Conoscere il paese per costruire il futuro

# XXI RAPPORTO ANNUALE

Luglio 2022

*CONOSCERE IL PAESE PER COSTRUIRE IL FUTURO*

**Indirizzo**
Via Ciro il Grande, 21
00144 Roma - Italia

**Telefono**
+39 0659051

**Sito internet**
https:/www.inps.it

**Tutti i diritti riservati**
E' consentita la riproduzione
a fini didattici e non commerciali,
a condizione di citare la fonte.

ISSN 2611-5670 (stampa)
ISSN 2611-3619 (on line)

**Impaginazione e stampa a cura di:**
Ufficio Comunicazione Esterna
TEAM Prodotti multimediali e brand identity
Centro stampa

**Stampato nel mese di luglio 2022**

"Valutare con i dati amministrativi: progetti Visitinps Scholars" e "l'Appendice Statistica al XXI Rapporto Annuale" sono disponibili online al seguente percorso:
www.inps.it>Dati, ricerche e bilanci>Rapporti Annuali>XXI Rapporto annuale

# INDICE


PRESENTAZIONE 11

1. OCCUPAZIONE, REDDITI DA LAVORO, CONTRIBUTI SOCIALI E AMMORTIZZATORI SOCIALI ALL'USCITA DALLA PANDEMIA 29

INTRODUZIONE 29

1.1 Tra 2021 e 2022: Limpida la ripresa occupazionale scuro l'Orizzonte 30
1.2 Gli assicurati INPS: Iscritti in crescita, contributi sociali in recupero 34
1.2.1 Flussi e consistenza degli assicurati: numeri in crescita, quantità di lavoro in recupero 34
1.2.2 Redditi/retribuzioni, contributi sociali, agevolazioni 44
1.3. Il lavoro dipendente 49
1.3.1 L'impatto delle ondate pandemiche sui dipendenti delle aziende private extra-agricole tra riduzione delle assunzioni, blocco dei licenziamenti, crescita di cassintegrati e malati e, infine, incremento delle dimissioni: l'analisi dei dati mensili sulle posizioni di lavoro dei dipendenti delle aziende extra-agricole 49
1.3.2 La domanda di lavoro dipendente nel pubblico e nel privato (con esclusione di domestici e operai agricoli): la distribuzione delle giornate retribuite per settore, orario e tipologia contrattuali 59
1.3.3 I dipendenti delle aziende extra-agricole e delle istituzioni pubbliche: caratteristiche anagrafiche, transizioni 63
1.3.4 Le retribuzioni 73
1.3.5 Gli operai agricoli 85
1.3.6 I lavoratori domestici 87
*BOX 1: Disuguaglianze retributive e top incomes* *91*
1.3.7 La Cassa integrazione e la gestione dell'uscita dalla crisi 106
*BOX 2*: *Scelte eque in tempi difficili. Equi-distribuzione della CIG e mortalità da COVID -19* *117*
*BOX 3*: *La Riforma ammortizzatori sociali: da una crisi alla successiva senza modificare assetto – transizione ecologica e ricadute sulla CIGS* *121*
1.4 Il lavoro indipendente 130
1.4.1 I lavoratori autonomi: artigiani, commercianti, coltivatori 130
1.4.2 L'insieme eterogeneo dei lavoratori iscritti alla "Gestione Separata" 136
1.4.3 I prestatori di lavoro occasionale 142
*BOX 4*: *Aggiornamenti sulla GIG economy* *143*
1.5. L'intervento della NASPI a sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati 146
1.5.1 La NASpI: beneficiari (flussi e stock), bilancio economico, esiti 146
1.5.2 Altri sussidi a sostegno dei redditi dei disoccupati 152

