime di Cumulo.*

Le prestazioni INPS liquidate nel 2023 sono state 1,5 milioni di cui il 56% prestazioni previdenziali e il 44% assistenziali

Nel 2023, le prestazioni liquidate dall'INPS (Tabella 4.4), ovvero il flusso di nuovi beneficiari di trattamento pensionistico, sono state praticamente stabili rispetto all'anno precedente e pari a circa 1,5 milioni, di cui il 56% prestazioni previdenziali e il 44% assistenziali con importi medi rispettivamente pari a 1.292 e 483 euro mensili. Le prestazioni assistenziali sono cresciute per il terzo anno consecutivo (+5,7%), anche se meno rispetto al 2021 e 2022, dopo la flessione registrata nel 2020 dovuta alla pandemia e al blocco delle visite mediche per le invalidità civili che rimangono la categoria prevalente. Le prestazioni previdenziali sono diminuite del 4,7% per effetto di una forte riduzione delle pensioni anticipate (-15,5%), in parte legata al progressivo inasprimento dei requisiti delle quote introdotte temporaneamente a partire dall'anno 2019 con Quota 100[1], e delle pensioni al superstite non del tutto compensate dall'aumento dei trattamenti di vecchiaia e di invalidità che sono cresciuti rispetto al 2022.

[1] Quota 100, introdotta con il D.L. n. 4 del 2019 in via sperimentale per il triennio 2019-2021, consentiva il pensionamento anticipato al raggiungimento di un'età anagrafica di almeno 62 anni e di un'anzianità contributiva minima di 38 anni versata nell'Assicurazione Generale Obbligatoria, nelle forme esclusive e sostitutive gestite dall'INPS e nella Gestione Separata dei parasubordinati. La legge di bilancio n. 234 del 2021 ha elevato di 2 anni il requisito anagrafico portandolo a 64 anni, in presenza di un'anzianità contributiva minima di 38 anni. Per tale prestazione, ridenominata Quota 102, i requisiti citati erano da perfezionare entro il 31/12/2022. La legge di bilancio n. 197 del 2022 ha introdotto una ulteriore possibilità di pensionamento anticipato con Quota 103, con un'età anagrafica di almeno 62 anni e un'anzianità contributiva di almeno 41 anni, da perfezionare entro il 31/12/2023. Come già previsto per Quota 100 e 102, il diritto alla pensione anticipata "flessibile" può essere esercitato anche successivamente, dopo la scadenza dei termini per la maturazione dei requisiti.

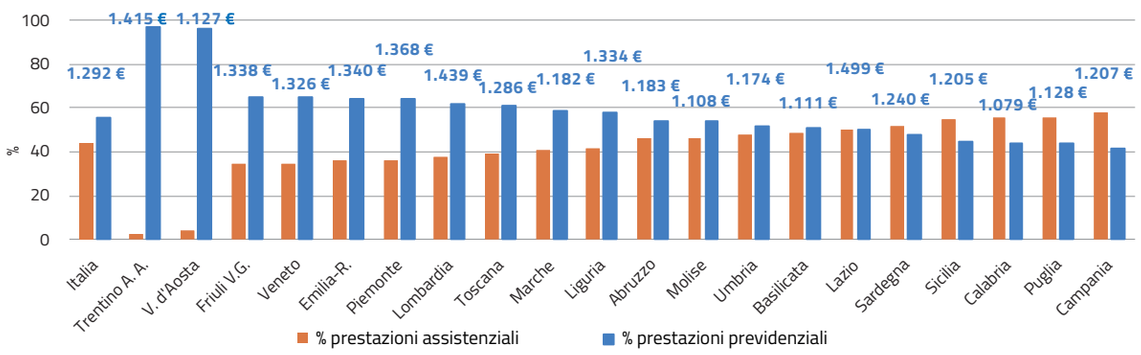
Tabella 4.4 - Numero di prestazioni INPS e importo lordo medio mensile per categoria liquidate nel 2022 e nel 2023 (importi in euro)

	Numero prestazioni liquidate			Importo lordo medio mensile		
	2022	2023	Variazione percentuale	2022	2023	Variazione percentuale
Prestazioni previdenziali	878.368	837.399	-4,7	1.287,16	1.292,24	0,4
Anzianità/Anticipata	301.401	254.821	-15,5	1.974,66	2.032,19	2,9
Vecchiaia	252.163	265.058	5,1	1.092,05	1.112,41	1,9
Invalidità	59.959	65.360	9,0	813,77	828,97	1,9
Superstite	264.845	252.160	-4,8	797,70	853,58	7,0
Prestazioni assistenziali	627.799	663.705	5,7	474,28	483,48	1,9
Pensioni e Assegni sociali	44.171	50.502	14,3	437,19	472,59	8,1
Prestazioni agli invalidi civili	583.628	613.203	5,1	477,09	484,38	1,5
TOTALE	**1.506.167**	**1.501.104**	**-0,3**	**948,34**	**934,65**	**-1,4**

Le differenze tra regioni in termini di diffusione delle prestazioni previdenziali e assistenziali e di importi medi sono notevoli

Il Grafico 4.10 mostra la diffusione delle prestazioni previdenziali e assistenziali per regione di residenza del beneficiario. Nel 2023, le regioni ove le prestazioni previdenziali hanno rappresentato la stragrande maggioranza delle liquidate sono la Valle d'Aosta e il Trentino-Alto Adige (oltre il 95%), seguite dalle altre regioni del Settentrione (esclusa la Liguria) e dalla Toscana dove la quota è superiore al 60% delle liquidate. In termini di importi medi, i trattamenti più elevati sono stati corrisposti in Lombardia, Trentino e Lazio (oltre 1.400 euro lordi al mese), seguite da Piemonte, Veneto, Friuli-Venezia Giulia, Liguria e Emilia-Romagna (oltre 1.300 euro). Gli importi più bassi si registrano in Calabria (sotto i 1.100 euro) e nelle regioni del Mezzogiorno. Tra le prestazioni liquidate in Campania, Puglia, Calabria, Sicilia e Sardegna oltre la metà sono trattamenti assistenziali, principalmente invalidità civili.

Grafico 4.10 - Distribuzione delle prestazioni previdenziali e assistenziali e importo lordo medio mensile delle prestazioni previdenziali* liquidate nel 2023, per regione (importi in euro)



** L'importo medio delle prestazioni assistenziali, non riportato nel Grafico, varia tra 470 e 497 euro; in media è pari a 483 euro.*

Tra le prestazioni previdenziali, le regioni ove prevalgono le pensioni anticipate, generalmente di importo più elevato e associate a carriere lavorative lunghe, sono quelle del Nord (esclusa la Liguria), la Toscana e le Marche. Per quanto riguarda, invece, le prestazioni assistenziali, le pensioni e gli assegni sociali hanno peso minoritario in tutte le regioni, mai superiore al 7%.

Per quanto riguarda il genere dei beneficiari, l'incidenza delle prestazioni previdenziali sul totale delle liquidate è maggiore per i maschi rispetto alle femmine, che invece beneficiano in misura maggiore di pensioni e assegni sociali e trattamenti di invalidità civile.

Per i maschi, i trattamenti di vecchiaia, le anticipate, le pensioni di invalidità e quelle al superstite rappresentano il 58% dei trattamenti liquidati nel 2023. Per le femmine, la quota è del 54%. Il divario di genere è costante tra regioni.

Il divario di genere per gli importi dei trattamenti liquidati nel 2023 è del 27%.
I divari maggiori si riscontrano nelle regioni dove gli importi medi sono più elevati

La Tabella 4.5 mostra gli importi medi delle prestazioni liquidate a maschi e femmine e il divario di genere per regione. La Tabella riporta gli importi medi dei trattamenti pensionistici totali, quelli dei trattamenti previdenziali (cosiddetti IVS) e quelli dei trattamenti previdenziali diretti, ovvero anticipate, pensioni di vecchiaia e di invalidità. Il divario di genere per i trattamenti liquidati nel 2023 è stabile al 27%. I divari maggiori si riscontrano nelle regioni dove le prestazioni sono, in media, più elevate. In Veneto il divario è del 32%, in Trentino, in Lombardia e Friuli-Venezia Giulia è del 31%. I valori più bassi si registrano in Calabria (18%), Sardegna (20%) e Campania (20%). Il divario sale al 30% se si escludono i trattamenti assistenziali che, tipicamente, hanno differenziali di genere più contenuti. Se si escludono anche le pensioni al superstite, che hanno importi relativamente bassi e sono liquidate per la stragrande maggioranza alle donne, e dunque si considerano solo i trattamenti "IV", il divario si riduce di 2 punti percentuali rispetto ai soli trattamenti "IVS". Le regioni del Nord registrano le riduzioni meno significative in media. In particolare, il divario scende di 2 punti percentuali in Trentino-Alto Adige e in Valle d'Aosta, mentre aumenta di un punto in Friuli-Venezia Giulia e di due punti in Liguria, e resta invariato in Piemonte, Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna. Il divario scende, invece, in media, di 2 punti nelle regioni del Centro e di 6 punti in quelle del Mezzogiorno. Particolarmente pronunciati sono i cali registrati in Sicilia (-13 punti percentuali), Sardegna (-8 punti) e Campania (-6 punti).

Tabella 4.5 - Prestazioni liquidate a maschi e femmine e divario di genere* per regione nel 2023 (importi in euro)

Regione	Totale prestazioni**			Trattamenti IVS***			Trattamenti IV****		
	Importo medio mensile			Importo medio mensile			Importo medio mensile		
	Maschi	Femmine	Divario di genere (%)	Maschi	Femmine	Divario di genere (%)	Maschi	Femmine	Divario di genere (%)
Piemonte	1.244	900	28	1.618	1.155	29	1.819	1.295	29
V. d'Aosta	1.553	1.099	29	1.598	1.127	29	1.722	1.251	27
Lombardia	1.304	903	31	1.732	1.179	32	1.913	1.300	32
Trentino A. A.	1.653	1.137	31	1.681	1.160	31	1.821	1.291	29
Veneto	1.253	857	32	1.605	1.077	33	1.737	1.167	33
Friuli V. G.	1.257	873	31	1.619	1.102	32	1.766	1.184	33
Liguria	1.163	850	27	1.600	1.129	29	1.784	1.231	31
Emilia-R.	1.225	879	28	1.594	1.121	30	1.772	1.247	30
Toscana	1.156	843	27	1.521	1.086	29	1.680	1.205	28
Umbria	969	747	23	1.373	1.002	27	1.494	1.078	28
Marche	1.047	770	26	1.413	985	30	1.546	1.082	30
Lazio	1.150	861	25	1.791	1.258	30	1.963	1.421	28
Abruzzo	1.019	729	28	1.437	963	33	1.576	1.095	31
Molise	947	706	25	1.304	920	29	1.422	1.074	24
Campania	872	695	20	1.369	1.047	23	1.469	1.213	17
Puglia	872	669	23	1.295	959	26	1.385	1.062	23
Basilicata	909	704	23	1.279	949	26	1.391	1.103	21
Calabria	818	671	18	1.243	934	25	1.351	1.039	23
Sicilia	903	708	22	1.388	1.029	26	1.471	1.275	13
Sardegna	950	761	20	1.418	1.080	24	1.518	1.277	16
Italia	**1.095**	**804**	**27**	**1.533**	**1.079**	**30**	**1.674**	**1.208**	**28**

* *Il divario di genere è calcolato come la differenza tra l'importo medio percepito dai maschi e l'importo medio percepito dalle femmine diviso l'importo medio percepito dai maschi.*

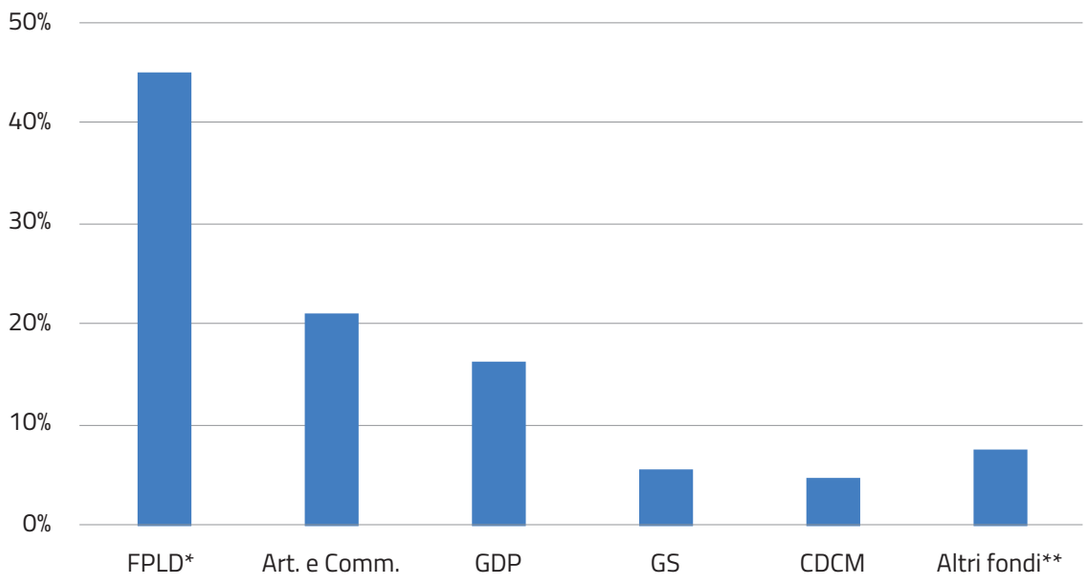
** *Comprende i trattamenti previdenziali (pensioni anticipate, vecchiaia, invalidità e al superstite) e quelli assistenziali (invalidità civile e pensioni e assegni sociali).*

*** *Comprende solo i trattamenti previdenziali (pensioni anticipate, vecchiaia, invalidità e al superstite).*

**** *Comprende solo i trattamenti diretti (pensioni anticipate, vecchiaia e invalidità).*

Nel Grafico 4.11 sono illustrate le prestazioni previdenziali INPS liquidate nel corso del 2023 suddivise per gestione. Il Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti ha, come anche in passato, erogato la maggioranza dei trattamenti, 378.000 corrispondenti al 45% del totale, di importo medio mensile pari a circa 1.260 euro, mentre il 21% proviene dalle Gestioni di Artigiani e Commercianti con un importo medio inferiore ai 1.000 euro. L'importo medio delle pensioni erogate dalla Gestione Dipendenti Pubblici è invece di oltre 2.000 euro, ma il peso della Gestione è diminuito al 16% da oltre il 20% del 2020.

Grafico 4.11 - Distribuzione delle prestazioni previdenziali INPS e importo lordo medio mensile per gestione delle liquidate nel 2023 (importi in euro)



* *Comprende le gestioni a contabilità separata.*
** *FF.SS., ex IPOST, ex ENPALS, Volo, Dazieri, Clero, Gas, Esattoriali, Minatori, Casalinghe, Facoltative, Totalizzazione; dal 2017 sono stati aggiunti Spedizionieri doganali e Pensioni in regime di Cumulo.*
Nota: Fondo Pensioni Lavoratori dipendenti (FPLD); Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri (CDCM); Artigiani e Commercianti (Art. e Comm); Gestione Separata lavoratori parasubordinati (GS); Gestione Dipendenti Pubblici (GDP).

4.3 GLI STRUMENTI DI ANTICIPO PENSIONISTICO

Nel 2023 il quadro normativo di riferimento in materia pensionistica è rimasto quello del decreto legge n. 201 del 2011 convertito, con modificazioni, dalla legge n. 214 del 2011 che distingueva tra lavoratori in possesso di contribuzione al 31/12/1995 (sistema misto-retributivo) e lavoratori non in possesso di contribuzione alla stessa data (sistema contributivo) e definiva i requisiti per i cosiddetti canali di pensionamento ordinario, ovvero la pensione di vecchiaia e la pensione anticipata, le cui caratteristiche sono riassunte nella Tabella 4.6.

Tabella 4.6 - Pensione di vecchiaia e anticipata* (L. n. 214 del 2011)

	Lavoratori in possesso di contribuzione al 31/12/1995	**Lavoratori non in possesso di contribuzione al 31/12/1995**
	Sistema misto-retributivo	**Sistema contributivo**
Vecchiaia	67 anni di età + 20 anni di contributi	67 anni di età + 20 anni di contributi + importo ≥1,5 AS** 71 anni di età + 5 anni di contributi effettivi
Anticipata	42/41 anni e 10 mesi di contributi per uomini/donne	42/41 anni e 10 mesi di contributi per uomini/donne
Anticipata contributiva	-	64 anni di età + 20 anni di contributi effettivi + importo ≥2,8 AS***

* *Tutti i requisiti anagrafici per l'accesso al pensionamento sono soggetti agli adeguamenti alla speranza di vita.*
** *Nel 2024 il requisito scende a 1 volta l'assegno sociale (AS), che nel 2023 era pari a 503,27 euro (534,41 euro nel 2024).*
*** *Nel 2024 il requisito sale a 3 volte l'assegno sociale. Per le donne con un figlio il requisito resta a 2,8 volte e si abbassa a 2,6 volte con due o più figli. Inoltre, sino all'età di 67 anni la prestazione non può essere maggiore di 5 volte la pensione minima INPS (2.993€ lordi al mese), vincolo assente sino al 2023.*

La legge n. 214 del 2011 ha poi previsto l'estensione del calcolo contributivo a tutti i lavoratori a partire dal 1° gennaio 2012, ovvero anche a quelli che avevano maturato almeno 18 anni di contributi al 31/12/1995 che avrebbero quindi avuto una quota di pensione calcolata con il sistema contributivo per il periodo a partire dal 1/1/2012 e una quota calcolata con il sistema retributivo per i periodi di contribuzione fino al 31/12/2011.

Agli istituti della vecchiaia e dell'anticipata si aggiungono una serie di canali di uscita dal mercato del lavoro che consentono il pensionamento sulla base di requisiti anagrafici e contributivi meno stringenti di quelli ordinari. Le caratteristiche di questi canali di anticipo rispetto agli ordinari sono riassunte nella Tabella 4.7.

Tabella 4.7 - I canali di anticipo pensionistico			
	Riferimento normativo	**Requisiti anagrafici e/o contributivi**	**Altri requisiti**
Anticipata/lavoratori precoci	L. n. 232 del 2016 L. n. 205 del 2017	41 anni di contributi	12 mesi di contribuzione per periodi di lavoro effettivo prima dei 19 anni; in possesso di contribuzione al 31/12/1995; appartenenza ad almeno una delle seguenti cinque categorie: disoccupati, caregiver, invalidi civili, lavoratori gravosi, addetti a mansioni particolarmente faticose e pesanti
Anticipata/Opzione Donna	D.L. n. 4 del 2019 L. n.160 del 2019 L. n. 178 del 2020 L. n. 234 del 2021	58/59 anni di età per dipendenti/autonome + 35 anni di contributi entro il 31/12/2021	
	L. n. 197 del 2022	60 anni di età + 35 anni di contributi* entro il 31/12/2022 58 anni di età + 35 anni di contributi entro il 31/12/2022	Lavoratrici che assistono da 6 mesi un familiare disabile; invalide civili in misura non inferiore al 74%. Lavoratrici licenziate o dipendenti da imprese in crisi.
Anticipata/Quota 100	D.L. n. 4 del 2019	62 anni di età + 38 anni di contributi entro il 31/12/2021	
Anticipata/Quota 102	L. n. 234 del 2021	64 anni di età + 38 anni di contributi tra il 1/1/2022 ed il 31/12/2022	
Anticipata/Quota 103	L. n. 197 del 2022	62 anni di età + 41 anni di contributi entro il 31/12/2023	

** Il requisito anagrafico viene scontato di un anno per ciascun figlio entro un massimo di due anni.*

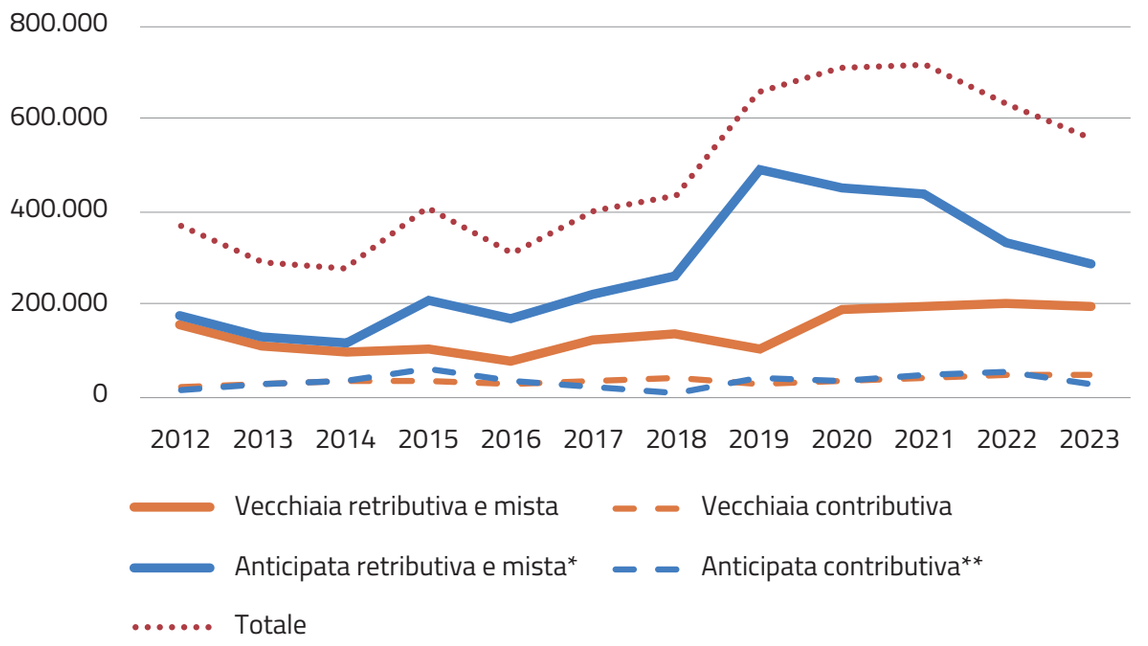
Il Grafico 4.12[2] riporta il numero di trattamenti liquidati per anno di decorrenza, dal 2012 al 2023, distinguendo tra pensioni di vecchiaia (linee arancione) e anticipate (linee blu) e, per ciascuna tipologia, tra pensioni liquidate in regime retributivo e misto (linee spesse) e pensioni liquidate in regime contributivo (linee sottili tratteggiate). La linea rossa punteggiata riporta il totale dei trattamenti di vec-

[2] I dati utilizzati per questo Grafico e i seguenti grafici e per le tabelle del paragrafo comprendono il Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (comprese le gestioni a contabilità separata), le gestioni dei dipendenti pubblici (ex INPDAP) e dei lavoratori dello spettacolo e sport professionistico (ex ENPALS), le gestioni dei lavoratori autonomi e parasubordinati e altri fondi (FF.SS., ex IPOST, ex ENPALS, Volo, Dazieri, Clero, Gas, Esattoriali, Minatori, Casalinghe, Facoltative, Totalizzazione e, dal 2017, Spedizionieri doganali e Pensioni in regime di Cumulo). Sono incluse anche le pensioni supplementari e le pensioni in convenzione internazionale.

Tra il 2019 e il 2022 il totale dei trattamenti di vecchiaia e anticipati è quasi raddoppiato rispetto agli anni immediatamente successivi alla riforma Monti-Fornero

chiaia e anticipati che, tra il 2019 e il 2022, è quasi raddoppiato rispetto agli anni immediatamente successivi al 2012, anno della riforma Monti-Fornero. Alla crescita hanno contribuito dapprima le anticipate, liquidate in regime retributivo e misto, soprattutto fino al 2021 (il cui forte incremento è riconducibile a Quota 100), e poi anche le pensioni di vecchiaia, dal 2020. Dopo il 2021 si è registrata una lieve flessione del ricorso ai pensionamenti anticipati legata all'inasprimento dei requisiti di Opzione Donna e di Quota 102 e 103 rispetto a Quota 100. I trattamenti di vecchiaia e anticipati, liquidati in regime contributivo, non hanno registrato incrementi significativi nel decennio e, dopo una flessione per cui sono scesi al 10% del totale delle liquidate tra il 2018 e il 2021, sono leggermente risaliti al 17% nel 2022, trascinati da un aumento dei pensionamenti attraverso Opzione Donna.

Grafico 4.12 - Numero di trattamenti per anno di decorrenza, tipologia e regime di calcolo
(Periodo 2012-2023)



* *Comprende anche le Anticipate ai lavoratori precoci, Quota 100, Quota 102 e Quota 103.*

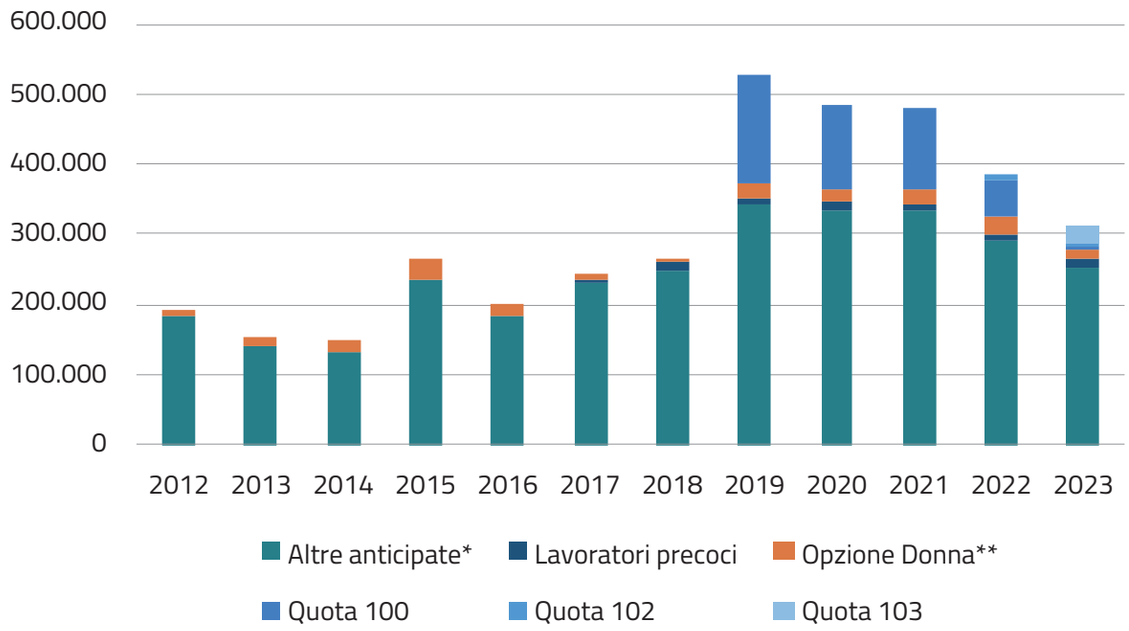
** *Comprende Opzione Donna e Opzione Donna 2023.*

Nel 2023, in seguito all'inasprimento dei requisiti d'accesso a Opzione Donna, essi si sono attestati al 13,3% del totale. I trattamenti retributivi e misti hanno invece rappresentato l'86,7% delle decorrenti.

Il Grafico 4.13 riporta la composizione dei trattamenti anticipati evidenziando l'incidenza degli istituti che consentono flessibilità rispetto ai canali d'anticipo ordinario. Dal Grafico emerge il peso di Quota 100 sul totale degli anticipi nel triennio 2019-2021 e anche la rilevanza di Opzione Donna che, nel periodo considerato, ha rappresentato mediamente il 14% delle liquidazioni delle pensioni anticipate alle femmine con picchi del 20% nel biennio 2015-2016.

Il peso di Quota 100 e Opzione Donna sul totale degli anticipi è stato significativo

Grafico 4.13 - Numero di trattamenti anticipati per anno di decorrenza e tipologia
(Periodo 2012-2023)

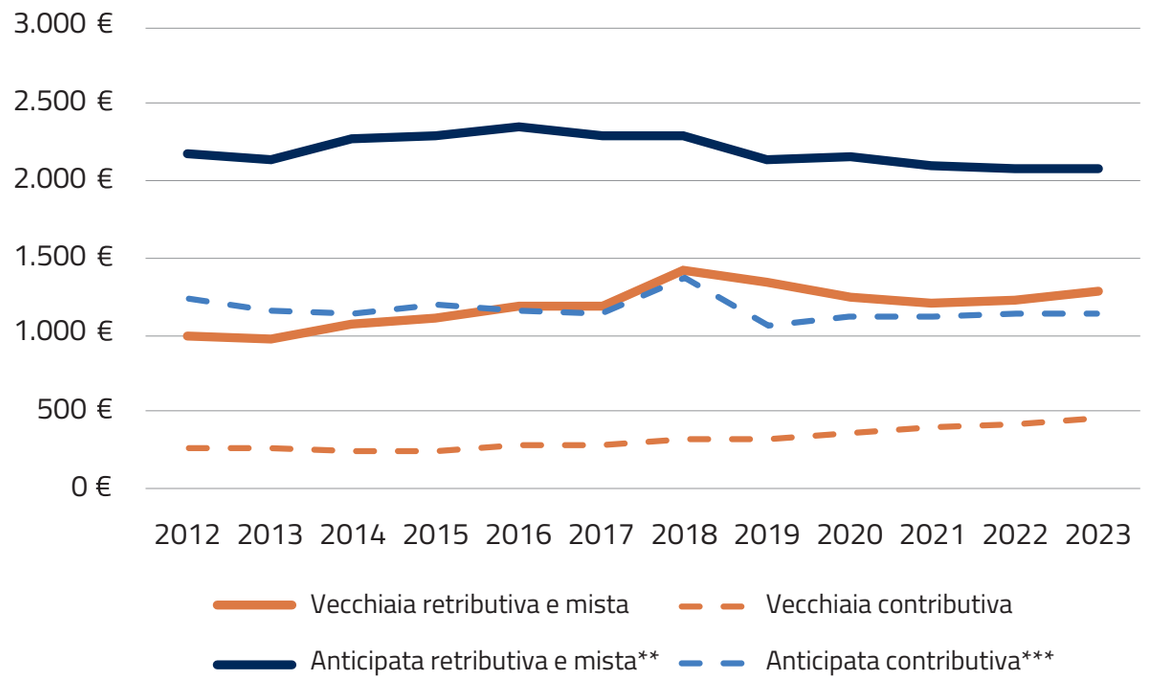


* *Altre anticipate comprende le anticipate in regime retributivo e misto e in regime contributivo del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (comprese le gestioni a contabilità separata), le gestioni dei dipendenti pubblici (ex INPDAP), delle gestioni dei lavoratori autonomi e parasubordinati e di altri fondi (FF.SS., ex IPOST, ex ENPALS, Volo, Dazieri, Clero, Gas, Esattoriali, Minatori, Casalinghe, Facoltative, Totalizzazione, IPOST e, dal 2017, Spedizionieri doganali e Pensioni in regime di Cumulo).*

** *Comprende anche Opzione Donna 2023.*

Il Grafico 4.14 riporta l'importo medio mensile dei trattamenti liquidati distinguendo tra pensioni di vecchiaia (linee arancione) e anticipate (linee blu) e, per ciascuna tipologia, tra pensioni liquidate in regime retributivo e misto (linee spesse) e pensioni liquidate in regime contributivo (linee sottili tratteggiate), per anno di decorrenza. Gli importi medi delle pensioni anticipate sono maggiori rispetto a quelli delle pensioni di vecchiaia, a parità di regime di calcolo, con una differenza che è rimasta pressoché costante nel tempo. Gli importi medi dei trattamenti retributivi e misti sono sistematicamente maggiori, in media, dei trattamenti contributivi della stessa tipologia, anche se il divario è leggermente diminuito nel tempo al crescere della quota contributiva delle pensioni "miste".

Grafico 4.14 - Importo medio mensile dei trattamenti* per anno di decorrenza, tipologia e regime di calcolo (Periodo 2012-2023)



* *Comprende il Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (comprese le gestioni a contabilità separata), le gestioni dei dipendenti pubblici (ex INPDAP), le gestioni dei lavoratori autonomi e parasubordinati e altri fondi (FF.SS., ex IPOST, ex ENPALS, Volo, Dazieri, Clero, Gas, Esattoriali, Minatori, Casalinghe, Facoltative, Totalizzazione, IPOST e, dal 2017, Spedizionieri doganali e Pensioni in regime di Cumulo). Sono incluse le pensioni supplementari e le pensioni in convenzione internazionale. Il 2023 include le pensioni liquidate nel primo trimestre del 2024.*

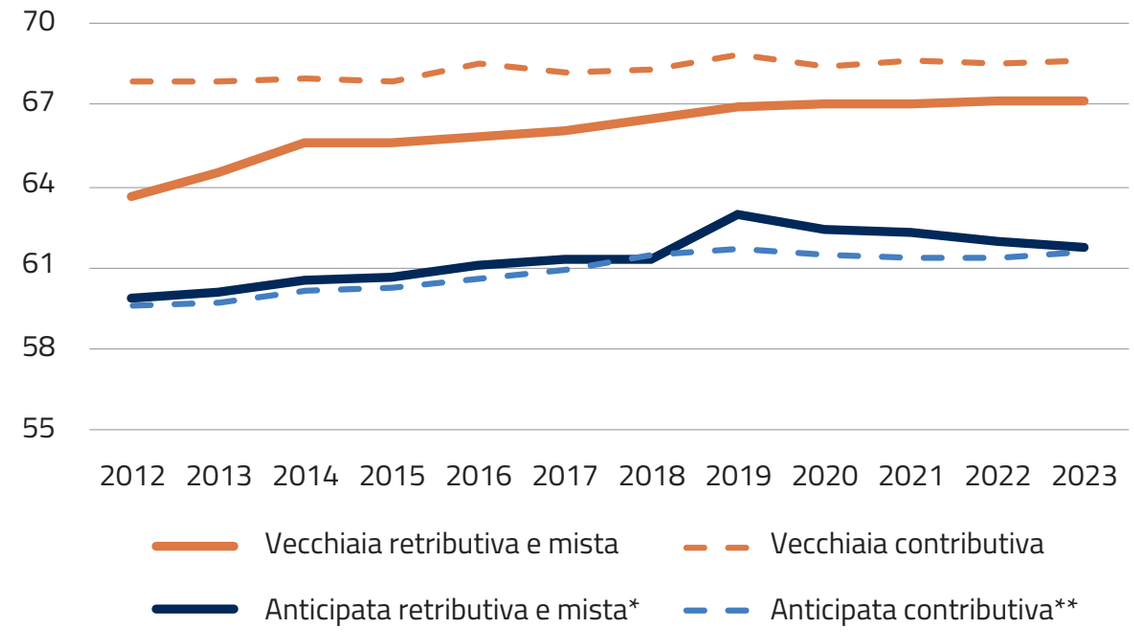
** *Comprende anche le Anticipate ai lavoratori precoci, Quota 100, Quota 102 e Quota 103.*

*** *Comprende Opzione Donna e Opzione Donna 2023.*

L'età media al pensionamento è aumentata da 59,5 a 61,5 anni per le pensioni anticipate e da 64,1 a 67,5 anni per quelle di vecchiaia

Infine, il Grafico 4.15 riporta l'età media al pensionamento per tipologia di trattamento e anno di decorrenza, dal 2012 al 2023. Nel periodo considerato, nel complesso, l'età media al pensionamento è aumentata da 62,1 a 64,6 anni, passando da 59,5 a 61,5 anni per le pensioni anticipate e da 64,1 a 67,5 anni per quelle di vecchiaia. Quest'ultimo incremento, che è stato particolarmente significativo, è dovuto agli adeguamenti dei requisiti all'aumento della speranza di vita, come previsto dalla normativa. Distinguendo per tipologia di calcolo della pensione, l'età media al pensionamento dei pensionati di vecchiaia, in regime retributivo e misto, è aumentata di oltre 3,5 anni tra il 2012 e il 2023, ma rimane di un anno e mezzo inferiore a quella dei pensionati di vecchiaia in regime contributivo (67,2 anni per le retributive e miste rispetto a 68,7 anni per le contributive).

Grafico 4.15 - Età media effettiva al pensionamento per anno di decorrenza
(Periodo 2012-2023)



* *Comprende anche le Anticipate ai lavoratori precoci, Quota 100, Quota 102 e Quota 103.*

** *Comprende Opzione Donna e Opzione Donna 2023.*

L'età media dei beneficiari di pensioni anticipate è sensibilmente più bassa e, nel 2023, si attesta in media intorno ai 62 anni. Tra i beneficiari di trattamento anticipato rientrano i percettori della cosiddetta "anticipata contributiva" che consente il pensionamento con 20 anni di contributi e 64 anni di età, se il trattamento è almeno pari a 2,8 volte l'assegno sociale.

Le differenze di età al pensionamento per regime di liquidazione sono trascurabili, se non per il triennio 2019-2021, quando Quota 100 ha portato nell'insieme degli "anticipatari" in regime retributivo e misto lavoratori con un'età minima di 62 anni.

4.4 GLI STRUMENTI DI ACCOMPAGNAMENTO ALLA PENSIONE

Oltre ai canali di anticipo pensionistico precedentemente riportati nella Tabella 4.7, i lavoratori in determinate circostanze possono accedere a istituti di accompagnamento alla pensione a carico interamente dei datori di lavoro o con la compartecipazione della fiscalità generale. Le caratteristiche di questi istituti sono schematizzate nella Tabella 4.8. Nelle pagine che seguono verranno approfonditi gli istituti del contratto di espansione, introdotto per la prima volta nel 2019, e dell'APE sociale, introdotto nel 2017 che, dopo un primo periodo sperimentale biennale, è stato rinnovato di anno in anno ad ogni legge di bilancio con estensione delle categorie dei possibili beneficiari.

Tabella 4.8 - I canali di accompagnamento alla pensione				
	Riferimento normativo	**Destinatari**	**Requisiti anagrafici e/o contributivi**	**Misura**
Contratti di espansione	D. Lgs. n. 34 del 2019 L. n. 58 del 2019 L. n. 178 del 2020 L. n. 234 del 2021	Dipendenti di aziende che soddisfino il requisito dimensionale prescritto	Perfezionamento entro i successivi 5 anni dell'età richiesta per la pensione di vecchiaia o della contribuzione richiesta per la pensione anticipata	Indennità pari alla rata mensile della pensione maturata
Isopensione	L. n. 92 del 2012	Dipendenti di aziende con un organico mediamente superiore a 15 unità	Perfezionamento entro i successivi 4 anni (7 anni dal 2018 al 2023) dell'età richiesta per la pensione di vecchiaia o della contribuzione richiesta per la pensione anticipata	Assegno mensile pari alla rata mensile della pensione maturata
Fondi di Solidarietà bilaterali	D. Lgs. n. 148 del 2015 L. n. 119 del 2016 L. n. 232 del 2016 D.L. n. 228 del 2021		Perfezionamento entro i successivi 5 anni (7 anni dal 2016 al 2019 per il settore bancario e nel 2022 per il fondo credito) dell'età per la pensione di vecchiaia o della contribuzione richiesta per la pensione anticipata	Assegno mensile pari alla rata mensile della pensione maturata
APE Sociale*	L. n. 232 del 2016	Disoccupati, caregiver, invalidi civili	63 anni di età e 30 anni di contributi	Assegno mensile pari alla rata mensile della pensione di vecchiaia maturata (max 1.500 euro) su 12 mensilità
		Lavori gravosi	63 anni di età e 36** anni di contributi	*Ibid.*
		Edili	63 anni di età e 32** anni di contributi	*Ibid.*

* *L'APE sociale, inizialmente previsto sino al 31/12/2018, è stato più volte prorogato da ultimo con la L. n. 197 del 2022 fino al 31/12/2023.*
** *Il requisito contributivo viene ridotto di 12 mesi per ciascun figlio per un massimo di 24 mesi (solo per le donne).*

4.4.1 I contratti di espansione

Il contratto di espansione è uno strumento per incentivare il ricambio generazionale nelle aziende nell'ambito dei processi di reindustrializzazione e riorganizzazione. Lo scopo è quello di supportare una revisione strutturale dei processi aziendali finalizzati al progresso e allo sviluppo tecnologico con la conseguente ristrutturazione delle competenze professionali in organico attraverso un loro impiego più razionale e prevedendo l'assunzione di nuove professionalità[3].

