



MEMORIA

Audizione dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale sugli effetti della transizione demografica

Commissione parlamentare di inchiesta sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto

**Direttore centrale Studi e Ricerche
Gianfranco Santoro**

**Direttore centrale Pensioni
Vito La Monica**

Roma, 10 aprile 2025





Memoria

dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale sugli effetti della transizione demografica rispetto ai profili concernenti le prospettive del welfare e della produttività economica

Commissione parlamentare di inchiesta
sugli effetti economici e sociali derivanti dalla transizione demografica in atto

Roma, 10 aprile 2025

INDICE

1. Il quadro demografico.....	2
2. Il mercato del lavoro e gli assicurati INPS.....	5
3. La spesa pensionistica.....	7
4. Le politiche per l'incremento della base contributiva.....	11
5. Gli anziani non autosufficienti e la spesa per il Long-Term care.....	15
6. L'impegno dell'Istituto nello studio del fenomeno dell'invecchiamento attivo (Active ageing).....	16

Premessa

Ringraziamo la Presidente e i Deputati, a cui porgiamo i saluti del Presidente Fava, per l'invito a presentare alcune considerazioni sul tema della transizione demografica che oggi incide sulle scelte di politica economica e sociale di ogni paese.

L'Istituto Nazionale di Previdenza Sociale è chiamato a implementare politiche pubbliche afferenti a ogni età della vita dei propri utenti. In quest'ottica, l'Istituto monitora costantemente le dinamiche demografiche, con particolare attenzione alla natalità e al sostegno della genitorialità, all'ampliamento della base contributiva, in risposta all'esigenza crescente di sostenibilità della spesa previdenziale e alla tutela dei nuovi bisogni sociali generati dalla transizione demografica in atto.

Il presente contributo, partendo da alcuni dati sul quadro demografico, già ampiamente descritto dall'ISTAT e funzionale alla contestualizzazione delle successive argomentazioni, analizza i dati relativi al mercato del lavoro a disposizione dell'Istituto e discute le misure volte ad ampliare la base contributiva, analizzando anche le dinamiche retributive e salariali. Inoltre, particolare considerazione viene dedicata alla spesa pensionistica e alle politiche a sostegno della natalità, anche in un'ottica comparata a livello europeo, e agli interventi a sostegno degli anziani, inclusi coloro i quali versano in condizioni di non autosufficienza.

1. Il quadro demografico

Le più recenti previsioni demografiche relative al futuro del Paese, aggiornate al 2023, confermano la presenza di un quadro potenzialmente critico. Si prospetta, infatti, non solo una significativa riduzione della popolazione residente ma anche un marcato processo di invecchiamento. Si prevede una decrescita continua nei prossimi decenni: da circa 59 milioni al 1° gennaio 2023 a 58,6 milioni nel 2030, a 54,8 milioni nel 2050, fino a 46,1 milioni nel 2080.

Alla base di questa riduzione della popolazione vi è una dinamica demografica negativa in essere da più di 20 anni, per cui il saldo naturale (rapporto nati-morti) è negativo e, nonostante il saldo migratorio positivo registrato nel 2024, dovuto in gran parte all'aumento dell'immigrazione straniera rispetto al decennio scorso, è previsto in peggioramento.

L'Italia è tra i paesi che per primi hanno dovuto confrontarsi con questi andamenti demografici. Già nella prima metà degli anni Novanta è stato il primo Paese al mondo dove il numero di residenti sotto i 15 anni è

sceso sotto quello degli over 65. Attualmente, la fascia anziana sta superando persino la popolazione under 25 e nei prossimi quindici anni sorpasserà gli under 35¹.

Neanche negli scenari di natalità e mortalità più favorevoli il numero proiettato di nascite arriverebbe a compensare quello dei decessi, soprattutto considerando che i più recenti dati ISTAT registrano nel 2024 il tasso di fecondità di 1,18 figli per donna, nuovo minimo storico rispetto al 1995 in cui il valore era pari a 1,19, risultando ampiamente lontano dai livelli raggiunti negli anni Sessanta (superiore a 2). Anche in base allo scenario mediano, dove se ne contempla un aumento fino a 1,46 nel 2080, le nascite raggiungerebbero un massimo pari a 404 mila unità nel 2038, a fronte di un picco di decessi pari a 851 mila nel 2059. Inoltre, dopo tale anno, l'ulteriore crescita della fecondità media non condurrebbe ad un parallelo aumento dei nati per effetto dell'invecchiamento della popolazione e della conseguente diminuzione del numero di potenziali genitori. Nonostante la previsione di una fecondità in recupero, nel 2050 i giovani fino a 14 anni di età rappresenterebbero l'11,2% della popolazione, in lieve flessione rispetto ad oggi e con effetti importanti sulla struttura demografica².