## 2. PENSIONI E PENSIONATI: CONDIZIONI, PROSPETTIVE E SOSTENIBILITÀ 157


INTRODUZIONE 157

2.1 Pensioni INPS vigenti al 31 dicembre 2021 e liquidate nell'anno 2021 e pensionati INPS al 31 dicembre 2021 159
2.2 Divario di genere 164
*BOX 1*: *Il tasso di sostituzione delle pensioni* 173
2.3 I pensionati poveri 177
*BOX 2*: *La povertà lavorativa in Italia: la dimensione familiare e quella individuale* 182
2.4 La "pension expenditure" nell'Unione Europea: sistemi pensionistici a confronto 186
2.5 Approfondimenti 192
*BOX 3*: *L'INPGI/1 passa all'INPS* 192
*BOX 4*: *"Quota 100": un bilancio sui pensionamenti nel triennio 2019-2021* 199
*BOX 5*: *Relazioni tecniche e sostenibilità del sistema pensionistico* 204
*BOX 6*: *Il nodo della flessibilità in uscita* 210
*BOX 7*: *La copertura assicurativa della "generazione X"* 214
*BOX 8*: *La revisione dell'Irpef e l'Assegno Unico Universale: quali gli effetti sui pensionati?* 220
*BOX 9*: *Spesa previdenziale e spesa assistenziale* 225

3. DINAMICHE DI IMPRESA, INCENTIVI ED ENTRATE CONTRIBUTIVE 233

INTRODUZIONE 233

3.1 Imprese contribuenti, posizioni lavorative, contributi: dinamica degli ultimi 15 anni 234
3.2 Creazione, distruzione e riallocazione del lavoro nelle imprese Italiane 240
3.2.1 Metodologia 243
3.2.2 I dati amministrativi INPS utilizzati nell'analisi 244
3.2.3 L'andamento dei flussi di posizioni lavorative 245
3.2.4 Creazione e distruzione di posti di lavoro: considerazioni conclusive 257
3.3 Agevolazioni contributive e incentivi al cambiamento tecnologico e organizzativo 258
3.3.1 Agevolazioni contributive: descrizione delle principali misure e valutazione di impatto 258
3.3.1.1 Dinamica temporale delle agevolazioni contributive e descrizione delleprincipali misure 258
3.3.1.2 Un'analisi di impatto per l'agevolazione Decontribuzione Sud 268
3.3.1.3 Un'analisi di impatto per l'agevolazione Esonero Giovani 274
3.3.1.4 Decontribuzione femminile e divario di genere: l'esperienza dell'Incentivo Donne 277
3.3.1.5 Impatto delle decontribuzioni sui contratti di apprendistato nelle scelte occupazionali dell'impresa 282
3.3.1.6 Incentivi all'occupazione: considerazioni conclusive 285
3.3.2 Incentivi alle piccole e medie imprese (PMI) ed effetti occupazionali 286
3.3.2.1 La "Nuova Sabatini": una valutazione degli effetti sulla domanda di lavoro 287
3.3.2.2 Servizi di consulenza e crescita delle imprese: i Voucher per l'Internazionalizzazione 296
3.3.2.3 Conclusioni generali sugli incentivi alle PMI 301
3.4 Il lavoro sommerso 301
3.4.1 Motivazioni economiche del sommerso 304
3.4.2 Il PNRR, il sommerso da lavoro e il ruolo di INPS nel contrasto al fenomeno 308
3.4.2.1 MoCOA 309
3.4.2.2 ISAC 311
3.4.2.3 La vigilanza Ispettiva 315
3.4.2.4 La vigilanza documentale 316
3.4.2.5 Rispetto dei minimi retributivi e vigilanza documentale 317
3.4.2.6 Ulteriori attività: l'antifrode 319
*BOX 1: Riscossioni contributive correnti e da recupero crediti* *321*