Introdotto originariamente in via sperimentale per il biennio 2019-2020 (D.L. n. 34 del 2019), lo strumento è stato prima prorogato per il 2021 (L. n. 178 del 2020) e poi sino al 31 dicembre 2023 (L. n. 234 del 2021), ma non è stato esteso al 2024. Tale strumento è stato concepito dal legislatore come sostitutivo del previgente contratto di solidarietà espansiva, scarsamente utilizzato dalle aziende. Inizialmente ne sono state destinatarie solo le "grandi imprese" (organico superiore a 1.000 dipendenti). In occasione delle proroghe è stato rivisto il requisito dimensionale delle imprese beneficiarie, riducendolo fortemente rispetto alla previsione inziale fino a 50 dipendenti, come schematizzato nella Tabella 4.9, con maggiori oneri per la finanza pubblica per l'ampliamento della platea di potenziali beneficiari.

Tabella 4.9 - Il contratto di espansione

Periodo di validità	Riferimento normativo	Requisiti dimensionali di impresa
2019-2020	D.L. n. 34 del 2019	1000 lavoratori
1/1/2021-25/6/2021	L. n. 178 del 2020	500 lavoratori (250 limitatamente allo scivolo per i lavoratori più vicini all'età pensionabile)
26/6/2021-31/12/2021	L. n. 73 del 2021	100 dipendenti
2022-2023	L. n. 234 del 2021	50 dipendenti

Il contratto di espansione consentiva all'impresa di definire e regolare una serie di interventi di riorganizzazione, attraverso la sottoscrizione in sede governativa di un accordo che vedeva coinvolte le organizzazioni sindacali più rappresentative sul piano nazionale. Tali interventi dovevano essere intrapresi in un determinato lasso di tempo e nell'ambito di un piano industriale e potevano comprendere vari istituti: a) un programma di nuove assunzioni; b) un programma di riduzioni orarie o sospensione del personale dipendente con attuazione di progetti di formazione e riqualificazione professionale e accesso alla Cassa Integrazione Guadagni Straordinaria (CIGS) per un periodo massimo di 18 mesi, anche non continuativi (in deroga alla durata complessiva degli interventi di Cassa Integrazione Guadagni - CIG - nel quinquennio mobile); c) un piano di esodo incentivato per il personale a cinque anni dal raggiungimento della pensione (lavoratori cosiddetti pensionabili).

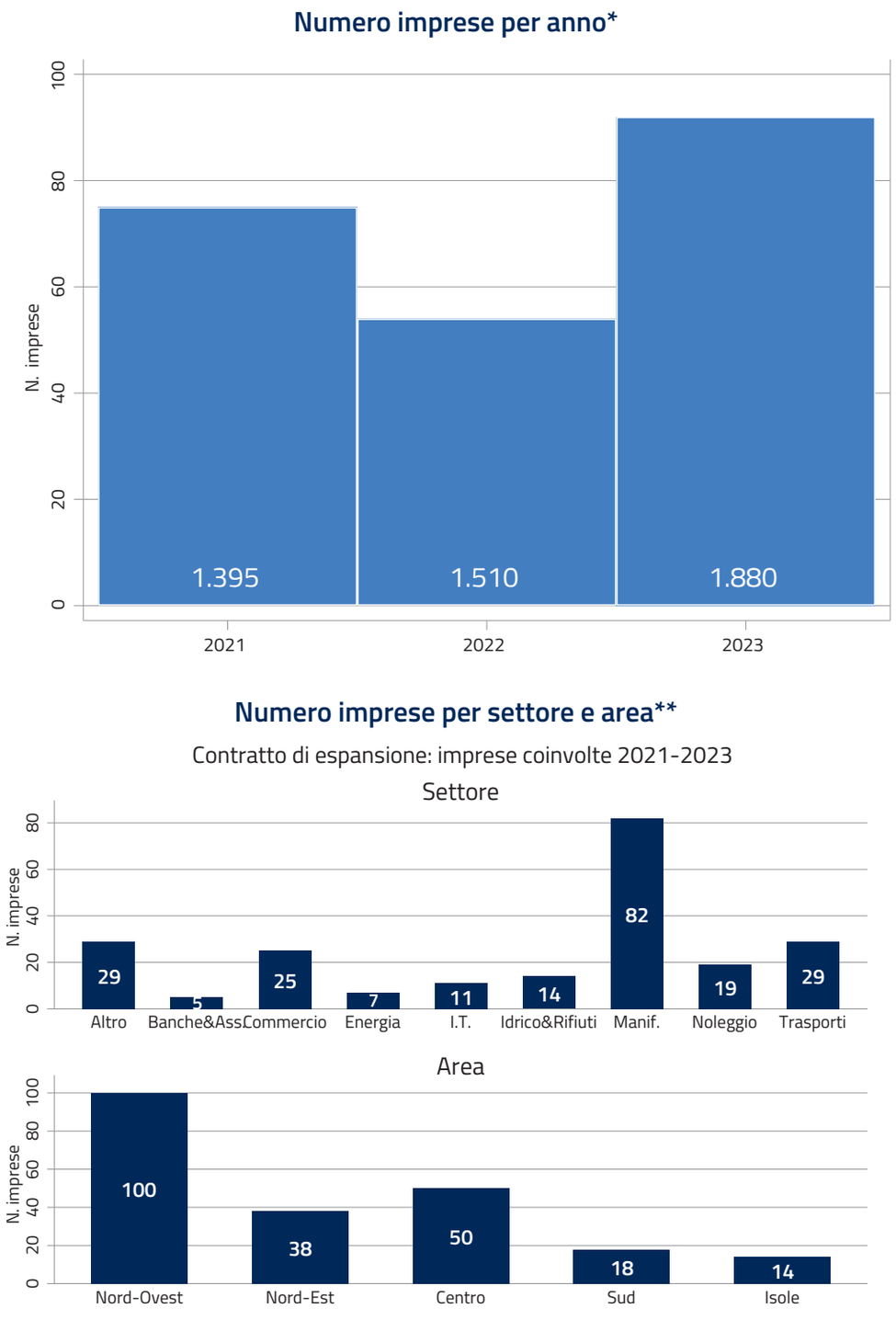
[3] Cfr. Circ. Min. lav. n. 16, 6 settembre 2019.

Per quanto riguarda quest'ultimo istituto, esso consentiva ai lavoratori non reimpiegabili, in conseguenza dello sviluppo tecnologico avviato, di accedere a procedure volontarie di uscita anticipata dall'azienda e di accompagnamento alla pensione di vecchiaia per il personale che si trovasse a non più di 60 mesi dalla maturazione dei requisiti minimi (un'età anagrafica non inferiore a 67 anni e un'anzianità contributiva minima pari a 20 anni), ovvero della pensione anticipata (conseguibile con almeno 42 anni e 10 mesi di contribuzione, per gli uomini, o 41 anni e 10 mesi, per le donne). Oltre alla risoluzione del rapporto di lavoro, questo istituto comportava il pagamento da parte del datore di lavoro di un'indennità mensile dal momento della cessazione del rapporto di lavoro e sino al raggiungimento del primo diritto alla pensione. L'indennità era pari al trattamento pensionistico lordo maturato dal lavoratore, ridotta di un importo equivalente al valore teorico della NASpI per un massimo di 24 mesi. I lavoratori coinvolti non beneficiavano della NASpI, ma la stessa rappresentava uno sconto riconosciuto al datore di lavoro sugli oneri dell'esodo con copertura sostenuta dall'INPS a carico della fiscalità generale. Inoltre, a partire dal 1° gennaio 2021, qualora il primo diritto a pensione fosse stato per la pensione anticipata, il datore di lavoro avrebbe dovuto versare anche i contributi previdenziali utili al conseguimento del diritto stesso, con esclusione del periodo già coperto dalla contribuzione figurativa connessa al trattamento di NASpI. Per le aziende con più di 1.000 dipendenti che si fossero impegnate ad assumere un lavoratore ogni tre in uscita, la legge di bilancio 2021 (legge n. 178 del 2020) ha previsto una estensione dello "sconto NASpI" per un periodo aggiuntivo di 12 mesi.

Come risulta evidente dal Grafico 4.16, tra il 2021 e il 2023[4], il contratto di espansione è stato attivato 221 volte, e specificatamente per 75, 54 e 92 imprese nel 2021, 2022 e 2023, rispettivamente. La dimensione media di queste imprese si aggirava tra i 1.400 e i 1.900 dipendenti. Il settore in cui ha trovato maggiore applicazione è stato quello manifatturiero, con 82 imprese coinvolte nell'arco dei tre anni, seguito dal settore dei trasporti (29 imprese) e dal commercio (25 imprese). A livello di aree geografiche, la maggior diffusione è nel Nord-Ovest (100 imprese), mentre marginale risulta il suo utilizzo nel meridione, probabilmente a causa della presenza di imprese di dimensioni più contenute. Nel triennio 2021-2023, il contratto di espansione ha consentito l'esodo a 6.174 lavoratori "pensionabili", a fronte di un totale di 10.037 domande, tra accolte, respinte o ancora giacenti (Grafico 4.17). Inoltre, come è evidente dal Grafico, mentre nel 2021 e 2022 il numero di prepensionamenti è stato di poco superiore ai 1.500 all'anno, il 2023 ha visto un forte incremento di domande, con oltre 3.000 richieste accolte al 31 dicembre. Sempre nel 2021 e 2022, 3 anticipi su 4 riguardavano lavoratori di sesso maschile, un rapporto sceso a 3 su 5 nel 2023. L'età media dei lavoratori coinvolti è pari a 60,6 anni. Il numero medio di mesi mancanti al raggiungimento dei requisiti per la pensione varia a seconda degli anni tra i 36,8 e i 39,5, vale a dire intorno ai 3 anni.

[4] Nel 2019 e 2020, il requisito dimensionale per la sottoscrizione di un contratto di espansione era di 1000 dipendenti. Le uniche imprese che vi hanno fatto ricorso nel biennio sono Tim (Accordo del 2 agosto 2019), Ericsson (Accordo del 25 novembre 2019 e Accordo del 30 dicembre 2020) e Bricocenter (Accordo del 3 novembre 2020). Nel 2021, la soglia è scesa a 500 dipendenti e a 250 addetti per l'accesso al solo scivolo pensionistico.

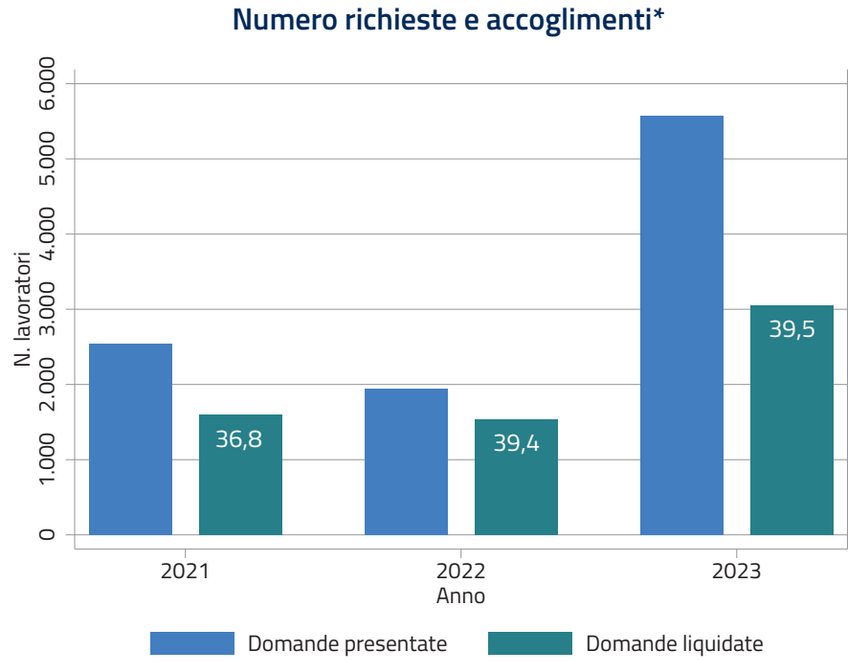
Grafico 4.16 - Contratto di espansione. Imprese coinvolte
(Periodo 2021-2023)

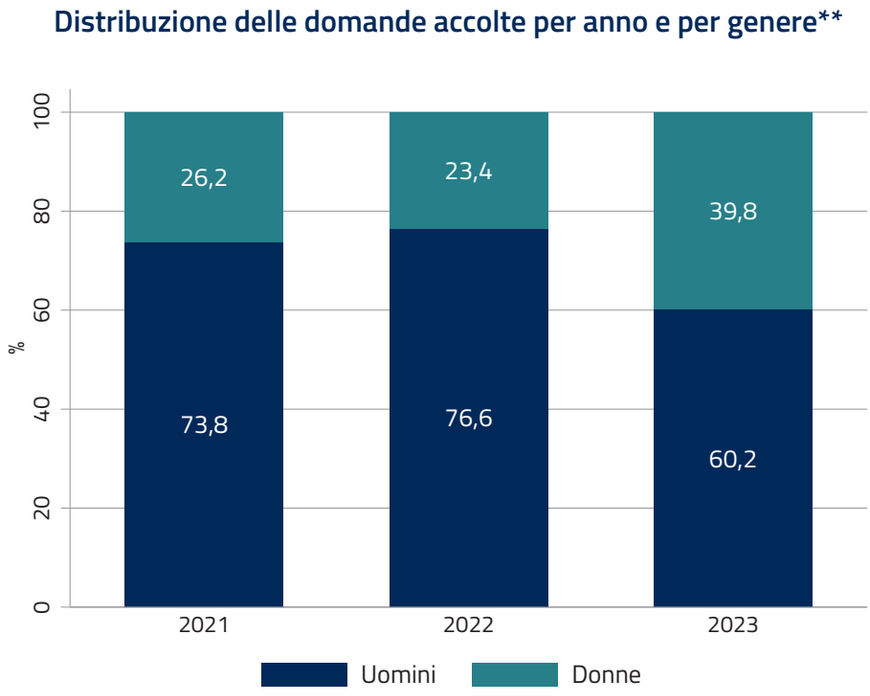


* *Il numero al centro delle barre indica la dimensione media delle imprese che hanno fatto ricorso ai contratti di espansione nell'anno a cui si riferisce la barra.*

** *Il numero al centro delle barre si riferisce al numero di imprese che hanno fatto ricorso al contratto di espansione nel triennio 2021-2023 e rientrano nel settore o area a cui si riferisce la barra.*

Grafico 4.17 - Contratto di espansione. Lavoratori "pensionabili" coinvolti
(Periodo 2021-2023)





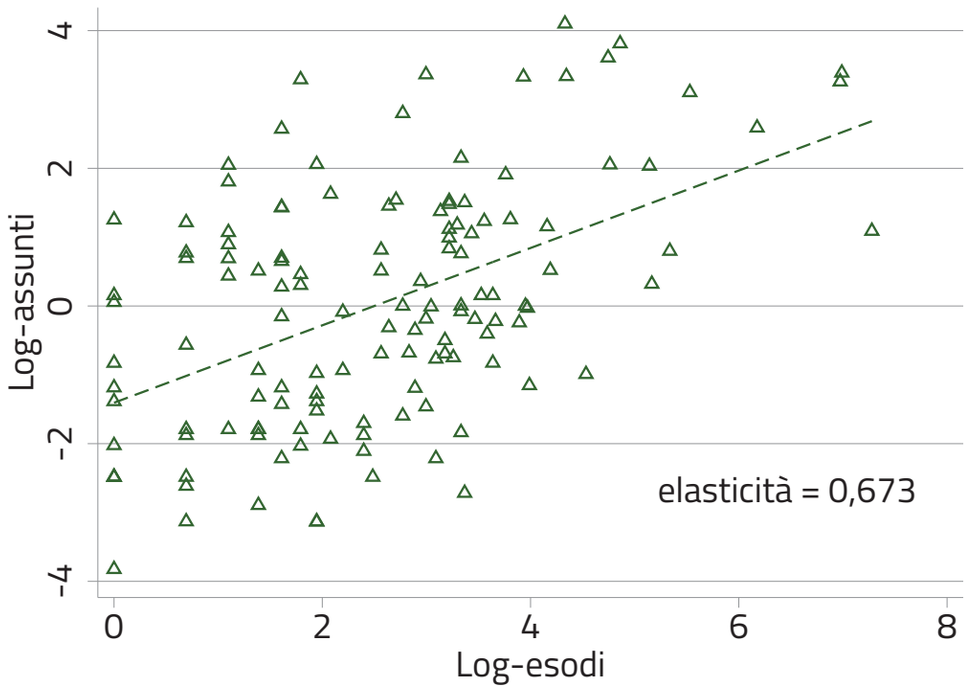
* *Il numero al centro delle barre indica la media di mesi al pensionamento.*
** *Il numero al centro delle barre indica la quota percentuale di domande accolte per genere.*

Il forte aumento nel numero delle domande registrato nel 2023 è riconducibile a disposizioni contenute nel cosiddetto decreto lavoro (art. 25, D.L. n. 48 del 2023) che ha introdotto la possibilità di una rimodulazione degli esodi pianificati in relazione ad accordi sottoscritti nel 2022. Nello specifico, il decreto ha previsto la possibilità di spostare al 2023 il prepensionamento di lavoratori coinvolti in accordi sottoscritti precedentemente. Inoltre, in sede di conversione del decreto, sono stati stanziati ulteriori 20 milioni di euro per il finanziamento di percorsi di prepensionamento attivati nel 2023 che, con la dotazione originaria, non avrebbero trovato capienza, tra cui l'estensione di 12 mesi dello sconto NASpI alle imprese con più di 1.000 addetti che si impegnassero ad assumere con contratti di lavoro subordinato a tempo indeterminato nella proporzione di 1 a 3 rispetto ai prepensionamenti.

Il rapporto tra nuove assunzioni e prepensionamenti legati ai contratti di espansione è 1:2

Il contratto di espansione è uno strumento fortemente voluto e sostenuto dai datori di lavoro, orientati anche verso iniziative di ricambio generazionale. Come emerge dal Grafico 4.18, la relazione tra gli esodi legati ai contratti di espansione e le nuove assunzioni è infatti positiva e dalla stima di un modello econometrico si ottiene un'elasticità delle assunzioni rispetto agli esodi pari a 0,673 nel corso dei tre anni. Questo significa l'assunzione in media di un nuovo lavoratore ogni 2 prepensionamenti attuati da imprese che hanno siglato contratti di espansione nel triennio 2021, 2022 e 2023.

Grafico 4.18 - Contratto di espansione: elasticità assunzioni-esodi*



* *Ciascun punto nel Grafico si riferisce ad una impresa che ha siglato uno o più contratti di espansione nel triennio 2021-2023. In ascissa sono riportati i residui di una regressione del logaritmo del totale degli esodi attuati dall'impresa in relazione a tali contratti su effetti fissi di anno per evitare il confondimento dovuto al ciclo economico. In ordinata sono riportati i residui di una regressione del logaritmo del totale degli assunti nel triennio da parte della stessa impresa su effetti fissi di anno per lo stesso motivo. L'elasticità è ottenuta regredendo i residui della prima regressione sui residui della seconda regressione.*

Nel complesso, la possibilità di ricorrere al prepensionamento mediante il contratto di espansione ha consentito sensibili margini di risparmio alle imprese durante i processi di riorganizzazione in presenza di risoluzioni anticipate di rapporti di lavoro con dipendenti cosiddetti pensionabili. Il venir meno di tale istituto nel 2024 induce le imprese a ricorrere a forme di scivolo pensionistico nate in risposta ad obiettivi diversi rispetto al contratto di espansione, più onerose per le imprese, quali la cosiddetta isopensione e, eventualmente, l'assegno straordinario dei Fondi di Solidarietà bilaterali.

L'isopensione, introdotta con la riforma Monti-Fornero[5], è un meccanismo di esodo anticipato per le imprese con oltre 15 dipendenti. Nel caso di eccedenza di personale, tali imprese possono stipulare un accordo con le organizzazioni sindacali maggiormente rappresentative a livello aziendale per incentivare l'uscita dei lavoratori a cui manchino non più di 7 anni al raggiungimento dei requisiti per la pensione di vecchiaia o anticipata[6]. Tale istituto pone in capo all'impresa l'obbligo di versare all'INPS gli importi necessari per erogare l'assegno di isopensione, il cui ammontare equivale alla prestazione pensionistica che spetterebbe al momento della risoluzione del rapporto per l'intero periodo necessario alla maturazione dei requisiti per il pensionamento, cui deve essere aggiunta la contribuzione figurativa correlata. Negli accordi di esodo di isopensione, tutti gli oneri sono carico dell'azienda, senza alcun finanziamento da parte dello Stato.

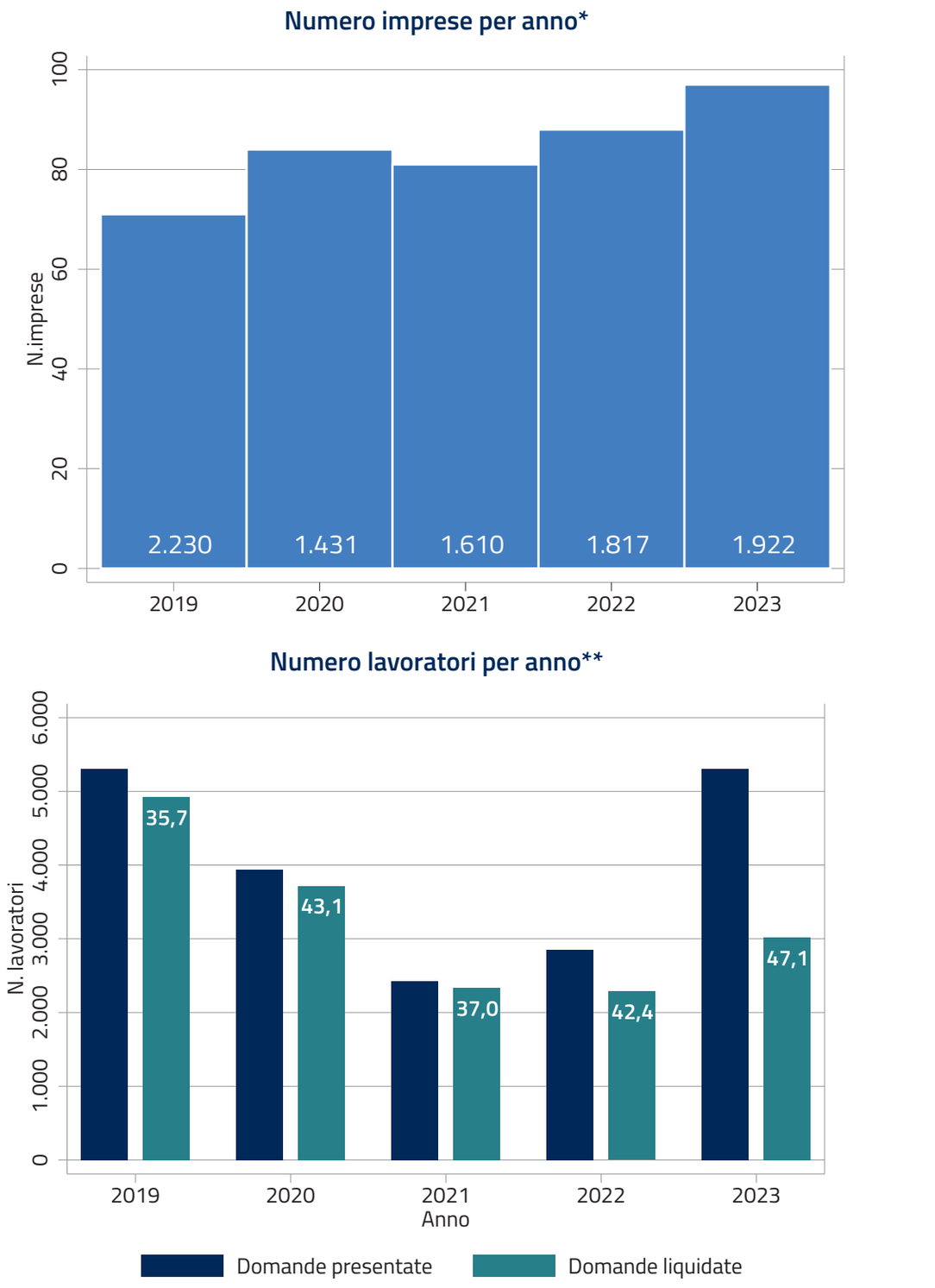
La crescita dei contributi sociali è da attribuire principalmente all'aumento dei redditi per unità di lavoro

Nel 2019, il primo anno per cui sono disponibili i dati (Grafico 4.19), gli accordi di isopensione hanno visto coinvolte 71 imprese e quasi 5.000 lavoratori con un numero di mesi al raggiungimento dei requisiti pensionistici pari a 35,7, in media, ovvero quasi 3 anni. Negli anni successivi, il numero di imprese che ha sottoscritto un accordo è cresciuto, ma il numero di lavoratori coinvolti è progressivamente diminuito fino al 2023, quando 5.300 lavoratori di 97 imprese hanno inoltrato domanda di isopensione. I settori in cui questi accordi hanno trovato la maggior diffusione sono quello manifatturiero (98 imprese aderenti ad accordi tra il 2014 e il 2023) e il settore energetico (116 imprese). Le aree di maggior diffusione sono il Nord-Ovest, con 183 imprese e il Centro, con 196 imprese aderenti.

[5] Articolo 4 della L. n. 92 del 2012.

[6] La previsione originaria prevedeva un tetto di 4 anni, esteso a 7 dal 1° gennaio 2018 al 31 dicembre 2026.

Grafico 4.19 - Isopensione. Imprese e lavoratori coinvolti
(Periodo 2019-2023)



* *Il numero al centro delle barre indica la dimensione media delle imprese.*
** *Il numero al centro delle barre indica la media di mesi mancanti al pensionamento.*

Anche l'assegno straordinario erogato dai Fondi di Solidarietà bilaterali[7] presuppone la conclusione di un accordo tra datore di lavoro e rappresentanze sindacali aziendali (o in mancanza territoriali) per l'attuazione dei processi di agevolazione all'esodo. Vi possono fare ricorso unicamente le imprese iscritte ai Fondi di Solidarietà bilaterali i cui atti istitutivi contemplino l'assegno straordinario tra le prestazioni erogabili (così è per i Fondi di Solidarietà del credito ordinario, del credito cooperativo, dei tributi erariali, di Poste Italiane, di Ferrovie dello Stato Italiane, delle imprese assicuratrici e società di assistenza, nonché di Trento, mentre gli altri Fondi istituiti non prevedono tale misura).

La prestazione è riservata ai lavoratori che raggiungano i requisiti per il pensionamento di vecchiaia o anticipato entro i 5 anni successivi alla risoluzione del rapporto di lavoro. L'indennità è erogata dall'INPS per conto dei fondi medesimi, ma è finanziata dai datori di lavoro aderenti al fondo mediante pagamento di una contribuzione cosiddetta straordinaria di ammontare pari agli assegni straordinari erogabili e contribuzione correlata, anche in questo caso senza alcun finanziamento da parte dello Stato.

4.4.2 L'APE sociale

La cosiddetta APE sociale consiste in una forma di anticipo pensionistico che si sostanzia in un sussidio economico concesso a domanda degli interessati ed è rivolto a specifiche categorie di lavoratori considerati meritevoli di una particolare tutela. Tale strumento, introdotto inizialmente nel 2017 e previsto sino al termine del 2018 (L. n. 223 del 2016), è stato più volte prorogato allargando la platea dei potenziali beneficiari, fino al 2024 quando con la legge di bilancio 2024 (L. n. 213 del 2023) sono stati inaspriti i requisiti d'accesso e i vincoli di incumulabilità e incompatibilità con altre prestazioni.

Possono fruirne i lavoratori (dipendenti, sia del settore pubblico che di quello privato, parasubordinati e autonomi, ad esclusione dei liberi professionisti iscritti ad ordini e collegi)[8] che si trovano in situazione di svantaggio, a condizione di avere raggiunto 63 anni e 5 mesi di età (soglia, quest'ultima, aumentata dalla legge di bilancio 2024[9] rispetto alla previgente di 63 anni) unitamente ad almeno 30 o 36 anni di contributi. Per le lavoratrici è prevista una riduzione dei requisiti contributivi pari a 12 mesi per ciascun figlio nel limite massimo di 2 anni.

I profili di tutela interessati sono i seguenti:

a) disoccupati, con almeno 30 anni di contribuzione, a seguito di cessazione del rapporto di lavoro per licenziamento, dimissioni per giusta causa o risoluzione consensuale nell'ambito della procedura di conciliazione obbligatoria (ex art. 7, L. n. 604 del 1966)[10];

---

7 Articoli 26, comma 9, lett. b) e 27, comma 5, lett. f), D.Lgs. n. 148 del 2015.

8 Si tratta di lavoratori iscritti all'AGO, ai fondi esclusivi o sostitutivi dell'AGP, alle gestioni speciali dei lavoratori autonomi e alla Gestione Separata dell'INPS.

9 Articolo 1, commi 136-137, L. n. 213 del 2023.

10 Dal 1° gennaio 2018 sono inclusi anche i lavoratori la cui disoccupazione sia conseguenza della scadenza di un contratto a termine a condizione che, nei tre anni precedenti la cessazione del rapporto, abbiano avuto periodi di lavoro dipendente per almeno 18 mesi.

b) caregiver, con almeno 30 anni di contribuzione, che al momento della richiesta assistono da almeno sei mesi il coniuge, la persona in unione civile o un parente di primo grado convivente con handicap grave (art. 3, c. 3, L. n. 104 del 1992)[11];

c) invalidi civili, con almeno 30 anni di contribuzione, riconosciuti invalidi civili di grado almeno pari al 74 per cento;

d) lavoratori, con almeno 36 anni di contribuzione[12], che al momento della richiesta abbiano svolto una o più delle professioni classificate come gravose (cosiddetti lavori gravosi)[13] per almeno sei anni negli ultimi sette oppure per almeno sette anni negli ultimi dieci.

L'APE sociale consiste in un assegno di accompagnamento alla pensione di vecchiaia, interamente a carico dell'INPS, erogato per 12 mesi all'anno, corrisposto in quote mensili e il cui ammontare è pari all'importo della rata mensile della pensione calcolata al momento dell'accesso alla prestazione, con un tetto massimo mensile di 1.500 euro lordi, fissato al momento dell'istituzione della prestazione e non rivalutabile annualmente. Il sussidio non è compatibile con i trattamenti di sostegno al reddito connessi allo stato di disoccupazione involontaria (per esempio la NASpI) né con l'indennizzo per la cessazione definitiva dell'attività commerciale. Non può neppure essere concesso a coloro che sono già titolari di una pensione diretta (mentre è cumulabile con eventuali trattamenti ai superstiti e con le prestazioni di invalidità civile). D'altro canto, fino al 2023, la cumulabilità era consentita con redditi da lavoro dipendente o parasubordinato nei limiti di 8.000 euro annui e di 4.800 euro nel caso di lavoro autonomo. A partire dal 2024, per le nuove richieste, la cumulabilità è stata esclusa per i redditi da lavoro dipendente di qualunque importo, ma continua ad essere consentita per redditi occasionali da lavoro autonomo, entro il limite di 5.000 euro lordi annui.

Tra il 2017 e il 2023 le domande di APE sociale sono state in media pari a 16.000 all'anno

Analizzando i dati a disposizione (Grafico 4.20) emerge che i richiedenti di APE sociale hanno sfiorato quota 39.000 nel primo anno di applicazione, con un numero medio di domande liquidate pari a 16.000 all'anno tra il 2017 e il 2023. I tassi di respingimento delle domande non sono trascurabili, ma sono scesi dal 50% medio del primo biennio al 22% del 2022, un valore comunque piuttosto elevato[14]. Il Grafico riporta anche la durata media della prestazione, che ovviamente dipende dall'età a cui viene riconosciuto il beneficio, e l'onere medio del trattamento, che è legato non solo alla durata media della prestazione, ma anche alla retribuzione percepita. La durata media varia negli anni, tra i 38 e i 42 mesi. L'onere mensile pro-capite varia tra i 1.000 e i 1.100 euro in media.

Le domande nel complesso sono distribuite in modo geograficamente omogeneo, con una leggera preminenza del meridione con il 31% dei beneficiari residenti al Sud.

---

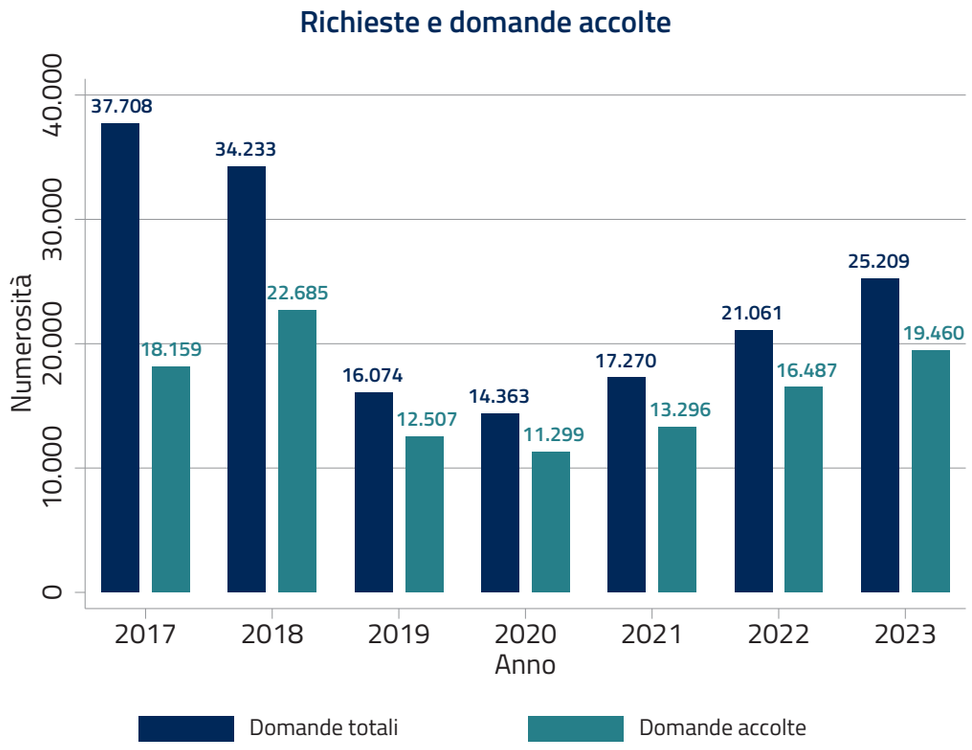
[11] Dal 1° gennaio 2018 sono inclusi anche i soggetti che assistono un parente o un affine di secondo grado convivente qualora i genitori o il coniuge della persona con handicap in situazione di gravità abbiano compiuto i settanta anni di età oppure siano anch'essi affetti da patologie invalidanti o siano deceduti o mancanti.

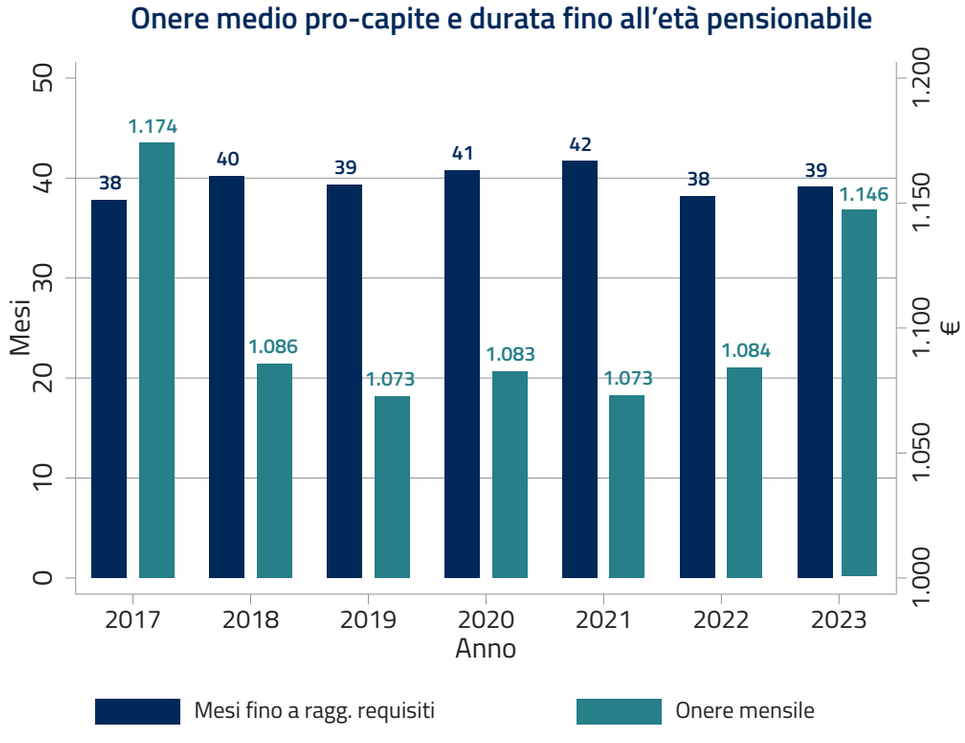
[12] Dal 1° gennaio 2022, per gli operai edili, per i ceramisti e per i conduttori di impianti per la formatura di articoli in ceramica e terracotta, il requisito dell'anzianità contributiva è ridotto a 32 anni.

[13] La categoria dei lavori gravosi è stata introdotta inizialmente dalla legge finanziaria del 2017. La prima lista stilata era formata da 11 attività, salite a 15 nel 2018, e ulteriormente allargata con la L. n. 234 del 2021, consentendo a più lavoratori di accedere allo strumento.

[14] Ai fini dell'analisi si è considerata una sola domanda per pensionando.