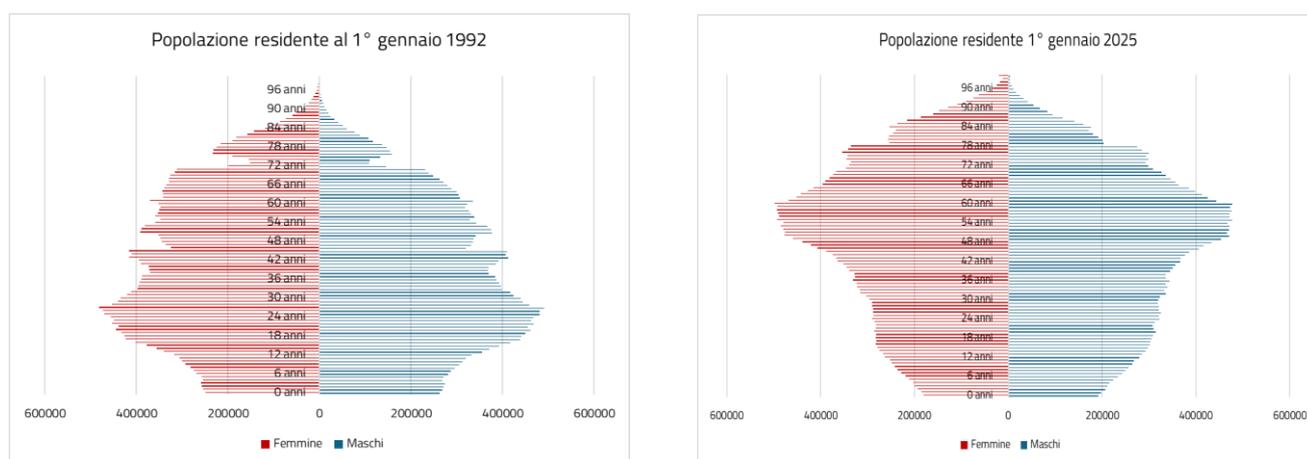
Sempre come rappresentato dall'ISTAT, il rapporto tra individui in età lavorativa (15-64 anni) e non (0-14 e 65 anni e più) è destinato a scendere da circa tre a due nel 2023 all'unità circa nel 2050. Secondo lo scenario mediano delle previsioni ISTAT, entro il 2050, le persone di 65 anni e più potrebbero rappresentare il 34,5% del totale. Particolarmente interessante è il dato rappresentato dall'indice di dipendenza degli anziani (cioè il rapporto tra la popolazione di 65+ anni e popolazione in età attiva), soprattutto in confronto con gli altri Paesi dell'Unione europea: se per l'UE 27 il valore di tale indicatore si prevede passerà dal 36,1% del 2022 al 59,1% nel 2070, in Italia le stime ipotizzano che l'aumento andrà dal 40,8% del 2022 al 65,5% del 2070, con un rapporto di tre persone in età da lavoro ogni due persone anziane. Particolarmente interessante è osservare che l'indice di dipendenza degli anziani non aumenta solo in ragione dell'invecchiamento della popolazione, ma sempre di più per la riduzione della popolazione in età lavorativa, causata dall'arresto del tasso di fecondità che, come accennato, è inferiore al valore dell'1,5, stabilizzando uno scenario che non muta da quarant'anni.

¹ CNEL, Rapporto 2024. Demografia e forza lavoro, 2024, pp. 6 - 7.

² ISTAT, Previsioni della popolazione residente e delle famiglie – base 1.1.2023, Statistiche Report, www.istat.it, luglio 2024.

Non è trascurabile poi il dato sulla emigrazione dei giovani italiani (25-34 anni) verso l'estero: in dieci anni si sono trasferiti all'estero in 352 mila giovani e solo 104 mila si sono successivamente ristabiliti in Italia, un saldo negativo che contribuisce ad alzare l'indice di vecchiaia.

Grafico 1 - Piramide demografica della popolazione residente. Anni 1992 vs 2025



Fonte: elaborazione INPS su dati ISTAT.

Di fronte alle dinamiche demografiche appena descritte e che stanno indebolendo il mercato del lavoro e ridisegnando i bisogni della società, diventa determinante impiegare la popolazione in età lavorativa in maniera strategica ed efficiente. Il nostro Paese, pur trovandosi in una fase critica, conserva ancora significative opportunità di miglioramento, potendo investire su quelle risorse umane che ancora oggi non sono pienamente attive come forza lavoro, pensando ai giovani in primis, alle donne e ai lavoratori anziani (c.d. *silver economy*)³.

La sfida è, dunque, culturale prima ancora che economica: occorre ripensare l'approccio al lavoro, all'inclusione generazionale e alla valorizzazione del capitale umano, poiché solo attraverso l'implementazione di politiche efficaci ed integrate sarà possibile trasformare quella che oggi appare come una minaccia in una concreta opportunità di rinnovamento.

³ CNEL, Rapporto 2024. Demografia e forza lavoro cit., pp. 7, 10.

Una visione intergenerazionale e integrata richiede necessariamente la considerazione delle politiche a supporto della natalità e della genitorialità: molti passi avanti sono stati fatti in Italia, anche in confronto agli analoghi interventi adottati in altri Stati membri. L'Assegno Unico e Universale (AUU) registra sia un andamento crescente sia nel numero dei beneficiari, passando dai 9,7 milioni nel 2022 a oltre 10 milioni di figli nel 2024, che nel take-up, passando dal 90% del 2022 al 94% nel 2024. Nonostante le numerose misure a supporto delle famiglie con figli (AUU, bonus asilo nido, nonché il nuovo bonus nascite di cui alla legge di bilancio 2025 e il potenziamento dei congedi parentali) anche in Italia, come già ricordato, il tasso di natalità non migliora. Tuttavia, non si tratta, di un fenomeno che caratterizza solo il nostro Paese: anche la Francia registra nell'ultimo decennio una decrescita importante del tasso di fecondità (dal 2,00 del 2014 al 1,62 del 2024). Sebbene il tasso di fecondità che contraddistingue la Francia sia superiore alla media europea, il calo registrato mostra la complessità delle sfide poste dai cambiamenti demografici in atto anche per uno Stato che storicamente ha sostenuto la natalità e la famiglia con numerose politiche strutturali. Come osservato da recenti studi, infatti, i dati sulle altre principali economie, mostrano come il fenomeno della natalità sia alquanto complesso e articolato, essendo influenzato anche da aspetti culturali e sociali, che in alcuni casi sembrano avere una maggiore rilevanza rispetto alle politiche a supporto della natalità.