## 4. POLITICHE DI SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E DI PROMOZIONE DELL'EQUITA' 325


INTRODUZIONE 325

4.1 Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità 329
4.1.1 Andamento delle nascite nel corso di un secolo 329
4.1.2 L'Assegno Unico Universale 334
4.1.3 Cosa possiamo imparare dal take-up del "Bonus Mamma Domani"? 344
4.1.4 L'uso dei congedi per la cura dei figli 346
4.1.4.1 Congedo obbligatorio e facoltativo del padre 347
4.1.4.2 Congedi parentali 352
4.1.4.3 L'allocazione del congedo parentale all'interno della coppia 358
4.1.4.4 Il progetto "Insieme a papà" della regione Piemonte 362
*BOX 1: Come strutturare i congedi parentali? Un'analisi empirica di due riforme in Italia* *365*
4.1.5 L'uso dei congedi e dei permessi per la cura dei familiari con disabilità 369
4.1.6 Il divario di genere nei redditi da lavoro in Italia Maggiori carichi familiari e minori guadagni? 372
*BOX 2: Legge Gribaudo sul Gender Pay Gap* *376*
*BOX 3: Reddito di libertà* *379*
4.2 Reddito di Cittadinanza 382
4.2.1 Sintesi di 36 mesi di RdC e PdC: Importi, Percettori, Caratteristiche 385
4.2.2 I controlli sui beneficiari del Reddito di Cittadinanza e Pensioni di Cittadinanza 390
4.2.3 Analisi dei percettori di RdC con posizione lavorativa 394
4.2.4 RdC e dinamiche di alcune variabili lavorative 398
4.2.4.1 Andamento delle retribuzioni e di altri risultati lavorativi dei percettori di RdC 399
4.2.4.2 Andamento delle retribuzioni e di altri risultati lavorativi dei lavoratori a bassa retribuzione non beneficiari di RdC 404
4.2.5 L'impatto del RdC sulla natalità 408
4.2.6 L'impatto del RdC sul rischio di morte durante la pandemia 413
*BOX 4: Le prestazioni di credito e welfare della gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali e degli altri fondi mutualistici* *415*

5. L'INPS ALLO SPECCHIO 421

INTRODUZIONE 421

5.1 Il Bilancio dell'INPS 422
5.1.1 I dati di bilancio in sintesi 422
5.1.2 Gestione finanziaria di competenza - Quadro generale 425
5.1.2.1 Entrate correnti 427
5.1.2.1.1 Entrate contributive 427
5.1.2.1.2 Trasferimenti correnti 429
5.1.2.2 Uscite correnti 430
5.1.2.2.1 Prestazioni istituzionali 430
5.1.2.2.2 Spese di funzionamento 434
5.2 Le politiche del personale 437
5.2.1 Consistenza del personale e ricambio generazionale 437
5.2.2 Il personale dell'INPS. Distribuzione per genere 440
5.2.3 Politiche di conciliazione vita-lavoro in INPS. Lavoro a distanza e part-time 442
*BOX 1*: ***Smart-working ed effetti sulla produttività: il caso dell'INPS*** 446
5.3 L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in INPS e novità in tema di digitalizzazione dei servizi 450
5.4 Contributo INPS alla digitalizzazione (Piattaforma Digitale Nazionale Dati) 457
5.5 Canali di interazione con l'Istituto e volumi 463
5.5.1 L'omnicanalità dell'Istituto 464
5.5.1.1 I canali digitali e telefonici e i social media 465
5.5.1.2 Il canale fisico: la sede 471
5.5.1.3 Il canale intermediato 473
5.6 La valutazione della soddisfazione di utenti e cittadini 479
5.7 I nuovi servizi digitali dell'INPS 487
5.8 Nuova strategia di comunicazione con gli utenti 492
5.9 L'ascolto attivo del Territorio 495
5.10 Change management e sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVPI) 500

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.

# PRESENTAZIONE

La conoscenza è il principale strumento che abbiamo per governare la complessità. Una conoscenza oggi resa più dinamica e accessibile grazie anche all'evoluzione di strumenti e canali digitali. Una complessità resa estremamente articolata da variabili endogene ed esogene, da dinamiche globali e impatti di lungo periodo. La conoscenza è anche il nostro principale antidoto agli sferzanti venti di incertezza che abbiamo affrontato come Paese negli ultimi tre anni. La diffusione di informazioni dettagliate e corrette, di analisi di fonte certa e istituzionale, supportano la corretta programmazione dei decisori politici, aiutano ad affrontare le crisi e incrementano la trasparenza nei confronti dei cittadini.

Ogni anno, la presentazione del Rapporto Annuale e la Relazione del Presidente dell'INPS si inseriscono in questo solco.