Grafico 4.20 - APE sociale: numero delle domande, onere e durata della prestazione



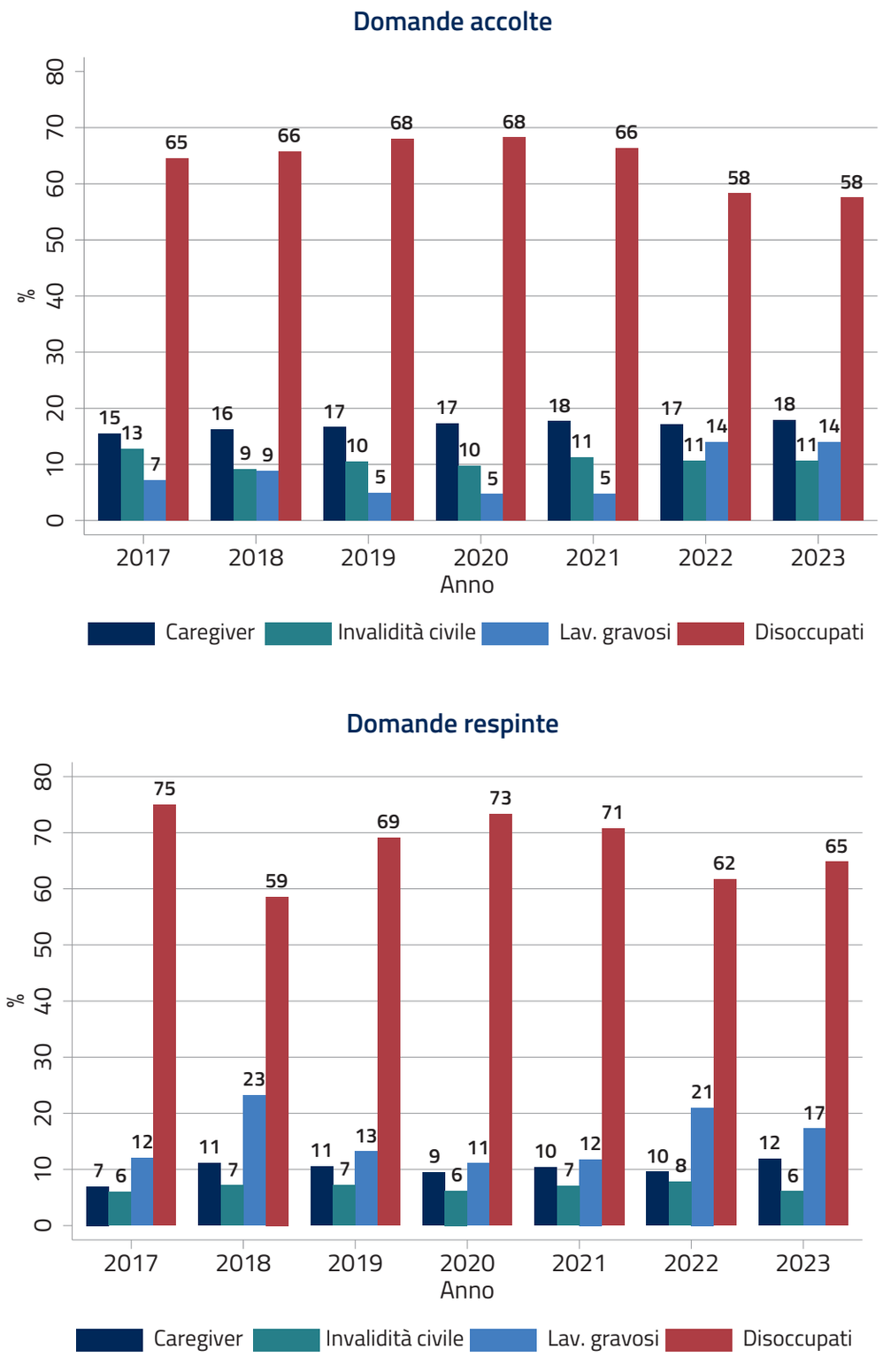


Il Grafico 4.21 mostra la distribuzione delle domande per categoria tutelata. Per quanto riguarda le domande accolte, la categoria preponderante è quella per disoccupazione, che assorbe intorno al 64% delle domande, seguita dai caregiver, il 17% circa, dai richiedenti per invalidità civile (11%) e dai lavoratori in mansioni gravose (8%). Quest'ultima categoria è lievemente cresciuta negli anni, per effetto dell'aumento delle tipologie di soggetti assistiti nel 2018 e poi, ulteriormente, dopo il COVID-19. La categoria per cui si registra la variazione più significativa nel tempo è però quella per mansioni gravose che nel 2022 e 2023 ha assorbito il 14% delle domande, il doppio rispetto al 2017, in conseguenza dell'allargamento della lista dei lavori gravosi. Infine, le domande da parte di lavoratori invalidi hanno fluttuato intorno al 10%.

La categoria preponderante di percettori di APE sociale è quella per disoccupazione (64%)

Per quanto riguarda le domande respinte, si nota una diminuizione negli anni, ma il loro numero resta comunque significativo. La categoria più consistente è sempre quella delle domande di APE per disoccupazione, con respingimenti intorno al 30%, seguita dalle domande per attività gravose, con respingimenti variabili tra l'11 ed il 23% delle domande, variabilità in parte dovuta a difficoltà amministrative a verificare i requisiti e ad attestarli da parte dei lavoratori.

Grafico 4.21 - APE sociale per tipologia



L'APE sociale, consentendo un anticipo dell'uscita dal mercato del lavoro a determinate categorie di lavoratori, sembrerebbe svolgere il ruolo di ammortizzatore di situazioni di difficoltà personale, familiare o lavorativa. Dall'incrocio con gli archivi INPS dei dati relativi alle circa 100.000 domande respinte negli anni 2017-2021 è stato possibile ricostruire gli esiti occupazionali dei richiedenti nel breve (1-2 anni) e anche medio periodo (3-5 anni), a seconda dell'anno di respingimento della domanda che determina gli anni di copertura negli archivi[15].

Per ogni anno di presentazione della domanda di APE sociale, il Grafico 4.22 riporta le traiettorie di destinazione in termini di probabilità[16] di pensionamento (P), lavoro[17] (L), percezione di Reddito di Cittadinanza (RdC) e "scomparsa" dagli archivi INPS (NA).

Per le domande di APE inoltrate nel 2017 e nel 2018 e successivamente respinte, i richiedenti sono osservabili rispettivamente per 5 e 4 anni. Già ad un anno dalla domanda, quasi il 60% è osservato in pensione, di vecchiaia o anticipata, a prescindere dalla categoria, percentuale che sale negli anni fino a raggiungere la quasi totalità nel 2022 per le categorie di Caregiver, Gravosi e Disoccupati. Per la categoria Invalidi Civili, i pensionati si mantengono attorno all'80%, e rimane assai consistente la percentuale di soggetti non osservati in alcun archivio (attorno al 20%). Dei lavoratori "Gravosi", risulta attivo il primo anno dopo il respingimento circa il 20% dei richiedenti, una percentuale che gradatamente diminuisce. È tra i respinti che hanno fatto domanda di APE per invalidità civile e disoccupazione che si rileva la quota più consistente di percettori di Reddito di Cittadinanza (intorno al 6% del totale delle respinte).

È interessante osservare che la probabilità di pensionamento tra le domande respinte inoltrate nel 2019 e nel 2020 è significativamente inferiore rispetto a quelle del 2017 e 2018, mentre, e specularmente, è significativamente più alta la quota di soggetti che non compaiono in nessuno degli archivi INPS.

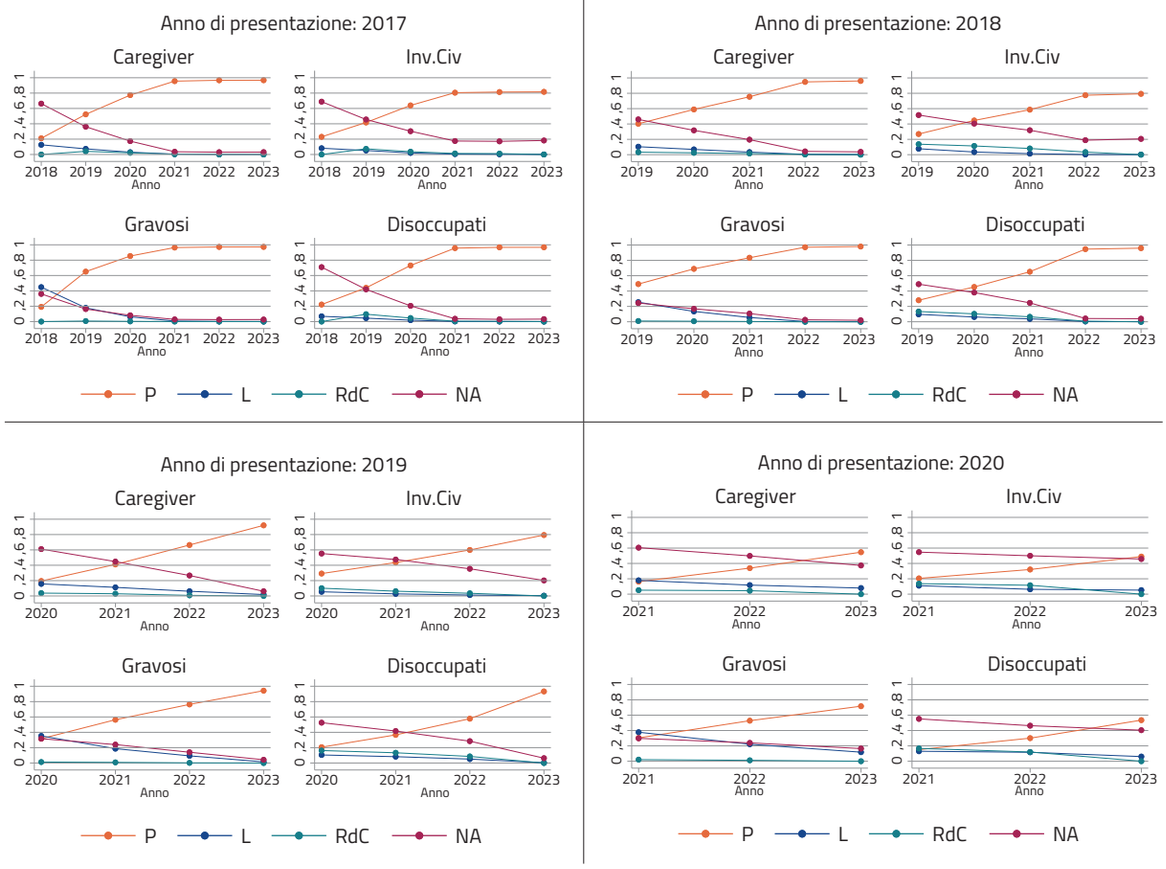
---

15 Le probabilità sono stimate sulla base di modelli logistici multinomiali per anno di presentazione della domanda, dal 2017 fino al 2020, per non avere effetti di confondimento nell'identificazione degli effetti fissi di anno.

16 Nella regressione *multinomial logit* si tiene conto di età, genere e anno; sono esclusi dall'analisi i deceduti (circa il 5%) e sono considerati gli esiti a partire dall'anno successivo a quello della domanda di APE.

17 Un soggetto ricade nella casistica lavoro (L) se risulta presente negli archivi INPS che rilevano i rapporti di lavoro del settore privato extra-agricolo.

Grafico 4.22 - Domande respinte di APE sociale: traiettorie di lavoro e pensionamento
(probabilità predette)



Le domande di APE provengono da soggetti relativamente fragili (la quota di richiedenti non rintracciabili negli archivi INPS, oltre che il ricorso allo strumento del Reddito di Cittadinanza per alcuni di essi, come si è visto, ne è riprova), ma piuttosto diversi tra di loro a seconda della categoria della loro domanda. La scelta di anticipare il pensionamento attraverso questo istituto, dunque, può essere dovuta a ragioni diverse, ma rimane comunque riconducibile ad una valutazione del *trade-off* tra trattamento pensionistico e disutilità del lavoro. È plausibile, quindi, che vi sia eterogeneità nelle aspettative relative all'importo pensionistico.

Dal raffronto delle pensioni percepite da coloro che sono transitati per l'APE e coloro la cui domanda è stata respinta, possiamo esplorare la convenienza economica ex-post di questo strumento che ha consentito ai beneficiari di APE di uscire anticipatamente dal mercato del lavoro, interrompendo la contribuzione pensionistica. Il confronto con le pensioni di coloro la cui domanda è stata respinta, soggetti anch'essi presumibilmente fragili e per questo con minori possibilità di restare nel mercato del lavoro, consente di valutare in che misura l'uscita anticipata attraverso l'APE incida negativamente sulla rendita pensionistica. Allo scopo di esplorare questo aspetto, sono stati individuati gli importi pensionistici dei richiedenti l'APE sociale, beneficiari e respinti, nell'ultimo anno disponibile, il 2022, quando la quasi totalità dei richiedenti del 2017 è in pensione ed è in pensione anche una

quota consistente, seppur inferiore, dei richiedenti negli anni successivi. Sono state quindi confrontate le pensioni di un campione di soggetti le cui domande erano state accolte con le pensoni di un campione di soggetti "molto simili"[18] le cui domande sono state respinte per verificare l'impatto del respingimento della domanda sul trattamento pensionistico attraverso un allungamento della carriera. Un'analisi di regressione[19] suggerisce che le pensioni dei beneficiari di APE[20] non sono significativamente diverse dalle pensioni di coloro la cui domanda è stata respinta. La differenza più elevata, ma comunque esigua (-1%), è stata riscontrata per la categoria "Disoccupati".

Questi risultati, ancora preliminari, non sembrano indicare differenze in termini di trattamento pensionistico e possono essere collegati al fatto che i richiedenti l'anticipo sono soggetti fragili, con una disutilità al lavoro elevata per cui il respingimento della domanda non porta ad aumenti significativi dell'offerta di lavoro. È coerente con questa lettura l'evidenza, contenuta ma significativa, emersa per i richiedenti della categoria Disoccupati, che sono probabilmente la categoria con una minore disutilità al lavoro rispetto alle altre. L'analisi suggerisce infatti che i Disoccupati con domanda di APE respinta aumentano seppur marginalmente l'offerta di lavoro con un conseguente (seppur minimo) vantaggio in termini di pensione rispetto ai Disoccupati che hanno beneficiato di APE.

---

[18] Un confronto diretto delle pensioni dei beneficiari di APE con le pensioni di coloro le cui domande sono state respinte potrebbe portare a conclusioni non corrette a causa di differenze sistematiche nelle caratteristiche dei soggetti dei due gruppi, che potrebbero essere in condizioni di fragilità strutturalmente diverse. Per questa ragione, si è fatto ricorso ad una tecnica econometrica definita "*caliper-matching*", che "appaia" domande accolte e respinte sulla base di una serie di caratteristiche individuali dei richiedenti, tra cui l'anno di presentazione della domanda di APE sociale, il genere, l'età, l'anzianità contributiva al momento della richiesta dell'APE, il numero di settimane eventualmente lavorate nel settore privato al momento della richiesta dell'APE, la media del salario settimanale negli ultimi 5 anni prima della domanda e l'area geografica. In questo modo, nell'ipotesi che le caratteristiche non osservabili siano correlate a quelle osservabili, sono stati costruiti due gruppi statisticamente "bilanciati".

[19] Dopo aver selezionato il campione di individui "simili" in cui ad un soggetto è stata accettata la domanda di APE e all'altro è stata respinta, sono state effettuate quattro regressioni (una per categoria di APE) del logaritmo dell'importo pensionistico su una variabile pari ad uno (zero) se la domanda di APE è stata accolta (respinta), tenendo conto del numero di eventuali settimane lavorate nel settore privato extra-agricolo tra l'inoltro della domanda di APE e il pensionamento.

[20] Sono stati considerati gli importi pensionistici dell'ultimo anno disponibile, il 2022, allo scopo di osservare nell'ultimo istante di tempo possibile i pensionati con domanda accolta e respinta di APE sociale nel quinquennio 2017-2021.

BOX 1

L'indennizzo per i commercianti che cessano l'attività*

L'indennizzo per la cessazione dell'attività commerciale è un istituto di accompagnamento alla pensione di vecchiaia riservato ad alcune categorie di iscritti alla Gestione Commercianti che cessano l'attività e possono far valere determinati requisiti.

Nello specifico, i commercianti che chiudono definitivamente la propria attività e riconsegnano la licenza hanno diritto ad una "rendita" pari al trattamento minimo di pensione (598,61 euro lordi al mese nel 2024), sino all'accesso alla pensione di vecchiaia. La misura, introdotta nel 1996 in via temporanea, è stata più volte rinnovata sino ad essere resa permanente con la legge di bilancio per il 2019 (Tabella b 1.1). La prestazione è a carico della Gestione speciale dei lavoratori commercianti. Per far fronte ai suoi costi crescenti, a partire dal 2022 (legge n. 178 del 2021), il contributo per il finanziamento della prestazione per gli iscritti alla Gestione è stato aumentato allo 0,48% (dal precedente 0,09%).

Tabella b 1.1 - L'indennizzo per i commercianti che cessano l'attività

Riferimento normativo	Periodo di maturazione requisiti	Requisiti richiesti
D. Lgs. n. 207 del 1996	1996-1998	a) Cessazione definitiva dell'attività commerciale b) Riconsegna della licenza c) Cancellazione dal Registro delle Imprese
L. n. 448 del 2001	2002-2004	
L. n. 311 del 2004	2005-2007	
L. n. 2 del 2009	2009-2011	
L. n. 147 del 2013	2009-2016	
L. n.145 del 2018	2019-	
L. n.128 del 2019[21]	2017-2018	

Oltre ai requisiti indicati nella terza colonna della Tabella, che si devono possedere nel periodo indicato, al momento della domanda, il richiedente deve avere almeno 62 anni d'età se uomo, 57 anni se donna e 5 anni di iscrizione nella Gestione Commercianti. La soglia anagrafica è stata fissata in sede di prima introduzione dello strumento quando l'età d'accesso alla pensione di vecchiaia era, in via generale, 65 anni per gli uomini e 60 per le donne, e non è stata rivista successivamente alla luce dell'aumento dell'età di pensionamento. Ne consegue che oggi la durata di erogazione dell'indennizzo arriva fino a 10 anni per le femmine e fino a 5 anni per i maschi.

[21] La legge colma il vuoto intercorso tra la scadenza del periodo di maturazione dei requisiti previsto dalla legge n. 147 del 2013 e l'inizio del periodo previsto dalla legge n.145 del 2018, per cui anche coloro che avessero maturato i requisiti nel 2017 e 2018 possono fare domanda di indennizzo.

La misura è incompatibile con lo svolgimento di qualsiasi attività di lavoro autonomo o subordinato. È invece compatibile con altri trattamenti pensionistici di cui il richiedente può essere titolare, sia diretti sia indiretti come ad esempio la pensione anticipata, o la pensione di inabilità. Nell'ipotesi in cui percepisca la pensione anticipata o maturi il diritto in corso di godimento dell'indennizzo, il beneficiario potrà accedere alla suddetta prestazione pensionistica e continuare ad usufruire dell'indennizzo fino al mese di compimento dell'età pensionabile.

Al fine di fornire una rappresentazione della rilevanza della prestazione in esame, si riporta nella Tabella b 1.2 la distribuzione per sesso dei beneficiari dell'indennizzo vigenti al 1° gennaio degli ultimi 5 anni. In tale periodo, le femmine hanno ricevuto 3 su 4 indennizzi erogati e, sebbene il numero complessivo dei beneficiari resti contenuto (pari a poco più del 2% degli iscritti alla Gestione Commenrcianti con età compresa tra i 55 e i 64 anni), nel quinquennio vi è stato un aumento intorno al 30%.

Tabella b 1.2 - I percettori di indennizzo per cessazione dell'attività commerciale vigenti* al 1° gennaio dell'anno

Anno	Maschi	Femmine	Complesso	Importo mensile (pensione minima)
2020	2.277	7.395	9.672	515,58
2021	2.353	8.189	10.542	515,58
2022	2.947	9.510	12.457	525,38
2023	3.044	9.336	12.380	567,94
2024	3.114	9.462	12.576	598,61

** I numeri riportati nella tabella non sono relativi alla totalità delle domande accolte bensì alle domande vigenti al 1° gennaio.*

Per quanto riguarda l'importo, l'indennizzo è pari al trattamento minimo di pensione, una somma non esigua se confrontata con le pensioni di vecchiaia dei commercianti. La Tabella b 1.3 riporta la mediana dell'importo mensile (al 2023) dei trattamenti liquidati nel triennio 2021-2023 per classe di anzianità contributiva. Il 32% dei commercianti si pensiona con meno di 26 anni di contributi e il valore mediano dei loro trattamenti di vecchiaia nel 2023 è di 564 euro. Ne consegue che la metà di loro percepisce una pensione di importo inferiore all'indennizzo per cessazione di attività commerciale, liquidato nel 2023.

La metà dei commercianti in pensione percepisce una pensione di importo inferiore all'indennizzo per cessazione di attività commerciale

Tabella b 1.3 - Le pensioni di vecchiaia dei commercianti: importo mensile (mediana; 2023)*

Anni di contribuzione	Importo mensile (mediana)	Freq. della classe di anzianità contributiva
Fino a 20	488	10%
21-25	570	22%
26-30	740	19%
31-35	923	22%
Più di 35	1.171	27%
TOTALE	**804****	**100%**
Numero di pensionati	65.012	-
Quota di femmine	48%	-

* *Importi percepiti nel 2023 corrispondenti a pensioni di vecchiaia (comprensivi di eventuali integrazioni al minimo) liquidate dal 2021 al 2023.*
** *L'importo medio è pari a 964 euro. Fonte: Casellario delle pensioni 2023.*

* Con il contributo di Massimo Borzellino, Graziella Rambaldi, Domenica Brusciano e Susanna Thomas

4.5 L'OCCUPABILITÀ DEI LAVORATORI ANZIANI

Nel 2023, la quota di lavoratori dipendenti del settore privato extra-agricolo con più di 55 anni ha superato il 16% del totale, con una crescita di 12 punti percentuali rispetto al 2003 (Tabella 4.10). Il fenomeno ha riguardato le imprese di tutte le dimensioni ed è una conseguenza diretta del progressivo invecchiamento della popolazione e dell'innalzamento dell'età d'accesso alla pensione di vecchiaia. L'invecchiamento della forza lavoro ha implicazioni socioeconomiche e per la sostenibilità del sistema previdenziale italiano, ma rileva anche in relazione all'andamento del mercato del lavoro. I lavoratori con più di 55 anni presentano, infatti, un elevato rischio di espulsione dal mercato del lavoro a causa delle dinamiche del sistema occupazionale che tendono a rendere rapidamente obsolete le competenze professionali.

Tabella 4.10 - I lavoratori dipendenti ultra-55enni: quota sul totale dei dipendenti* per anno e classe dimensionale di impresa

Anno	Classe dimensionale di impresa (numero di dipendenti)					
	1-4	5-9	10-24	25-49	50+	TOTALE
2003	0,04	0,04	0,04	0,04	0,04	**0,04**
2008	0,03	0,02	0,02	0,02	0,02	**0,03**
2013	0,07	0,07	0,08	0,09	0,09	**0,07**
2018	0,11	0,10	0,11	0,12	0,12	**0,11**
2023	0,16	0,15	0,15	0,15	0,16	**0,16**
Media	0,08	0,08	0,08	0,09	0,09	**0,08**
Frequenza della classe dimensionale sul totale delle imprese	69%	16%	10%	3%	2%	**100%**

* *Dal computo sono stati esclusi i lavoratori con meno di 20 anni e più di 65 e i lavoratori intermittenti e somministrati.*

Per analizzare l'occupabilità dei lavoratori più anziani, è stato individuato un campione di lavoratori dipendenti a tempo pieno, con contratto a tempo indeterminato, impiegati da almeno un anno presso la stessa impresa[22], soggetti a procedure di licenziamento collettivo o per giustificato motivo oggettivo che, tra il 2012 e il 2017, abbiano portato ad una riduzione di almeno il 30% della forza lavoro dell'impresa in cui erano impiegati. Si tratta, quindi, di lavoratori licenziati per cause indipendenti dalla loro volontà o responsabilità che abbiamo poi seguito fino al 2022, confrontando le carriere di chi al momento del licenziamento aveva più di 57 anni (fino a 65) con le carriere di lavoratori relativamente più giovani, con un'età compresa tra i 51 e i 57 anni[23], distinguendo tra coloro che dopo il licenziamento risultavano attivi (dipendenti o autonomi), percettori di indennità di disoccupazione e pensionati. Il campione include oltre 23.000 imprese e 151.000 lavoratori (Tabella 4.11).

[22] L'obiettivo di queste restrizioni è quello di selezionare lavoratori attaccati all'impresa e al mercato del lavoro per i quali è ragionevole escludere un distacco volontario dall'impresa e ipotizzare la volontà di trovare un nuovo impiego dopo il licenziamento.

[23] L'idea alla base della distinzione in questi due gruppi è quella di avere lavoratori sufficientemente simili che si trovano improvvisamente senza lavoro, approccio seguito diffusamente dalla letteratura economica per studiare le conseguenze della perdita del lavoro e la facilità di ritrovare un impiego. Si tratta infatti di lavoratori generalmente all'apice della loro carriera che differiscono per età anagrafica e quindi distanza dal conseguimento dei requisiti per la pensione.

Tabella 4.11 - Licenziamenti collettivi		
Anno	**N. imprese**	**N. lavoratori licenziati**
2012	5.373*	34.080
2013	4.039	25.837
2014	3.518	32.082
2015	3.881	22.462
2016	3.608	21.868
2017	2.756	14.742
TOTALE	**23.175**	**151.071**

* *Nel 2012 e 2013 il numero di imprese che ha effettuato licenziamenti di massa e il numero di lavoratori coinvolti è particolarmente elevato a causa della recessione attraversata dall'Italia il cui PIL cresce a tassi negativi sia nel 2012 che nel 2013.*

L'obiettività e generalità della procedura di licenziamento è confermata dal fatto che la composizione del complesso dei licenziati è del tutto simile a quella della forza lavoro delle imprese di origine, per cui l'età media è poco sopra ai 43 anni, 1 lavoratore su 4 è donna, la quota di lavoratori con età 51-57 anni è del 15% e la quota di lavoratori con più di 57 anni è dell'8%.

A 5 anni dal licenziamento, tra i lavoratori con più di 57 anni d'età il 59% è in pensione, il 19 % è attivo e il 18% sparisce dagli archivi INPS

Dall'incrocio dei dati sui licenziamenti con gli Estratti conto contributivi, che registrano la contribuzione da lavoro e figurativa di tutti i lavoratori, e il Casellario delle pensioni abbiamo potuto ricostruire le loro carriere a distanza di uno, tre e cinque anni dal licenziamento. La longitudinalità dei dati consente di determinare le transizioni da una condizione all'altra ed eventuali periodi in cui il soggetto non è attivo nel mercato del lavoro formale, né percepisce indennità. Le differenze tra i lavoratori che al momento del licenziamento avevano più di 57 anni e quelli che avevano 51-57 anni sono evidenti (Tabella 4.12). Il 42% di questi ultimi trova un'occupazione immediatamente o subito dopo un periodo di NASpI e, a 5 anni dall'esodo, 1 esodato su 2 è attivo. Tra chi ha più di 57 anni al momento del licenziamento solo il 16% trova un lavoro immediatamente dopo l'esodo o dopo un periodo di NASpI. Dopo 5 anni, meno del 20% è attivo; d'altra parte quasi il 59% è in pensione, contro il 17% dei più giovani (Tabella 4.14).

Tabella 4.12 - Traiettorie di carriera più frequenti a 1, 3 e 5 anni dal licenziamento

51-57enni (%)		>57enni (%)	
L	21,4	DP	35,7
DL	20,4	DN	11,9
DN	19,5	L	8,5
DP	13,2	DL	7,5
D	3,5	P	5,9
DLD	2,7	DNP	5,8
N	2,7	LP	4,6
Altro	16,6	Altro	20,1
TOTALE	**100,0**	**TOTALE**	**100,0**

Nota: L = attivo, come dipendente o autonomo; D = percettore di NASpI, CIG o altro sussidio di disoccupazione; P = percettore di pensione; N = non presente in archivio. Quando è riportato un unico stato significa che non ci sono stati avvicendamenti; per es., L significa che il lavoratore era occupato nel primo anno dopo l'esodo, dopo 3 anni e dopo 5 anni. Quando gli stati sono due, per esempio DL, significa che il lavoratore ha attraversato un periodo di disoccupazione dopo il licenziamento, ma poi ha trovato lavoro e dopo 5 anni era ancora occupato.

La Tabella 4.13 mostra le differenze di genere, che sono significative soprattutto nella fascia 51-57 anni. Tra le licenziate di questa età, una su tre trova un'occupazione immediatamente o subito dopo un periodo di NASpI e a 5 anni dall'esodo solo il 36% è attiva contro il 51% dei maschi della stessa età. D'altra parte, il 25% risulta in pensione contro il 14% dei coetanei [24]. Tra i licenziati con più di 57 anni, le differenze di genere sono più contenute, anche se la propensione al pensionamento delle donne continua ad essere maggiore rispetto agli uomini tra cui, invece, continuano ad essere più diffusi gli attivi. Delle donne con più di 57 anni, la metà va in pensione subito dopo il licenziamento o dopo un periodo di NASpI contro il 40% degli uomini (Tabella 4.13; righe DP e P) e a 5 anni dal licenziamento è in pensione il 58% degli uomini e delle donne. Per contro, a 5 anni, le donne attive sono il 17% rispetto al 20% degli uomini (Tabella 4.14).

Tabella 4.13 - Traiettorie di carriera più frequenti a 1, 3 e 5 anni dal licenziamento, per genere

51-57enni (%)				>57enni (%)			
Femmine		Maschi		Femmine		Maschi	
DN	22,9	L	22,7	DP	41,3	DP	34,8
DP	21,4	DL	21,7	DN	14,8	DN	11,4
L	16,7	DN	18,5	P	9,6	L	8,7
DL	16,3	DP	10,9	L	7,0	DL	8,0

[24] Le percentuali di occupati e pensionati a 5 anni includono soggetti con traiettorie che ricadono nella categoria Altro.

51-57enni (%)				>57enni (%)			
Femmine		Maschi		Femmine		Maschi	
DDD	3,5	DDD	3,4	DL	4.,8	DNP	6,1
N	2,1	DLD	2,9	LP	4,8	P	5,3
DLD	2,0	N	2,9	DNP	4,1	LP	4,6
Altro	15,2	Altro	17,0	Altro	13,7	Altro	21,2
TOTALE	**100,00**	**TOTALE**	**100,00**	**TOTALE**	**100,00**	**TOTALE**	**100,00**

Nota: L = attivo, come dipendente o autonomo; D = percettore di NASpI o altro sussidio di disoccupazione; P = percettore di pensione; N = non presente in archivio. Quando è riportato un unico stato significa che non ci sono stati avvicendamenti; per es., L significa che il lavoratore era occupato nel primo anno dopo l'esodo, dopo 3 anni e dopo 5 anni. Quando gli stati sono due, per esempio DL, significa che il lavoratore ha attraversato un periodo di disoccupazione dopo il licenziamento, ma poi ha trovato lavoro e dopo 5 anni era ancora occupato.

Tabella 4.14 - Status a 5 anni dal licenziamento

	Femmine (%)		Maschi (%)		TOTALE (%)	
	51-57enni	>57enni	51-57enni	>57enni	51-57enni	>57enni
L	36,48	17,41	50,9	19,8	47,5	19,1
P	24,53	57,59	14,1	57,7	16,9	58,5
N	30,08	21,84	26,0	17,7	26,6	17,9
D	8,91	3,16	9,0	4,8	8,9	4,6
TOTALE	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**	**100,00**

Nota: L = attivo, come dipendente o autonomo; D = percettore di NASpI o altro sussidio di disoccupazione; P = percettore di pensione; N = non presente in archivio.

Di notevole interesse è lo stato di "Non presente in archivio" (N nelle tabelle) per cui dopo il licenziamento o dopo un periodo di disoccupazione, una quota non trascurabile di lavoratori sparisce dagli archivi per uno o più anni. Si tratta di soggetti che non lavorano, non risultano pecettori di sussidi (es. NASpI) o altre forme di assistenza, e non sono in pensione. Parliamo quindi presumibilmente di soggetti inattivi o attivi nel mercato del lavoro irregolare. Tra i licenziati di 51-57 anni, a 5 anni dal licenziamento (Tabella 4.14), è in questa condizione il 27% dei soggetti e il 22% (Tabella 4.12) vi è confluito dopo il licenziamento o la fine del periodo NASpI. Il fenomeno è meno diffuso tra i soggetti con più di 57 anni, ma comunque a 5 anni dal licenziamento il 18% è in questo stato. Nel complesso, l'incidenza è maggiore per le femmine rispetto ai maschi. Delle femmine di 51-57 anni, più di 1 su 4 (1 su 5 per gli uomini) confluisce in questo stato subito dopo il licenziamento o dopo un periodo di disoccupazione. La condizione di "Non presente in archivio" è persistente: tra coloro che ad un certo punto "scompaiono" dagli archivi, nei 5 anni successivi al licenziamento, solo il 4% ricompare tra gli attivi e l'1% tra i pensionati.

Nel complesso, quindi, i dati sulle carriere dei lavoratori con almeno 51 anni suggeriscono che per quelli con più di 57 anni la probabilità di restare attivi è molto più bassa rispetto a quelli con 51-57

anni. Dalla Tabella 4.14 emerge che, anche tenendo conto del fatto che molti di questi lavoratori negli anni immediatamente successivi al licenziamento maturano i requisiti per la pensione, tra coloro che non vanno in pensione quasi uno su due scompare dagli archivi. Nella fascia 51-57 anni, il rapporto è uno su tre. L'incidenza è poi particolarmente diffusa tra le ex-lavoratrici: al netto dei pensionamenti, di quelle con più di 57 anni, "scompare" più del 50% (il 42% degli uomini) rispetto al 40% di quelle con 51-57 anni (il 30% degli uomini).

Questa analisi si innesta nel dibattito della *silver economy*, ovvero dello studio delle conseguenze economiche e sociali in contesti di invecchiamento della popolazione. Se, da un lato, l'occupabilità dei lavoratori anziani dipende a stretto giro dal bagaglio di conoscenze e esperienze accumulate nel corso della propria vita lavorativa, è anche vero che, come suggerisce l'analisi, una quota significativa di lavoratori e lavoratrici anziani è esposta al rischio di assenza di coperture assicurative a seguito di uno shock di disoccupazione. Ne consegue l'opportunità di potenziare i percorsi di formazione e aggiornamento professionale durante l'arco di tutta la carriera lavorativa e porre in essere attività di costante monitoraggio (e dunque tutela) dei rischi legati alla salute ed alla disoccupazione, soprattutto per gli individui anziani con carriere lavorative più frammentarie[25].

[25] Per approfondimenti si consiglia di monitorare il progetto "*Age-It: Ageing Well in an Ageing Society*" (https://ageit.eu/wp/) frutto di un Partenariato tra università ed enti pubblici e privati, finanziato con fondi PNRR, a cui INPS partecipa attraverso la Direzione centrale Studi e Ricerche e il Coordinamento Generale Statistico Attuariale.

BOX 2

Gli effetti del lutto sulla mortalità in Italia*

L'analisi seguente si focalizza sul fenomeno della mortalità nell'ambito delle coppie di coniugi anziani e studia l'impatto del decesso di uno dei due sulla speranza di vita del superstite.

Il collettivo di riferimento è costituito dai pensionati di vecchiaia delle principali gestioni INPS, osservati nel periodo 2014-2022[26]. L'insieme è composto da circa 9,4 milioni di soggetti suddivisi in: pensionati/e di vecchiaia coniugati/e per l'intero periodo (circa il 67%); pensionati/e di vecchiaia divenuti vedovi/e nel periodo selezionato (circa il 13%); pensionati/e di vecchiaia già vedovi/e a inizio periodo (circa 20%).

In termini di metodologia, l'analisi della mortalità si basa sulla stima di modelli logistici[27] per la probabilità di decesso. La variabile di cui si studia l'impatto è lo "stato" che individua sia la condizione di vedovo/a - coniugato/a che l'anti-durata (tempo trascorso dall'evento morte del coniuge) al variare del genere, età, la regione di residenza e il reddito coniugale.

La perdita del coniuge aumenta la probabilità di morte del superstite e l'effetto è maggiore per gli uomini rispetto alle donne

I grafici che seguono riportano la probabilità di morte per vedovi/e in rapporto a quella per coniugati/e (*odds ratio*) in relazione ad alcune delle variabili considerate. Il valore di questo rapporto è una misura di quanto la probabilità di morte dei vedovi è maggiore di quella dei coniugati. I grafici b 2.1 e b 2.2 mettono in evidenza le differenze per genere ed età. Appare evidente come sia verificata l'ipotesi che la perdita del coniuge abbia un effetto peggiorativo sulla mortalità del superstite e come questo effetto sia maggiore per gli uomini che per le donne, con un peggioramento della probabilità di morte di circa il 29% per gli uomini e del 26% per le donne. L'effetto è decrescente per età in entrambi i sessi, anche se per le donne è meno accentuato. Si nota un eccezione per le donne molto anziane che vedono un peggioramento più accentuato

---

[26] I dati provengono dal Casellario delle pensioni, che raccoglie, conserva e gestisce i dati relativi ai trattamenti pensionistici obbligatori, integrativi e complementari a carico di enti previdenziali e bilaterali (D.P.R. n. 1388 del 1971), e dagli archivi amministrativi INPS. L'analisi si basa sui percettori di pensioni di vecchiaia e anticipate. Sono esclusi i pensionati residenti all'estero e i titolari di pensione in convenzione internazionale. Inoltre, sono stati esclusi i pensionati ex titolari di assegno di invalidità che hanno avuto la prestazione trasformata in pensione di vecchiaia per raggiunti requisiti anagrafico/contributivi. Le gestioni prese in esame sono le seguenti: FPLD, CDCM, Artigiani, Commercianti, Trasporti, Telefonici, Elettrici, INPDAI, Ferrovie dello Stato, IPOST, Esattoriali, Dazieri, Gas, Volo, le pensioni liquidate in regime di Cumulo e Totalizzazione.

[27] Il modello utilizzato, stimato separatamente per maschi e femmine, è il seguente:

Prob(decesso)=f(X|anno, età, regione di residenza, gestione, classe di reddito coniugale, regione × anno, stato civile × classe di reddito, stato civile × gestione, stato civile × regione)

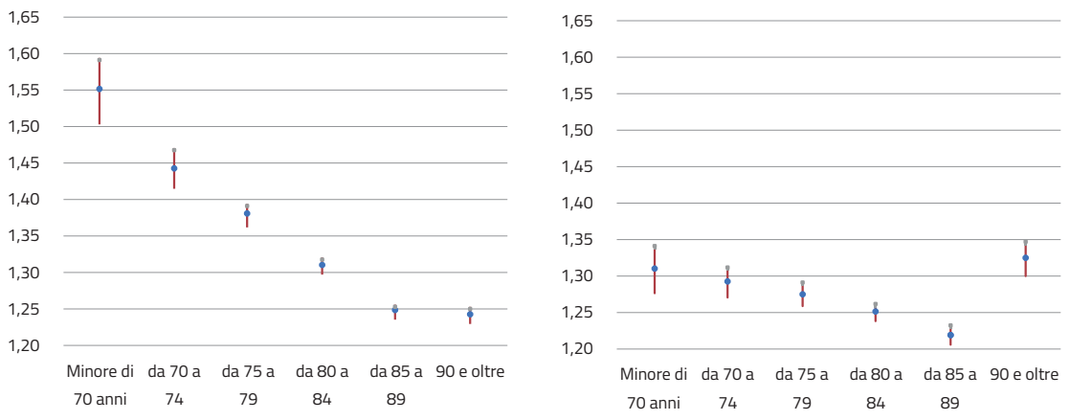
X è lo stato civile o l'anti-durata, a seconda della regressione. Lo stato civile è una variabile dicotomica che assume valore 1 se il soggetto è vedovo/a e 0 se il soggetto è coniugato. Anche l'anti-durata è una variabile dicotomica che assume valore 1 se lo stato di vedovanza dura da meno di un anno e valore 0 se lo stato di vedovanza dura da più di un anno, avendo verificato che ulteriori suddivisioni temporali non portano a differenze statisticamente significative.

rispetto alle vedove più giovani. Da un'osservazione più dettagliata di questa sottopopolazione è emerso che le donne molto anziane ancora coniugate hanno il coniuge mediamente più giovane.