2. Il mercato del lavoro e gli assicurati INPS

Gli indicatori relativi al mercato del lavoro dell'ISTAT registrano valori molto positivi per il nostro paese, con un tasso di occupazione che ha raggiunto, a febbraio 2025, il 63% mentre il tasso di disoccupazione è sceso sotto il 6%. Nonostante ciò, il tasso di occupazione italiano nella fascia di età 15-64 anni nel 2024 è rimasto significativamente inferiore alla media europea, attestandosi poco al di sopra al 62% rispetto al 71%. Questa situazione colloca l'Italia tra i paesi con i più bassi livelli occupazionali in Europa, con una criticità, come precedentemente espresso, particolarmente marcata per quanto riguarda l'impiego di giovani e donne.

Analizzando i dati pubblicati nell'ultimo Rapporto Annuale dell'Istituto anche i dati occupazionali relativi agli assicurati INPS nell'anno 2023 risultano a livelli mai registrati prima e pari a 26,6 milioni (+1,1 milioni di assicurati rispetto all'anno 2019).

Nel quinquennio 2019-2023 si è registrato un incremento di oltre mezzo milione di assicurati in valore assoluto sia per le donne e per gli uomini (rispettivamente, in termini relativi, +5% vs +4%). Rispetto alle età si registra un incremento di circa mezzo milione nella fascia under 35 e quasi il doppio tra gli over 54, evidenziando una polarizzazione verso le fasce d'età estreme. Contemporaneamente, si è assistito a una

contrazione nella fascia intermedia, comprendente i lavoratori tra i 35 e i 54 anni, di circa mezzo milione di lavoratori ⁴. Nel periodo considerato l'incremento di lavoratori extra UE si attesta sul mezzo milione.

L'incremento degli assicurati è sostenuto soprattutto dall'aumento dei lavoratori dipendenti, che hanno raggiunto i 21,8 milioni (1,2 milioni in più rispetto al 2019). Questa tendenza positiva rappresenta un chiaro segnale della crescita e della stabilizzazione dell'occupazione, che trova conferma anche nell'aumento dell'intensità occupazionale, misurata dal numero medio di settimane lavorate: nel 2023, ogni assicurato ha lavorato in media 43,1 settimane, in crescita rispetto al valore di 42,9 settimane riferito al 2019.

Tabella 1 - Lavoratori assicurati INPS per genere e classe di età. 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 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

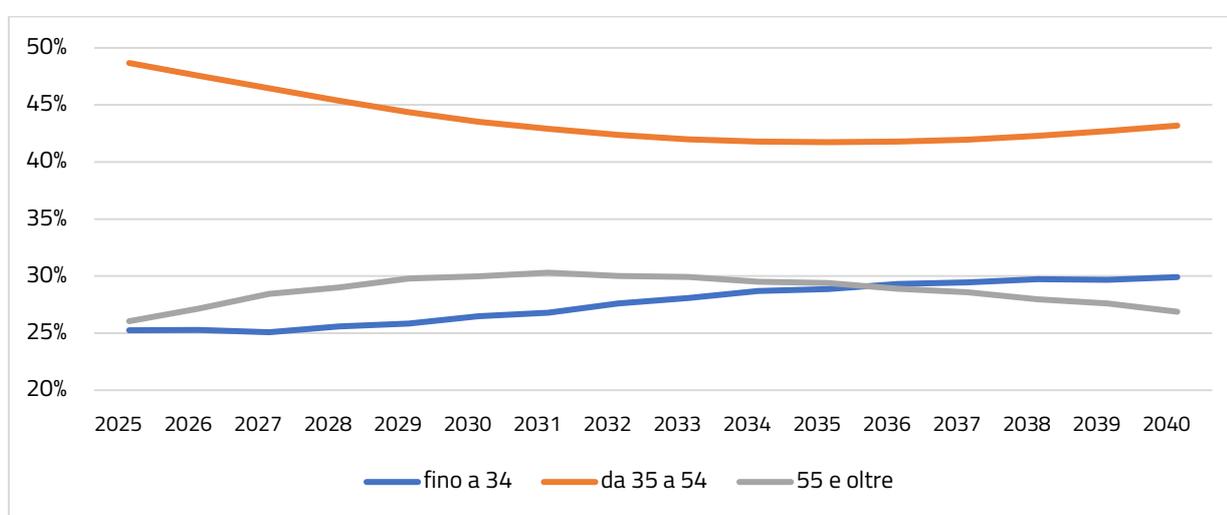
Fonte: INPS, XXIII Rapporto Annuale, 2024, p. 33.

Negli ultimi quarant'anni si è, poi, verificato un cambiamento della forza lavoro influenzato dalle dinamiche demografiche in atto: la quota di lavoratori sopra i 60 anni è aumentata quasi del 5% e l'età media dei lavoratori è cresciuta in tutti i settori, alcuni dei quali hanno subito una crescita maggiore rispetto ad altri, come ad esempio quello del commercio.

⁴ INPS, XXIII Rapporto Annuale, 2024, p. 25 e ss.

Secondo le proiezioni del modello previsionale INPS, nei prossimi quindici anni (2025-2040) si assisterà ad una variazione di composizione per età dei lavoratori contribuenti con: un incremento della quota dei lavoratori anziani (55 anni e oltre) fino a circa metà del periodo di previsione per poi regredire di nuovo ai livelli di partenza; un incremento della quota dei giovani (fino a 34 anni) durante tutto il periodo di previsione fino a un massimo di cinque punti percentuali; un decremento sostanziale della quota dei contribuenti nella fascia di età 35 - 54 anni di quasi 7 punti percentuali a fine periodo (Grafico 2).

Grafico 2 - Composizione dei lavoratori per classi di età. Periodo 2025-2040



3. La spesa pensionistica

I fenomeni demografici sopra descritti hanno alimentato il recente dibattito pubblico sulla sostenibilità del sistema pensionistico. Per consentire ogni valutazione dello stato attuale e del futuro del sistema previdenziale occorre, in primo luogo, analizzare l'andamento della spesa pensionistica.