Il XXI Rapporto Annuale dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale (INPS), riferito all'anno 2021, è articolato in cinque capitoli: il primo analizza gli andamenti congiunturali degli assicurati, in relazione alle corrispondenti dinamiche del mercato del lavoro italiano, nell'anno di ripresa dopo la crisi pandemica del 2020. Il secondo passa in rassegna i problemi del sistema pensionistico italiano, con particolare attenzione ai divari di genere in termini di prestazioni. In quella sede si discute anche di distinzione tra spesa previdenziale e spesa pensionistica e si affrontano i temi di sostenibilità del sistema nel medio-lungo periodo. Nel terzo capitolo si adotta una prospettiva di lettura dal punto di vista delle imprese, mostrando come la nati-mortalità delle stesse assicuri dinamicità nel turnover dei lavoratori, raggiungendo consistenze analoghe a quelle di mercati del lavoro tradizionalmente considerati come molto più flessibili. Il capitolo dà anche conto del vasto spettro di decontribuzione offerta alle imprese in periodo di crisi e di alcuni specifici incentivi per la riorganizzazione della produzione e dei processi produttivi, valutandone l'impatto occupazionale. Inoltre, analizza lo stato attuale dell'evasione contributiva in Italia e discute possibili interventi per ridurre il sommerso. Nel quarto capitolo si studiano due tra i principali sussidi erogati dall'Istituto, quelli a sostegno della natalità e della conciliazione del carico familiare ed il Reddito di Cittadinanza. Tali misure sono analizzate nell'impatto che hanno sui comportamenti dei richiedenti, che possono riflettere l'intenzione del legislatore o rivelare esiti inattesi. Da ultimo il quinto capitolo contiene informazioni importanti per il lettore relativamente al bilancio e alle risorse umane impiegate dall'Istituto nel corso dell'ultimo triennio. Tuttavia, il capitolo si focalizza su altri due temi: il contributo di INPS all'innovazione digitale della Pubblica Amministrazione italiana, trainato dal Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza, e le nuove strategie di relazione con l'utente, grazie alle nuove tecnologie, all'azione degli intermediari e al monitoraggio della *customer experience*. Accompagna questo rapporto un Allegato, contenente una versione

divulgativa dei risultati di ricerca del Programma VisitINPS, e una Appendice Statistica, che riporta i principali aggregati relativi alla attività di INPS nel corso del 2021.

* * *

Partiamo quindi dagli andamenti macroeconomici, che complessivamente mostrano come il 2021 testimoni il ritorno ad una situazione di quasi normalità, riprendendo i trend pre-pandemici del 2019. Se questi andamenti si confermeranno anche per il 2022 (al netto degli esiti della crisi geopolitica e dei riflessi sui prezzi) si potrà affermare che la pandemia da COVID-19 ha rappresentato uno shock negativo temporaneo, che il sistema produttivo del Paese è stato in grado di assorbire grazie anche all'enorme intervento pubblico sui due versanti di sostegno alle imprese e di sostegno alle famiglie.

A partire da gennaio 2021 la ripresa occupazionale si è dispiegata in parallelo con la fuoriuscita dall'emergenza sanitaria, consentendo il ritorno a valori vicini ai massimi storici registrati prima del COVID-19. Il tasso di occupazione ha quasi raggiunto il 60%, il valore più alto registrato da sempre, eppur ancora lontano dall'obiettivo europeo del 70%. Gli assicurati all'INPS (dipendenti e indipendenti) nel 2021 sono aumentati - anche rispetto al 2019 - raggiungendo quota 25.683 milioni. Trainante è stata la crescita dei dipendenti sia pubblici che privati, inclusi i domestici (per effetto della regolarizzazione attivata nel 2020 con circa 100.000 lavoratori 'emersi' a seguito della sanatoria), mentre è stabile o declinante la consistenza degli operai agricoli. Tra gli indipendenti è proseguito il trend di lenta e continua erosione per artigiani, commercianti e agricoli autonomi, mentre in crescita o stabili risultano le componenti del lavoro parasubordinato afferenti alla Gestione Separata (amministratori, collaboratori, etc.). Si noti che non si tratta di uno stock immutabile, dal momento che in corso d'anno si registrano 2 milioni in uscita (principalmente verso la condizione di pensionato), insieme a 2 milioni di nuovi ingressi (di cui poco più di metà riguardano donne e giovani che entrano per la prima volta in una condizione occupazionale).

In termini di volume di lavoro il recupero non si è ancora completato: nel 2021 gli assicurati hanno lavorato in media 42,1 settimane pro capite contro 42,9 nel 2019. Il monte dei redditi e delle retribuzioni, corrispondente all'imponibile previdenziale, si è assestato nel 2021 sopra i 600 miliardi, livello analogo a quello del 2019 (598 miliardi). Di conseguenza anche il monte contributivo (216 miliardi) ha messo in evidenza il pieno recupero del livello pre-pandemico, quantomeno a valori nominali.