Grafico b 2.1 - Effetto complessivo del lutto*: maschi e femmine

* *Il Grafico riporta gli odds ratio delle probabilità di decesso di vedovi/e rispetto a coniugati/e per maschi e femmine e gli intervalli di confidenza al 95%.*

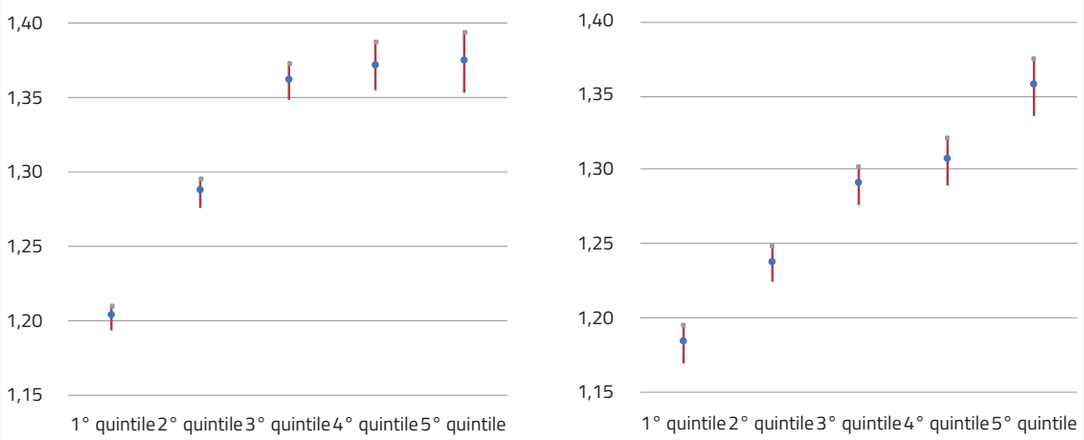
Grafico b 2.2 - Effetto del lutto* per classi di età: maschi e femmine



* *Il Grafico riporta gli odds ratio delle probabilità di decesso di vedovi/e rispetto a coniugati/e per maschi e femmine e gli intervalli di confidenza al 95%.*

Il Grafico b 2.3 mette in evidenza come la probabilità di morte dei vedovi sia più elevata di quella dei coniugati in tutte le classi di reddito coniugale[28] e la differenza è tanto più elevata quanto più i soggetti appartengono a classi socioeconomiche elevate. Infatti, per i vedovi della prima classe di reddito la probabilità di decesso è del 20% superiore a quella dei coniugati, differenza che sale oltre il 37% per la classi di reddito più elevate. Le donne fanno rilevare valori che vanno dal 18% per la classe socioeconomica più bassa al 36% delle pensionate più ricche.

Grafico b 2.3 - Effetto del lutto* per classe di reddito: maschi e femmine



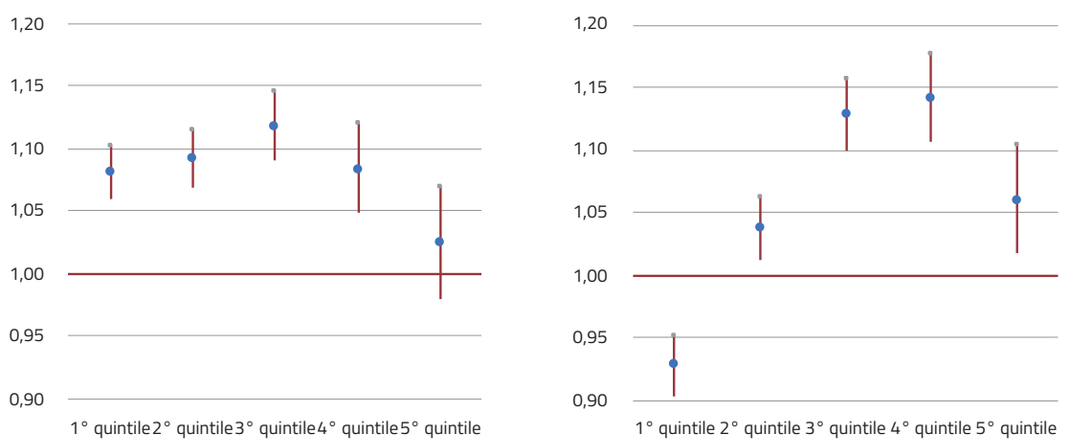
* *Il Grafico riporta gli odds ratio delle probabilità di decesso di vedovi/e rispetto a coniugati/e per maschi e femmine e gli intervalli di confidenza al 95%.*

Il peggioramento della mortalità per i vedovi è maggiore nel corso del primo anno dalla morte del coniuge rispetto agli anni successivi

Il Grafico b 2.4 illustra le differenze di mortalità dei vedovi per anti-durata distinta per classe di reddito e genere. Il peggioramento della mortalità per i vedovi è più accentuato nel corso del primo anno dalla morte del coniuge rispetto agli anni successivi, ma non sembra esserci una differenzazione statisticamente significativa tra quintili di reddito. Le donne, invece, si differenziano per status socioeconomico ed è peculiare il caso del primo quintile di reddito per cui l'effetto risulta invertito: la probabilità di morte nel corso del primo anno è inferiore a quella degli anni successivi.

[28] Il reddito coniugale è costituito dalla somma dei redditi pensionistici di vecchiaia dei coniugi (attualizzati al 2012). Nel caso in cui il soggetto in esame sia titolare di pensione ai superstiti, l'importo di questa è stato riportato a quello che era la pensione di vecchiaia che l'ha originato; se invece il coniuge risulta ancora attivo, all'importo del reddito è stato applicato un tasso di sostituzione del 70%. L'ottica di costruzione di tale indicatore parte dal presupposto che la condizione familiare in cui si trova il pensionato (coniuge attivo, pensionato o deceduto) non influenza lo status socioeconomico del soggetto che è stato raggiunto nell'arco dell'intera attività lavorativa del nucleo.

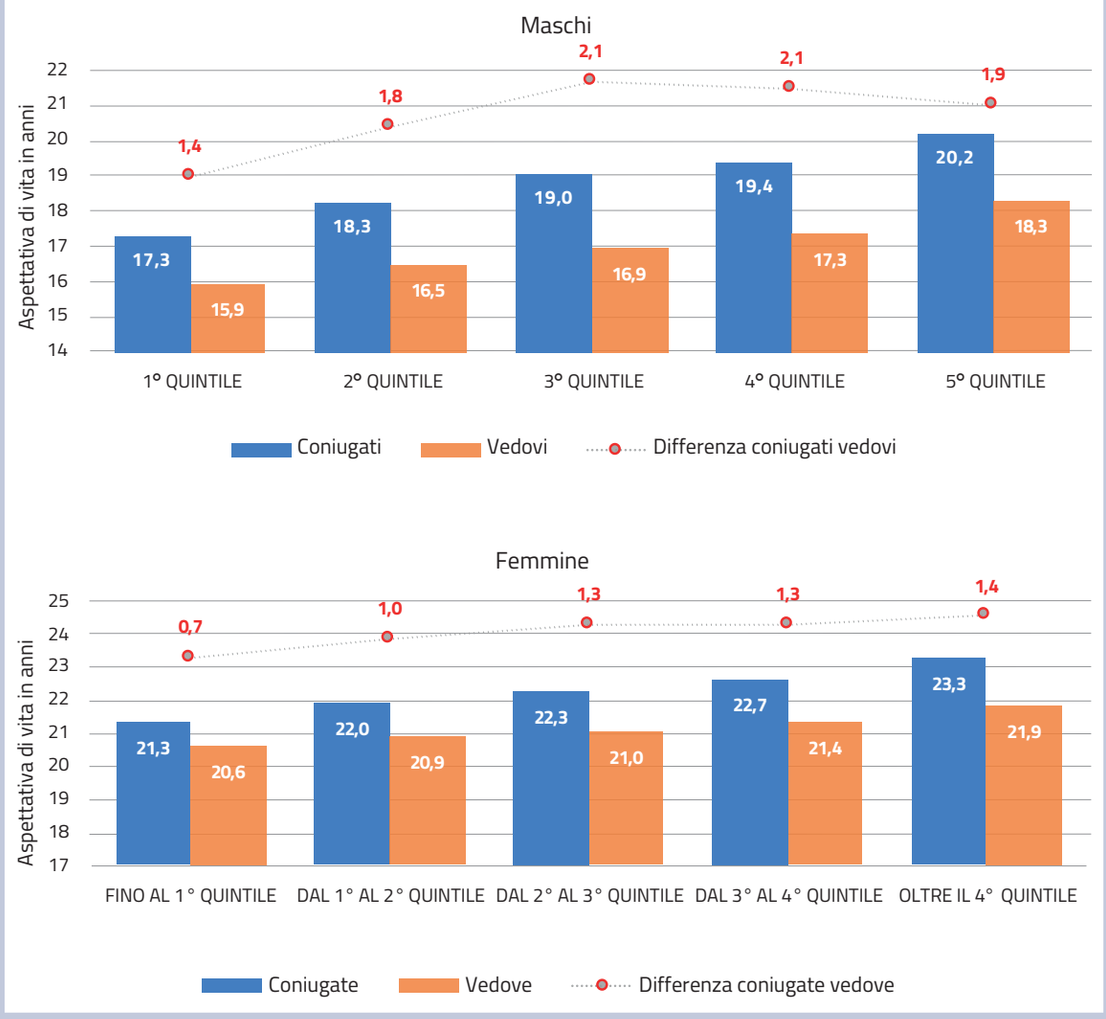
Grafico b 2.4 - Effetto del lutto* nel primo anno rispetto agli anni successivi per classi di reddito: maschi e femmine



* *Il Grafico riporta gli odds ratio delle probabilità di decesso di vedovi/e da un anno rispetto a vedovi/e da oltre un anno e gli intervalli di confidenza al 95%.*

Dalle stime descritte è possibile ricostruire le tavole di mortalità che, opportunamente trattate, consentono il calcolo della speranza di vita in relazione alle caratteristiche considerate. Come indicatore sintetico dell'intera tavola di mortalità si riportano i valori della speranza di vita a 67 anni (età di riferimento per il conseguimento della pensione di vecchiaia) rilevati nel 2019. I due pannelli del Grafico b 2.5 mostrano le differenze fra coniugati/e (barre blu) e vedovi/e (barre arancioni) per classi di reddito. Come emerge dall'analisi degli *odds ratio* il peggioramento della speranza di vita degli uomini a seguito del lutto è mediamente di 1,7 anni mentre per le donne è di 1,2 anni. Oltre all'incremento della speranza di vita al crescere del reddito e alle ben note differenze di genere, si rileva anche una variabilità del differenziale fra coniugati/e e vedovi/e per classi socioeconomiche che, per gli uomini, varia da 1,4 anni della prima classe di reddito a 2,1 anni del terzo quintile. Per le donne, il differenziale è crescente per classe di reddito e varia da 0,7 anni a 1,4 anni.

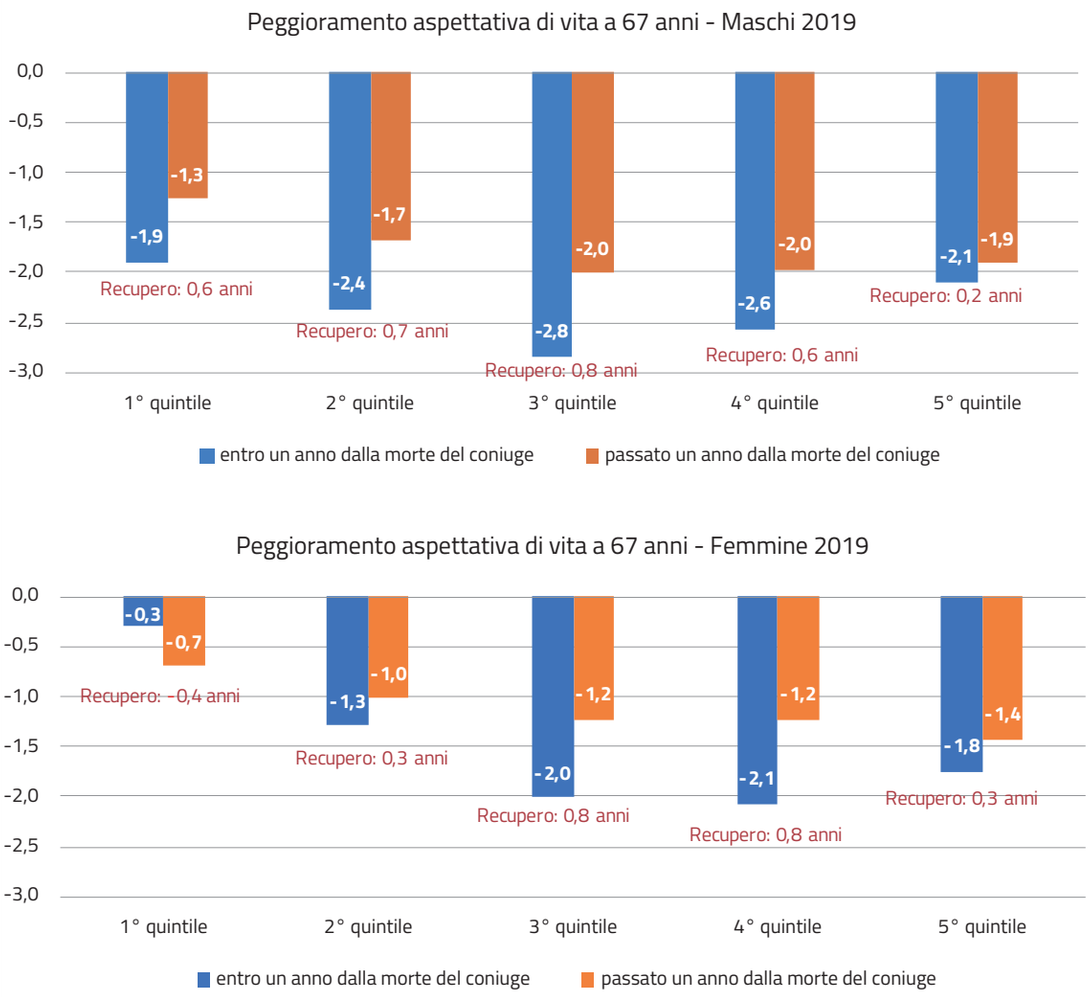
Grafico b 2.5 - Speranza di vita a 67 anni dei pensionati nel 2019* per classe di reddito e stato civile



* *I Grafici fanno riferimento all'anno 2019 al fine di neutralizzare gli effetti della pandemia da COVID-19 che ha inciso maggiormente sulla mortalità dei maschi, e quindi sulla loro aspettativa di vita, rispetto alle femmine.*

I due pannelli del Grafico b 2.6 mostrano infine il peggioramento della speranza di vita nell'anno che segue la morte del coniuge (barre blu) e negli anni successivi (barre arancioni) per genere e per classe di reddito. Come visto sopra, la mortalità delle donne appartenenti al quintile più basso del reddito segue un andamento diverso rispetto al resto del collettivo studiato. Infatti, nel corso del primo anno di vedovanza, la mortalità aumenta molto meno rispetto a quella delle vedove delle classi socioeconomiche superiori, e negli anni successi a quello del lutto non c'è il recupero della speranza di vita rilevato per il resto della collettività. L'ipotesi è che questo gruppo di vedove abbia subito un peggioramento della mortalità nel periodo immediatamente precedente il decesso del marito, forse a causa delle cure prestate al coniuge "invalido" in un contesto socioeconomico disagiato.

Grafico b 2.6 - Effetti del lutto sulla speranza di vita a 67 anni dei vedovi/e nel 2019*, nel primo anno e nei successivi, per classe di reddito



* *I Grafici fanno riferimento all'anno 2019 al fine di neutralizzare gli effetti della pandemia da COVID-19 che ha inciso maggiormente sulla mortalità dei maschi, e quindi sulla loro aspettativa di vita, rispetto alle femmine.*

In conclusione, l'effetto del lutto è maggiore per gli uomini e per gli individui che avevano un rischio di mortalità di base inferiore (minore età e alto reddito). Gli individui più anziani così come quelli appartenenti alle classi socioeconomiche più disagiate, che hanno un rischio di mortalità più elevato, subiscono meno le conseguenze del lutto. Le donne del gruppo socioeconomico più basso risentono invece del lutto nel lungo periodo più che nell'immediato.

* A cura di Diego Pieroni e Valentina Ricci

BOX 3

Effetti inattesi della riforma Monti-Fornero*

La riforma Monti-Fornero del Dicembre 2011, in vigore dal gennaio 2012, ha inciso radicalmente sul sistema pensionistico italiano, aumentando l'età di accesso alla pensione di vecchiaia e innalzando i requisiti di accesso alla pensione anticipata. La riforma aveva l'obiettivo non solo di assicurare la sostenibilità del sistema pensionistico, ma anche la sua equità intergenerazionale e intragenerazionale. Alla luce dei divari pre-esistenti alla riforma, le misure adottate hanno influito maggiormente sulle donne rispetto agli uomini. Se per gli uomini (del settore privato) la legge Monti-Fornero di fatto non ha modificato l'età di accesso alla pensione di vecchiaia, per le donne (del settore privato) è aumentata da 60 a 64 anni per le nate nel 1952 (prima coorte soggetta alla riforma) e da 60 a 67 anni per le nate dal 1953 in poi. La riforma Monti-Fornero però non ha modificato la possibilità di anticipare l'uscita dal mercato del lavoro, che era già disponibile per le donne attraverso "Opzione Donna". Tale istituto, rivisto di recente (L. n. 197 del 2022), permetteva di andare in pensione con un minimo di 35 anni di contributi e 57 anni d'età. Il trattamento pensionistico associato all'Opzione Donna è calcolato col metodo contributivo, ovvero basato sui contributi versati nel corso dell'attività lavorativa, e per questo spesso meno generoso dei trattamenti calcolati col metodo retributivo o misto, che sono basati almeno in parte sulle retribuzioni percepite negli ultimi anni di attività lavorativa.

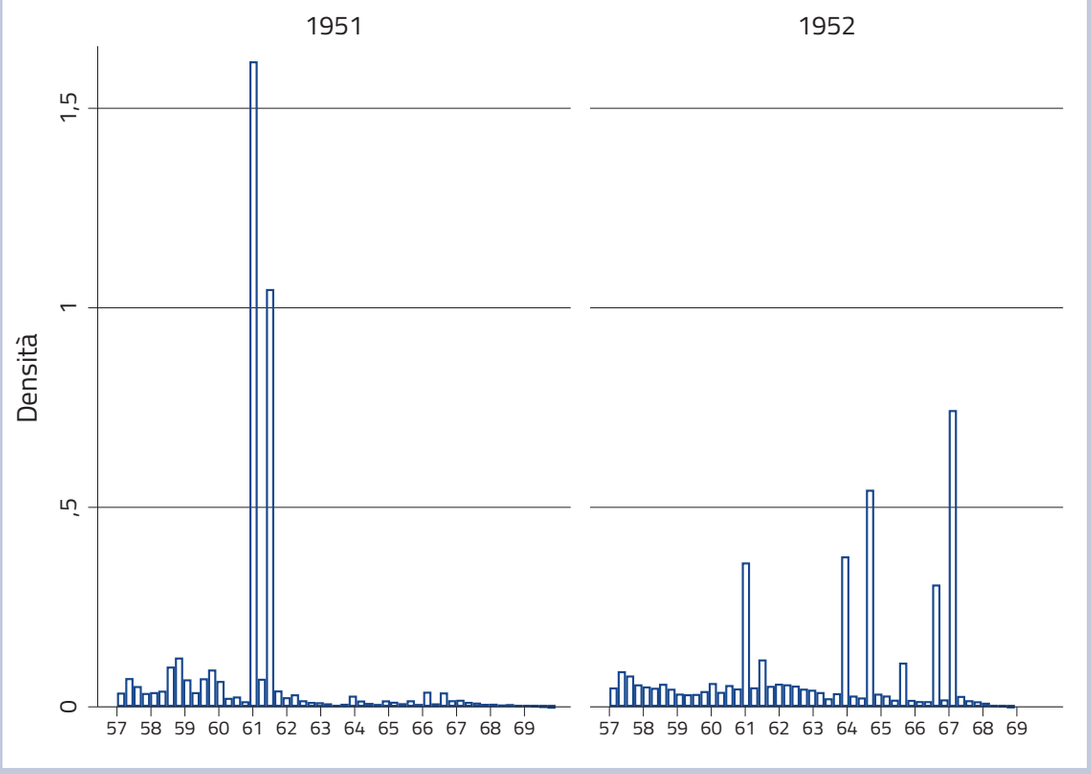
In un contesto istituzionale come quello italiano, in cui le donne tendono ad avere carriere discontinue e un basso attaccamento al lavoro e tendono ad uscire dal mercato del lavoro appena raggiunti i requisiti per la pensione, diventa cruciale analizzare gli effetti che riforme come la Monti-Fornero possono avere sulle scelte pensionistiche delle donne.

L'esercizio svolto si è concentrato sulle lavoratrici dipendenti del settore privato nate nel 1952 che, al momento della riforma, sarebbero potute andare in pensione di vecchiaia nel 2012 (con 20 anni di contribuzione). A causa delle nuove regole, avrebbero invece dovuto attendere almeno il 2016, o avere almeno 41 anni di contributi per accedere alla pensione anticipata. In Italia, storicamente, le donne tendono ad uscire dal mercato del lavoro attraverso la pensione di vecchiaia, in quanto il requisito contributivo per la pensione anticipata è elevato e per loro difficilmente raggiungibile. Al contrario, le lavoratrici nate un anno prima, nel 1951, hanno potuto continuare ad andare in pensione secondo le regole pre-riforma, ovvero con 60 anni di età. Ferma per entrambe le coorti la possibilità di accedere all'Opzione Donna con 35 anni di contributi[29].

[29] Lo studio non considera le donne soggette alle cosiddette "Salvaguardie" adottate a seguito della riforma Fornero e applicate a lavoratrici in situazioni di mobilità, di contratti di solidarietà, esodate, prosecutrici volontarie e lavoratrici in congedo ai sensi dell'art. 42, comma 5 del D.Lgs 151 del 2001 o in permesso ai sensi dell'art. 33, comma 3 della L. n. 104 del 1992, per assistere figli disabili.

Il Grafico b 3.1 è costruito a partire dai dati del Casellario pensioni, considerando tutte le lavoratrici dipendenti del settore privato, nate nel 1951 o 1952 e che sono andate in pensione tra il 2008 e il 2020. Il Grafico riporta la distribuzione dell'età effettiva di pensionamento. Il pannello di sinistra, riferito alle nate nel 1951, non soggette alla riforma, mostra come la maggior parte di esse sia andata in pensione all'eta di 61 o 61,8 anni, ovvero non appena raggiunti i requisiti anagrafici, tenendo conto delle cosiddette "finestre mobili", per cui tra la maturazione dei requisiti e il primo assegno deve passare un periodo che era solitamente di almeno 6 mesi. Il pannello di destra mostra invece l'età di pensionamento delle nate nel 1952. Due sono gli elementi degni di particolare nota: in primo luogo, una porzione importante di donne è andata in pensione all'eta di 64, 64.5 o 67 anni, in linea con i requisiti anagrafici fissati dalla riforma Fornero; in secondo luogo, una frazione importante di donne si è pensionata a 61 anni, nel 2012, subito dopo l'entrata in vigore delle nuove regole e la quota di donne che, nel complesso, è andata in pensione prima dei 64 anni, ovvero senza attendere gli ulteriori 4 anni richiesti dalle nuove regole, risulta considerevole.

Grafico b 3.1 - Età effettiva al pensionamento



L'esercizio è proseguito con una analisi econometrica "di differenze in discontinuità", nella quale le nate nel 1952 con 35 anni di contributi sono state confrontate alle nate nel 1951 con gli stessi anni di contributi. I risultati mostrano che le prime, soggette alla riforma, hanno an-

ticipato l'uscita dal mercato attraverso l'Opzione Donna ad un tasso maggiore delle nate nel 1951. In termini di età di pensionamento, questo ha implicato che la loro età media effettiva di pensionamento sia stata intorno ai 61 anni di età invece dei 64 previsti dalla Riforma. Questo ha avuto effetti significativi sull'assegno pensionistico, che è risultato del 4% più basso rispetto a quello percepito dalle donne del 1951, a parità di anzianità contributiva[30].

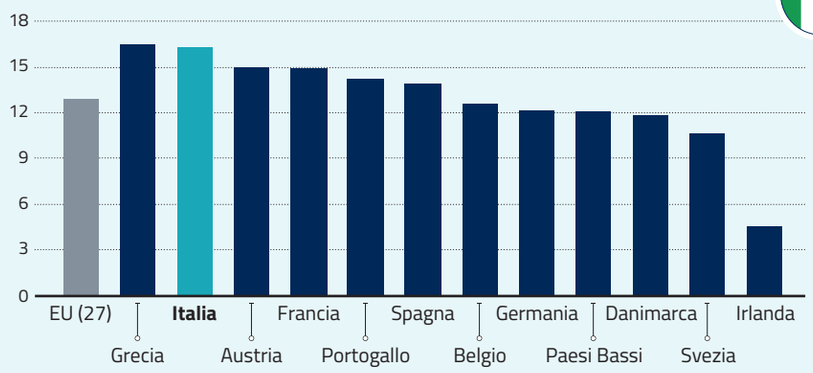
Nel complesso, quindi, l'analisi mostra che l'innalzamento sostanziale dell'età di accesso alla pensione ha indotto molte donne ad anticipare l'uscita dal mercato del lavoro, nonostante le perdite monetarie. Riforme più graduali di innalzamento dell'età pensionabile avrebbero forse evitato a donne molto vicine al pensionamento di optare per schemi pensionistici penalizzanti per anticipare l'uscita dal mercato del lavoro.

* A cura di Elena Bassoli e Ylenia Brilli

[30] La tecnica econometrica impiegata consente di tenere conto del fatto che le nate nel 1952 hanno beneficiato dei "vantaggi" di cui al comma 15-bis dell'art. 24 della riforma Monti-Fornero.

PENSIONI E PENSIONATI: L'ITALIA NEL QUADRO INTERNAZIONALE

SPESA PENSIONISTICA SU PRODOTTO INTERNO LORDO
Valori in % (Eurostat, 2021)

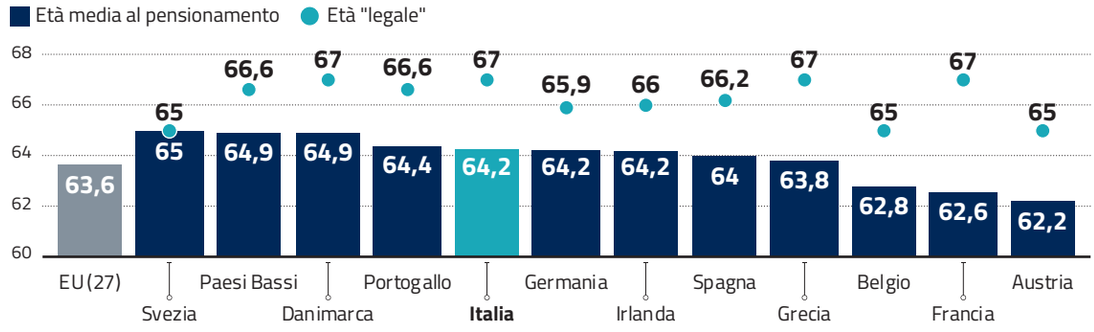


IN ITALIA
Spesa pensionistica relativamente elevata

Due i motivi principali:

- **Età di pensionamento relativamente bassa** a causa dei numerosi canali di uscita anticipata dal mercato del lavoro
- **Tasso di sostituzione della pensione** rispetto al reddito **relativamente elevato (+14% rispetto alla media europea)**

ETÀ EFFETTIVA DI PENSIONAMENTO ED ETÀ D'ACCESSO ALLA PENSIONE DI VECCHIAIA
Anno 2023 (Ageing Report, European Commission, 2024)



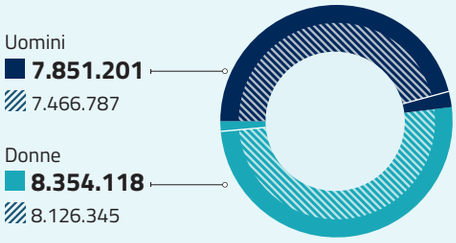
NUMERO PENSIONATI E IMPORTO MEDIO MENSILE LORDO DEL REDDITO PENSIONISTICO

Anno 2023

Pensionati INPS

PENSIONATI COMPLESSIVI

16.205.319 15.593.132

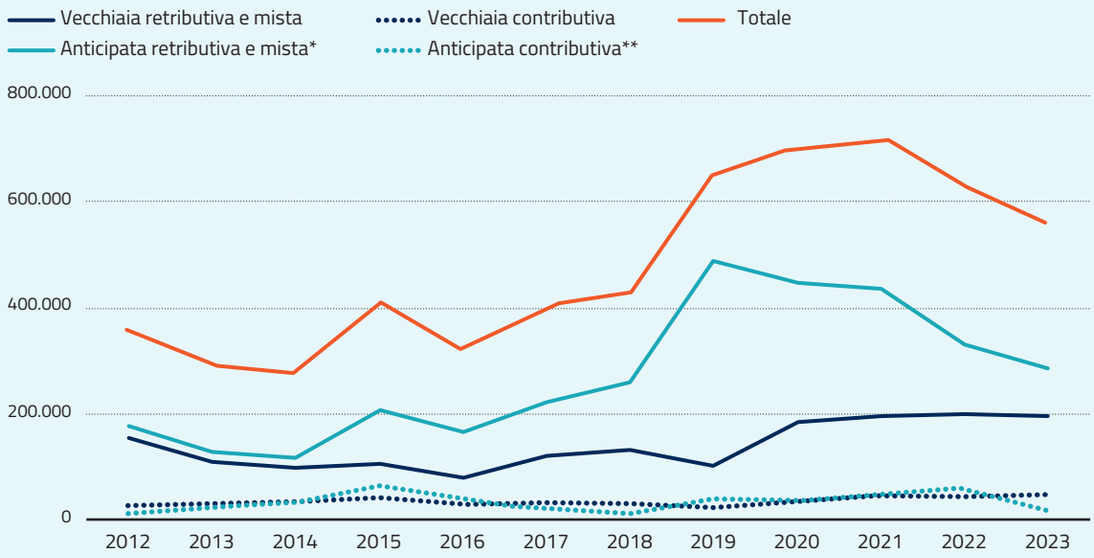


IMPORTO MEDIO MENSILE LORDO DEL REDDITO PENSIONISTICO

1.782,36 1.806,49

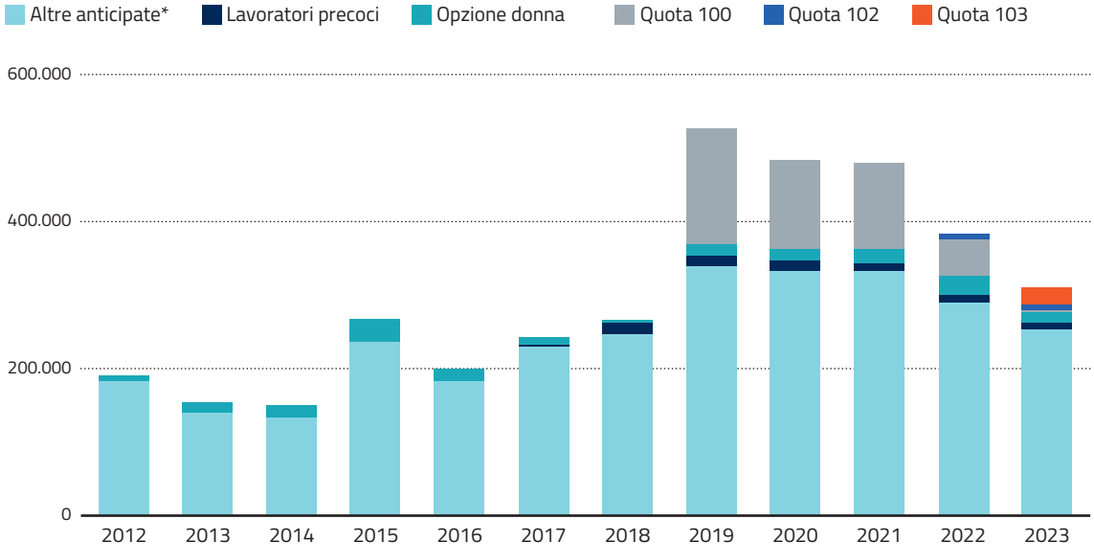
I CANALI DI PENSIONAMENTO ORDINARIO E GLI STRUMENTI DI ANTICIPO

NUMERO DI TRATTAMENTI PER ANNO DI DECORRENZA, TIPOLOGIA E REGIME DI CALCOLO

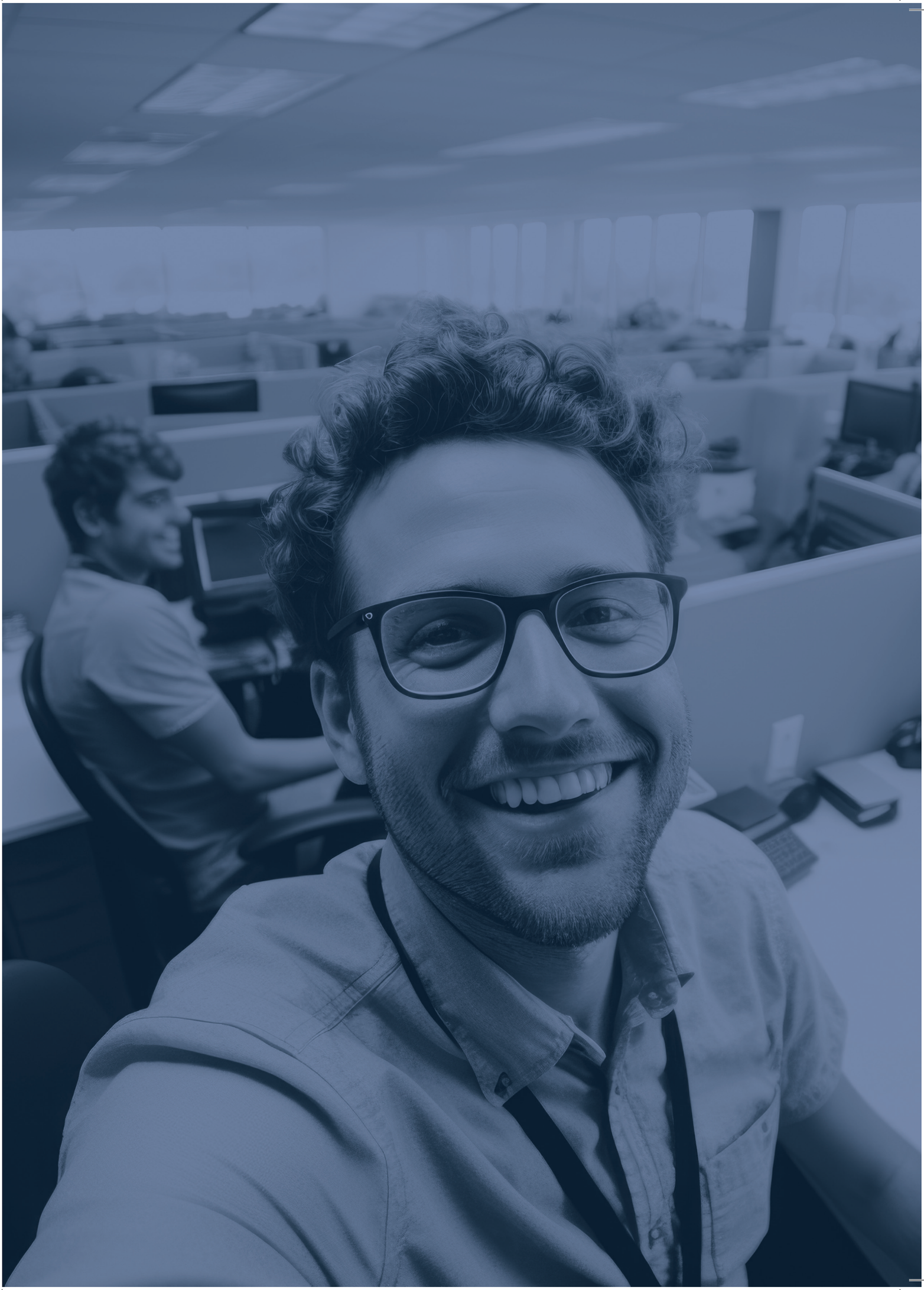


*Comprende anche le Anticipate ai lavoratori precoci, Quota 100, Quota 102 e Quota 103
**Comprende anche Opzione donna

NUMERO DI TRATTAMENTI ANTICIPATI PER ANNO DI DECORRENZA E TIPOLOGIA



* Comprende le anticipate in regime retributivo e misto e in regime contributivo del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, delle gestioni dei dipendenti pubblici, dei lavoratori autonomi e parasubordinati e di altri fondi



05

INPS PER LA COLLETTIVITÀ
Innovazione e valore pubblico

Nei Capitoli precedenti è stata data evidenza di dati e risultati di analisi su diverse politiche pubbliche la cui attuazione è stata assegnata all'INPS coerentemente con il ruolo che l'Istituto svolge da oltre un secolo, di responsabile della traduzione in servizi delle norme di protezione sociale. Nel contesto socioeconomico italiano, l'INPS rappresenta un pilastro essenziale, non solo come ente erogatore di prestazioni previdenziali e assistenziali, ma anche come protagonista nella promozione della legalità e nella generazione di valore pubblico. Questo Capitolo, strutturato in relazione alle diverse dimensioni attraverso le quali l'INPS opera per garantire la sostenibilità e l'efficienza del sistema previdenziale italiano, esamina in dettaglio l'organizzazione dell'Istituto, la sua azione, le sue performance e i suoi risultati, mettendo in luce il valore pubblico che è in grado di generare per i cittadini e per il Paese.

Da un lato l'INPS, attraverso un approccio multicanale che prevede sportelli fisici, Contact Center Multicanale e piattaforme digitali, anche con l'ausilio dell'intelligenza artificiale, sta trasformando l'erogazione dei servizi, rendendoli più accessibili e personalizzati per i cittadini, tenendo conto anche delle diverse fasce d'età a cui appartengono.

Questa trasformazione digitale non solo facilita l'accesso ai servizi, ma migliora anche l'esperienza degli utenti, rendendo l'interazione con l'Istituto più efficiente e *user-friendly*.

Hanno collaborato alla redazione del presente Capitolo: Giulia Aubry, Marco Bocci, Valeria Bonavolontà, Riccardo Boscarino, Giulio Blandamura, Francesca Candelini, Rosalba Carbone, Rosanna Casella, Fabio Ciarcia, Vincenzo Ciriaco, Sara Codella, Giuseppe Conte, Antonio Curti, Chiara D'Angelo, Massimiliano D'Angelo, Leonardo D'Aquino, Diego De Felice, Cristina Deidda, Rita Di Paola, Simona Ferrante, Stefano Ferri Ferretti, Katia Filanti, Virginia Fiore, Giorgio Fiorino, Maria Sabrina Guida, Enrica Lapucci, Rocco Lauria, Silvia Leonardi, Valeria Lombardi, Vincenzo Maniscalco, Silvia Costanza Marchetti, Daniele Martini, Alessandra Mastroluca, Marzia Mencarelli, Caterina Mongiardo, Sergio Moschetti, Massimo Muraca, Giulia Palombella, Isotta Pantellini, Simonetta Petruccini, Gianluigi Raiss, Bernardo Ristuccia, Alessandro Romano, Maria Grazia Sampietro, Salvatore Santangelo, Daniela Silvestris, Sabrina Silvestro, Lorenzo Speranza, Antonio Solano, Marcello Spirandelli, Domenico Triolo, Giada Ucci, Gabriele Uselli, Valeria Vittimberga, Marta Zecca, Barbara Zoli, Gianmario Zuccalà.

Inoltre, l'Istituto non si limita a erogare prestazioni previdenziali e assistenziali, ma contribuisce attivamente al miglioramento del benessere sociale attraverso l'implementazione di un efficace sistema di controlli. Consapevole della esauribilità e limitatezza delle risorse pubbliche destinate al welfare, l'INPS ha infatti intensificato gli sforzi nel contrasto alle frodi e nell'automazione dei processi di controllo per garantire che le prestazioni raggiungano esclusivamente coloro che ne hanno diritto. Tale approccio ha assicurato un uso più efficiente delle risorse in quanto, attraverso l'utilizzo di strumenti avanzati, l'Istituto è oggi in grado di prevenire e contrastare molto più di un tempo una vasta gamma di possibili comportamenti fraudolenti, già in atto o potenziali, garantendo così la corretta gestione e allocazione delle risorse pubbliche.