Tale analisi può essere sviluppata secondo due direttrici: la prima, di carattere macroeconomico, che si basa sui rilievi della Ragioneria Generale dello Stato, contenuti nel Rapporto n. 25 del 2024 sulle tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e sociosanitario; la seconda, di carattere finanziario, che si basa sui dati di bilancio consuntivo e di previsione di breve e medio periodo che interessano le Gestioni dell'Istituto.

In particolare, dal Rapporto citato emerge che, nel biennio 2023-2024, l'andamento della spesa pensionistica in rapporto al prodotto interno lordo (PIL) è crescente e si attesta al 15,4% nel 2024. Le cause di tale andamento risiedono nell'elevato livello di indicizzazione delle pensioni (a fronte del significativo incremento del tasso di inflazione registrato tra la fine del 2021 al 2023) e nel perdurare degli effetti delle misure di pensionamento anticipato del decreto-legge n. 4 del 2019.

In base alle previsioni al 2040, la crescita del rapporto tra spesa per pensioni e PIL accelera fino a raggiungere il valore di 17,1%, mantenendosi su tale livello nel successivo biennio, quando entreranno in quiescenza le generazioni del *baby boom*. Successivamente, il rapporto tra spesa pensionistica e PIL è previsto decrescere progressivamente, portandosi al 16% nel 2050 al 14,1% nel 2060, rimanendo piuttosto stabile per il decennio successivo (Tabella 2).

Il calo del rapporto spesa pensionistica/PIL dal 2040 in avanti è riconducibile all'applicazione generalizzata del calcolo contributivo e alla stabilizzazione del rapporto fra numero di pensioni e numero di occupati, nonché, come in parte anticipato, all'esaurimento dei pensionamenti da parte delle generazioni del *baby boom* ed anche agli ulteriori adeguamenti dei requisiti minimi di pensionamento in funzione della speranza di vita. I dati ISTAT più recenti, pubblicati nei giorni scorsi, confermano le stime preliminari di un recupero della speranza di vita, in particolare di quella misurata all'età di 65 anni che fa registrare un livello di 21,2 anni. Tale valore è coerente con le previsioni di un incremento di 3 mesi dei requisiti per la pensione di vecchiaia (67 anni di età) e per la pensione anticipata (42 anni e 10 mesi per gli uomini, 41 anni e 10 mesi per le donne di anzianità contributiva) a partire dal gennaio 2027 un incremento di tre mesi. A tale riguardo c'è da precisare che l'incremento dei requisiti presuppone l'emanazione di un decreto direttoriale dei Ministeri del Lavoro e delle Politiche sociali e dell'Economia e delle Finanze, da emanare entro il 31 dicembre 2025. Esiste quindi un margine temporale di intervento qualora il legislatore decidesse, come avvenuto in passato, di sterilizzare gli aumenti dei requisiti pensionistici.

Tabella 2 - Spesa pubblica per pensioni (% del PIL e valori assoluti) e rapporto pensioni/occupati (stime)

Anno	Spesa pensionistica/PIL	Numero pensioni/ numero occupati	Spesa totale per pensioni
2025	15,3%	76,4%	289.351
2030	15,7%	77,2%	308.105

2035	16,7%	82,4%	333.969
2040	17,1%	88,5%	350.176
2045	16,8%	93,7%	356.308
2050	16,0%	95,5%	351.622
2055	14,9%	94,4%	343.833
2060	14,1%	92,5%	340.639
2065	13,9%	91,0%	348.976
2070	14,0%	90,4%	364.916

Fonte: Ragioneria Generale dello Stato, *Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario. Nota di aggiornamento, 2024, p. 28.*

Per quanto riguarda il bilancio dell'Istituto (Tabella 3), le previsioni di breve periodo indicano una situazione di sostenibilità, nonostante una crescita delle prestazioni. In particolare, a fronte di un lieve aumento delle entrate contributive, i trasferimenti dalla fiscalità generale a sostegno delle gestioni previdenziali e per gli interventi assistenziali rimangono costanti. Il decremento dei trasferimenti che si registra dal 2024 al 2025 è dovuto al venir meno della decontribuzione della quota IVS (invalidità, vecchiaia e superstiti) a carico dei lavoratori, che dal 1° gennaio 2025 è stata resa strutturale e trasformata in una detrazione fiscale. L'avanzo di gestione rimane comunque positivo nel prossimo triennio.

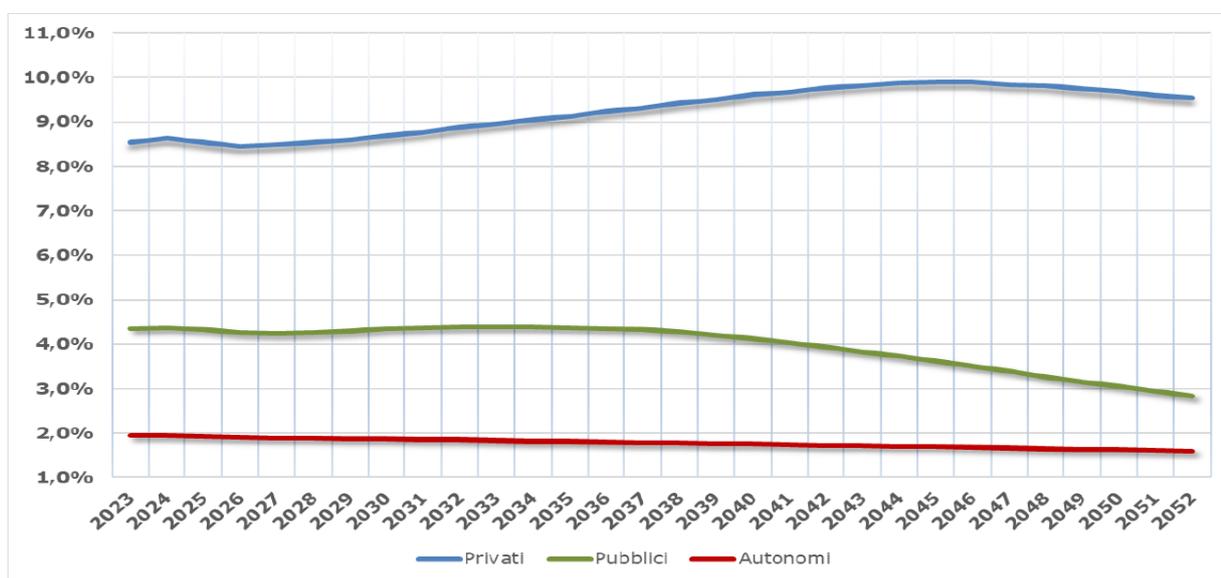
Tabella 3 - Dati preventivo assestato 2024 e originario 2025-2027 (importi in miliardi di euro)