L'incidenza delle agevolazioni contributive sul totale dei contributi sociali (ovverosia la quota fiscalizzata che era rimasta pressoché costante tra il 2019 e il 2020 per il declino parallelo di contributi e agevolazioni) nel 2021 è risalita in

misura consistente, superando i 20 miliardi. Si tratta di un valore pari al 9,3% dei contributi sociali totali. Se si considera solo il settore del lavoro dipendente privato agricolo ed extra-agricolo, l'incidenza delle agevolazioni nel 2021 risulta pari al 13,7% dei contributi sociali dovuti. Ciò è collegato al pieno dispiegamento di diverse misure ("Decontribuzione Sud") finalizzate ad accompagnare la fuoriuscita dall'emergenza sanitaria.

Il ricorso alla CIG è stato ancora rilevante (nel 2021 3 milioni di beneficiari per un importo di circa 10 miliardi) e le giornate di malattia hanno segnato il culmine a gennaio 2022 (quasi 30 milioni di giornate, riferite a più di 3 milioni di lavoratori assenti per infezione o quarantena). Ma d'altro canto, nel corso dell'anno, si sono infittiti i segnali di ritorno alla normalità: i flussi di assunzioni, trasformazioni e cessazioni sono stati riattivati; i *movers* sono ritornati ad un livello prossimo a quello pre-pandemico (35%); i cassintegrati sono continuamente diminuiti (sia gli esordienti sia quelli continuativi e ad alta intensità di utilizzo della CIG) per effetto di un minor numero di aziende ricorrenti e di una minor diffusione, tra le stesse, dei dipendenti sospesi, che sono scesi da 2 milioni a marzo 2021 a circa 200.000 nei primi mesi del 2022, mentre le aziende coinvolte da 353.000 sono scese sotto 100.000 a fine 2021. Le dimissioni lavorative, cresciute a 1.1 milioni nel 2021, hanno recuperato la compressione dell'anno precedente, ma i tassi di ricollocazione di questa componente permettono di ricondurlo ad un andamento fisiologico del mercato del lavoro. Nel complesso i dipendenti che hanno lavorato tutto l'anno (in grandissima parte a tempo indeterminato) nel 2021 sono stati 9,8 milioni (erano stati 10,9 milioni nel 2019 e 7,3 milioni nel 2020).

Il blocco dei licenziamenti è stato progressivamente superato, senza che si registrassero per questo particolari concentrazioni o livelli inusuali; le dimissioni volontarie sono aumentate, anche recuperando la compressione precedente, in parallelo alle ricollocazioni verso i settori produttivi a maggior domanda di lavoro (costruzioni, *utilities*, metalmeccanico, istruzione e sanità). Hanno mostrato un sostanziale arretramento i settori relativi ad alberghi-ristorazione (-27% di dipendenti *full-time equivalent* rispetto al 2019), tessile-abbigliamento-calzature (-12%) e altri servizi quali intrattenimento (-11%). Il tasso di turn-over degli occupati, che era calato al 31.2% nell'anno della pandemia, è risalito al 34.6% nel 2021, in linea con il 35.4% di 2018 e 2019. I dipendenti persistenti, vale a dire coloro che risultano nello stesso comparto e nella stessa condizione contrattuale (anche se con orari o contratti diversi) sia nel 2019 che nel 2021, sono risultati 16.7 milioni.

Se il quadro occupazionale appare promettente, segnali più preoccupanti vengono dalla dinamica retributiva. La retribuzione media effettiva pro capite (al netto quindi della CIG) nel 2021 è stata pari a 24.097 euro (23.107 nel 2020) quasi in linea con il livello del 2019 (-0,2%) a fronte di un aumento del numero di persone che ha lavorato per frazioni ridotte dell'anno (*part-year*). La retribuzione

media delle donne nel 2021 risulta pari a 20.415 euro, sostanzialmente invariata rispetto agli anni precedenti e inferiore del 25% rispetto alla corrispondente media maschile. Ciò dipende dal maggior peso, tra le donne, sia della componente *part-year* (per di più con durate medie più corte) sia della componente a part-time.