In questo modo, la legalità e la promozione della sua cultura, assurgono a valori fondanti dell'Istituto. La legalità non solo migliora l'efficacia delle prestazioni, ma rafforza anche la fiducia dei cittadini nel sistema previdenziale, dimostrando come un approccio basato sulla trasparenza possa creare un modello di efficienza e integrità nel welfare italiano, garantendo la gestione ottimale delle risorse pubbliche.

In questo contesto, l'innovazione tecnologica, l'adozione dell'intelligenza artificiale e l'interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni, sono elementi centrali nella strategia dell'INPS, esemplificata dal Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL), che integra vari attori e processi in grado di offrire servizi evoluti e personalizzati ai beneficiari dell'Assegno di Inclusione (ADI) e del Supporto per la Formazione e il Lavoro (SFL) e, in prospettiva, a tutti gli attori del mercato del lavoro italiano (percettori di Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego - NASpI - e di indennità di disoccupazione mensile per collaboratori coordinati e continuativi - DIS-COLL, inoccupati e tutti i lavoratori e i datori di lavoro italiani).

In questo ambito, la misurazione del valore pubblico è una delle priorità dell'INPS e, andando oltre i numeri del bilancio, include una valutazione complessiva dell'impatto sociale delle attività dell'Istituto, basata su un nuovo sistema di valutazione della performance che allinea gli obiettivi dell'INPS con le aspettative e la soddisfazione degli utenti, creando valore per i cittadini e incrementando la fiducia nell'Istituto stesso.

Attraverso una gestione efficiente delle risorse, l'adozione di tecnologie innovative e un forte impegno verso la legalità e l'inclusione, l'INPS si conferma un attore chiave per il benessere collettivo, migliorando costantemente i processi, l'attenzione alle risorse umane e la qualità dei servizi.

I paragrafi successivi si addentrano in questi aspetti, evidenziando il ruolo dell'INPS nel sistema italiano. L'analisi prende avvio dall'esame dell'impegno dell'Istituto nel garantire la legalità, elemento fondamentale per la sostenibilità e l'efficacia delle sue operazioni.

5.1 UN'INNOVATIVA GESTIONE DELLE PERSONE

Per realizzare la propria missione, l'Istituto dispone di due asset strategici: il personale e la tecnologia[1]. Per quanto riguarda il primo aspetto, negli ultimi anni il legislatore ha introdotto rilevanti novità nel campo delle politiche di gestione delle risorse umane, tutte messe in campo dall'Istituto, tra cui l'introduzione di una gestione del personale basata su: competenze, attuazione di meccanismi di crescita professionale dei dipendenti collegati anche alla performance individuale, avvio di progressioni di carriera, incluse quelle cosiddette "in deroga", e potenziamento delle modalità di prestazione dell'attività lavorativa a distanza (nelle due forme del lavoro da remoto e lavoro agile).

A questi orientamenti si aggiunge una crescente attenzione alle politiche di genere nei processi di selezione e reclutamento del personale.

La cornice normativa di riferimento, quindi, favorisce un cambiamento anche culturale nella gestione delle risorse umane, spostandola verso una più moderna gestione strategica delle persone.

5.1.1 L'evoluzione del ruolo del dipendente INPS

Riduzione dell'età media del personale e progressioni di carriera

8 mila nuovi assunti nel quinquennio 2019-2023

Alla luce dei recenti cambiamenti normativi[2], si è registrato negli ultimi anni un processo di evoluzione della figura del dipendente INPS sotto gli aspetti dell'età anagrafica, della struttura e dell'assetto ordinamentale, dei percorsi di crescita all'interno dell'Istituto e delle modalità di prestazione dell'attività lavorativa. L'immissione in Istituto di circa 8 mila nuove risorse nell'ultimo quinquennio[3], ha comportato un abbassamento dell'età media del personale e ha creato le premesse per un ricambio generazionale che consente l'ampliamento della platea dei dipendenti, in discontinuità con gli anni precedenti, caratterizzati da una contrazione e da un costante innalzamento dell'età media del personale. A queste assunzioni si aggiunge l'acquisizione, tramite concorso, di oltre 80 unità di personale professionista e medico la cui immissione ha consentito di mantenere la consistenza numerica delle relative categorie e di gestirne il turnover.

In particolare, in seguito alle assunzioni del 2019, l'età media dei dipendenti dell'Istituto è passata da 55 a 53 anni e si è ulteriormente abbassata da 53 a 51 anni in conseguenza delle assunzioni del

---

1 Il presente paragrafo riguarda le innovazioni introdotte nelle politiche del personale, mentre l'utilizzo delle nuove tecnologie sarà trattato nel paragrafo successivo.

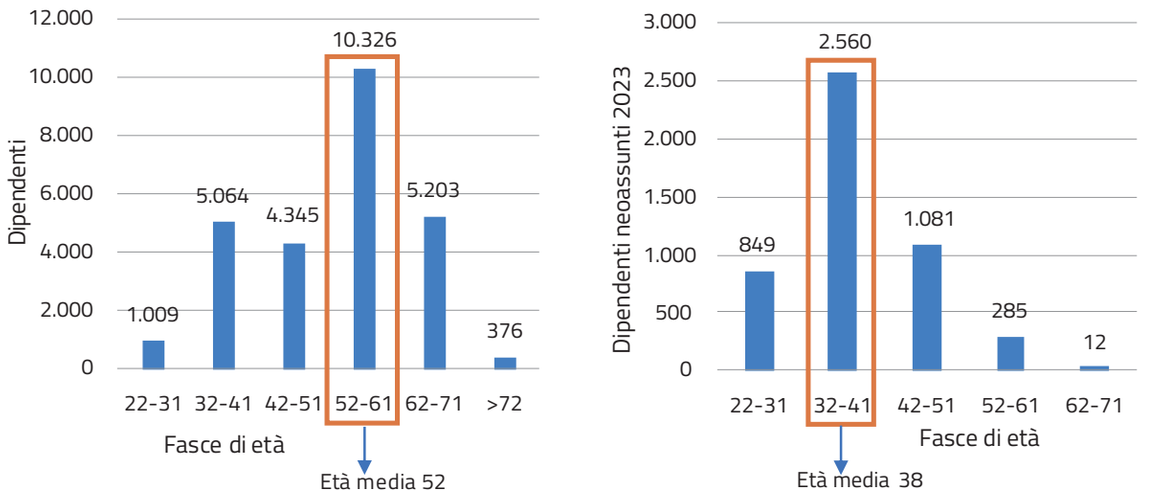
2 Quali, ad esempio, il D.L. n. 80 del 2021 (art. 3, c. 1), che ha introdotto misure per la valorizzazione del personale e per il riconoscimento del merito, affiancato dalle Linee di indirizzo per l'individuazione dei nuovi fabbisogni professionali da parte delle amministrazioni pubbliche, il Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro - Comparto Funzioni Centrali periodo 2019/2021, la direttiva del 28 novembre 2023 del Ministro della funzione pubblica, recante "Nuove indicazioni su misurazione e valutazione della performance individuale".

3 Il risultato è ottenuto sommando i 4.788 firmatari del concorso per consulenti della protezione sociale (CPS) del 2023 e i circa 3.000 CPS entrati con il concorso del 2019.

2023. Il Grafico 5.1 mostra come la maggior parte dei dipendenti si concentri nella fascia di età tra i 52 e i 61 anni.

L'abbassamento dell'età media è una conseguenza del fatto che i nuovi entrati appartengono prevalentemente alla fascia di età compresa tra i 32 e i 41 anni (età media 38 anni). Questo dato è da registrare con particolare favore, in quanto testimonia la capacità dell'Istituto di avvicinare nuove e giovani risorse e il successo delle politiche di *talent management* mirate ad attrarre le risorse più competenti nel mercato del lavoro.

Grafico 5.1 - I cambiamenti nell'età media del personale



Nota: totale dipendenti 26.323 - dati marzo 2024.

Evoluzione dell'assetto ordinamentale del personale

È attualmente in corso un processo di cambiamento nell'assetto ordinamentale del personale e nei meccanismi di progressione.

La finalità è collegare i fabbisogni di personale agli obiettivi di performance e rafforzare l'attrattività e la *retention* dei talenti nell'organizzazione.

Nel 2023, a seguito di una procedura valutativa, si è realizzato il passaggio di 585 dipendenti all'Area degli assistenti e di 994 dipendenti all'Area dei funzionari.

Un aspetto fondamentale degli avanzamenti di carriera è rappresentato dalle progressioni verticali in deroga, disciplinate per rispondere alle esigenze di gestione del personale, tenendo conto dell'esperienza maturata nell'area di provenienza, del titolo di studio e delle competenze professionali. Nel contesto delle progressioni, riveste un ruolo significativo la valutazione della performance,

costituendo la sostanza del criterio valutativo delle competenze professionali, con un peso che arriva fino ad un quarto del punteggio complessivo.

Le progressioni verticali sono essenziali per la strategia organizzativa dell'Istituto, poiché ottimizzano e ristrutturano la distribuzione delle risorse umane tra le diverse aree funzionali, puntando verso più alti livelli di professionalità nel presidio dei servizi.

Tale approccio consente all'INPS di adattarsi più efficacemente alle esigenze attuali e future, concentrando risorse e competenze in settori chiave che richiedono un alto livello di specializzazione e responsabilità.

Nuovo sistema di classificazione del personale e Famiglie professionali

Per supportare i processi di cambiamento, l'Istituto ha recepito le indicazioni relative al nuovo sistema di classificazione del personale declinato nel Contratto Collettivo Nazionale Integrativo per gli anni 2022-2023, individuando le cosiddette "Famiglie professionali" e i relativi ambiti di competenze nell'"Accordo a stralcio in materia di famiglie professionali".

Ai fini della gestione e pianificazione delle risorse umane sono poi stati definiti gli ambiti professionali che, unitamente al sistema di classificazione del personale per aree definito dal Contratto Collettivo Nazionale di Lavoro, contribuiscono a delineare le citate famiglie.

In particolare, l'INPS ha individuato quattro ambiti di competenze professionali: progettazione, erogazione e controllo dei servizi, professionale sanitario, professionale tecnico e tecnologia informatica. Questi ambiti sono stati declinati in famiglie professionali, corrispondenti all'area dei funzionari e degli assistenti e degli operatori (questi ultimi in graduale dismissione a seguito delle progressioni dall'area degli operatori verso l'area degli assistenti)[4]: funzionario progettazione erogazione e controllo dei servizi e assistente ai servizi e operatori amministrativi; funzionario sanitario e assistente sociale o sanitario; funzionario tecnico e assistente tecnico; funzionario informatico e assistente informatico.

In aggiunta agli ambiti menzionati, è stato previsto l'ambito "programmazione, gestione e controllo strutture complesse o di progetti ad alto contenuto specialistico e/o interdisciplinare" riferito all'area delle Elevate Professionalità.

L'accordo a stralcio sulle suddette categorie precisa che queste potranno ricomprendere una pluralità di profili di ruolo più specifici, intesi come insiemi di competenze caratterizzanti una determinata e specifica professionalità.

[4] È opportuno precisare che le famiglie professionali di assistente sociale o sanitario (Area assistenti) e di programmazione, gestione e controllo delle strutture (Area delle Elevate Professionalità) sono attualmente concepite in via programmatica, ma non sono valorizzate in termini di risorse nel Piano dei fabbisogni del personale 2023-2025.

I profili di ruolo, la cui quantificazione e qualificazione è in corso di definizione, saranno elementi da considerare come base per i processi di reclutamento, selezione, valutazione, premialità, formazione e sviluppo professionale.

Piano dei fabbisogni del personale e strategia per il triennio 2023-2025

In linea con questa strategia, e in conformità alle nuove disposizioni contrattuali, è stato emanato il Piano dei fabbisogni del personale dell'Istituto per il 2023-2025[5], confluito nel Piano integrato di attività e organizzazione (PIAO) 2024-2026. Il Piano mira non solo a colmare le cessazioni previste nei prossimi anni, ma anche a incrementare la consistenza del personale, da 22.387 risorse al termine del 2022 fino a 28.109 alla fine del triennio considerato.

Il Piano per il triennio 2023-2025 e l'attuazione del relativo programma assunzionale delineano una strategia mirata per l'evoluzione dell'organico dell'INPS, concentrandosi sul rafforzamento dell'Area dei funzionari e prevedendo la possibilità di destinare nei prossimi piani risorse non impegnate all'istituzione dell'Area delle Elevate Professionalità, un'innovazione non ancora valorizzata in termini numerici nel Piano attuale.

Nel corso del triennio, si prevede un incremento significativo in diverse categorie professionali: i dirigenti di II fascia, i medici, i professionisti, i funzionari e gli insegnanti. Contestualmente, si delinea una strategia di graduale ridimensionamento dell'Area degli assistenti, con l'obiettivo a tendere dell'azzeramento dell'Area degli operatori.

L'Area degli assistenti subirà una trasformazione significativa, focalizzandosi prevalentemente sulle figure tecniche, come gli assistenti informatici, i quali avranno il compito di supportare e implementare soluzioni IT che migliorino l'efficienza operativa e facilitino la transizione verso un ambiente di lavoro più digitalizzato e interconnesso.

In conclusione, le modifiche strutturali e le progressioni verticali assumono una rilevanza fondamentale per realizzare la visione a lungo termine dell'Istituto, traducendosi in una gestione ottimale delle competenze interne e nell'adattamento ai cambiamenti del panorama lavorativo e tecnologico.

L'istituzionalizzazione del lavoro a distanza

Nove dipendenti su dieci hanno sottoscritto un accordo individuale per il lavoro a distanza

Parallelamente all'evoluzione del personale e delle strutture organizzative, l'Istituto ha affrontato una trasformazione significativa anche nelle modalità di lavoro. Il lavoro a distanza, inizialmente adottato come misura emergenziale, è diventato una modalità istituzionalizzata, basata su flessibilità, valutazione per obiettivi, collaborazione, rilevazione dei bisogni del personale e conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Alla fine del 2023, l'89,6% dei dipendenti ha sottoscritto un accordo individuale per il lavoro a distan-

[5] Determinazione del Commissario straordinario n. 67 del 18 ottobre 2023, aggiornata con Determinazione del Commissario straordinario n. 15 del 14 febbraio 2024.

za (smart working, senza vincoli di orario e luogo, o lavoro da remoto, con vincoli di orario e luogo) come previsto dalla legge n. 81 del 2017. Questa percentuale si riduce leggermente considerando chi ha effettivamente fruito di almeno un giorno di lavoro agile. La maggioranza dei dipendenti (81,32%) utilizza lo smart working come modalità ordinaria, il 16,81% continua a lavorare in presenza, mentre con poco meno del 2% svolge il proprio lavoro da remoto.

La maggior parte dei dipendenti usufruisce di due giornate di lavoro agile a settimana, per un totale di otto giorni al mese, in linea con i limiti fissati dall'ente o dalla struttura di appartenenza. Ciò si riflette nella distribuzione delle giornate lavorative: il 77,24% in presenza, il 21,8% in smart working e appena l'1% viene svolta da remoto.

Il tasso di adesione allo smart working è particolarmente elevato tra i neoassunti, soprattutto in Direzione Generale, dove l'89% di questi (340 su 368) ha sottoscritto un accordo di lavoro agile. Nelle sedi territoriali, l'adesione è leggermente inferiore, sebbene in alcune regioni del Nord Italia i dipendenti possano usufruire di un numero maggiore di giorni di lavoro agile mensili.

Il livello di adesione allo smart working varia in funzione del genere, dell'età e della categoria professionale. Il 62% di chi ha sottoscritto un accordo di lavoro agile è di sesso femminile, mentre il 38% è di sesso maschile.

Mentre il ruolo dei dipendenti evolve, è essenziale un sistema di misurazione e valutazione della performance che rispecchi questa trasformazione e ne valorizzi i contributi.

5.1.2 Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance Individuale

Il Sistema di Misurazione e Valutazione della Performance Individuale (SMVPI) opera nella prospettiva di incentivare il merito e le abilità del personale sia per la corresponsione del trattamento economico accessorio che per lo sviluppo delle competenze attraverso l'individuazione di percorsi formativi e professionali.

È in corso un processo di evoluzione dell'attuale sistema di misurazione e valutazione della performance affinché quest'ultima abbia un adeguato riconoscimento sui meccanismi di carriera e di sviluppo del personale[6].

Conformemente a quanto stabilito dal D.Lgs. n. 150 del 2009[7], per quanto riguarda il personale del comparto funzioni centrali (Famiglie professionali), il SMVPI elaborato dall'Istituto individua come oggetto d'indagine valutativa tre diverse dimensioni:

---

[6] In conformità con Linee Guida per la misurazione e valutazione della performance individuale, emanate dal Dipartimento della Funzione Pubblica (Linee n. 5 del 2019 e seguenti).

[7] Il perimetro dell'attività di misurazione e valutazione della performance individuale, descritto nell'art. 9, commi 1 e 2, del D.Lgs. n. 150 del 2009, include il livello di raggiungimento degli obiettivi specifici dell'organizzazione, il contributo individuale al conseguimento degli obiettivi collettivi della struttura di appartenenza e l'adeguatezza delle competenze e dei comportamenti organizzativi dimostrati in relazione al profilo professionale e all'incarico svolto.

- *obiettivi di gruppo:* la rilevazione degli obiettivi di produzione della struttura organizzativa a cui afferisce il valutato;
- *contributo individuale:* l'analisi dell'impatto qualitativo del contributo assicurato dal valutato alla performance del gruppo di riferimento;
- *abilità:* quel set di abilità attese ed osservabili, legate ai diversi aspetti trasversali del lavoro, e messi in atto dal valutato nello svolgimento dei compiti assegnati.

Gli atti normativi e le Linee guida ministeriali descrivono una serie di misure incentivanti che le Pubbliche Amministrazioni, inclusa l'INPS, utilizzano per ottimizzare la produttività dei dipendenti. Conformemente a tali indicazioni, il Sistema di valutazione della performance individuale dell'INPS non si limita agli incentivi economici (Trattamento economico di professionalità - TEP - e Trattamento economico per la performance individuale - TEPI), ma include anche strumenti per lo sviluppo culturale e professionale dei dipendenti.

Questi incentivi comprendono l'accesso a percorsi di alta formazione e periodi di lavoro presso primarie istituzioni sia nazionali che internazionali. Inoltre, il sistema valorizza i risultati ottenuti dai dipendenti nelle procedure di progressione economica e di carriera, riconoscendo il loro impegno e le loro competenze. Infine, vengono assegnati incarichi di responsabilità in base ai meriti individuali, seguendo criteri trasparenti, per garantire opportunità di crescita a tutti i dipendenti. Si tratta di un sistema premiale diversificato e complesso, che prevede una serie di strumenti di incentivazione in grado di valorizzare i bisogni reputazionali, di autostima e di autorealizzazione del singolo individuo.

Per quanto riguarda il personale dirigenziale, la misurazione e valutazione della performance individuale si concentra sulle competenze manageriali (cognitive, realizzative, relazionali, gestionali). In tale contesto, l'ambito di valutazione legato alle "Competenze manageriali" assume peraltro una particolare rilevanza in quanto contribuisce a mettere in evidenza e a promuovere gli stili di management più adeguati rispetto alla cultura organizzativa e agli obiettivi strategici dell'Istituto, caratterizzati da un'elevata tensione verso l'innovazione non solo tecnologica e un forte orientamento al miglioramento continuo dei livelli di qualità, efficacia ed efficienza della propria azione.

In relazione ai professionisti (avvocati, architetti, statistici, etc.) e ai medici dell'Istituto, il sistema individua criteri misurativi e valutativi attinenti all'attività tecnica svolta dalle diverse professionalità, quali la capacità di impiegare le competenze e le conoscenze specialistiche necessarie per il conseguimento degli obiettivi attesi, la flessibilità nella gestione del proprio orario di lavoro, l'economicità della gestione e la capacità di interazione con il contesto lavorativo di riferimento, anche in relazione alla gestione di crisi, emergenze, cambiamenti di modalità operative.

Anche per tale ragione, l'INPS investe significativamente nella formazione e nello sviluppo delle competenze del proprio personale.

5.1.3 Formazione e sviluppo delle risorse umane

Il Piano Triennale della Formazione 2023-2025[8] ha definito le attività strategiche di formazione mettendo in evidenza i fabbisogni formativi del personale, curando lo "sviluppo" delle risorse umane in tutti suoi aspetti, con il fine ultimo di contribuire ad incrementare il valore pubblico prodotto nei confronti dell'utenza.

L'attività di formazione nel 2023 si è articolata su tre principali ambiti: attività strategiche, formazione tecnico specialistica e formazione territoriale. Nel primo ambito ricadono tutte le attività finalizzate a sviluppare un set di competenze di carattere trasversale a largo spettro, per supportare lo sviluppo digitale dei processi e consolidare approcci innovativi orientati all'utente, mentre al secondo ambito afferiscono le iniziative promosse a livello centrale, finalizzate allo sviluppo e all'aggiornamento continuo delle competenze specialistiche riferite a tutti i profili professionali dell'Istituto; le esigenze formative, legate a specifiche esigenze territoriali, ricadono infine nel terzo ambito sopra menzionato. La diversificazione delle modalità utilizzate per l'erogazione degli interventi formativi (aula tradizionale, live-event, webinar, e-learning, blended) ha assicurato la più ampia partecipazione agli eventi formativi.

Nel 2023 sono stati 25.354 i dipendenti che hanno partecipato ad almeno un intervento formativo, per un totale di 1.230.272 ore di formazione erogate, per una media di circa 48 ore pro capite, distribuite fra interventi di natura "istituzionale", finalizzati all'accrescimento delle competenze operative, corsi specifici volti all'inserimento del personale di nuova assunzione e percorsi dedicati allo sviluppo delle capacità manageriali e di coordinamento.

I 5.000 neoassunti del 2023 sono stati coinvolti in un innovativo percorso formativo e di orientamento

Fra le principali attività è da annoverare il percorso formativo e di orientamento "*On-Boarding* per i neoassunti". Un progetto innovativo, realizzato interamente con risorse interne che, a partire dall'analisi dei fabbisogni, ha puntato alla costruzione di un'esperienza di ingresso positiva, inclusiva ed emozionante per ciascuno dei circa 5.000 neoassunti, e che ha visto un impegno diretto degli Organi e di tutta la dirigenza apicale dell'Istituto, che, attraverso modalità di interlocuzione diretta ed efficace, quali ad esempio il talk-show, è immediatamente entrata in contatto con i neoassunti distribuiti su tutto il territorio nazionale. Un percorso formativo costruito con un format finalizzato principalmente a sviluppare conoscenze e competenze tecniche rispetto ai servizi erogati dall'Istituto, senza tuttavia trascurare gli elementi più legati agli ambiti delle cd. "soft skill", utili per garantire l'efficace inserimento dei neoassunti in un ambiante lavorativo già strutturato, che negli ultimi anni non aveva subito ingressi di nuove forze in misura così massiva.

Per quanto riguarda l'impegno formativo nei confronti della dirigenza apicale, un'iniziativa fortemente innovativa in ambito pubblico è stata realizzata con il progetto "La Metafora dello Sport". I direttori centrali, regionali e metropolitani ed i loro vicari, nonché i titolari di uffici centrali e di supporto, una "squadra" composta da quasi cento dirigenti, ha avuto l'opportunità di partecipare

[8] Il Piano triennale della formazione è stato approvato dal Commissario straordinario il 26 luglio 2023 con la determinazione n. 33.

ad un percorso formativo che, diversamente dal passato, non ha previsto lezioni frontali e ascolto passivo da parte dei discenti, ma si è basato sull'osservazione e la condivisione di esperienze che, mutuate da un contesto "sportivo" di squadra sicuramente diverso da quello del proprio ambiente lavorativo, sono potenzialmente riproducibili nell'esperienza quotidiana che si trova a dover gestire un dirigente apicale dell'Istituto. Attraverso l'utilizzo della metafora dello sport, accompagnata da testimonial sportivi d'eccezione e da un trainer che ha guidato la rilettura degli aneddoti in chiave aziendale, i partecipanti hanno avuto l'opportunità di approfondire importanti tematiche quali *team-work,* valori, *leadership*, fiducia e comunicazione priva di pregiudizi, legandole anche a concetti di particolare importanza per l'Istituto quali la performance e la capacità di creare valore pubblico.

La necessità di acquisire competenze su temi innovativi e rilevanti, come la "Sostenibilità" oggetto di un apposito Rapporto come sopra precisato, ha portato all'attivazione di un percorso formativo personalizzato per l'Istituto, volto ad approfondire gli strumenti chiave legati alla sostenibilità e agli ambiti ESG *(Environmental, Social e Governance)*, con particolare attenzione al reporting tramite il Bilancio di Sostenibilità.

Nel 2023 ha, inoltre, preso avvio il percorso formativo in tema di etica pubblica rivolto a tutto il personale, la cui finalità è quella di rafforzare le politiche di contrasto alla corruzione attraverso una maggiore conoscenza dei temi riguardanti l'etica e la legalità.

È stata, inoltre, implementata una nuova piattaforma di "Knowledge Management" (KM) per fornire al personale uno strumento semplice e accessibile per l'aggiornamento continuo delle proprie conoscenze. La piattaforma raccoglie tutti i materiali formativi, informativi e divulgativi dell'Istituto, rendendoli immediatamente disponibili a tutti i dipendenti. Il KM offre un unico punto di accesso alle varie risorse, utilizzando strumenti e tecniche correlate all'intelligenza artificiale ed alla gestione della conoscenza attraverso metadati che supportano una macro-tassonomia dinamica.

In termini evolutivi, per rendere l'attività di formazione sempre più personalizzata e in linea con le direttive in materia, sono state avviate due iniziative particolarmente rilevanti: il "Sistema di Mappatura delle Competenze" e il progetto "Rafforzare la capacità amministrativa dell'INPS attraverso lo sviluppo delle competenze digitali". Attraverso la realizzazione di un sistema dinamico ed armonioso di "ruoli "e "competenze", l'Istituto sarà in grado di analizzare, in tempo reale, le risultanze della *gap analysis* fra competenze possedute dal personale e competenze necessarie rispetto al ruolo ricoperto, per poi costruire percorsi di sviluppo personalizzati e piani di formazione individuali.

D'altra parte, il progetto "Rafforzare la capacità amministrativa dell'INPS attraverso lo sviluppo delle competenze digitali", realizzato dall'OCSE per l'INPS con finanziamento della Commissione Europea nell'ambito del *Technical Support Instrument*, ha permesso all'Istituto di confrontarsi con buone pratiche internazionali e di individuare le competenze necessarie per la trasformazione digitale.

In una logica di prospettive future, l'avvio delle attività dell'Accademia INPS consentirà di rendere fruibili le iniziative formative dell'INPS, realizzate per esigenze interne, anche ad altre Pubbliche Amministrazioni per migliorare i servizi di cui sono destinatari individui ed imprese.

5.1.4 Parità di genere

Le attività dell'INPS, compresa la gestione del personale, sono attente al rispetto del principio della parità di genere. L'Istituto nel 2023, attraverso le Linee guida "Politica della parità di genere in INPS" ha delineato un percorso per l'ottenimento della certificazione UNI/PdR 125:2022[9] sulla parità di genere. In attuazione di tali Linee guida è stato condotto uno studio di fattibilità dal Comitato Unico di Garanzia dell'Istituto (CUG) ed è stato successivamente effettuato un pre-audit da parte di un apposito Organismo certificatore accreditato. Il percorso intrapreso ha portato all'ottenimento della certificazione di parità di genere in data 3 luglio 2024 (conformità alla Prassi UNI/PdR 125:2022).
L'Istituto ha, quindi, adottato il "Piano Strategico per la Parità di Genere dell'INPS"[10], che si propone di consolidare e ampliare i risultati ottenuti, affrontando le residuali disuguaglianze di genere con un approccio metodico e mirato. L'obiettivo è creare un ambiente di lavoro inclusivo, equo e sostenibile nel lungo periodo, nonché monitorare costantemente i progressi.

Il piano delinea le attività e strategie per il conseguimento della certificazione in sei ambiti: assunzioni e carriera, equità salariale, genitorialità e cura, conciliazione lavoro-vita privata, prevenzione di abusi e molestie. Un cruscotto di monitoraggio aperto a tutti i dipendenti garantisce trasparenza sui progressi.

Segue un'analisi delle principali azioni intraprese dall'Istituto nei sei ambiti di intervento.

Per quanto riguarda l'ambito assunzioni e carriera, l'Istituto ha definito processi volti ad assicurare la non discriminazione e le pari opportunità nell'acquisizione delle risorse, nello sviluppo professionale e nelle promozioni, con criteri oggettivi di ammissione che offrono pari opportunità, indipendentemente dal genere.

Quanto ai meccanismi di carriera interna, le regole adottate dall'Istituto per le selezioni, sia per l'attribuzione dei differenziali economici che per le posizioni organizzative, garantiscono una valutazione oggettiva dell'esperienza maturata, delle competenze professionali acquisite, dei requisiti culturali, delle attitudini e delle capacità professionali dei dipendenti ed escludono qualsiasi riferimento al genere.

Le opportunità di carriera e i programmi di sviluppo professionale sono rivolti a tutto il personale, con attribuzione di posizioni di leadership basate sul merito.

In materia di equità salariale, il CCNL 2022-2023 prevede che gli elementi della retribuzione accessoria seguano regole volte a premiare il merito, remunerare lo svolgimento di particolari competenze o l'assunzione di specifiche responsabilità, valorizzare il conseguimento di obiettivi preventivamente determinati, evitando disparità retributive sulla base dell'appartenenza ad un genere. I benefici socio-assistenziali sono concessi sulla base di criteri oggettivi e non discriminatori.

---

[9] Pubblicata il 16 marzo 2022 da UNI (Ente italiano di normazione) - https://www.pariopportunita.gov.it/media/2171/prassi-di-riferimento-unipdr-pdr100866103.pdf

[10] Il Piano strategico triennale per la parità di genere è stato adottato dal Comitato Guida per la Parità di Genere, a sua volta istituito, in conformità con le Linee guida, con Determinazione del Direttore generale n. 10 del 24 gennaio 2024, successivamente modificato con Determinazione n. 143 del 14 giugno 2024. Il Piano prevede l'istituzione di un Sistema della parità di genere per la programmazione, il monitoraggio, la consuntivazione e la valutazione d'impatto di tutte le iniziative che confluiranno nel Piano stesso.

Tuttavia, si riscontrano ancora alcune aree di miglioramento nei divari retributivi tra uomini e donne a parità di ruolo, come evidenziato nel cruscotto di monitoraggio. I dati riferiti al 2022, anno precedente la rilevazione, mostrano che l'incidenza del lavoro straordinario per le donne è inferiore del 31,57% rispetto agli uomini. I compensi accessori ai dirigenti per le donne sono inferiori dell'1,35% e il trattamento accessorio per i professionisti è inferiore del 10,19%. Inoltre, la distribuzione del fondo per l'area medica alle donne è inferiore del 31,02%, il trattamento accessorio per le ex aree A, B e C (ora operatori, assistenti e funzionari) è inferiore del 2,53%, e le indennità di buonuscita sono inferiori del 6,38% rispetto agli uomini. Tuttavia, il trattamento accessorio per dirigenti generali è superiore del 4,30% per le donne rispetto agli uomini.

Questi dati evidenziano le aree in cui permangono disparità retributive che purtuttavia restano all'interno di soglie di tollerabilità, sottolineando l'opportunità di azioni correttive per tendere a una migliore equità salariale all'interno dell'Istituto.

Il programma di welfare aziendale include iniziative per supportare i dipendenti nelle attività genitoriali e di caregiver, con benefici socio-assistenziali per spese di istruzione, frequenza di soggiorni durante la chiusura scolastica, percorsi riabilitativi e assistenza domiciliare per figli disabili. Inoltre, al fine di sostenere la genitorialità, l'Istituto mette a disposizione dei dipendenti delle sedi situate sul territorio di Roma due asili nido (per minori, figli o nipoti entro il secondo grado dei dipendenti, dai 3 ai 36 mesi) situati presso i plessi di Direzione Generale, con quote di frequenza agevolate a carico dei dipendenti, determinate sulla base della dichiarazione ISEE.

Per quanto riguarda la conciliazione vita-lavoro, l'Istituto ha adottato misure per garantire l'equilibrio vita-lavoro rivolte a tutti i dipendenti e a tutela dei lavoratori fragili[11]. Sono stati promossi accordi specifici per l'utilizzo del *part time* e flessibilità di orario. È prevista una policy aziendale per garantire che le riunioni di lavoro siano compatibili con la vita familiare e personale, includendo partecipanti con contratti *part time* o flessibili/discontinui.

Per la prevenzione di abusi e molestie sui luoghi di lavoro, l'INPS ha adottato un Codice di condotta e nominato Consiglieri di fiducia per contrastare le molestie. Le norme in materia di Whistleblowing assicurano che le segnalazioni di molestie avvengano in forma anonima.

Infine, l'Amministrazione ha predisposto un cruscotto di monitoraggio aperto a tutti i dipendenti per garantire la trasparenza nell'accesso ai dati del personale e verificare l'attuazione delle politiche sulla parità di genere.

Il rilascio della certificazione di parità avvenuto nel luglio 2024 impegnerà l'Istituto a redigere e attuare un piano di miglioramento costante, con azioni mirate a raggiungere obiettivi sempre più performanti e garantire uno sviluppo continuo dell'organizzazione sui temi della parità di genere. Allo stesso modo, l'inclusione delle persone con disabilità rappresenta un altro pilastro delle politiche di equità dell'INPS.

[11] Per una disamina delle norme adottate in Istituto, si rimanda al paragrafo dedicato all'evoluzione nella modalità di prestazione del lavoro.

BOX 1

Il sistema nazionale sulla certificazione della parità di genere*

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) ha previsto uno specifico intervento per la promozione della Certificazione di parità di genere, denominato "Sistema di certificazione della parità di genere" (Missione 5 Coesione e Inclusione - Componente 1 Politiche attive del lavoro e sostegno all'occupazione - Investimento 1.3). L'obiettivo è incentivare le imprese ad adottare politiche adeguate a ridurre il gap di genere in aree critiche come le opportunità di crescita in azienda, la parità salariale a parità di mansioni, la gestione delle differenze di genere e la tutela della maternità[12]. Questa certificazione è regolata dalla legge n. 162 del 2021 che ha modificato il codice delle pari opportunità.

La procedura di accesso e rilascio dell'incentivo per la certificazione è gestita dall'INPS, che esercita il controllo sui datori di lavoro privati richiedenti i benefici. L'INPS, in collaborazione con il Dipartimento per le Pari Opportunità, l'Ispettorato Nazionale del Lavoro e il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, verifica anche il mantenimento dei requisiti di legge. Ogni ente e organizzazione, pubblica o privata, può intraprendere il percorso di certificazione senza limiti relativi al settore o alle dimensioni dell'organizzazione. Per le aziende del settore privato, la certificazione è associata a un sistema premiale, che comprende un esonero dal versamento dell'1% dei contributi previdenziali, fino a un massimo di 50 mila euro annui, per i datori di lavoro privati che ottengono la certificazione entro il 31 dicembre 2023 e per tutti i 36 mesi di validità della stessa.

Nel settore pubblico, sebbene non sia previsto un meccanismo di premialità, il beneficio maggiore è di tipo reputazionale, oltre che in termini di benessere, fungendo da volano nella gestione del cambiamento. Entro il secondo trimestre del 2026, almeno 800 aziende, di cui almeno 450 medio-piccole, dovrebbero ottenere la certificazione.

A due anni dall'approvazione, sono state analizzate la dimensione aziendale e il settore di attività delle imprese con certificazione rilasciata nel 2023: delle 2.010 imprese attive e certificate, il 98% appartiene al settore privato non agricolo, coinvolgendo circa 800 mila posizioni lavorative. Le imprese medio-piccole rappresentano il 60% delle certificate, in un contesto nazionale in cui più dell'86% delle aziende ha meno di 10 dipendenti.

Gli indicatori chiave di prestazione (KPI) includono variazioni percentuali rispetto a soglie specifiche per ogni settore economico. I settori più rappresentati tra le aziende certificate nel 2023 sono costruzioni, industria manifatturiera, noleggio, viaggio e supporto alle imprese, e attività scientifiche e tecniche, che costituiscono oltre il 60% del totale delle aziende certificate. Nei settori del commercio, alberghi e ristorazione, e servizi collettivi e personali, si osserva una sottorappresentazione tra le aziende certificate rispetto al totale delle aziende attive.

*A cura di Silvia Leonardi ed Enrica Lapucci

[12] PNRR - Sezione Documentazione: https://www.governo.it/it/approfondimento/inclusione-sociale/16706.

5.1.5 Inclusione delle persone con disabilità

Negli ultimi quarant'anni, il concetto di disabilità nella società è profondamente cambiato[13], come riconosciuto dalla Convenzione ONU sui diritti delle persone con disabilità, ratificata in Italia nel 2009, che afferma il diritto umano fondamentale di ogni persona con disabilità a vivere pienamente ogni aspetto della propria esistenza. Le persone con disabilità hanno diritti e doveri, possono e debbono poter contribuire in maniera attiva al progresso della società.

Coerentemente con la normativa, l'INPS ha istituito la figura del *Disability Manager*[14] per coordinare gli interventi necessari a rimuovere ostacoli e permettere alle persone con disabilità di esprimere appieno le proprie capacità lavorative. Nel 2023, il *Disability Manager* ha avviato un'analisi dello stato di inserimento lavorativo e degli accomodamenti ragionevoli, valutando l'integrazione del personale con disabilità da un punto di vista organizzativo, relazionale e logistico.

Dai dati raccolti è emerso che il personale con disabilità è stato assegnato prevalentemente a ruoli amministrativi (funzionario, assistente e operatore), con 17 funzionari con disabilità che ricoprono il ruolo di Responsabile di unità organizzativa. Le persone con sordità, invalidità civile, lavorativa e per servizio sono impiegate in varie attività grazie alla formazione ricevuta e all'elevato sviluppo tecnologico dell'amministrazione. Il personale con deficit visivo trova collocazione soprattutto nelle segreterie di direzione, anche grazie a procedure accessibili. In generale, il personale con disabilità alterna lavoro in presenza e agile, condividendo spesso le stanze con altri colleghi per favorire l'integrazione sociale.

L'indagine ha rilevato che, in oltre l'80% dei casi, non sono stati necessari interventi sugli immobili dell'INPS, poiché già accessibili alle persone con disabilità. Nel corso del tempo, sono stati realizzati percorsi formativi specifici per il personale con disabilità e per i formatori e responsabili che collaborano con loro, adattando i pacchetti formativi e rimuovendo ostacoli fisici ed informatici alla fruizione. In alcune occasioni, la formazione on the job è stata erogata da personale con disabilità a colleghi di tutte le abilità, evidenziando esperienze positive. Inoltre, la formazione e l'accessibilità delle procedure INPS hanno permesso a dipendenti con deficit visivo di passare, in alcuni casi, da attività di informazione all'erogazione delle prestazioni.

L'analisi effettuata consente di affermare che nell'Istituto, anche grazie agli adattamenti consentiti dalla tecnologia, la disabilità viene vissuta come una risorsa e un'opportunità in termini sia di produttività sia di miglioramento del clima aziendale e della collaborazione tra colleghi.

Il Fondo Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali estende ulteriormente l'impegno dell'INPS verso il supporto e il benessere dei dipendenti pubblici, inclusi quelli con disabilità.