	2024	2025	2026	2027
Totale entrate	565,1	553,5	563,1	573,2
- di cui entrate contributive	277,0	282,8	289,6	296,0
- di cui trasferimenti correnti	182,2	164,7	165,5	167,4
Totale uscite	562,0	551,4	561,1	570,0
- di cui uscite per prestazioni istituzionali	422,2	427,0	436,6	445,1
- di cui uscite per pensioni	320,9	325,8	332,6	339,1
Saldo avanzo o disavanzo (-)	3,1	2,1	2,0	3,2

Quanto alle tendenze di medio periodo, le stesse evidenziano un risultato di esercizio in peggioramento dovuto al disavanzo crescente della Gestione Dipendenti Pubblici con una platea di contribuenti in flessione e una crescente quota di pensionati.

Le previsioni relative all'incidenza della spesa pensionistica rispetto al PIL in base al comparto di appartenenza evidenziano un decremento della spesa relativa al settore pubblico a partire dal 2040, mentre registrano un aumento costante di quella del settore privato fino al 2045. Quella del settore autonomo, invece, mantiene un costante decremento in ragione anche del calo dei lavoratori autonomi (Grafico 3).

Grafico 3 - Scomposizione per comparto del rapporto Spesa Pensionistica/PIL



Sulla base dei rilievi citati, che riguardano tanto il Rapporto RGS quanto il bilancio dell'Istituto, è possibile concludere che il sistema pensionistico va comunque monitorato nei prossimi trent'anni. Tuttavia, non vi sono ragioni per ritenere che lo stesso non sia in grado di garantire le prestazioni cui è preposto. Occorre in ogni caso essere vigili e mettere in atto politiche pubbliche adeguate ad alleviare l'impatto della transizione demografica in atto sul futuro delle pensioni.

L'equilibrio del sistema pensionistico basato su un sistema di finanziamento a ripartizione pura è assicurato, oltre che dal contenimento della spesa pensionistica, anche dalla adeguata consistenza delle entrate contributive dei lavoratori. Dopo trent'anni di riforme volte a contenere la spesa pensionistica, occorre

lavorare per accrescere la base contributiva incrementando il numero dei contribuenti da un lato e assicurando retribuzioni/redditi adeguati ai contribuenti.

4. Le politiche per l'incremento della base contributiva

Al fine di garantire il perdurare dell'equilibrio, occorre mirare ad alimentare il flusso contributivo, rivolgendo quindi l'attenzione alle imprese e, in particolare, ai lavoratori, per incrementarne il numero e migliorare la continuità delle posizioni lavorative. Parimenti, è possibile intervenire sul lato delle uscite senza intervenire ulteriormente sull'innalzamento dei requisiti per il pensionamento.

Sul versante delle entrate, è fondamentale incentivare la partecipazione al mercato del lavoro di donne e giovani, due categorie che storicamente registrano tassi di partecipazione piuttosto bassi, intervenendo per colmare il divario di genere e favorire una loro maggiore inclusione.

Per quanto riguarda la bassa partecipazione femminile, si osserva come le carriere discontinue e la crescente flessibilità dei rapporti di lavoro determinino una minore continuità nei versamenti contributivi, compromettendo così la solidità del rapporto assicurativo-previdenziale. Ciò si riflette nel fatto che le donne si concentrano prevalentemente nelle fasce più basse di reddito pensionistico (fino a 1.500 euro mensili). Un ulteriore elemento critico per questa categoria è rappresentato dall'impatto della nascita di un figlio sulle retribuzioni annue (-16%) nell'anno immediatamente successivo all'evento e sulla probabilità di uscita dal mercato del lavoro nell'anno di nascita (+18%) (c.d. *child penalty*).

In questo senso, occorre rafforzare le misure introdotte nel corso degli anni volte a migliorare la conciliazione tra vita familiare e lavoro. Si pensi, ad esempio, agli strumenti previsti dall'ultima legge di bilancio (art. 1, co. 217 e 218, l. n. 207/2024), come i congedi parentali, che hanno il duplice obiettivo di stimolare la natalità e promuovere una più equa ripartizione delle responsabilità familiari, agevolando una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In questo contesto, sarebbe altresì opportuno continuare a rafforzare i servizi di assistenza tanto all'infanzia, sempre sul modello della legge di bilancio 2025 (art. 1, (art. 1, co. 210 e 211, l. n. 207/2024), quanto alle persone anziane, in attuazione e coordinamento con le nuove politiche di assistenza disegnate con il d.lgs. n. 29/2024 e con i disegni di legge in materia di *caregiver* attualmente in corso di esame.

Rispetto agli interventi volti all'inserimento delle donne nel mercato del lavoro, meritano particolare riguardo le misure previste dal d.l. n. 60/2024, sugli esoneri contributivi per un periodo massimo di 24 mesi in favore di datori di lavoro che assumono lavoratrici svantaggiate.