---

[13] L'OMS è passata da un modello medico della disabilità, vista come conseguenza della malattia, a un modello bio-psico-sociale, che considera la disabilità come risultato dell'interazione tra l'individuo e gli ostacoli ambientali. La tutela della disabilità è evoluta, diventando parte trasversale a tutti i 17 Obiettivi di Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda 2030 dell'ONU, che mirano a contrastare le disuguaglianze e promuovere i diritti umani. Questo approccio è stato recentemente recepito nel D.lgs. n. 62 del 2024, recante "Definizione della condizione di disabilità, della valutazione di base, di accomodamento ragionevole, della valutazione multidimensionale per l'elaborazione e attuazione del progetto di vita individuale personalizzato e partecipato".

[14] Con determinazione del Direttore Generale n. 153 del 24 maggio 2023 e all'interno di una specifica Direzione centrale denominata Benessere Organizzativo, Sicurezza e Logistica.

5.1.6 Il Fondo Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali per i dipendenti pubblici

Il Fondo Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali, esperienza di mutualità solidaristica per circa 10 milioni di dipendenti pubblici e loro familiari

Il Fondo Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali per i dipendenti pubblici, istituito nel 1996, finanzia prestazioni di credito, welfare e formazione per dipendenti pubblici in servizio e in quiescenza e loro familiari a carico, rappresentando un'esperienza di mutualità solidaristica che, evolvendosi nel tempo, continua a rappresentare un riferimento per i circa 10 milioni di beneficiari tra gli iscritti al Fondo medesimo e i loro familiari[15]. Il Fondo è autofinanziato dalle trattenute sugli stipendi e pensioni degli iscritti (0,35% della retribuzione e 0,15% del trattamento pensionistico) e con il reinvestimento dei proventi delle attività creditizie, senza oneri per la fiscalità generale. Il Fondo eroga annualmente quasi mezzo miliardo di euro in servizi per l'istruzione, la formazione, la salute, il benessere, i giovani, l'invecchiamento attivo, le persone non autosufficienti e mette a disposizione credito agevolato per diverse finalità.

La caratteristica chiave del Fondo è la sua capacità di adattarsi ai bisogni sociali emergenti, come dimostrato dall'introduzione di screening oncologici e cardiologici durante la pandemia, permettendo a molti iscritti di effettuare controlli preventivi. Questi controlli hanno identificato precocemente patologie, consentendo interventi sanitari tempestivi con esiti positivi. Grazie ai risultati lusinghieri, queste prestazioni di screening sono state confermate anche per l'anno in corso e i primi sei mesi del 2025.

Ulteriore testimonianza di tale dinamicità è, tra le altre, l'istituzione e l'avvio dell'anticipazione ordinaria del TFR/TFS per gli iscritti al Fondo Credito. Con essa l'Istituto ha inteso intercettare possibili impellenti esigenze di liquidità, a fronte delle tempistiche dilazionate di erogazione del TFS/TFR previste dalla vigente normativa. L'utenza ha accolto favorevolmente anche in quest'occasione la prestazione offerta, tanto da esaurire, in pochi mesi dell'anno in corso, il budget ad essa destinato.

Nella realizzazione delle proprie finalità, è opportuno ribadire che il Fondo ha autonomia patrimoniale ed economico finanziaria e non pesa in alcun modo sulla fiscalità generale.

Nel 2023, il Fondo ha erogato oltre 257.000 prestazioni, per un valore complessivo di oltre 450 milioni di euro per le prestazioni di welfare e più di 1,25 miliardi di euro per quelle creditizie.

[15] Allo stesso si affiancano le prestazioni erogate dal Fondo Assistenza Magistrale ex ENAM e dal Fondo Assistenza Postelegrafonici ex IPOST in favore dei propri iscritti.

Nelle Tabelle da 5.1 a 5.4 sono indicati i dati sulle prestazioni di welfare, creditizie e sociali erogate nel 2023 e gli importi in euro delle stesse.

Tabella 5.1 - Fondo Welfare dipendenti pubblici - Numero di prestazioni erogate

PRESTAZIONI 2023	ex INPDAP	ex ENAM	ex IPOST	TOTALE
A favore dei giovani	93.244	3.261	1.464	**97.969**
A favore degli anziani	5.572	0	850	**6.422**
Altre	87.507	1.380	1.518	**90.405**
Creditizie	62.165	11	520	**62.696**
TOTALE	**248.488**	**4.652**	**4.352**	**257.492**

La Tabella 5.2, in particolare, evidenzia i volumi delle prestazioni per il sostegno allo studio e allo sviluppo delle competenze dei giovani (borse di studio, corsi di lingua, corsi di formazione, master, ospitalità), e per gli anziani e altre persone non autosufficienti (es. Programma Home Care Premium). Queste ultime in particolare fungono anche da sostegno alle famiglie, specialmente alle donne, in relazione ai compiti di cura. La rilevanza di questi benefici, dunque, è misurabile non solo in termini quantitativi ma anche qualitativi.

Tabella 5.2 - Welfare, assistenza e inclusione sociale (importi in euro)

PRESTAZIONI 2023	ex INPDAP	ex ENAM	ex IPOST	TOTALE
A favore dei giovani	**144.356.835**	**13.089.414**	**2.696.749**	**160.142.998**
Altre prestazioni di assistenza e mutualità			807.699	**807.699**
Formazione professionale per i dipendenti delle PP.AA.	12.754.934			**12.754.934**
Interventi per l'occupazione	43.081.233	7.516.823	130.000	**50.728.056**
Istruzione e soggiorni studio	88.520.668	5.572.591	1.759.050	**95.852.309**
A favore degli anziani	**3.240.000**		**936.000**	**4.176.000**
Interventi in favore degli anziani e dell'invecchiamento attivo /soggiorni benessere	3.240.000		936.000	**4.176.000**
Altre	**282.083.809**	**1.690.147**	**2.377.739**	**286.151.696**
Interventi per persone non autosufficienti	282.083.809	987.025	645.560	**283.716.394**
Altre prestazioni di assistenza e mutualità		703.122	1.732.179	**2.435.302**
TOTALE	**429.680.644**	**14.779.561**	**6.010.489**	**450.470.694**

Tabella 5.3 - Credito - Numero di prestazioni erogate				
PRESTAZIONI 2023	**ex INPDAP**	**ex ENAM**	**ex IPOST**	**TOTALE**
Mutui	3.264			**3.264**
Prestiti	56.256	11	520	**56.787**
Anticipo TFR/TFS	2.645			**2.645**
TOTALE	**62.165**	**11**	**520**	**62.696**

Tabella 5.4 - **Credito** (importi in euro)				
PRESTAZIONI 2023	**ex INPDAP**	**ex ENAM**	**ex IPOST**	**TOTALE**
Mutui	444.339.256			**444.339.256**
Prestiti	624.467.507	49.614	10.501.765	**635.018.886**
Anticipo TFR/TFS	173.331.370			**173.331.370**
TOTALE	**1.242.138.134**	**49.614**	**10.501.765**	**1.252.689.513**

L'INPS sta lavorando per rendere più semplici e accessibili le procedure relative ai servizi di credito e welfare attraverso una revisione e un aggiornamento delle procedure informatiche, concentrandosi sulla semplificazione dei processi per i mutui ipotecari edilizi e sulla riprogettazione di alcune prestazioni di welfare, in funzione della proposta proattiva dei servizi e del più ampio progetto di miglioramento dell'esperienza dell'utente.

5.2 NUOVE TECNOLOGIE, TRASFORMAZIONE DIGITALE, INTEROPERABILITÀ

La tecnologia, insieme alle persone, è sempre stata un asset strategico fondamentale per l'INPS nell'adempimento della propria missione istituzionale, posizionando l'Istituto tra le Pubbliche Amministrazioni più avanzate sia in Italia che rispetto agli enti previdenziali europei; in questo paragrafo si offre una sintesi dei principali ambiti di innovazione tecnologica sui quali si è recentemente focalizzata l'attività dell'INPS.

5.2.1 L'INPS e l'Intelligenza Artificiale

L'INPS ha recentemente elaborato una strategia per l'adozione e l'utilizzo dell'Intelligenza Artificiale con l'obiettivo di migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi offerti ai cittadini. Questa strategia si basa sui concetti di "Missione", "Valori" e "Obiettivi Strategici"[16].

[16] Le prime applicazioni dell'IA da parte dell'INPS risalgono a circa 10 anni fa con l'introduzione di algoritmi in grado di correlare eventi di sistema per l'individuazione proattiva di condizioni di criticità nell'esercizio delle piattaforme tecnologiche. Il fatto di aver sperimentato e sviluppato *in house* tali soluzioni ha consentito all'Istituto un vantaggio competitivo strategico in termini di conoscenza ed esperienza. La novità degli ultimi mesi consiste nell'affrontare in maniera organica e strutturata tutti gli aspetti legati all'intelligenza artificiale, dalla ricerca delle sue nuove possibili applicazioni fino alla gestione del rischio correlato.

Tra i principali progetti realizzati dall'INPS attraverso l'utilizzo di sistemi di IA si segnalano:

- il "Consulente digitale delle pensioni", che informa proattivamente gli utenti sui benefici a cui potrebbero avere diritto e che spesso l'interessato non sa di poter chiedere;
- la piattaforma "Personalizzazione e proattività", che consente di inviare inviti personalizzati per la presentazione di una nuova domanda, come per l'Assegno Unico e Universale;
- la piattaforma di "smistamento PEC", che consente il corretto smistamento automatico di oltre l'87% delle PEC ricevute dall'Istituto (oltre 16.000 PEC giornaliere), migliorando significativamente l'efficienza;
- gli "assistenti virtuali" [17];
- la piattaforma del SIISL, nel cui ambito l'INPS ha progettato e realizzato l'algoritmo denominato "SIISL *Best Match*"[18] con lo scopo di fornire a cittadini e Agenzie per il lavoro una percentuale di affinità tra curriculum vitae ed offerte di lavoro presenti sulla piattaforma (*affinity score*).

L'INPS utilizza l'IA per sviluppare un approccio proattivo verso cittadini ed aziende, aiutandoli ad individuare i servizi a cui hanno diritto

Inizialmente, l'Intelligenza Artificiale (IA) è stata applicata alle infrastrutture tecnologiche per monitorare i sistemi e le applicazioni, passando da un approccio reattivo a uno proattivo nei confronti degli utenti. Oggi, l'INPS si concentra su progetti che aiutano cittadini e aziende a individuare i servizi e a rispettare gli adempimenti necessari. Un altro obiettivo è rendere i processi più efficienti, riducendo i tempi di erogazione dei servizi. Le prestazioni pensionistiche hanno fatto da apripista nell'adozione dell'IA con il "Consulente digitale delle pensioni", che consente comunicazioni personalizzate ai pensionati anche in ottica multicanale. Per quanto concerne l'inclusione sociale e i benefici familiari, l'IA generativa è stata introdotta per le prestazioni Supporto Formazione Lavoro e Assegno Unico e Universale. Nel settore disoccupazione, i *chatbot* informativi NASpI e Cassa Integrazione Guadagni Ordinaria (CIGO) sono al più alto grado di maturità e sono ampiamente utilizzati dall'utenza.

Da segnalare il nuovo motore di ricerca semantico che permette una più efficace ricerca delle pagine di servizio all'interno del Portale istituzionale, consentendo al cittadino di esprimersi con parole chiave senza necessariamente essere preciso nell'uso dei termini.

Nella fase di sperimentazione e di gestione dei sistemi di IA, l'Istituto pone la massima attenzione sulla protezione dei dati personali e sulla sicurezza informatica. Nel 2023, in attesa dell'adozione del regolamento europeo sull'Intelligenza artificiale (*EU AI Act*), approvato il 21 maggio 2024, l'Istituto ha definito una propria strategia di governance IA e ha implementato un processo di valutazione del

---

[17] Su tale ambito l'Istituto sta passando da un approccio tradizionale, basato sul riconoscimento degli "intenti dell'utente", cui sono collegate risposte predefinite, seguendo un flusso logico predefinito, ad un approccio basato sull'IA generativa, applicando la cd. *Retrieval-Augmented Generation (RAG). Quest'ultima* è una tecnica di IA che migliora la qualità dell'intelligenza artificiale generativa consentendo a modelli linguistici di grandi dimensioni (LLM) di sfruttare risorse di dati aggiuntive senza bisogno di "riaddestrarle". Già funzionante su Portale istituzionale è, ad esempio, la *chatbot generativa per AUU.*

[18] Il SIISL *Best Match* utilizza un modello di apprendimento automatico basato su trasformatori *(Trasformer)* utilizzato nell'elaborazione del linguaggio naturale. Queste tecnologie permettono al motore di intelligenza artificiale di interpretare i campi di testo libero da un punto di vista semantico, in modo da trovare corrispondenze più significative. Il SIISL rappresenta il caso d'uso ideale per la sperimentazione di soluzioni basate su intelligenza artificiale e interoperabilità.

rischio IA. Questa valutazione tiene conto di diversi fattori, tra cui la tipologia di dati trattati, le finalità di utilizzo del sistema IA e le potenziali conseguenze di un eventuale malfunzionamento o *bias* cognitivo, consentendo di adottare le opportune misure di mitigazione.

Questo impegno costante nell'innovazione tecnologica si riflette anche nei progetti finanziati dal PNRR, che hanno ulteriormente potenziato i servizi e le competenze digitali dell'Istituto.

5.2.2 Gli impatti dei progetti del PNRR

I fondi previsti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza hanno consentito di introdurre nell'Istituto più di 100 servizi, nonché formare le competenze digitali di oltre 13.000 dipendenti strutturando, anche per il futuro, una filiera stabile di innovazione[19]. Di seguito, si riportano i numeri che descrivono i risultati generati dai progetti PNRR fino a dicembre 2023:

Servizi e accessi web/app:
9,5 milioni di accessi con delega digitale
1,4 milioni di accessi registrati al servizio PensAMi 2.0
3,8 milioni di accessi al Portale Patronati
101 milioni di visualizzazioni uniche del Portale INPS
20 servizi rilasciati sulle app dell'Istituto, di cui 9 su APP INPS Mobile
oltre 18,7 milioni di utenti censiti sul canale web del servizio INPS Ti consiglia
circa 152 milioni di pagamenti notificati su APP IO
circa 2 milioni di accessi registrati al servizio consulente virtuale dei pensionati
circa 600 mila accessi al simulatore riscatti

Domande e richieste gestite:
circa 4,3 milioni di domande gestite dall'*Hub* prestazioni non pensionistiche
231.179 richieste pervenute di *Disability Card*, di cui recapitate 174.838
387.688 domande di indennità di accompagnamento, pensione di inabilità e assegno di assistenza
1.043 domande ricevute per lo sportello telematico evoluto
circa 3 milioni di richieste inoltrate dai cittadini tramite webCRM
circa 5,2 milioni di domande pervenute e circa 4,4 miliardi di euro erogati per le prestazioni monitorate dall'osservatorio del welfare integrativo pubblico

Contenuti e comunicazioni:
circa 7,4 milioni di video guide per NASpI, pensioni, dichiarazione RED, AUU, SFL, Invalidità civile
44,7 milioni di comunicazioni personalizzate per i pensionati
2,3 milioni di documenti sanitari allegati online per il riconoscimento dell'invalidità

[19] Una sintesi dei progetti di maggiore rilievo è pubblicata sul portale dell'Istituto, nella news "I risultati dell'INPS nel 2023" - Relazione attività 2023: https://www.inps.it/it/it/inps-comunica/notizie/dettaglio-news-page.news.2024.04.i-risultati-dell-inps-nel-2023.html

Di seguito un focus su tre progetti INPS finanziati dai fondi del PNRR:

a) Progetto sull'Assegno Unico e Universale

L'Assegno Unico e Universale, come già ricordato nel Capitolo 3, cui si rinvia per gli approfondimenti normativi, è volto a costituire un incentivo generalizzato alla natalità.

Il progetto PNRR relativo all'Assegno Unico e Universale ha riguardato la realizzazione della domanda online sul sito web dell'INPS, un simulatore di importi, un sistema di gestione delle domande per gli operatori INPS e una piattaforma per cittadini e Patronati per la gestione delle domande. È stata inoltre sviluppata una piattaforma per consentire agli intermediari di trasmettere le domande in modo massivo e interoperabile.

Il progetto ha consentito, grazie alla totale automazione del servizio, di semplificare la gestione della prestazione, richiedendo un minore coinvolgimento di operatori umani con minore rischio di errori, e di abbattere i tempi di erogazione, migliorando la qualità della prestazione e la trasparenza.

L'Istituto nel 2023 ha ricevuto il Premio Smartphone d'oro - Categoria Servizi Pubblici per la "Video Guida personalizzata per i genitori richiedenti l'Assegno Unico Universale".

b) Progetto Personalizzazione e Proattività

Il progetto ha avuto come obiettivo la realizzazione di una Piattaforma di "personalizzazione e proattività" (P&P), soluzione tecnologica per consentire all'Istituto di proporre ai cittadini contenuti personalizzati attraverso campagne di proattività[20], configurate e gestite tramite un apposito cruscotto, a disposizione di tutte le strutture interne dell'Istituto; il progetto ha garantito i controlli e l'aderenza di ogni iniziativa alle regole che l'Istituto si è dato in materia di proattività e *privacy*.

All'interno della Piattaforma vi è una componente di *machine learning* volta a identificare i servizi da suggerire agli utenti sulla base dello storico delle prestazioni già richieste e su logiche di similarità tra servizi e prestazioni.

La Piattaforma è stata sviluppata in ottica interoperabile, garantendo il riuso, l'efficientamento delle risorse, la replicabilità delle componenti e la facilità di integrazione con il contesto delle PA.

---

[20] Attraverso la specifica piattaforma sono state erogate, nel corso del 2023, diverse iniziative. Una campagna informativa, rivolta a tutti i cittadini con identità digitale, ha comunicato la possibilità di aderire ai servizi proattivi per ricevere comunicazioni personalizzate da parte dell'Istituto su servizi e prestazioni di potenziale interesse. La campagna ha contattato via e-mail 9,8 milioni di cittadini, di cui 5,9 milioni (61%) hanno aderito ai servizi proattivi accedendo all'area personale MyInps tramite CIE, SPID e CNS.
La campagna giovani lavoratori, rivolta ai neoassunti under 30 nel settore privato, ha presentato i servizi di maggiore interesse attraverso la video guida "Cody presenta i servizi INPS per i giovani lavoratori dipendenti". Circa 350 mila notifiche inviate su AppIO a ottobre 2023 hanno portato a un incremento del 218% delle visualizzazioni della video guida Cody.
Infine, la campagna Assegno Unico e Universale per i nuovi nati ha invitato i neo-genitori a presentare domanda di assegno unico per il nuovo nato. Circa il 30% delle 13.800 e-mail inviate a ottobre 2023 si è tramutato in domande di AUU.

Il progetto ha consentito, in sintesi, di:

- abilitare logiche di comprensione dei bisogni soggettivi e delle caratteristiche degli utenti, finalizzate alla presentazione di contenuti personalizzati e alla proposta proattiva dei servizi dell'Istituto ai cittadini aventi diritto;
- standardizzare e centralizzare le iniziative di proattività avviate dall'Istituto, al fine di garantirne la giusta integrazione e coerenza verso l'utente esterno.

Il progetto "Personalizzazione e Proattività" ha ricevuto dal Politecnico di Milano e da Osservatori.net digital innovation il Premio Agenda Digitale 2023 - Casi di efficace digitalizzazione condotti su scala nazionale e internazionale.

c) Progetto per la Reingegnerizzazione di NASpI e DIS-COLL

Dell'importanza degli strumenti contro la disoccupazione involontaria si è parlato nel Capitolo 2. L'INPS per agevolare i richiedenti che si trovano in questo particolare momento della loro vita lavorativa ha avviato un progetto per semplificare il processo di presentazione delle richieste di NASpI e DIS-COLL, automatizzando le fasi di istruttoria (verifica dei requisiti e dei pagamenti), con l'obiettivo di migliorare l'esperienza degli utenti, garantendo una copertura continua e strutturata dei loro bisogni e aspettative nel tempo.

Oltre a offrire una maggiore chiarezza all'utente nella fase di compilazione della domanda, si è puntato a ottimizzare le procedure di compilazione e lavorazione attraverso controlli in tempo reale delle informazioni fornite e a valorizzare le informazioni già in possesso dell'Istituto, riducendo notevolmente la trasmissione di domande formalmente errate.

L'automazione della lavorazione delle NASpI ha consentito di liquidare entro 15 giorni dalla presentazione della domanda l'82% delle istanze (il 4% in più rispetto al 2022). Numerosi sono stati i riconoscimenti all'impegno dell'Istituto nell'offrire servizi digitali all'avanguardia, volti a migliorare la vita dei cittadini.

In particolare, il nuovo *design system* dell'INPS, Sirio, creato per migliorare l'esperienza degli utenti che consultano le informazioni e fruiscono dei servizi digitali del portale INPS, ha ottenuto prestigiosi premi nel mondo del design e dell'innovazione. Tra questi, il *GOV Design Awards* per l'elevazione degli standard di design nel settore pubblico e l'*IF Design Awards* per l'eccellenza nel design. Inoltre, il progetto è stato incluso nell'*ADI Design Index*, una raccolta delle migliori opere di design italiane.

Il nuovo portale INPS ha ricevuto il Premio Innovazione Smau 2023 con il titolo "INPS: il nuovo portale che mette al centro l'utente". Altri riconoscimenti includono il premio per l'innovazione e la strategia presso *ComoLake 2023 - Next Generation Innovation* per il progetto *Welfare As A Service*. Questo progetto contribuisce allo sviluppo della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND) attraverso la realizzazione di una piattaforma IT per la condivisione dei dati in interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni, semplificando gli adempimenti amministrativi per cittadini e imprese a livello nazionale e locale.

L'Istituto ha inoltre ricevuto il premio IRCAI Top 10 Mondiale per l'uso di IA nel supporto ai 17 *Sustainable Development Goals* con il progetto di smistamento automatizzato della posta elettronica certificata (PEC). Infine, il premio "Rompiamo gli Schemi 2023" è stato assegnato per l'istituzione della Biblioteca digitale della formazione.

L'adozione di queste tecnologie innovative si è perfettamente integrata con l'obiettivo di garantire l'interoperabilità tra le Pubbliche Amministrazioni, come dimostra il Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL).

5.2.3 L'INPS e l'interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni: l'esempio del SIISL

Il Piano strategico digitale INPS 2022-2024 si focalizza nel dare risposta a tre grandi sfide dell'Istituto: del nuovo modello di erogazione dei servizi utente-centrico si dirà nel paragrafo 5.3; il secondo macro-obiettivo è quello di essere pronto a rispondere velocemente ai cambiamenti del mondo del lavoro e dei bisogni di protezione sociale; funzionale alle prime due è la terza sfida da cogliere, l'interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni a livello nazionale ed europeo.

L'obiettivo perseguito in concreto è quello di una interoperabilità complessiva che tenda alla creazione di una esperienza (*journey)* unica dei servizi forniti a persone ed imprese in un contesto di Pubblica Amministrazione estesa. Questo obiettivo è raggiungibile attraverso un modello di lavoro integrato che, grazie al contributo di vari soggetti, permette di offrire prestazioni e servizi evoluti, che una PA che agisce singolarmente non potrebbe attuare.

La realizzazione di tale modello di erogazione dei servizi a persone ed imprese rende necessaria un'evoluzione del sistema informativo dell'Istituto verso una logica di piattaforme trasversali, secondo criteri di innovazione aperta e interoperabilità con altri enti. Nella logica di piattaforma si sviluppano modelli organizzativi e di servizio che combinano tecnologie e risorse digitali, costruendo processi di interscambio, nei quali tutti gli attori coinvolti (INPS, intermediari, altre PA, utenti finali) possono immettere, creare o scambiare informazioni.

Nel 2023, in questo contesto, l'INPS ha realizzato il SIISL, per l'attuazione della riforma delle misure di inclusione con l'introduzione dell'ADI. Nei Capitoli 2 e 3 si è data evidenza della normativa sulle nuove misure e della novità che tale piattaforma rappresenta nel panorama della gestione delle politiche attive del lavoro. Di seguito si dettagliano gli aspetti operativi e di innovazione tecnologica del Sistema.

Il SIISL

Tra le funzioni principali della piattaforma SIISL vi sono:

- il raccordo di diversi flussi su più piattaforme, con il coinvolgimento di molteplici attori: i beneficiari di ADI/SFL sottoscrittori di un Patto di Attivazione Digitale; gli eventuali intermediari (CAF/Patronati); le Agenzie per il lavoro; gli enti formatori; le regioni e i comuni; il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali;

- un canale di accesso "intelligente" ad un catalogo nazionale di offerte di lavoro e corsi di formazione in continuo aggiornamento, favorito dall'interoperabilità con Regioni e Agenzie per il Lavoro (piattaforma API). La piattaforma SIISL, dal mese di settembre 2023 si pone come primo sistema su scala nazionale capace di garantire una operatività omogenea tra le regioni italiane;
- l'accompagnamento degli interessati nel percorso di inclusione, a partire dal "patto di inclusione sociale" o dal "patto di servizio personalizzato", rispettivamente firmati presso i servizi sociali comunali (tramite piattaforma GEPI) e i centri per l'Impiego (tramite piattaforma SIU);
- l'agevolazione dell'interessato nella ricerca del lavoro, tramite tecnologie innovative, come l'Intelligenza Artificiale, che individua la vicinanza semantica tra curriculum vitae e offerte di lavoro.

La scalabilità funzionale ad alto impatto abilita il SIISL nel supportare ulteriori e aggiuntive misure rispetto a quelle attualmente previste, con l'estensione del bacino di utenza, nonché nell'integrazione di altri sistemi in ottica di interconnessione e cooperazione tra attori del settore pubblico e privato.

Aspetti evolutivi del SIISL

Tra gli aspetti evolutivi del SIISL si segnalano:

- l'integrazione con altri Sistemi per aiutare il Cittadino nella compilazione del proprio Curriculum Vitae attingendo da esperienze lavorative (INPS/Dichiarazioni Azienda) e titoli di studio (MIM e MUR);
- l'utilizzo avanzato dell'Intelligenza Artificiale, nella fattispecie per supportare il cittadino e gli enti preposti durante la fase di determinazione delle competenze mancanti (*skill gap)*, in modo da renderle "incrociabili" con quelle richieste (nelle *vacancy*) e "riconducibili" a quelle fornite dagli enti (nei corsi);
- la realizzazione di dataset per i policy maker per la realizzazione di strategie di politica attiva nella piena collaborazione tra Stato e Regioni, migliorando l'offerta formativa sulla base dei trend analizzati sulle competenze richieste dal mercato del lavoro per qualifica/settore;
- l'accesso delle Aziende in SIISL WEB per consentire l'inserimento diretto delle proposte di lavoro.

Questo modello di interoperabilità trova un ulteriore esempio concreto nella digitalizzazione della gestione dei rapporti con gli Istituti di Patronato e gli altri intermediari, rafforzando così le sinergie esistenti.

5.2.4 Digitalizzazione della gestione dei rapporti con gli Istituti di Patronato e gli altri intermediari

Il modello di servizio adottato dall'Istituto (vedi infra paragrafo 5.3) rafforza l'orientamento all'utente, mettendo al centro la conoscenza dei bisogni delle persone, al fine di offrire servizi personalizzati. Anche in questa nuova ottica focalizzata sull'esperienza dell'utente, gli intermediari (consulenti del lavoro, commercialisti, CAF, Patronati, avvocati, associazioni di categoria, sindacati, altri enti autorizzati) sono partner strategici dell'Istituto: agli intermediari è destinata una politica di partenariato sempre più solida e supportata dalle piattaforme tecnologiche per lo svolgimento dell'attività di

informazione, di assistenza e di tutela nei confronti dell'utenza. Essi rappresentano una importante risorsa anche in forza della loro capillare presenza sul territorio, un asset su cui costruire una complementarità di ruoli e funzioni, per favorire l'esercizio dei diritti di protezione sociale sanciti dall'art. 38 della Costituzione. Il rafforzamento della partnership comporta un progressivo ampliamento della collaborazione a nuove sfere di attività, precedentemente non previste, che rispecchiano lo sviluppo dei servizi sulla base dei cambiamenti intervenuti nel tessuto socioeconomico del Paese. In particolare, gli Istituti di Patronato sono oggi chiamati ad assolvere a compiti nuovi e sempre più rilevanti, mutando la tradizionale funzione di erogatore di servizio di assistenza a quella di consulente qualificato e fiduciario, con funzioni di segretariato sociale previste dalla legge n. 328 del 2000.

Questa importante partnership è stata ulteriormente rafforzata attraverso un progetto di digitalizzazione finanziato dal PNRR, finalizzato alla creazione di una piattaforma digitale collaborativa, ossia un ambiente unico di condivisione dei fascicoli degli utenti patrocinati, all'interno del quale i diversi attori del processo istituzionale con ruoli e abilitazioni specifiche (INPS, Patronati, soggetti deputati al controllo e gli stessi cittadini patrocinati) immettono, utilizzano e scambiano informazioni. Fulcro della piattaforma è la creazione del "mandato di assistenza digitale" specifico per la tipologia di servizio, al fine di semplificarne il processo di conferimento.

La piattaforma, oltre ad abilitare e gestire l'accesso alle prestazioni patrocinate dagli intermediari attraverso la digitalizzazione del mandato di patrocinio, consente l'interazione con i diversi applicativi INPS per ogni prestazione, che accolgono le domande e gestiscono le fasi istruttorie fino all'emanazione dei relativi provvedimenti.

Gli obiettivi perseguiti attraverso l'introduzione della Piattaforma Intermediari sono molteplici. In primo luogo, si intende semplificare i processi operativi e burocratici, eliminando la necessità per i Patronati di produrre documentazione all'INPS per certificare il proprio ruolo. Inoltre, si mira ad accelerare i tempi di esecuzione del mandato, associando il mandato al Patronato direttamente all'identità del cittadino, velocizzando così l'interazione tra INPS e Patronato. Un altro obiettivo è tracciare in modo inconfutabile e in tempo reale tutti gli eventi che incidono sulla validità dei mandati, oltre a dematerializzare i documenti, digitalizzando i documenti originali di ogni singolo mandato. Si vogliono anche agevolare i controlli degli organi ispettivi, rendendoli quasi completamente automatici. Infine, è fondamentale fornire dati "certificati" sulla validità del mandato, permettendo la quantificazione dei dati di rendicontazione delle attività svolte dagli istituti di Patronato da fornire al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, secondo la normativa sul finanziamento degli istituti di Patronato.

Nella prima fase di rilascio (dicembre 2023) le prestazioni gestite nell'ambito della piattaforma sono quelle relative all'ambito pensioni; nel corso del 2024 la piattaforma verrà progressivamente estesa ad altre prestazioni, nell'ottica di coprire, entro il 2025, l'intero ambito delle prestazioni intermediate. Le innovazioni tecnologiche adottate dall'INPS non solo migliorano i processi interni, ma anche l'interazione con gli utenti, come illustrato nella prossima sezione.

5.3 L'INPS E GLI UTENTI

L'INPS, ente erogatore di un elevato numero di servizi differenti di protezione sociale nei confronti di una grande parte della popolazione nazionale, ha sempre posto le persone al centro della propria strategia, utilizzando l'innovazione tecnologica come strumento principale per rispondere alle esigenze degli utenti e migliorare l'efficienza dei servizi. Recentemente, in risposta alla crescente domanda di servizi accessibili, efficienti e personalizzati, soprattutto dopo la pandemia del 2020-2021, l'INPS ha introdotto un nuovo modello di servizio, definendo elementi e processi per interagire con i diversi segmenti di utenza e offrire i servizi appropriati.

Nel nuovo modello di servizio l'interazione con gli utenti si fonda sui principi di semplicità, personalizzazione, automazione, proattività, efficienza, inclusività, accessibilità, immediatezza e comunicazione efficace.

L'architettura del nuovo modello include azioni e leve che consentono di "capitalizzare" parte di questo valore sotto forma di gradimento degli utenti e crescita di fiducia complessiva nell'Istituto.

In questo contesto, l'INPS ha implementato un sistema multicanale di contatto e ascolto degli utenti, garantendo un'interazione continua e un costante miglioramento della qualità dei servizi offerti.

5.3.1 Sistema multicanale di contatto e ascolto degli utenti

Potenziato l'approccio multicanale nella strategia di relazione con l'utenza

Nel 2023 l'INPS ha potenziato la sua strategia di relazione con l'utenza, integrando dimensione interna ed esterna in un'unica comunicazione multicanale. Questo approccio abbraccia ambiti, quali l'ascolto integrato dell'utente, propri della *Customer Care* e della *Sentiment Analysis,* la tutela reputazionale e la gestione delle crisi mediatiche. La strategia di feedback e ascolto ha trasformato l'approccio comunicativo da una dimensione *"one-to-many"* a uno più collaborativo con gli utenti, al fine di migliorare i servizi.
L'interazione con gli utenti si basa su una strategia omnicanale, offrendo molteplici opportunità relazionali integrate e sinergiche per un'esperienza personalizzata e coerente nel tempo attraverso diverse modalità di contatto:

a) sportelli di sede
Oltre all'erogazione delle prestazioni, le sedi territoriali offrono sportelli dedicati per il presidio della relazione (informazione generale, consulenza specialistica, supporto e assistenza). Gli utenti possono essere ricevuti in presenza o da remoto (telefono o *web meeting*). Progetti come la procedura EVCAN (Evoluzione Canali utenza fragile) e il "Punto utente evoluto", che permette agli utenti di contattare un funzionario INPS tramite *web meeting* presso enti convenzionati, facilitano il contatto a chi ha difficoltà con i canali ordinari (Tabella 5.5);

Tabella 5.5 - Volume di contatti realizzati nel 2023 e variazione percentuale rispetto al 2022
(valori in migliaia)

Tipologia di contatto	Numero contatti	%
Accesso in sede	1.873.227	-17
Ricontatto telefonico	771.225	-33
Web meeting	8.515	56

b) Contact Center Multicanale

Gestito da INPS Servizi S.p.A.[21], fornisce servizi informativi e dispositivi tramite telefono, e-mail, internet e VoIP. Gli operatori del Contact Center gestiscono le richieste degli utenti e inoltrano le richieste più complesse e che necessitano di approfondimenti alle sedi territoriali competenti dell'Istituto, le quali provvedono a prendere contatti diretti con l'utente;

c) sito istituzionale www.inps.it

Il sito dell'Istituto, innovato nel 2023, è stato progettato per semplificare e facilitare l'esperienza degli utenti. La sezione MyINPS è l'area personale per l'accesso ai servizi online. Attraverso la sezione INPSRisponde l'utente può inoltrare all'INPS, per via telematica, quesiti, chiarimenti o richieste di informazioni relative a servizi e/o singole pratiche. Nel 2023 il sito istituzionale è stato visitato oltre 562 milioni di volte (+32,8% rispetto ai dati del 2022) e le singole pagine hanno registrato oltre 4 miliardi e 129 milioni di visualizzazioni (+7,9% rispetto ai dati del 2022)[22]. Al fine di agevolare l'utenza nella compilazione delle domande, l'Istituto ha da tempo reso disponibili sul Portale web anche alcuni video tutorial;

d) App INPS servizi mobile

L'App istituzionale "INPS Mobile" si affianca al portale ed è stata sviluppata per tutte le tipologie di utenza INPS. Essa consente di prenotare un appuntamento in sede e consultare le notizie. Il totale delle visite sull'App nel 2023 è stato pari a 189.656.858 (+29,5% rispetto ai dati del 2022), principalmente per la consultazione di notizie sulle pensioni, prestazioni familiari e misure di contrasto alla povertà;

e) intermediari[23]

Sull'importanza degli intermediari come partner strategici dell'Istituto si è già accennato (cfr. supra paragrafo 5.2.4).

---

21 Si rinvia al XXI e al XXII Rapporto Annuale INPS per l'iter di internalizzazione di tale servizio.

22 Le pagine informative e i servizi con autenticazione maggiormente ricercati riguardano l'ISEE precompilato, il fascicolo previdenziale del cittadino, lo stato dei pagamenti delle prestazioni pensionistiche e non, l'Assegno Unico e Universale.

23 Vedi anche infra par. 5.2.4 "Digitalizzazione della gestione dei rapporti con gli Istituti di Patronato e gli altri intermediari".

Contribuiscono al miglioramento della comunicazione con gli utenti strumenti innovativi come la Smart TV INPS, le video-guide alle prestazioni, il consolidamento della presenza dell'Istituto sui social media[24] e i servizi di *instant messaging*.

In coerenza con l'approccio orientato all'ascolto dell'utente, e in continuità con gli anni precedenti, sono stati svolti, anche nel 2023, dei sondaggi come la rilevazione di *Customer Experience* e l'Indagine reputazionale finalizzate, rispettivamente, a misurare il livello di gradimento dei servizi e dei *touchpoint* e a rilevare la percezione della reputazione. Contemporaneamente, è stato esteso il sistema di Instant Feedback, attualmente presente su 87 servizi online, sia consultativi che dispositivi, messo poi a sistema in un'ottica di attivazione di retro-azioni finalizzate al miglioramento del servizio dell'Istituto. Il giudizio di gradimento medio di queste rilevazioni si è attestato su valori superiori al 3,50 (su una scala da 1 a 5), a testimoniare la soddisfazione degli utenti.

La necessità di prevenire e gestire il rischio reputazionale ha portato all'introduzione di sensori per la rilevazione di potenziali criticità ponendo le basi per la definizione di una strategia coordinata di gestione. Il *Crisis Management* non è solo gestione della crisi, ma contributo attivo e continuo alla creazione di un clima stabile di fiducia nei confronti dell'INPS cui contribuisce la Rete dei referenti centrali e territoriali della Rete Unificata di Comunicazione (RUC) che svolge un ruolo fondamentale come sensore delle potenziali situazioni critiche anche a livello territoriale, nell'identificazione collaborativa della soluzione.

Attraverso queste iniziative, l'Istituto intende rafforzare ulteriormente la relazione con i cittadini, garantendo un servizio uniforme su tutto il territorio nazionale.

5.3.2 L'uniformità dei servizi su tutto il territorio nazionale: raccordo tra centro e sedi locali e organizzazione per poli

Nella missione istituzionale dell'INPS rientra la responsabilità di garantire l'uniformità dell'erogazione dei servizi su tutto il territorio nazionale, che viene assicurata con varie modalità, ivi incluso il costante raccordo tra le strutture centrali e territoriali. In particolare, a livello organizzativo, rilevano strumenti permanenti di raccordo (Tabella 5.6) come i *Focus group*, i Nuclei di condivisione, e i Laboratori di miglioramento[25] finalizzati alla diffusione della conoscenza e delle pratiche mediante la partecipazione diretta degli operatori INPS ai processi di miglioramento del servizio[26].

---

[24] L'INPS è presente su Facebook, X (Twitter), YouTube, LinkedIn, Instagram, TikTok, WhatsApp. In particolare, nel 2023 è stato reso operativo il canale "INPS per tutti", account WhatsApp ufficiale dell'INPS dedicato a imprese, pensionati, lavoratori, famiglie e cittadini che propone contenuti sui temi di maggiore attualità e interesse, offrendo la garanzia di una totale riservatezza dei dati personali degli utenti che vi accedono.

[25] Nel corso del 2023 si sono tenuti complessivamente n. 11 *Focus Group* che hanno trattato tematiche quali CIGO, Indebiti RdC, RdC, Note di rettifica, valorizzazione Carta dei Servizi, pensioni ai superstiti, n. 25 Nuclei di Condivisione, di cui n. 3 dedicati alla Rete degli Urp, sui progetti del PNRR di maggior impatto per l'utenza (Evoluzione Dei Servizi Consulenziali Pensionistici Personalizzati, Piattaforma Integrata della Genitorialità, Assegno Unico, *Disability Card*, Reingegnerizzazione della NASpI e DIS-COLL) e n. 2 Laboratori di Miglioramento, per un totale di 38 incontri. Gli operatori INPS coinvolti nei diversi moduli sono stati oltre 2.500.

[26] Il sistema dell'ascolto è coerente con i principi della metodologia *agile* adottata dall'Istituto, che prevede la partecipazione diretta dell'utilizzatore finale al processo di realizzazione della misura di innovazione digitale, secondo un metodo di sviluppo incrementale della medesima.

Tabella 5.6 - Sistemi di raccordo tra centro e territorio		
Focus Group	**Nuclei di Condivisione dei Progetti di innovazione digitale**	**Laboratori di miglioramento continuo Centro Territorio**
Incontri di supporto operativo tra colleghi esperti di materia per la risoluzione di singoli casi pratici complessi. Gli esiti dell'incontro sono pubblicati sul portale dei Focus group, accessibile a tutti i colleghi sia dalla Intranet dell'Istituto che dalla Piattaforma APP (Ascolto Propongo Partecipo).	Moduli di raccordo tra strutture territoriali e Direzione Generale dedicati ai progetti PNRR dell'Istituto. Le risultanze degli incontri sono condivise tra i colleghi.	Tavoli di lavoro volti al completamento dell'automazione o razionalizzazione delle fasi dei processi di lavoro.

Inoltre, con il sistema di *Customer Relationship Management* (CRM), l'Istituto coordina la rete territoriale degli Uffici Relazioni con il Pubblico (URP) e monitora la qualità del servizio del Contact Center Multicanale (CCM). Nel quadro sopra delineato si realizza una relazione bidirezionale centro-territorio, con l'effetto di migliorare l'efficienza e la qualità del servizio per gli utenti, intervenendo tempestivamente sulle eventuali criticità. Per assicurare l'uniformità dei servizi sul territorio nazionale, infatti, è fondamentale che venga assicurata agli operatori dell'Istituto la necessaria informazione/formazione tempestiva sulle novità normative. La modalità degli incontri è quella del *web meeting* Teams, sempre, quindi, senza spostamento fisico dei partecipanti.

Poli specializzati per la qualità dei servizi

Sempre al fine di assicurare un uniforme livello di qualità dei servizi su tutto il territorio nazionale, il modello organizzativo dell'INPS prevede un bilanciamento tra prossimità all'utenza e accentramento, qualora da quest'ultimo derivino oggettivi vantaggi in termini di efficienza e qualità dei servizi. In particolare, alcune attività possono essere accentrate presso poli specializzati al realizzarsi delle seguenti condizioni:

- bassa frequenza dei casi e necessità di elevata specializzazione, come la gestione di fondi sostitutivi dell'AGO che interessano cerchie ristrette di lavoratori, tipologie di assicurati che dipendano da un unico interlocutore istituzionale, destinatari di servizi specifici e casistiche rare;
- uniformità, ricorrenza e trasversalità dei casi, come nelle ipotesi di processi completamente automatizzati, gestione di grandi flussi di dati e di eventi prevedibili e ripetitivi su larga scala.

Le scelte organizzative volte a generare economie di scala e di scopo hanno condotto, nel corso del tempo, alla creazione di più di 250 Poli. Di seguito alcuni esempi:

a) Fondi speciali, Previdenza marinara

A partire dagli anni Novanta, la gestione delle pensioni dei fondi speciali di previdenza, così come della previdenza marinara, ha condotto all'istituzione di Poli centrali, nazionali e regionali la cui ratio risiede nella specialità di prodotti caratterizzati da norme specifiche. Tra questi si elencano, a titolo esemplificativo, il Fondo Ferrovie dello Stato ed ex IPOST, il Fondo Volo, il Fondo Casalinghe, i Fondi Elettrici, telefonici e gas.

b) Attuazione delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale per gli aspetti pensionistici

Nel 2003 è stato introdotto un nuovo modello di gestione organizzativa per l'attuazione delle convenzioni internazionali di sicurezza sociale, relativamente agli aspetti pensionistici, attraverso la costituzione di Poli territoriali specializzati per i residenti all'estero. Successivamente diverse direzioni regionali e di coordinamento metropolitano hanno provveduto ad individuare specifiche sedi quali poli specialistici per l'accentramento di tutte le domande di pensione in convenzione internazionale anche per i residenti in Italia.

c) Forze Armate e Guardia di Finanza

A seguito della soppressione dell'INPDAP e del trasferimento delle relative funzioni all'INPS, l'Istituto ha adottato specifici protocolli di intesa con l'Arma dei Carabinieri, il Corpo della Guardia di Finanza, l'Aeronautica Militare, l'Esercito Italiano e la Marina Militare al fine di costituire specifici Poli dedicati alla gestione delle posizioni assicurative e all'erogazione delle prestazioni pensionistiche, previdenziali e creditizie agli appartenenti ai citati corpi militari (Tabella 5.7).

Tabella 5.7 - Poli dedicati alle Forze armate

Polo	Sede	N. istanze pervenute 2023
Carabinieri ed Esercito	Direzione provinciale Chieti	6.525
Marina Militare	Direzione provinciale La Spezia	1.119
Aeronautica Militare	Filiale metropolitana Roma Tuscolano	1.944
Guardia di Finanza	Direzione provinciale Viterbo	3.144

d) Scambio elettronico di informazioni di sicurezza sociale tra Istituzioni di diversi Stati europei

Dal 2019 l'Italia aderisce al sistema europeo di scambio elettronico di informazioni di sicurezza sociale tra Istituzioni di diversi Stati membri (*Electronic Exchange Social Security Information* - EESSI) per l'erogazione delle prestazioni previdenziali ai lavoratori e pensionati che si avvalgono della libertà di movimento nel territorio degli Stati UE. Dalla seconda metà del 2023 una parte di tali scambi è stata centralizzata in una struttura denominata Presidio Nazionale EESSI presso la Direzione Servizi al Territorio. Il successo dell'esperienza pilota ha portato alla stabilizzazione della soluzione organizzativa. Oltre a fornire servizi di protezione sociale, l'INPS si impegna a mantenere un rapporto trasparente e collaborativo con il mercato degli appalti pubblici, assicurando fiducia ed efficienza nelle proprie operazioni.

5.4 L'INPS E IL MERCATO

5.4.1 L'INPS e i fornitori: il principio di fiducia

L'azione dell'INPS si estende anche al mercato delle commesse pubbliche, dove l'Istituto è tra le prime Stazioni Appaltanti nazionali qualificate in termini di spesa per approvvigionamenti, con un importo impegnato nell'anno 2023 per un valore economico complessivo pari ad oltre 1,332 miliardi di euro. Circa il 20% è costituito da spesa per investimenti.

La disciplina del nuovo Codice degli appalti ha imposto l'adozione di una serie di azioni volte a rafforzare il clima di fiducia con gli operatori economici. In tale contesto l'INPS opera quotidianamente in modo conforme alla normativa vigente secondo tre direttrici principali:

- digitalizzazione dei processi di acquisto;
- centralizzazione degli approvvigionamenti;
- adozione di politiche di spesa orientate secondo criteri di sostenibilità ambientale e sociale.

Digitalizzazione delle piattaforme di acquisto

Tra gli elementi di novità del nuovo Codice degli Appalti vi è la digitalizzazione dei contratti pubblici, che rafforza il principio di fiducia tra ente e protagonisti del ciclo dei contratti pubblici. Si consente, infatti, una maggiore partecipazione delle imprese al mercato degli acquisti pubblici, favorendo la concorrenza e aumentando la trasparenza nelle procedure di selezione.

La digitalizzazione di tutte le fasi di acquisto costituisce anche un'efficace misura anticorruzione: l'utilizzo di procedure informatizzate permette la tracciabilità di tutte le operazioni e assicura l'uniformità dei comportamenti, oltre a consentire la prevenzione del rischio di errori. Realizza, inoltre, la massima trasparenza dei flussi informativi e l'efficace controllo del processo di spesa, assicurando, al contempo, a tutti gli attori coinvolti - pubblici e privati - accessibilità e interoperabilità di dati e servizi.

Contribuisce inoltre agli obiettivi sopra elencati l'adempimento degli obblighi di trasparenza e pubblicità, attraverso la pubblicazione, nella sezione "Amministrazione trasparente", delle procedure non concluse entro il 2023 e il rinvio ai dati relativi all'intero ciclo di vita del contratto.

In attuazione del Codice di comportamento dei dipendenti dell'Istituto, è stato realizzato l'applicativo "MCI - Monitoraggio dei conflitti di interesse", all'interno del quale vengono inserite le situazioni di potenziali conflitti di interesse presentate dai dipendenti della Centrale Unica Acquisti. I dati così raccolti sui conflitti di interesse sono successivamente inseriti nella sottosezione "rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO. In generale, l'azione dell'INPS in materia di appalti si sostanzia in una accurata programmazione degli approvvigionamenti e in un attento monitoraggio delle procedure in corso attraverso l'identificazione di elementi specifici per ciascuna di esse. In sinergia con il processo di digitalizzazione, l'INPS ha adottato un approccio centralizzato per le procedure di gara, potenziando ulteriormente l'efficienza e la trasparenza negli approvvigionamenti.

Centralizzazione delle procedure di gara

La funzione di Centrale Unica Acquisti è svolta da una Direzione centrale per le strutture INPS di tutto il territorio nazionale, effettuando ordinativi calibrati sulle effettive esigenze di consumo. La gestione di questi contratti avviene in modalità interamente informatizzata, attraverso la piattaforma *e-procurement* dell'INPS. La stessa Direzione centrale svolge anche la funzione di Stazione Unica Appaltante (SUA), provvedendo a specifici acquisti per soddisfare i bisogni di determinate strutture territoriali. Il processo di centralizzazione degli acquisti, avviato nel 2017, ha inizialmente coinvolto le Direzioni regionali Campania, Lazio e Lombardia e le Direzioni di coordinamento metropolitano di Napoli, Roma e Milano. Visti i risultati positivi in termini di efficientamento delle procedure amministrative e di riduzione dei costi, grazie alle economie di scala, conseguite, si è deciso di ampliare gradualmente il novero delle Direzioni regionali coinvolte[27].

A supporto della centralizzazione è istituita una "Rete degli approvvigionamenti INPS", composta da gruppi di operatori presso le direzioni regionali e di coordinamento metropolitano. Tale rete svolge la funzione di raccordo tra centro e territorio, garantendo supporto amministrativo e tecnico nelle attività operative, omogeneità nelle procedure di affidamento e maggiore tempestività di risposta.

Sostenibilità negli acquisti

Le politiche di spesa messe in atto da INPS sono state orientate secondo criteri di sostenibilità per affrontare le sfide ambientali, sociali e di governance essenziali per la sostenibilità a lungo termine[28]. Negli ultimi anni, l'attenzione è sempre più focalizzata sull'adozione di pratiche sostenibili e responsabili e sui criteri di *Environmental, Social e Governance* (ESG) che rappresentano un insieme di fattori non finanziari che vengono utilizzati per valutare le prestazioni e il comportamento di un'azienda o di un'entità finanziaria.

Le politiche di spesa dell'INPS sono state orientate secondo criteri di sostenibilità a lungo termine

Il Piano di Azione Nazionale sul *Green Public Procurement* (PAN GPP) nell'ambito di un quadro generale sul GPP, definisce alcuni obiettivi nazionali e identifica le categorie di beni, servizi e lavori prioritari per gli impatti ambientali. I Criteri Ambientali Minimi (CAM)[29] costituiscono le "indicazioni tecniche" del PAN GPP di natura ambientale e, quando possibile, etico-sociale, collegate a diverse fasi che caratterizzano le procedure di gara, quali la definizione dell'oggetto dell'appalto, la selezione dei candidati in base alla loro capacità tecnica di assicurare migliori prestazioni ambientali, la definizione delle specifiche tecniche, i criteri premianti con cui valutare le offerte e la definizione delle condizioni di esecuzione dell'appalto o clausole contrattuali.

---

[27] Nel 2024 saranno coinvolte le Direzioni regionali Toscana, Sicilia, Piemonte e Valle D'Aosta con la previsione di un'ulteriore estensione a tutte le altre Strutture regionali nel corso di un triennio.

[28] La direttiva sugli appalti pubblici (Direttiva 2014/24/UE) stabilisce che le autorità pubbliche debbano considerare criteri sociali e ambientali nelle loro procedure di appalto.

[29] Criteri Ambientali Minimi - insieme delle previsioni adottate con decreto Ministeriale, tese a orientare le azioni della Pubblica Amministrazione verso la razionalizzazione dei consumi e degli acquisti verdi.

L'INPS ha promosso la sensibilizzazione e la formazione del personale sui principi e sugli obiettivi del *Green Public Procurement*, collaborando con altre organizzazioni ed enti pubblici per condividere le best practice e sviluppare progetti comuni per la promozione di pratiche sostenibili. L'INPS ha anche avviato un dialogo costante con fornitori e partner strategici per incentivare l'adozione di pratiche sostenibili lungo tutta la filiera di approvvigionamento.

Parallelamente l'Istituto si sta dotando di un sistema di rilevazione che permetta di valutare e confrontare, in maniera oggettiva, il grado di sostenibilità di prodotti e servizi. In questo specifico contesto, l'inserimento delle certificazioni nelle procedure di gara quale criterio premiante per l'attribuzione del punteggio tecnico, permette di garantire che i prodotti, i processi e le pratiche siano conformi a determinati standard di sostenibilità[30].

Per quanto sopra, l'Istituto promuove e adotta importanti pratiche che sostengono i principi ESG, creando valore a lungo termine attraverso la sostenibilità.

Efficienza nei pagamenti e strategie anticorruzione

L'articolo 4-bis del D.L. n. 13 del 2023 impone alle amministrazioni di fissare, nell'ambito dei propri sistemi di valutazione della performance, obiettivi specifici sui tempi di pagamento delle fatture commerciali. L'INPS opera nel pieno rispetto dalla normativa vigente e, come ulteriore obiettivo, si è dato quello del completamento della digitalizzazione dei pagamenti di competenza, con conseguente diminuzione e, a tendere, eliminazione delle richieste di ordinativi cartacei. Tali azioni consentiranno di migliorare la performance dell'Istituto, riducendo ulteriormente i tempi di pagamento e, conseguentemente, la fiducia del mercato nell'INPS. Inoltre, l'adozione di best practice e il pieno rispetto della normativa in materia di appalti hanno determinato una deflazione ex ante del contenzioso.

Parallelamente a queste iniziative, l'INPS ha adottato una strategia anticorruzione articolata, descritta nella sottosezione "Rischi corruttivi e trasparenza" del PIAO. Questa strategia include una serie di iniziative volte a ridurre significativamente il rischio di comportamenti corruttivi, sia attraverso misure previste dalla legge, sia tramite interventi specifici basati sul contesto organizzativo dell'Istituto. Tra le principali attività rientrano l'aggiornamento del Codice di Comportamento dei dipendenti INPS, il monitoraggio delle situazioni di conflitto di interessi dichiarate dal personale, l'adeguamento delle modalità di segnalazione *whistleblowing*, l'erogazione di percorsi formativi specifici sull'anticorruzione, l'implementazione di un regolamento per la rotazione ordinaria del personale e la gestione del rischio corruzione attraverso una piattaforma informatica dedicata. È stata, inoltre, adottata una metodologia qualitativa per la valutazione del rischio corruzione.

L'Istituto ha avviato l'implementazione di nuove piattaforme informatiche per il monitoraggio delle misure generali di prevenzione della corruzione e per la mappatura degli stakeholder. Questi stru-

[30] Ne sono un esempio: le norme UNI EN che costituiscono standard armonizzati a livello europeo e adottati per garantire la conformità dei prodotti e dei servizi all'interno del mercato unico europeo; nonché la normativa UNI/PdR (Progetto di Revisione), che si riferisce ad una serie di standard e progetti di revisione elaborati dall'Ente Nazionale Italiano di Unificazione relativamente alla promozione della parità di genere nei contesti lavorativi e sociali, fornendo linee guida e strumenti pratici per favorire un ambiente di lavoro equo e inclusivo.

menti mirano a migliorare la gestione dei meccanismi di prevenzione della corruzione e a garantire una completa trasparenza nelle operazioni dell'INPS.

Parallelamente all'ottimizzazione degli approvvigionamenti, l'INPS dedica risorse significative alla strategia del proprio patrimonio immobiliare e mobiliare, mirando a migliorare costantemente l'efficienza, la corretta allocazione e il valore degli asset.

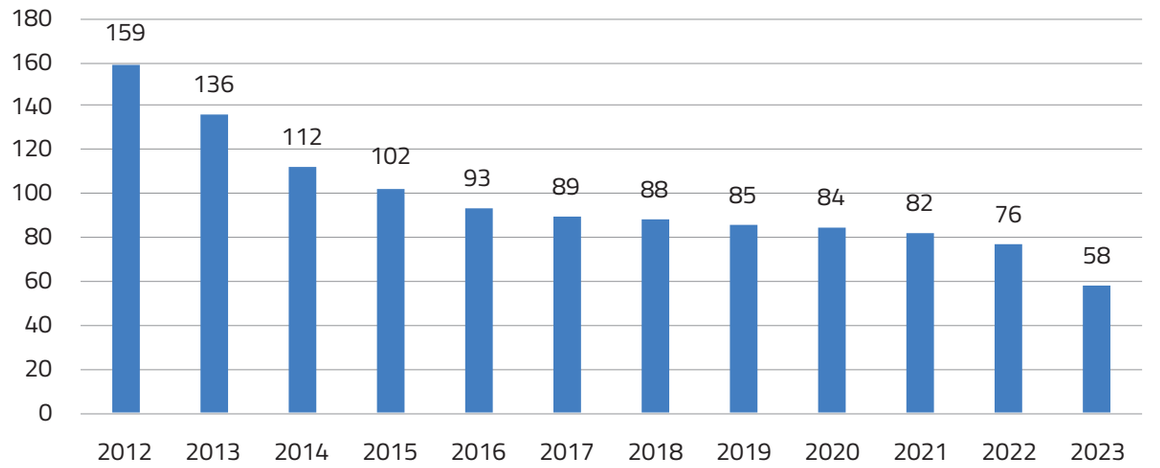
5.4.2 Il patrimonio immobiliare e mobiliare dell'INPS

Il patrimonio immobiliare dell'INPS è articolato in diverse componenti che l'Istituto gestisce in un'ottica di razionalizzazione e di dismissione per le porzioni non funzionali ai propri fini istituzionali. Da un lato, si sta procedendo al rilascio delle sedi in locazione passiva e all'acquisto in proprietà di nuove sedi strumentali, al fine di ridurre i costi e di ottimizzare l'utilizzo degli spazi. Dall'altro lato, è in corso un processo di dismissione del patrimonio immobiliare a reddito attraverso vendite dirette, aste, apporti a fondi immobiliari e cessioni ad enti pubblici. L'INPS detiene, inoltre, partecipazioni in fondi immobiliari, anche con finalità sociali, e partecipazioni in società "*in house*" funzionali al perseguimento dei propri obiettivi istituzionali.

Rilascio delle sedi in locazione passiva

Nell'ultimo decennio si è registrata una progressiva riduzione della spesa per canoni di locazione dell'Istituto che nel 2023 si è attestata a 58 milioni di euro circa, in calo rispetto ai 159 milioni di euro circa registrati nel 2012 (Grafico 5.2).

Grafico 5.2 - Canoni da locazione passiva. Periodo 2012-2023
(valori in milioni di euro)



Questo risultato è dovuto in buona parte al rilascio di alcuni immobili del Fondo Immobili Pubblici (FIP), di cui l'Istituto era un Ente utilizzatore secondo il contratto sottoscritto il 29 dicembre 2004 con l'Agenzia del Demanio e scaduto il 28 dicembre 2022. Dei 56 immobili FIP originariamente utilizzati dall'Istituto come sedi strumentali, ne sono stati rilasciati 26, con un conseguente risparmio in termini di oneri locativi. Nel 2023, in particolare, sono stati effettuati 4 rilasci di stabili siti nelle città di Bologna, Trieste, Torino e Pavia.

Acquisto di nuove sedi strumentali

Contestualmente ai predetti rilasci l'Istituto, in attuazione delle previsioni normative in tema di razionalizzazione del patrimonio immobiliare strumentale degli Enti non territoriali e di limitazione dello stanziamento di risorse per l'acquisto di beni e servizi degli Enti pubblici, nel novero dei quali rientrano anche i canoni di locazione passiva, ha dato avvio alle attività di acquisto di nuove sedi a uso strumentale.

Sotto tale profilo, nel biennio 2022-2023, l'Istituto ha autorizzato l'acquisto di 7 stabili da adibire a proprie sedi, per un importo complessivo di 82,3 milioni di euro. Nello specifico, nel 2022 sono stati autorizzati acquisti per 31,6 milioni di euro, mentre nel 2023 l'importo è salito a 50,7 milioni di euro.

Per ottimizzare la gestione di queste e altre proprietà, è stato implementato un nuovo applicativo unico di gestione immobiliare denominato GIMMI (Gesione IMMobili Inps), che include un cruscotto di monitoraggio dell'efficienza allocativa nelle sedi strumentali. Questo strumento fornisce una classificazione cromatica (verde, giallo e rosso in ordine decrescente) basata sul rispetto dei parametri di densità lavorativa, misurata in metri quadrati per unità di lavoro. In futuro, lo stesso sistema di classificazione cromatica verrà esteso anche al monitoraggio dell'efficienza energetica delle sedi strumentali, ai fini del relativo miglioramento, ampliando così le capacità di gestione e ottimizzazione del patrimonio immobiliare dell'Istituto.

Patrimonio immobiliare a reddito

Il patrimonio immobiliare a reddito dell'Istituto è concentrato per il 50% circa nella Regione Lazio e, sotto il profilo tipologico (Tabella 5.8), è composto per circa il 48% da pertinenze (box/posti auto, cantine/soffitte, autorimesse, altro).

Tabella 5.8 - Distribuzione patrimonio per tipologia		
Destinazione	**N. Unità**	**%**
Abitazioni	7.891	31
Pertinenze (box/posti auto - cantine/soffitte - autorimesse - altro)	12.361	48
Commerciale + Magazzini	2.572	10
Uffici	937	4
Terreni	1.848	7
TOTALE	**25.609**	**100**

Dismissioni immobiliari

L'INPS, nell'ambito dell'obiettivo della completa dismissione del proprio patrimonio immobiliare, effettua cessioni di beni immobili mediante vendita diretta dei medesimi, in asta, mediante esercizio del diritto di opzione o prelazione da parte dei relativi conduttori, per mezzo della relativa cessione ad altri Enti pubblici, o mediante il loro conferimento a Fondi immobiliari istituiti e gestiti da INVIMIT SGR S.p.A., società partecipata dal MEF.

Nel 2023, l'Istituto ha proseguito tale obiettivo effettuando vendite dirette di 728 unità immobiliari per un valore di 65,2 milioni di euro. Nello stesso anno, ha anche apportato 100 unità immobiliari a Fondi gestiti da INVIMIT SGR per un valore di 10,1 milioni di euro.

Nell'ambito delle predette vendite dirette rientrano, inoltre, le due importanti vendite in blocco perfezionate dall'Istituito nel 2023 a favore di Enti Locali, per fini istituzionali o per il contrasto all'emergenza abitativa, anche studentesca. In particolare, il 25 luglio 2023 sono state cedute al Comune di Roma unità immobiliari per oltre 13 milioni di euro mentre il 15 dicembre 2023 si è perfezionata la vendita a favore della Provincia Autonoma di Bolzano.

Partecipazioni in fondi immobiliari con finalità sociali

L'Istituto detiene quote di partecipazione in vari fondi di investimento immobiliare, sia di diretta sottoscrizione che acquisite a seguito dell'incorporazione di Enti soppressi. Tali fondi, partecipati direttamente o indirettamente dall'Istituto, sono impegnati nello sviluppo di diverse iniziative immobiliari a carattere sociale e con finalità sociali (Tabella 5.9).

Tabella 5.9 - Fondi Immobiliari - Strutture con finalità sociali		
Destinazioni	**N. Iniziative**	**N. Posti letto**
RSA - Residenze Sanitarie Assistenziali	12	2.000
RSU - Residenze Studentesche Universitarie	10	5.000
Strutture Universitarie	2	n.a.
Strutture Ospedaliere	3	300
SH - Senior Housing	6	In corso di realizzazione

Società in house

Per perseguire i propri fini istituzionali, l'Istituto detiene partecipazioni in società "*in house*". Ci si riferisce, in particolare, a INPS Servizi S.p.A. (ex Italia Previdenza SISPI S.p.A.), della quale l'Istituto è quotista unico, a cui dal dicembre 2022 è stata affidata la gestione operativa del servizio di Contact Center Multicanale con l'utenza, in seguito alla relativa internalizzazione.

Per attribuire questa ulteriore attività di interesse generale a INPS Servizi, che si somma a quelle già svolte, è stato necessario rafforzarne l'organico, con l'immissione di oltre 3.000 unità di personale, e la struttura finanziaria, aumentando il capitale sociale da 0,5 milioni di euro a 22,5 milioni di euro.

Per conseguire, inoltre, gli obiettivi del PNRR relativi allo sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni software e servizi informatici, l'Istituto detiene il 49% del capitale della società 3-I S.p.A. a capitale interamente pubblico, pari a 22,05 milioni di euro, partecipata anche da INAIL e ISTAT.

Nel 2023 è stata ultimata la fase di costituzione della governance di 3-I S.p.A., con la nomina dei relativi organi di vertice e di controllo, e sono state definite le linee d'azione a supporto dell'avvio delle attività. Le modalità di erogazione di prestazioni da parte di queste società a favore dell'Istituto e degli altri soci sono disciplinate da appositi accordi quadro, convenzioni e successivi accordi attuativi o contratti di servizio.

5.5 IL PRESIDIO DELLA LEGALITÀ

L'INPS, in quanto ente pubblico, orienta la sua attività nel rispetto del principio di legalità, pilastro fondamentale della sua azione. Garantire l'adeguata copertura contributiva per il pagamento delle prestazioni erogate e, più in generale, assicurare il pieno rispetto delle norme di protezione sociale rappresentano finalità fondamentali per l'Istituto. Di seguito una breve panoramica sulle azioni intraprese per dare attuazione al suddetto principo nel 2023, esempi salienti delle diverse progettualità realizzate negli ultimi anni in questo campo, la cui realizzazione genera valore pubblico.

Le funzioni di risk management ed antifrode

Dal 1° gennaio 2023 è stata istituita presso l'INPS un'unica Direzione centrale responsabile per le aree di Risk Management, Compliance e Antifrode. La riorganizzazione ha consolidato le funzioni di antifrode e risk management, precedentemente separate, con l'obiettivo di:

- implementare e coordinare un sistema integrato di gestione dei rischi che riduca le possibilità di frode e prevenga e limiti l'insorgenza di contenzioso amministrativo e giurisdizionale;
- sviluppare un'azione preventiva e proattiva per la valutazione dei rischi a cui l'Istituto è esposto.

Rispetto alla prima funzione, l'Istituto ha analizzato le procedure di *compliance* (controllo processo produttivo e controllo autocertificazioni) e di valutazione dei rischi, identificandone limiti e sviluppando un modello di *Enterprise Risk Management* (ERM), per costruire un "indice sintetico di rischio" per ogni processo[31]. Le campagne di controllo hanno aiutato a evidenziare i processi più rischiosi nel Report annuale di Risk Assessment orientando il Piano di Audit 2024.

Rispetto alla seconda funzione si è puntato a ribaltare la logica dei controlli.

Obiettivo dell'Istituto è, infatti, completare il passaggio, progressivamente e su tutti i processi, da un sistema di controlli successivi all'erogazione delle prestazioni ad un sistema di controlli preventivi, che blocchi l'erogazione della prestazione indebita per arrivare, infine, a sviluppare controlli e logiche predittive al fine di intercettare e prevedere situazioni potenzialmente fraudolente.

[31] I risultati hanno mostrato errori nel 6,89% delle posizioni nel controllo del processo produttivo e nel 4,79% delle autocertificazioni, con un indice di rischio di 0,10, considerato "medio basso" su una scala da 0 a 1.

Il Sistema di *Business Intelligence* per la legalità e la lotta agli abusi permette di intercettare comportamenti fraudolenti

Coerentemente con tale obiettivo è stato sviluppato il Sistema di *Business Intelligence* per la legalità e la lotta agli abusi (SIBILLA), basato su un *Data Lake* in grado di archiviare enormi volumi di dati. Attraverso l'analisi e l'elaborazione statistica dei dati, il sistema permette di intercettare, tramite scenari di rischio, comportamenti fraudolenti già posti in essere o anche solo potenziali. All'interno di SIBILLA ha trovato realizzazione il Cruscotto conformità contribuenti (CCC) che consente l'aggregazione e l'analisi statistico-comparativa dei dati e delle relazioni tra le imprese, permettendo di evidenziare situazioni a rischio legate a fenomeni di omissione, elusione ed evasione della contribuzione dovuta, nonché di cogliere la "dimensione organizzativa" delle frodi e di ricostruire la rete dei collegamenti e delle relazioni aziendali.

Il *Data Lake* viene ampiamente utilizzato per intercettare possibili fenomeni fraudolenti rispetto alle prestazioni richieste o già erogate. In materia di Reddito di Cittadinanza (RdC), ad esempio, il *Data Lake* ha consentito l'applicazione di scenari di rischio funzionali alla predisposizione di controlli antifrode successivi e preventivi: questi ultimi, riferiti, in particolare, al requisito della residenza e agli obblighi di dichiarazione connessi allo svolgimento di attività lavorative, hanno efficacemente integrato i controlli amministrativi consentendo esiti di controllo automatizzati (Tabella 5.10).

Tabella 5.10 - Prestazioni non erogate grazie all'attivazione di controlli preventivi

Procedimento	Importo in euro	Sintesi attività
Reddito di Cittadinanza	1.048.310.003,30 minori uscite stimate	L'importo è riferito a n. 266.105 domande intercettate ed è stato stimato considerando l'importo medio del beneficio per il 2023, pari a € 562,78, per 7 mensilità

È stato inoltre creato il Cruscotto Reddito di Cittadinanza, che consente agli operatori di sede abilitati di visualizzare e consultare i dati relativi alle domande intercettate tramite i controlli antifrode, per le eventuali necessità di intervento sulle anomalie riscontrate. Analoghe procedure sono state utilizzate per individuare prestazioni indebite.

Il Nuovo Sistema di *Business Intelligence* è stato realizzato con fondi europei del Programma Operativo Nazionale Legalità FESR FSE[32] 2014-2020, gestito dal Ministero dell'Interno nell'ambito delle politiche di coesione. L'evidenza degli impatti delle attività sopra descritte è riportata nella Tabella 5.11.

[32] FESR - Fondo Europeo per lo Sviluppo Regionale e FSE - Fondo Sociale Europeo.

Tabella 5.11 - Minori uscite/maggiori entrate		
Procedimento	**Importo accertato in euro**	**Note**
Truffe in materia di prepensionamenti editoria	17.967.396 (netto)	Importo incassato a titolo di risarcimento danno nell'ambito del processo penale € 16.107.539,28
Omesse segnalazioni di decesso di pensionati	588.066,06	Verifiche su ultracentenari
Controlli sui flussi contributivi tardivi (UNIEMENS VIG) rilevanti per prestazioni NASpI già erogate	5.279.799,59	In corso una replicazione volta a intercettare UNIEMENS VIG successivi
Analisi dell'impatto delle cancellazioni retroattive dalla Gestione Coltivatori Diretti, Coloni e Mezzadri e Imprenditori Agricoli Professionali sulla fruizione dell'indennità COVID-19 (cd. "Bonus 600 €")	518.500,00	In corso una replicazione volta a intercettare cancellazioni successive
Analisi dell'impatto delle cancellazioni retroattive dalle gestioni Artigiani e Commercianti sulla fruizione dell'indennità COVID-19 (cd. "Bonus 600 €")	6.274.200,00	Analisi amministrativa conclusa nel 2023 la cui gestione è in corso di completamento nel 2024. In corso una replicazione volta a intercettare cancellazioni successive
Analisi impatto sulle prestazioni pensionistiche già erogate delle cancellazioni retroattive dalle gestioni previdenziali dei lavoratori autonomi	185.458,46	
Annullamento rapporti fittizi lavoratori domestici	17.836.000 (valore economico convenzionale)	Relativo a 2.548 rapporti di lavoro domestico annullati (€ 6.100 di valore convenzionale per ogni rapporto annullato)
Annullamento rapporti di lavoro fittizio subordinato	9.340.100 (valore economico convenzionale)	Relativo a 1.213 rapporti di lavoro dipendente annullati (€ 7.700 di valore convenzionale per ogni rapporto annullato)
Recuperi per pagamenti contributi con falsi crediti fiscali o altri crediti (cd. "false compensazioni")	57.553.405,34	Importo accertato
Recuperi per falsi crediti verso Enti Bilaterali	7.590.185,13	Importo incassato
Prestazioni per l'inclusione sociale risultate non dovute	2.101.190.643,72 importo stimato	L'importo è riferito a n. 317.721 domande RdC già erogate intercettate ed è stato stimato considerando l'importo medio del beneficio per il 2022, pari a € 551,11, per 12 mensilità

Il sistema di *Business Intelligence* dell'INPS è stato posto al servizio anche delle Autorità giudiziarie per due maxi-inchieste in tema di condotte fraudolente sul fronte previdenziale ed erariale, per un importo complessivamente accertato di 186 milioni di euro.

L'attività di vigilanza documentale

L'attività di vigilanza dell'INPS, potenziata a seguito delle novità normative introdotte dal recente D.Lgs. n. 19 del 2024, è sempre più orientata a un ruolo consulenziale e di affiancamento alle imprese.
In particolare, le attività di vigilanza documentale dell'INPS nel corso del 2023 hanno interessato la rilevazione delle irregolarità di tipo contributivo (agevolazioni indebite, recuperi in materia di integrazioni salariali, conguagli, etc.) producendo i risultati descritti nella Tabella 5.12.

Tabella 5.12 - Numero controlli effettuati

Controlli di vigilanza documentale	al 31/12/2022	al 31/12/2023	Variazione assoluta	Variazione %
Numero verifiche	71.737	162.793	91.056	127
Irregolarità riscontrate	43.742	115.033	71.291	163
Rapporti di lavoro fittizi	6.209	2.993	-3.216	-52

Un indicatore particolarmente significativo delle attività svolte è dato dal numero totale di controlli effettuati pari a 162.793. In riferimento a tali controlli si rileva un notevole incremento sia del numero assoluto di verifiche (+127%), sia del numero di irregolarità riscontrate (+163%), nonostante una diminuzione del numero di rapporti di lavoro fittizi (-52%), attribuibile all'effetto deterrente che la procedura Frozen[33] ha svolto nei confronti del fenomeno del lavoro fittizio, oltre che a una nuova modalità di conteggio degli annullamenti dei rapporti di lavoro su UNIEMENS.

Una misura dell'efficacia dell'attività svolta è il rapporto tra incassi ottenuti e crediti accertati, con un "tasso di riscossione" che si attesta al 73,9%, confermando l'affidabilità delle analisi effettuate in fase preparatoria. Complessivamente, su un totale di 244,5 milioni di euro di crediti contributivi contabilizzati, ne sono stati riscossi più della metà (180,7 milioni).

L'analisi delle componenti degli accertamenti rivela una situazione complessa. La componente delle maggiori entrate da accertamenti contributivi (il 78,2% del risultato complessivo) ha registrato uno scostamento negativo rispetto all'obiettivo. Diversamente, la componente delle minori uscite per minori prestazioni ha superato le aspettative, inclusi i risparmi derivanti da annullamenti di rapporti di lavoro UNIEMENS e domestici, che hanno generato, rispettivamente, 7.700 euro e 7.000 euro di risparmio per ogni annullamento, oltre a quelli ottenuti da attività di vigilanza ispettiva su segnalazione.

[33] Attraverso la procedura Frozen le denunce mensili relative ai lavoratori dipendenti (flusso UNIEMENS) vengono sottoposti ad una serie di controlli automatizzati (sulla base di indici di rischio preimpostati e anche con l'ausilio delle banche dati a disposizione dell'Istituto) volti ad identificare le denunce che presentino profili di rischio.

Tali dati sottolineano l'efficacia delle azioni poste in essere dall'Istituto nel contenimento delle prestazioni indebite, dove un miglioramento negli incassi totali evidenzia la buona capacità di riscossione e mitiga le difficoltà riscontrate durante gli accertamenti. Nel 2023, inoltre, in risposta ad analisi di rischio specifiche, sono state introdotte nuove attività di controllo con l'estensione del monitoraggio dell'Esonero Giovani previsto dalla legge n. 205 del 2017 per le assunzioni del 2021 e 2022 con contratto a tempo indeterminato; l'introduzione di un nuovo controllo per l'Esonero Giovani under 36, previsto dalla legge n. 178 del 2020, nella piattaforma UNI.C.A (UNIEMENS Controllo Agevolazioni); un'estensione delle analisi di vigilanza documentale al confronto tra le comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (UNILAV) e le dichiarazioni in UNIEMENS riguardo alle cause di cessazione dei rapporti di lavoro, con riferimento al versamento del cd. ticket di licenziamento, dove è emerso un uso frequente di codici di cessazione che richiedono il pagamento del ticket in UNILAV, ma non sono correttamente indicati o mancano del tutto in UNIEMENS.

I risultati complessivi dell'attività di vigilanza documentale per il 2023 sono riportati nella Tabella 5.13, considerando sia gli importi da diffida, sia le minori uscite secondo le modalità sopra esposte e le sanzioni civili.

Tabella 5.13 - Risultati complessivi attività vigilanza documentale 2023

N° diffide inviate	Importo totale diffidato UNI.C.A.	Sanzioni civili	TOTALE contributi e sanzioni civili	TOTALE minori uscite
79.410	280.383.326,08 €	60.026.043 €	**340.136.494 €**	**68.232.856 €**

Fonte: per il numero di diffide inviate, le procedure UNI.C.A. e TUTOR CP; per l'importo totale diffidato, UNI.C.A., TUTOR CP, Pegaso, RACE; per le sanzioni civili, le procedure UNI.C.A., TUTOR CP e Pegaso; per il totale Minori Uscite, Mo.Vi.Do.

I controlli autorizzati preventivi

La funzione di presidio per la legalità svolta dall'Istituto non riguarda solo il contrasto alle frodi effettuata attraverso l'attività di intelligence e ispettiva, ma si realizza anche attraverso un costante monitoraggio delle istanze presentate, volto a impedire l'attribuzione di eventuali prestazioni indebite.

Si tratta, in questo caso, di attività preventive svolte attraverso procedure automatizzate che permettono all'Istituto di respingere in modo efficiente le domande di prestazioni irregolari, come evidenziato dai risultati contenuti nella Tabella 5.14.

Tabella 5.14 - Prestazioni definite con dettaglio delle respinte automatizzate			
Descrizione	**TOTALE prestazioni definite**	**TOTALE prestazioni respinte in via automatizzata**	**Lavorazioni respinte in via automatizzata (%)**
Indennità una tantum per i lavoratori a tempo parziale ciclico verticale	**145.081**	**116.955**	80,61
Indennità di disoccupazione per lavoratori autonomi dello spettacolo (ALAS)	**4.315**	**2.817**	65,28
Assegno Congedo Matrimoniale a pagamento diretto	**528**	**323**	61,17
Indennità per lavoratori autonomi (ISCRO)	**1.957**	**1.116**	57,03
Contributo sessioni psicoterapia (bonus psicologo)	**2.434**	**1.013**	41,62
Supporto Formazione e Lavoro (SFL) verifica requisiti	**86.687**	**22.389**	25,83
Assegno temporaneo per i figli minori	**1.884**	**165**	8,76

La funzione di Internal Audit

Grazie all'automazione resa possibile dalle innovazioni tecnologiche nelle attività di controllo, anche la funzione di Internal Audit si è evoluta. Tale funzione è finalizzata alla valutazione e verifica periodica della completezza, della funzionalità e dell'adeguatezza dei controlli interni sotto il profilo della conformità normativa e della correttezza operativa. In particolare, le verifiche di Audit sono indirizzate a valutare i rischi, affiancandosi al set dei controlli di linea e di legittimità, oggetto dell'audit tradizionale, promuovendo così l'adeguatezza del sistema dei controlli dell'Istituto rispetto ai cambiamenti in atto o attesi, orientando lo sviluppo dei servizi e creando valore aggiunto.