In merito ai giovani, è importante ridurre il disallineamento tra domanda e offerta di lavoro, attualmente amplificato dalla velocità della transizione tecnologica che incide sul divario tra mansioni e competenze, con conseguenze negative sulla produttività. In particolare, secondo i dati di Unioncamere-Excelsior, a fronte di assunzioni programmate, in un caso su due, le imprese continuano a dichiarare di non trovare i profili professionali richiesti.

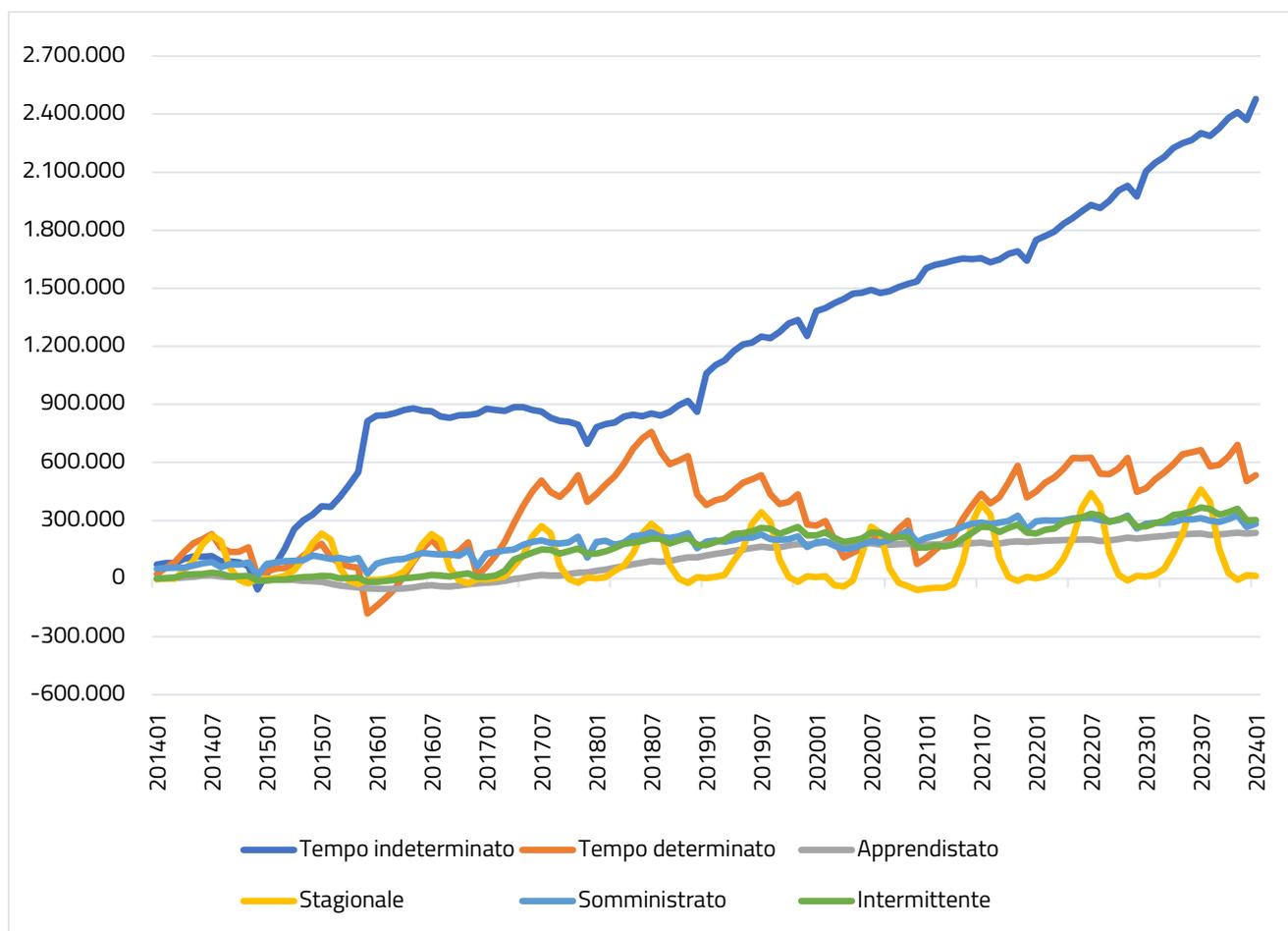
Per tale ragione diventa, quindi, importante l'adozione di politiche mirate ad accompagnare l'inserimento e il consolidamento lavorativo dei giovani: a) diminuendo il *mismatch* formativo, attraverso un sistema scolastico che possa allinearsi alle esigenze del sistema produttivo; b) riducendo i tempi di transizione dal sistema di istruzione e formazione al lavoro, ma anche da un'occupazione all'altra; c) potenziare il patrimonio conoscitivo acquisito nella formazione iniziale, con lo scopo di aumentare la produttività; d) rafforzare le potenzialità offerte dal Sistema Informativo per l'Inclusione Sociale e Lavorativa (SIISL) come veicolo per favorire l'incontro tra domanda e offerta di lavoro.

Sempre per i giovani meritano particolare attenzione le misure previste dal d.l. n. 60/2024, sugli esoneri contributivi per i datori di lavoro che assumono lavoratori di età al di sotto dei 35 anni (artt. 21 e 22).

Nel complesso, l'importanza delle politiche di incentivazione è confermata dalla quota delle agevolazioni contributive (la quota fiscalizzata) sul monte contributivo incrementata dal 9,3% nel 2021 al 12,9% nel 2023. È possibile riscontrare la relazione esistente tra le politiche di incentivazione e incremento delle assunzioni nella rappresentazione grafica sull'andamento dei saldi annualizzati fra assunzioni e cessazioni dei lavoratori dipendenti privati non agricoli (Grafico 3).

Soffermando l'attenzione sulle posizioni a tempo indeterminato, è infatti possibile notare un primo netto incremento in corrispondenza del primo periodo di applicazione dell'esonero triennale introdotto dalla l. n. 190 del 2014. Un graduale e costante aumento grazie alle politiche di incentivazione è ascrivibile anche ai contratti di apprendistato.

Grafico 3 - 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



A prescindere dall'andamento appena descritto, è possibile ritenere che le scelte del legislatore vadano nella giusta direzione se si considera che, sempre secondo alcuni risultati di studi condotti dall'Istituto, l'impatto occupazionale delle agevolazioni contributive è più rilevante per politiche caratterizzate da uno sgravio superiore al 50% e disegnate su target specifici di lavoratori (come, appunto, le donne svantaggiate e i giovani) piuttosto che con aliquote di agevolazione inferiori e applicabili a categorie generalizzate di rapporti di lavoro⁵.

⁵ Per maggiori approfondimenti, si rimanda al XXII Rapporto Annale INPS, p. 256 ss.

Altre valutazioni per l'incremento della base contributiva potrebbero, inoltre, prendere in considerazione le retribuzioni.

I dati dell'INPS mostrano un incremento dei redditi e delle retribuzioni che non compensano la perdita del potere di acquisto che è scaturita dall'aumento dei prezzi degli ultimi anni. Se guardiamo al 2023, il reddito medio annuo da lavoro, pari a 25.259 euro, registra un incremento del 2,9% rispetto all'anno precedente, mentre il tasso di inflazione è pari al 5,7%.

Risulta cruciale, quindi, il ruolo che la Contrattazione collettiva svolge nella dinamica salariale, in ragione della copertura che garantisce, secondo gli ultimi dati del CNEL, quasi il 100% dei lavoratori.

In tale contesto, il legislatore è intervenuto a più riprese per tutelare il potere di acquisto delle retribuzioni medio-basse, con le riduzioni dell'aliquota contributiva IVS (invalidità, vecchiaia, superstiti) a carico del lavoratore, che hanno sostenuto 11,6 milioni di individui, secondo le rilevazioni riferite a ottobre 2023. Alle medesime finalità di tutela sono altresì ascrivibili gli interventi di riduzione del cuneo fiscale previsti in via strutturale dalla legge di bilancio 2025 (art. 1, co. 4-9, l. n. 207/2024).

Al riguardo, preme dunque sottolineare la necessità di sostenere altresì politiche virtuose che determinino un incremento della produttività e, quindi, presumibilmente delle retribuzioni per sostenere l'equilibrio del sistema pensionistico da un lato e l'adeguatezza delle prestazioni dall'altro.

Un breve cenno, infine, rispetto alla questione che riguarda le uscite finanziarie del sistema pensionistico. Sul punto, si ritiene che un lieve incremento dell'età effettiva di pensionamento, sotto forma di mera facoltà, risponda al duplice obiettivo di venire incontro alle esigenze personali dei lavoratori che hanno una rilevante anzianità contributiva e favorire il passaggio intergenerazionale delle competenze.

In tale senso, si pensi alle misure previste dall'ultima legge di bilancio in materia di: prosecuzione dell'attività lavorativa dopo il conseguimento dei requisiti per il trattamento pensionistico anticipato cosiddetto bonus Giorgetti (art. 1, co. 161, l. n. 207/2024); innalzamento dei limiti ordinamentali di età per i dipendenti pubblici; trattenimento in servizio sempre dei dipendenti pubblici fino ai settant'anni (co. 162-166).

Gli anziani sono da considerare una risorsa per il paese. Secondo le ultime indagini disponibili (cfr "Indagine sui bilanci delle famiglie", elaborata nel 2022 sulla base di dati 2020 dalla Banca d'Italia), la fascia di popolazione che possiamo definire silver dispone di un reddito più elevato rispetto alle altre e che si è mantenuto stabile negli anni della crisi economica. Gli over 65 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 risultati di una vita di lavoro, di risparmi e investimenti che quindi assumono una rilevante consistenza.

5. Gli anziani non autosufficienti e la spesa per il Long-Term care

La composizione delle famiglie Italiane risente delle tendenze demografiche sopra descritte. Secondo le previsioni dell'ISTAT, entro il 2043 quasi il 40% delle famiglie sarà composto da una sola persona. In particolare, si prevede che ci saranno 6,2 milioni di persone over 65 (+38%) e 4 milioni di over 75 (+4%) che vivranno da sole. A questi trend si assocerà un ulteriore indebolimento delle reti familiari che in passato rappresentavano un importante punto di riferimento per l'assistenza e il supporto.

Per rispondere a questa evoluzione è stata adottato il decreto legislativo n. 29 del 2024, attuativo della legge delega n. 33 del 2023, che introduce nuove politiche volte a promuovere la dignità e l'autonomia, l'inclusione sociale, l'invecchiamento attivo e la prevenzione della fragilità della popolazione anziana. Tra le misure previste, si segnalano il sostegno allo sport, la valorizzazione del dialogo intergenerazionale e la trasmissione di quel patrimonio immateriale di cui gli anziani sono portatori. Inoltre, la riforma promuove la de-istituzionalizzazione degli anziani e il potenziamento dei servizi sociali domiciliari al fine di offrire assistenza sociosanitaria di prossimità, contrastando disabilità e marginalità.