L'evoluzione dell'Internal Audit ha riguardato la specializzazione dei controlli in ambito tecnologico, l'analisi sui dati massivi, la verifica di funzionalità degli applicativi e delle modifiche organizzative che hanno impatto sui sistemi, nonché le verifiche per il conseguimento e mantenimento delle certificazioni di conformità dei servizi agli standard internazionali.

I controlli mirano a orientare l'INPS verso una maggiore integrazione tra gli applicativi gestionali, la semplificazione degli adempimenti per l'utente interno, la trasparenza delle operazioni per il cittadino, una maggiore digitalizzazione dei processi e una migliore tracciabilità. Inoltre, puntano ad aumentare la capacità di monitoraggio dei fenomeni e a prefigurare scenari predittivi potenzialmente rischiosi.

L'efficace presidio della legalità da parte dell'INPS non solo previene le frodi ma contribuisce anche alla creazione di valore pubblico, come verrà dettagliato nel paragrafo seguente.

5.6 LA MISURAZIONE DEL VALORE PUBBLICO

Poiché erogare prestazioni a chi ne ha diritto, nel rispetto del principio di legalità, è la principale missione dell'INPS, misurare il suo operato in termini di valore creato per la collettività diventa essenziale. Nel 2023 è stata disegnata una nuova metodologia di misurazione e valutazione della performance, denominata "Nuovo Sistema del Valore Pubblico", adottata a partire dal 2024.

Per valore pubblico si intende il miglioramento del livello di benessere istituzionale, socioeconomico, ambientale, culturale e di genere, in ottica di sostenibilità ed inclusione, generato dall'azione dei soggetti pubblici nella società. Il concetto di valore pubblico è al centro dell'idea di performance e costituisce il nucleo su cui costruire il sistema di misurazione e di valutazione dell'operato dell'amministrazione, superando la logica dell'adempimento fine a stesso.

Il Nuovo Sistema del Valore Pubblico dell'INPS è fondato sulla persona e mira a garantire che gli obiettivi dell'Istituto siano costantemente allineati con le aspettative e la soddisfazione degli utenti. Inoltre, intende aumentare la consapevolezza dei cittadini sugli sforzi gestionali e sulle risorse impiegate dall'INPS ogni anno, valorizzando tutte le attività, comprese quelle automatizzate, ed evidenziando la capacità dell'INPS di interagire con altre amministrazioni, intermediari e i professionisti di settore, nonché l'importanza della rete delle sedi territoriali a supporto dell'erogazione dei servizi.

Per rappresentare la capacità dell'INPS di creare valore pubblico, è stato adottato un modello multidimensionale a matrice, che evidenzia il contributo e le correlazioni dei diversi fattori che lo compongono. Il nuovo sistema misura il contributo di ogni struttura organizzativa alla creazione del valore in relazione a cinque dimensioni rilevanti di misurazione (Ambiti Valoriali), individuate in coerenza con i 17 Obiettivi per lo Sviluppo Sostenibile (SDGs) dell'Agenda dell'Organizzazione delle Nazioni Unite 2030.

I cinque Ambiti Valoriali, declinati in sotto ambiti che esprimono la complessità dell'azione svolta dall'Istituto, sono:

- Valore Sociale, che attiene all'impatto diretto positivo sulla società, declinato in impatto ambientale, rispetto dei diritti umani e delle normative sociali e impatto sulla riduzione delle disuguaglianze sociali e di genere;
- Valore Istituzionale, inteso come efficacia operativa, declinato in massimizzazione degli *outcome* dell'Ente, focalizzazione sulla soddisfazione dell'utente, produttività ed efficacia nell'erogazione dei servizi pubblici, digitalizzazione dei servizi pubblici, compliance alle norme e sul rispetto dei principi di trasparenza e legalità;
- Valore Economico, relativo all'efficienza operativa in termini di gestione economica e contabile, pianificazione e controllo, controllo delle prestazioni, recupero crediti e mitigazione del contenzioso;
- Valore Ecosistema, che esprime la capacità di realizzare la massima integrazione con il contesto istituzionale e sociale di riferimento, attraverso l'integrazione con sistemi e basi dati di altre agenzie, istituti ed enti pubblici, adozione di flussi informativi efficienti e tecnologie di supporto, e consolidamento della rete di rapporti con cittadini, stakeholder e partner istituzionali;

- Valore Organizzativo, che si riferisce all'efficienza organizzativa e include produttività e benessere delle risorse impiegate, efficacia delle politiche di gestione delle risorse umane e razionalizzazione e semplificazione dei processi interni.

Per valutare l'apporto di ogni struttura dell'Istituto alla determinazione del valore pubblico, sono stati individuati dei coefficienti di ponderazione specifici per ogni struttura e per ciascun Ambito Valoriale, attraverso una clusterizzazione delle strutture basata sulla complessità organizzativa e sulla complessità del contesto socioeconomico di riferimento.

Il valore pubblico così inteso è il valore percepito dai cittadini e dagli utenti, prodotto grazie al concorso di tutte le risorse umane, organizzative, tecnologiche e finanziarie impegnate nel processo di erogazione del servizio e incide sulla misura della performance, che diventa l'elemento centrale su cui costruire il sistema di misurazione e di valutazione dell'Istituto.

In questa logica, il Cruscotto Qualità che l'INPS utilizza da alcuni anni per misurare l'efficacia della propria azione amministrativa è stato rivisto per l'anno 2024 e integrato con una sezione dedicata all'impatto che le attività dell'Istituto producono sulla vita di persone e imprese. Con il nuovo Cruscotto Qualità e Impatto è possibile determinare l'indice sintetico di qualità e valore pubblico totale prodotto dall'INPS, suddiviso in due sezioni: l'Indice sintetico di Qualità delle aree di produzione, che rileva la qualità espressa nell'erogazione del servizio con particolare riferimento ai Prodotti ad Elevato Impatto, e l'Indice sintetico del valore pubblico, che misura la percezione del livello di servizio da parte dell'utenza e l'impatto delle attività dell'INPS su persone e imprese.

La rendicontazione di sostenibilità

Nell'ambito della misurazione del valore pubblico, la rendicontazione di sostenibilità dell'INPS si rivela un utile strumento per evidenziare il valore che l'Istituto genera per la collettività e rispondere alla crescente domanda di trasparenza e responsabilità da parte dei cittadini.

Tale strumento facilita non solo la comunicazione con tutti gli stakeholder interni ed esterni, ma anche la valutazione, misurazione e comparazione dei progressi, delle performance e degli impatti di sostenibilità dell'anno di rendicontazione.

Nonostante non sia obbligato per legge a redigere un bilancio di sostenibilità, l'INPS ha scelto di essere tra le prime Pubbliche Amministrazioni ad avviare le attività utili a impostare un percorso strutturato finalizzato a diffondere la cultura della sostenibilità per l'Istituto. In particolare, tale percorso è stato realizzato attraverso: analisi del grado di sostenibilità dell'INPS; mappatura degli *stakeholder*; analisi dei temi rilevanti (cosiddetti materiali); mappatura dei rischi; identificazione di *purpose, vision* e *mission* di sostenibilità; definizione delle attività e degli obiettivi di miglioramento.

Grazie all'avvio di questo processo di rendicontazione, l'INPS può perseguire obiettivi strategici e gestionali, favorire l'apprendimento organizzativo e migliorare la comunicazione. In particolare, i principali benefici per gli stakeholder interni riguardano la condivisione della visione e della strategia dell'Ente, il miglioramento della gestione e del monitoraggio delle attività, l'individuazione di punti

di forza e aree di miglioramento, nonché l'aumento della motivazione e l'*engagement* dei dipendenti. Per gli stakeholder esterni, la rendicontazione di sostenibilità può aumentare il coinvolgimento e la fiducia nei confronti dell'Istituto.

I risultati di questo processo, raccolti in un report dell'INPS, hanno evidenziato alcuni temi rilevanti, che si riportano nella Tabella 5.15, già classificati conformemente agli standard *Global Reporting Initiative* (GRI), universalmente riconosciuti per la rendicontazione in materia di sostenibilità.

Tabella 5.15 - Temi materiali maggiormente rilevanti per l'INPS e stakeholder individuati dal Bilancio di sostenibilità

Dimensione	Tema materiale
Ambientale (Environmental)	Consumo responsabile delle risorse
	Green Public Procurement
Sociale (Social)	Qualità e affidabilità dei servizi
	Customer Experience e soddisfazione del servizio
	Inclusione, equità e accessibilità
	Diversità e pari opportunità
	Salute e sicurezza
	Attrazione dei talenti, valorizzazione del personale e benessere dei dipendenti
	Coinvolgimento dei portatori di interesse
	Coinvolgimento e sviluppo della comunità
	Relazione e collaborazione con le altre PPAA
Governance (Governance)	Innovazione, digitalizzazione e tecnologia
	Etica, anticorruzione e trasparenza
	Tutela della privacy e cybersicurezza

Fonte: Report di Sostenibilità INPS 2022.

5.7 L'AZIONE DELL'INPS ATTRAVERSO I SUOI BILANCI

5.7.1 Quadro di sintesi dei dati di bilancio

Per comprendere appieno l'azione dell'INPS è essenziale analizzare i suoi bilanci, che offrono una panoramica completa delle performance finanziarie e dell'allocazione delle risorse. La gestione finanziaria di competenza dell'esercizio 2023 (Tabella 5.16) chiude con un avanzo di 12.188 milioni di euro, quale differenza tra 536.244 milioni di accertamenti e 524.056 milioni di impegni, per effetto dei saldi di parte corrente (7.668 milioni di euro) e in conto capitale (4.520 milioni di euro). La gestione finanziaria di cassa, con riscossioni per 524.081 milioni di euro e pagamenti per 525.083 milioni di euro presenta un differenziale negativo di 1.002 milioni di euro che, sommato al fondo iniziale, determina un avanzo di 39.944 milioni di euro.

Tabella 5.16 - Quadro di sintesi dei dati di bilancio (in milioni di euro)

Gestione finanziaria di competenza

	Rendiconto 2023	Rendiconto 2022	Differenze
Accertamenti	**536.244**	**528.397**	**7.847**
accertamenti al netto delle partite di giro di cui:	453.174	452.813	361
- di parte corrente	439.193	420.597	18.597
- in conto capitale	13.981	32.217	-18.236
Impegni	**524.056**	**504.843**	**19.214**
impegni al netto delle partite di giro di cui:	440.986	429.259	11.727
- di parte corrente	431.526	406.242	25.283
- in conto capitale	9.461	23.017	-13.556
Saldo	**12.188**	**23.554**	**-11.366**
Risultato di parte corrente	7.668	14.354	-6.687
Risultato in conto capitale	4.520	9.200	-4.680

Gestione finanziaria di cassa

	Rendiconto 2023	Rendiconto 2022	Differenze
Riscossione della produzione	362.378	345.332	17.046
Riscossioni della produzione al netto delle partite di giro	279.334	269.916	9.417
Riscossioni da trasferimenti correnti dallo Stato:	160.376	154.745	5.631
- per le prestazioni assistenziali, ex art. 37 l.88/89	140.716	136.426	4.289

Gestione finanziaria di cassa			
	Rendiconto 2023	**Rendiconto 2022**	**Differenze**
- per le prestazioni e spese per gli invalidi civili	19.661	18.319	1.342
TOTALE RISCOSSIONI (*)	**522.754**	**500.077**	**22.677**
Totale Riscossioni (*) al netto delle partite di giro	439.710	424.661	15.049
TOTALE PAGAMENTI	**525.084**	**505.972**	**19.111**
Totale pagamenti al netto delle partite di giro	443.165	431.370	11.795
Differenziale da coprire	**-2.329**	**-5.895**	**3.566**
Anticipazioni dello Stato	**1.327**	**15.327**	**-14.000**
- Anticipazioni di Tesoreria	0	14.000	-14.000
- Anticipazioni di bilancio	1.327	1.327	0
Aumento (+) Diminuzione (-) disponibilità liquide	-1.002	9.432	-10.434

Gestione economica patrimoniale			
	Rendiconto 2023	**Rendiconto 2022**	**Differenze**
Situazione patrimoniale netta all'inizio dell'esercizio	**23.221**	**11.764**	**11.457**
Valore della produzione	410.815	401.479	9.336
Costo della produzione	-409.260	-394.581	-14.679
Altri proventi e oneri	508	248	260
Risultato di esercizio	**2.063**	**7.146**	**-5.083**
Ripiano anticipazioni - Art. 1 commi 634 e 635 L. n. 234 del 2021	4.500	4.300	200
Ripiano disavanzi esercizi precedenti	0	11	-11
Situazione patrimoniale netta alla fine dell'esercizio	**29.784**	**23.221**	**6.563**
Avanzo / Disavanzo di amministrazione alla fine dell'esercizio	**120.491**	**111.688**	**8.803**

** Al lordo dei trasferimenti e al netto delle anticipazioni di tesoreria/anticipazioni di bilancio.*
Fonte: Rendiconto generale 2023.

Sul piano economico-patrimoniale, l'anno 2023 chiude con un risultato di esercizio positivo pari a 2.063 milioni di euro, in peggioramento di 5.083 milioni rispetto al 2022, quando è risultato pari a 7.146 milioni di euro.

Per effetto del risultato d'esercizio conseguito e della riduzione del debito per anticipazioni di tesoreria, il patrimonio netto passa da 23.221 milioni di euro di inizio esercizio a 29.784 milioni al 31 dicembre 2023.

5.7.2 Gestione finanziaria di competenza

Aumentano del 4,4% le entrate correnti grazie, tra l'altro, alla crescita delle entrate contributive per 13 miliardi di euro

Entrate. Nella gestione finanziaria di competenza si rileva un aumento del 4,4% delle entrate correnti, che passano da 420.597 milioni di euro a 439.193 milioni, con un incremento di 18.597 milioni, dovuto alla crescita delle entrate contributive per 13.014 milioni (da 256.138 milioni dello scorso esercizio agli attuali 269.152 milioni, +5,1%), ai trasferimenti correnti (+ 5.256, pari al 3,3%, dati dalla differenza tra 164.822 del 2023 e 159.566 del 2022). Completano l'incremento le altre entrate che ascendono a 5.219 milioni con una differenza, rispetto all'esercizio precedente, di 326 milioni (+6,7%).

Le entrate in conto capitale presentano un decremento di 18.236 milioni (-56,6%) attestandosi a 13.981 milioni (32.217 milioni nel 2022). In questa partizione di bilancio sono comprese le alienazioni di beni patrimoniali e riscossioni di crediti che arretrano di 4.747 milioni (-38,5%) rispetto ai 12.315 milioni dell'esercizio scorso (nel 2023, 7.568 milioni). Nei trasferimenti in conto capitale svettano i 4.500 milioni per trasferimento a titolo definitivo da parte dello Stato per la copertura finanziaria delle anticipazioni effettuate dalla tesoreria centrale. In diminuzione anche l'accensione di prestiti, dovuta in larga misura all'assenza di anticipazioni di tesoreria (14.000 milioni nel 2022). Le anticipazioni di bilancio dello Stato, pari a 1.327 milioni, non subiscono variazioni.

Alle entrate correnti e in conto capitale si aggiungono le somme derivanti dalle partite di giro (83.070 milioni), determinando un totale delle entrate pari a 536.244 milioni, con una variazione positiva di 7.847 milioni rispetto ai 528.397 milioni del 2022 (+1,5%).

Uscite. Le uscite correnti, pari a 431.526, aumentano di 25.283 milioni rispetto all'anno precedente (+6,2%). Si rileva un incremento del 4,4% in quelle di funzionamento (2.583 milioni nel 2023, 2.475 nel 2022). La determinante principale della crescita delle uscite correnti è costituita dalle spese per interventi diversi (comprensive delle prestazioni istituzionali e dei trasferimenti passivi) che passano dai 403.533 milioni dell'esercizio precedente ai 428.709 milioni del 2023 (+ 25.176 milioni, pari al 6,2%). Completano le uscite correnti i trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi pari a 233 milioni (234 milioni nel 2022). Le uscite in conto capitale, pari a 9.461 milioni, flettono del 58,9% rispetto al 2022, quando ammontavano a 23.017 (-13.556 milioni). Le somme derivanti dalle partite di giro (83.070 milioni) concorrono a determinare il totale delle uscite pari a 524.056 milioni, importo superiore di 19.214 milioni (+ 4,3%) rispetto ai 504.843 milioni del 2022.

5.7.3 Entrate contributive

Nella gestione di competenza sono risultate pari a 269.152 milioni, con un aumento di 13.014 milioni (+5,1%) rispetto al dato accertato nell'esercizio precedente (256.138 milioni). Tale crescita è in gran parte ascrivibile all'andamento del quadro macroeconomico, che presenta un incremento della massa retributiva pari a +4,5% per l'intera economia, quale effetto congiunto dell'andamento occupazionale alle dipendenze e dello sviluppo delle retribuzioni individuali; il mercato del lavoro alle dipendenze ha registrato un incremento delle unità di lavoro complessive pari a +2,6% e una crescita

delle retribuzioni lorde per dipendente pari a +1,9% annuo. Analizzando per tipologia di assicurati, si rileva che il maggior incremento in valore assoluto riguarda i lavoratori dipendenti del settore privato (+5,7%, pari a 9.348 milioni, per un totale di 173.006 milioni); in termini percentuali, invece, i lavoratori autonomi riportano un aumento del 5,8% (+ 1.270 milioni, per un totale di 23.218 milioni). I contributi dei dipendenti del settore pubblico ascendono a 62.324 milioni (+ 1.739 milioni, pari al 2,9%); quelli dei lavoratori parasubordinati e dei liberi professionisti aumentano del 6,6%, per un totale di 10.604 milioni (+ 657 milioni).

5.7.4 Trasferimenti dal Bilancio dello Stato e delle Regioni

I trasferimenti dal Bilancio dello Stato e delle Regioni affluiti all'Istituto tramite la Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) evidenziano un incremento di 7.428 milioni, rispetto al precedente esercizio, raggiungendo 164.432 milioni. Le misure che hanno maggiormente concorso a tale incremento sono rappresentate dall'Assegno Unico e Universale, dall'incremento dei trasferimenti statali per sgravi contributivi e dalla copertura degli oneri pensionistici della Cassa pensionistica dipendenti Stato (CTPS). Si ricorda che la gestione ha la finalità di assicurare la copertura degli oneri di natura assistenziale o che trovano il loro finanziamento nella fiscalità generale.

5.7.5 Prestazioni istituzionali

Le prestazioni istituzionali nel 2023, pari a 398 miliardi di euro, crescono di 17 miliardi di euro rispetto al 2022

Le prestazioni istituzionali sono pari a 398.063 milioni, con un aumento di 17.345 milioni rispetto al 2022 (380.718 milioni). Le pensioni riportano un totale di 304.145 milioni e un aumento di 20.890 (+7,4%) rispetto ai 283.254. Compongono la voce le pensioni private, pari a 215.608 milioni (+ 14.843 milioni, pari al 7,4%) e le pensioni pubbliche, pari a 88.536 milioni (+6.047 milioni, 7,3%). Le spese per il sostegno del reddito, che nel 2022 erano pari a 26.033 milioni, riportano una diminuzione del 29,3% e totalizzano 18.408 milioni (-7.625 milioni). La voce più consistente è rappresentata dai trattamenti di disoccupazione, pari a 13.099 milioni, con aumento di 1.563 milioni (+13,5%) sull'anno 2022. Seguono i trattamenti di malattia pari a 2.713 milioni (-888 milioni). I Bonus 200 euro (art. 32 D.L. n. 50 del 2022) e Bonus 150 euro (D.L. n. 144 del 2022), che complessivamente ammontano a 554 milioni, diminuiscono di 7.837 milioni.

L'inclusione sociale riporta una spesa di 34.104 milioni (+0,9% rispetto al 2022), tra cui sono in evidenza le prestazioni per l'invalidità civile (pari a 21.619, +5,3% rispetto allo scorso esercizio) e il Reddito e Pensione di Cittadinanza (pari a 6.688, -16,8% sul 2022) e gli assegni e pensioni sociali (+ 559 milioni, +10,7%)

Le spese per la famiglia, con 23.847 milioni, registrano una crescita del 12,3% rispetto al dato 2022 pari a 21.242 milioni. L'aumento dell'Assegno Unico e Universale (+5.393 milioni) combinato con la diminuzione dell'Assegno al nucleo familiare (-2.868 milioni), costituiscono la principale motivazione di tale andamento.

Completano la rassegna della spesa istituzionale le altre prestazioni, che incidono sul bilancio dell'Istituto per 17.559 milioni (in aumento del 7,1% rispetto ai 16.394 milioni dell'anno precedente). Le voci di maggior rilievo sono costituite dal TFS/TFR dipendenti pubblici (9.707 milioni, +10,6% rispetto al 2022) e dal TFR dipendenti privati (6.878 milioni, +5,5% rispetto al 2022).

Tabella 5.17 - Prestazioni istituzionali (in milioni di euro)

	Rendiconto 2023	Rendiconto 2022	Variazione assoluta	Variazione %
PENSIONI				
Pensioni gestioni private	215.608	200.765	14.843	7,40
Pensioni gestioni pubbliche	88.536	82.490	6.047	7,30
TOTALE pensioni	**304.145**	**283.254**	**20.890**	**7,40**
SOSTEGNO DEL REDDITO				
Trattamenti di disoccupazione	13.099	11.536	1.563	13,50
Integrazioni salariali a carico Stato	351	712	-361	-50,70
Integrazioni salariali a carico INPS	649	856	-208	-24,20
Bonus 200 € (Art. 32 D.L. n. 50 del 2022) e Bonus 150 € (D.L. n. 144 del 2022)	554	8.391	-7.837	-93,40
Trattamenti di malattia	2.713	3.601	-888	-24,70
Assegni straordinari fondi solidarietà	1.042	936	106	11,40
TOTALE sostegno al reddito	**18.408**	**26.033**	**-7.625**	**-29,30**
INCLUSIONE SOCIALE				
Assegni e pensioni sociali	5.781	5.222	559	10,70
Prestazioni di invalidità civile	21.619	20.535	1.084	5,30
Reddito e pensione di cittadinanza	6.688	8.039	-1.350	-16,80
Supporto per la formazione (D.L. n. 48 del 2023)	16	0	16	100,00
TOTALE inclusione sociale	**34.104**	**33.796**	**308**	**0,90**
FAMIGLIA				
Assegni al nucleo familiare	578	3.446	-2.868	-83,20
Assegno Unico e Universale	18.246	12.853	5.393	42,00
Trattamenti di maternità	2.539	2.604	-65	-2,50
Assegni di Natalità	2	281	-279	-99,30
Rette di Asili Nido-ordinarie	654	546	108	19,70

	Rendiconto 2023	Rendiconto 2022	Variazione assoluta	Variazione %
Congedi parentali ordinari	1.828	1.511	317	21,00
TOTALE famiglia	**23.847**	**21.242**	**2.606**	**12,30**
ALTRE PRESTAZIONI				
TFS/TFR dipendenti pubblici	9.707	8.781	926	10,60
TFR dipendenti privati	6.878	6.521	357	5,50
TFR Fondo di garanzia	480	512	-32	-6,30
Prestazioni creditizie e sociali	450	452	-1	-0,20
Altro	44	128	-85	-66,00
TOTALE altre prestazioni	**17.559**	**16.394**	**1.165**	**7,10**
TOTALE PRESTAZIONI ISTITUZIONALI	**398.063**	**380.718**	**17.345**	**4,60**

Fonte: Rendiconto generale 2023.

5.7.6 Conto economico - Il risultato di esercizio

Il valore della produzione accertato nell'esercizio è complessivamente pari a 410.815 milioni, con un incremento di 9.336 milioni rispetto al 2022 (401.479 milioni). Il costo della produzione, di segno opposto, è stato accertato in 409.260 milioni, con un incremento di 14.679 milioni rispetto al consuntivo 2022 (394.581 milioni). La differenza tra il valore ed il costo della produzione si attesta a 1.555 milioni (6.897 milioni nel consuntivo 2022). Dall'applicazione delle ulteriori componenti economiche (proventi e oneri finanziari, rettifiche di valore di attività finanziarie e proventi ed oneri straordinari) consegue il risultato d'esercizio, che si attesta a 2.063 milioni, con un peggioramento di 5.083 milioni rispetto al 2022 (7.146 milioni). Tale risultato, al netto delle assegnazioni alle riserve legali e al fondo di riserva dei Fondi di solidarietà, determina un disavanzo economico di 2.874 milioni.

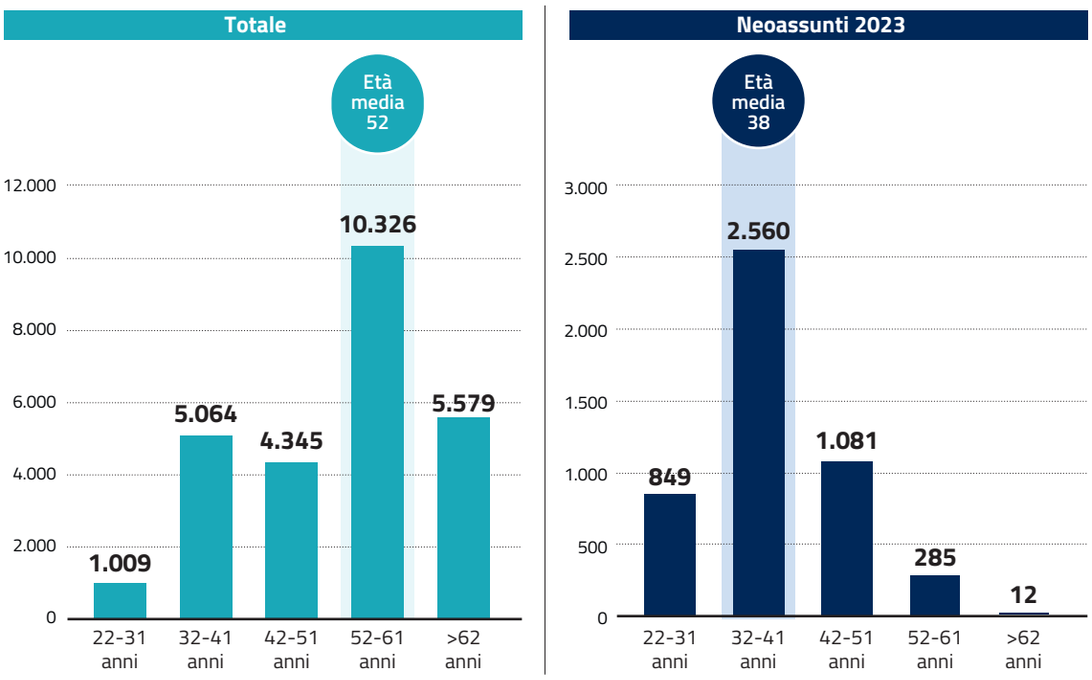
Fondo di svalutazione crediti. Confluiscono in tale fondo l'accantonamento per prestazioni da recuperare (nel 2023, 337 milioni) e, soprattutto, l'accantonamento per crediti contributivi, che per il 2023 è pari a 6.055 milioni di euro, con una diminuzione di 954 milioni, rispetto al 2022 (7.010 milioni). La percentuale media di svalutazione dei crediti contributivi passa da 81,2% (31.12.2022) a 80,8% (31.12.2023), assicurando così ai dati patrimoniali del bilancio 2023 un pressoché costante livello di copertura contro il rischio di inesigibilità di una parte decisamente significativa dell'attivo circolante.

5.7.7 Stato patrimoniale

Il totale delle attività si attesta a 156.893 milioni, con un incremento di 6.442 milioni rispetto al dato del 2022 (150.450 milioni), mentre il totale delle passività si attesta a 127.108 milioni con un decremento rispetto al 31 dicembre 2022 (127.229 milioni) di 120 milioni.

Il patrimonio netto si attesta a 29.784 milioni, in aumento di 6.563 rispetto al precedente esercizio, a seguito del positivo risultato d'esercizio e della riduzione del debito nei confronti della Tesoreria statale prevista dall'articolo 1, comma 634, della legge n. 234 del 2021.

DIPENDENTI INPS PER CLASSI DI ETÀ

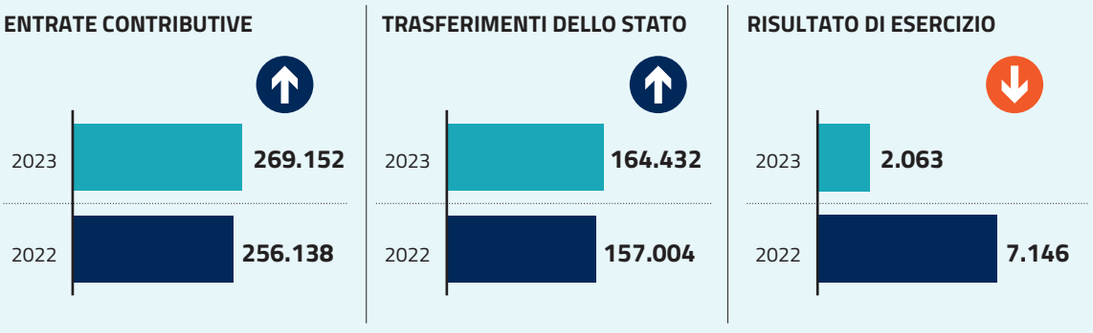


LAVORO A DISTANZA

9 su 10 dipendenti
hanno sottoscritto un accordo individuale per il lavoro a distanza

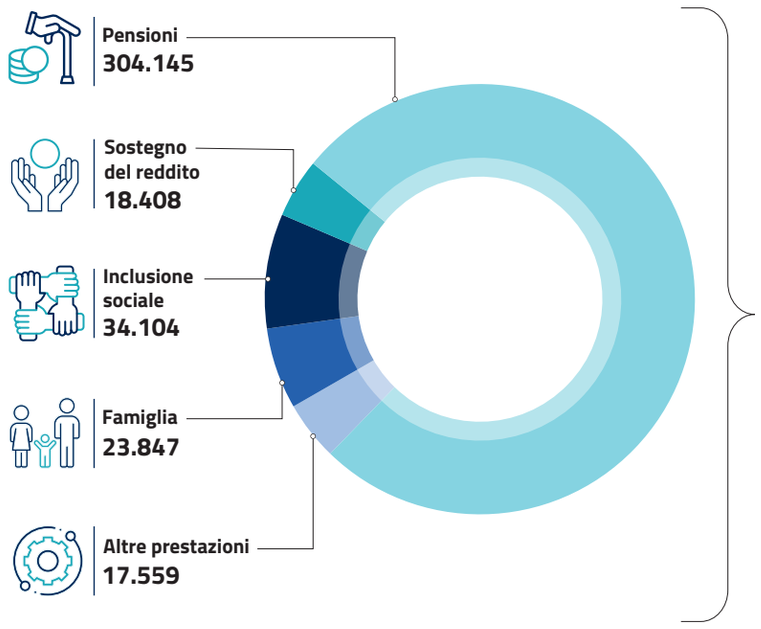
BILANCIO INPS

Valori in milioni di euro



PRESTAZIONI

Valori in milioni di euro



SISTEMA DI CONTROLLI ANTIFRODE

Stima minori uscite/maggiori entrate — **2.224 milioni di euro**

VIGILANZA DOCUMENTALE: RISULTATI COMPLESSIVI 2023

N° diffide inviate	Totale contributi e sanzioni civili accertati	Totale minori uscite (minori prestazioni)
79.410	**340,1 milioni di euro**	**68,2 milioni di euro**

ORGANI, STRUTTURE CENTRALI E REGIONALI

PRESIDENTE
Gabriele FAVA

CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE
Antonio DI MATTEO
Micaela GELERA
Marialuisa GNECCHI
Fabio VITALE

CONSIGLIO DI INDIRIZZO E VIGILANZA
Robertino GHISELLI Presidente
Guido LAZZARELLI Vicepresidente

CONSIGLIERI
Pierangelo ALBINI
Anna Maria BILATO
Giorgio CAPPELLI
Angela Maria CARACCIOLO
Domenico COLACI
Tommaso DAQUANNO
Ignazio GANGA
Riccardo GIOVANI
Fiorito LEO
Raffaele LORUSSO
Maria MAGRI
Paolo MATTEI
Rosario Giuseppe MELI
Giovanni MORLEO
Gaetana PAGANO
Nazaro PAGANO
Valeria PICCHIO
Nicola Giancarlo POGGI
Domenico PROIETTI
Francesco RAMPI
Gregorio TITO
Claudia TROVATO
Antonio ZAMPIGA

COLLEGIO DEI SINDACI
Letteria DINARO Vicepresidente

MEMBRI EFFETTIVI
Roberto ALESSANDRINI
Giovanni CIUFFARELLA
Tatiana ESPOSITO
Angelo Fabio MARANO
Anita PISARRO
Mauro ZAPPIA

MEMBRI SUPPLETIVI
Ermelinda COSENTINO
Caterina FARRE
Giorgio Ottavio GRAZIOSI
Raffaele IEVA
Francesca PELAIA
Lamberto ROMANI
Barbara SICLARI
Francesco SOLURI

MAGISTRATO DELEGATO AL CONTROLLO

Patrizia FERRARI

DIRETTORE GENERALE

Valeria VITTIMBERGA

DIREZIONI CENTRALI

Ammortizzatori Sociali	Maria SCIARRINO
Benessere Organizzativo, Sicurezza e Logistica	Giulio BLANDAMURA
Bilanci, Contabilità e Servizi Fiscali	Alessandro TOMBOLINI
Comunicazione	Diego DE FELICE
Credito, Welfare e Strutture Sociali	Giorgio FIORINO
Entrate	Antonio PONE
Formazione e Accademia INPS	Cristina DEIDDA
Inclusione e Sostegno alla Famiglia e alla Genitorialità	Rocco LAURIA
Organizzazione	Maria Grazia SAMPIETRO
Partecipazioni Societarie e Politiche di Investimento per l'Innovazione dei Servizi	Alessia RIMMAUDO
Patrimonio	Ferdinando MONTALDI
Pensioni	Vito LA MONICA
Pianificazione e Controllo di Gestione	Rosanna CASELLA
Internal Audit, Risk Management, Compliance e Antifrode	Alessandro ROMANO
Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti	Isotta PANTELLINI
Risorse Umane	Giuseppe CONTE
Salute e Prestazioni di Disabilità	Filippo BONANNI
Studi e Ricerche	Gianfranco SANTORO
Segreteria del Presidente e Consiglio di Amministrazione	Domenico DE FAZIO
Tecnologia Informatica e Innovazione	Massimiliano D'ANGELO
Servizi al Territorio	Gabriele USELLI

COORDINAMENTI PROFESSIONALI

Coordinamento Generale Legale	Mirella MOGAVERO
Coordinamento Generale Medico Legale	Raffaele MIGLIORINI
Coordinamento Generale Statistico Attuariale	Giulio MATTIONI
Coordinamento Generale Tecnico Edilizio	Gennaro LANGELLA

DIREZIONI REGIONALI E DI COORDINAMENTO METROPOLITANO

DIREZIONI REGIONALI

Abruzzo	Luciano BUSACCA
Basilicata	Benedetta DITO
Calabria	Giuseppe GRECO

Campania	Vincenzo TEDESCO
Emilia-Romagna	Francesco RICCI
Friuli-Venezia Giulia	Mauro SAVIANO (*AD INTERIM*)
Lazio	Vincenzo DAMATO
Liguria	Vincenzo CIRIACO (*AD INTERIM*)
Lombardia	Elio RIVEZZI
Marche	Emanuela ZAMBATARO
Molise	Francesco RICCI (*AD INTERIM*)
Piemonte	Vincenzo CIRIACO
Puglia	Vincenzo TEDESCO (*AD INTERIM*)
Sardegna	Francesco Ciro DI BERNARDO
Sicilia	Sergio SALTALAMACCHIA
Toscana	Maurizio Emanuele PIZZICAROLI
Trentino-Alto Adige	Vittorio FELICIANI
Umbria	Antonio Maria DI MARCO PIZZONGOLO
Valle D'Aosta	Gabriele MASTRAGOSTINO
Veneto	Filippo PAGANO

DIREZIONI DI COORDINAMENTO METROPOLITANO

Milano	Mauro SAVIANO
Napoli	Roberto BAFUNDI
Roma	Nunzia MINERVA

A cura della Direzione centrale Studi e Ricerche

Coordinamento:
Gianfranco Santoro

Con la collaborazione del Coordinamento Generale Statistico Attuariale

Con il contributo di:
Direzione centrale Ammortizzatori Sociali
Direzione centrale Benessere Organizzativo, Sicurezza e Logistica
Direzione centrale Bilanci, Contabilità e Servizi Fiscali
Direzione centrale Comunicazione
Direzione centrale Credito, Welfare e Strutture Sociali
Direzione centrale Entrate
Direzione centrale Formazione e Accademia INPS
Direzione centrale Inclusione e Sostegno alla Famiglia e alla Genitorialità
Direzione centrale Internal Audit, Risk Management, Compliance e Antifrode
Direzione centrale Organizzazione
Direzione centrale Partecipazioni Societarie e Politiche di Investimento per l'Innovazione dei Servizi
Direzione centrale Patrimonio
Direzione centrale Pensioni
Direzione centrale Pianificazione e Controllo di Gestione
Direzione centrale Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti
Direzione centrale Risorse Umane
Direzione centrale Salute e Prestazioni di Disabilità
Direzione centrale Segreteria del Presidente e del Consiglio di Amministrazione
Direzione centrale Tecnologia, Informatica e Innovazione
Direzione Servizi al Territorio
Coordinamento Generale Legale
Coordinamento Generale Medico Legale
Coordinamento Generale Tecnico Edilizio

Cura redazionale:
Barbara Ceremigna - Giorgia Crisafi - Marcello Donadio - Valentina Giocondo - Monia Monachini - Luca Sommario - Giada Ucci - Valeria Valdiserri - Francesca Verini.

Coordinamento grafico:
Valeria Valdiserri, Direzione centrale Comunicazione

Si ringrazia:
Tommaso Nannicini, *Responsabile scientifico del programma di ricerca Visitinps Scholars*

"Valutare con i dati amministrativi: progetti *Visitinps Scholars*", "l'Appendice Statistica al XXIII Rapporto Annuale" ed eventuali segnalazioni di errata corrige sono disponibili online al seguente percorso: www.inps.it>Dati e bilanci>Rapporti Annuali>XXIII Rapporto annuale

via Ciro il Grande, 21
00144 Roma - Italia
Telefono +39 06.59051
Sito internet https://www.inps.it

Tutti i diritti riservati.
È consentita la riproduzione a fini didattici e non commerciali, a condizione di citare la fonte.

ISSN 2611-5670 (stampa)
ISSN 2611-3619 (on line)

Progetto grafico: INPS Direzione centrale Comunicazione - Team Prodotti editoriali in house

Impaginazione e stampa a cura di: TIBURTINI Srl - Roma

Stampato nel mese di: Settembre 2024

Carta FSC Riciclata FREELIFE CENTO PW delle Cartiere Fedrigoni SpA

AVVERTENZE
Salvo diversa indicazione, i dati presentati nel Rapporto derivano da elaborazioni degli uffici dell'Istituto sulla base degli archivi INPS.
Gli autori sono indicati in nota all'inizio di ogni capitolo.
Gli autori del box sono riportati in nota solo se diversi.