L'INPS svolge un ruolo centrale nell'attuazione di alcune tra queste politiche: in primo luogo è coinvolto nella Valutazione Multidimensionale Unificata in quanto ente erogatore dei benefici assistenziali legati allo stato di invalidità e non autosufficienza. Inoltre, in virtù della sua esperienza nella gestione dei progetti a favore delle persone non autosufficienti, quali il *Long-Term Care* e l'*Home Care Premium*, è stato affidato l'importante compito di erogare la cosiddetta Prestazione Unica e Universale a favore degli anziani non autosufficienti. La misura, vigente dal 1° gennaio 2025, seppur sperimentale per un biennio, è finalizzata al potenziamento progressivo delle prestazioni assistenziali di sostegno alla domiciliarità e all'autonomia personale, per gli anziani non autosufficienti con un grado di bisogno assistenziale gravissimo.

Ulteriore importante politica introdotta nella riforma anziani è quella sulla valorizzazione e promozione di progetti di coabitazione solidale domiciliare per le persone anziane (*senior cohousing*) e di coabitazione intergenerazionale (*cohousing intergenerazionale*), in particolare con i giovani in condizioni svantaggiate.

Senza essere coinvolto espressamente dalla riforma sugli anziani in questo ultimo ambito, l'INPS ha iniziato ad investire concretamente in iniziative di *senior housing*: il progetto "Spazio blu" realizzato assieme a Gruppo CDP, Gemelli e Investire SGR. Si tratta di un nuovo modo di concepire la residenzialità degli over 65 autosufficienti. Il primo progetto sarà implementato a Roma. Inoltre, sono in corso valutazioni sulla possibilità di incrementare i posti delle nostre Case Albergo, finanziati dal Fondo Credito dei dipendenti pubblici.

Uno dei temi che è strettamente legato all'invecchiamento della popolazione è quello del potenziamento delle politiche di *Long-Term Care* (LTC), ovvero di assistenza continuativa. L'Italia presenta un sistema di LTC ad accesso universalistico e finanziato mediante tassazione pubblica. Nonostante la platea degli anziani, compresi quelli non autosufficienti, sia aumentata negli anni, le risorse dedicate al LTC sono rimaste sostanzialmente stabili, sotto il 2% del PIL.

La componente sanitaria e le indennità di accompagnamento che sono state erogate nel 2023 a quasi 2,3 milioni di beneficiari, coprono complessivamente i 4/5 della spesa complessiva per LTC. Il restante quinto è rappresentato dalle altre prestazioni assistenziali erogate a livello locale. La Ragioneria Generale dello Stato prevede una crescita continua della spesa a partire dal 2030.

Guardando all'esperienza di altri paesi europei sul tema, la Germania ha, ad esempio, dal 1991 introdotto un'assicurazione obbligatoria finanziata, quindi, dai datori di lavoro e dai lavoratori. Potrebbe essere utile guardare a questo tipo di politiche, tenendo conto che anche in Germania vi è un acceso dibattito su questo intervento, in quanto il finanziamento assicurativo non sembra più essere sufficiente a coprire i costi delle prestazioni e dei servizi legati al LTC.

6. L'impegno dell'Istituto nello studio del fenomeno dell'invecchiamento attivo (Active ageing)

In considerazione dell'importanza del fenomeno della transizione demografica, l'Istituto dedica parte dell'attività di ricerca – funzione istituzionale attribuita nel recente passato – allo studio degli effetti dell'invecchiamento della popolazione.

In particolare, nell'ambito delle iniziative finanziate con fondi del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (Missione 4: Istruzione e ricerca), l'INPS partecipa al Partenariato Esteso "AGE IT" a cui ha contribuito con studi sull'occupabilità dei lavoratori anziani, sui divari pensionistici di genere e per coorte di nascita, sulla

speranza di vita dei superstiti e sulla redistribuzione della ricchezza e contrasto alla povertà operati dal sistema pensionistico.

Si evidenziano a seguire alcuni risultati di maggiore interesse, rinviando al portale web dedicato al Partenariato per analisi più approfondite⁶.

Relativamente all'occupabilità dei lavoratori anziani, l'analisi condotta sulla base dei dati dell'Istituto sulle carriere dei lavoratori suggerisce che l'età riduce significativamente la probabilità di permanenza nel mercato del lavoro a parità di tutte le altre caratteristiche. Ciò suggerisce di potenziare le misure che incentivano la permanenza nel mercato del lavoro, seppur volontaria, come quelle introdotte nella legge di bilancio 2025, accennate in precedenza, per mitigare la carenza di manodopera in settori chiave. Appare sempre più evidente la necessità di un cambiamento culturale che superi la visione dei lavoratori senior come un elemento di criticità per il sistema. Al contrario, è fondamentale riconoscere il valore e promuovere per loro percorsi di uscita dal mercato del lavoro che siano gradualmente, sostenibili e rispettosi delle competenze maturate nel tempo. Al riguardo, è importante sottolineare come vi sia una crescente valorizzazione del potenziale legato all'invecchiamento della forza lavoro, soprattutto per quanto riguarda la formazione continua e la trasmissione delle competenze tra generazioni. Sono poi in corso analisi sul tema delle disuguaglianze con l'obiettivo di valutare se le disuguaglianze osservate durante la vita attiva si attenuano, si mantengono o si acuiscono al momento del pensionamento, per valutare l'efficacia del sistema previdenziale non solo in termini di sostenibilità, ma anche rispetto all'equità intergenerazionale e intragenerazionale. Gli studi effettuati mostrano come la disuguaglianza nei redditi da pensione (pensione di vecchiaia e anticipata) è minore rispetto a quella nei redditi da lavoro e ciò suggerisce che il sistema previdenziale svolge una funzione redistributiva della ricchezza.

Per concludere ringraziando nuovamente per l'opportunità concessa all'INPS di contribuire ad un dibattito di rilevante interesse sociale quale quello della transizione demografica e dei suoi effetti, si resta disponibile a fornire qualsiasi ulteriore approfondimento che Codesta Commissione ritenga utile sul tema oggetto dell'audizione odierna.

⁶ www.ageit.eu.