La dinamica retributiva dipende fortemente dalla attività e dalla copertura contrattuale. I Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro che coprono oltre 100.000 dipendenti risultano 27 e concentrano il 78% dei dipendenti privati; quelli che interessano più di 10.000 dipendenti sono 95 e ad essi fa riferimento il 96% dei dipendenti delle imprese private extra-agricole. Ma anche all'interno di questo ampio perimetro si registrano variazioni importanti. Se la retribuzione media giornaliera per i dipendenti a full-time è pari a 98 euro, in sei tra i principali CCNL è inferiore a 70 euro mentre nell'industria chimica è pari a 123 euro. Sempre superiori a 100 euro giornalieri risultano anche i valori medi nei gruppi di CCNL con meno dipendenti. Per i dipendenti a part-time la retribuzione media giornaliera è pari a 45 euro, ma risulta inferiore a 40 euro al giorno per i dipendenti di alcuni comparti artigiani (metalmeccanico, sistema moda, acconciatura/estetica).

Per dare un'idea della dispersione retributiva, se si considerano i valori soglia del primo e dell'ultimo decile nella distribuzione delle retribuzioni dipendenti (*full-time* e *full-month* per operai e impiegati, escludendo dirigenti, quadri e apprendisti) si ottiene un valore di 1.495 euro per il decimo percentile (cioè il 10% dei dipendenti a tempo pieno guadagna meno di questa cifra), di 2.058 euro per il cinquantesimo percentile (questo è il valore mediano al di sotto/sopra del quale si trovano il 50% degli addetti) e di 3.399 euro per il novantesimo percentile (ovvero si registra un 10% di operai o impiegati con livelli retributivi superiori). Ma il livello del decimo percentile effettivo risulta inferiore a 1.100 euro nel caso di 8 CCNL (4 con meno di 100 dipendenti) con in totale 12.000 dipendenti sotto tale soglia; per altri 8 CCNL il decimo percentile si colloca sotto i 1.200 euro.

La pandemia ha lasciato come eredità una situazione retributiva ancor più frastagliata, come testimoniato dall'innalzamento verso l'alto dell'indice di concentrazione di Gini calcolato sulle retribuzioni dipendenti, che passa da 44 nel 2019 a 46 nel 2021. La distribuzione dei redditi all'interno del lavoro dipendente si è ulteriormente polarizzata, con una quota crescente di lavoratori che percepiscono un reddito da lavoro inferiore alla soglia di fruizione del Reddito di Cittadinanza. Per contro l'1% dei lavoratori meglio retribuiti ha visto un ulteriore aumento di un punto percentuale della loro quota sulla massa retributiva complessiva.

A queste disparità ha ovviamente contribuito la messa in Cassa Integrazione di una massa enorme di lavoratori. Complessivamente nel triennio 2019-2021 il ricorso alla CIG (in una delle sue varie forme) ha interessato 6.9 milioni di lavoratori: circa 700.000 ne avevano usufruito prima del COVID-19 (tra gennaio 2019 e febbraio

2020), 5.5 milioni sono entrati nel corso del lockdown di marzo-maggio 2020 e, infine, altri 750.000 lavoratori si sono aggiunti successivamente. A distanza di due anni il 64% dei cassintegrati risulta ancora occupato presso la medesima azienda (4.4 milioni di dipendenti, di cui una quota modesta pari a 194.000 è ancora in CIG), il 21% dei beneficiari risulta occupato presso altra azienda, il 5% è in NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego) e il residuo è in altra condizione (inattivo, disoccupato, emigrato, transitato al lavoro indipendente, pensionato).

Il "congelamento" del mercato del lavoro causato dalla pandemia (con il blocco dei licenziamenti e la diffusione della CIG in deroga) ha ridotto il numero di beneficiari della NASpI, passati da 2.754 milioni nel 2019 a 2.440 milioni nel 2021. In particolare sono stati ridotti i beneficiari a seguito di interruzioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato: da 811.000 nel 2019 si è scesi a 612.000 nel 2021. L'incidenza dei beneficiari di NASpI sul totale dei dipendenti assicurati risulta pari al 15%. Lo sbilancio tra entrate e uscite si è ridimensionato nel 2021 pur rimanendo assai elevato (-7,3 miliardi).

Stabile risulta il numero di beneficiari della disoccupazione agricola (544.000 nel 2021) come pure la relativa spesa complessiva (4 miliardi) nonché il valore dello sbilancio con le entrate (2 miliardi). L'incidenza sulla platea, composta da circa un milione di lavoratori, supera il 50%. I beneficiari della DIS-COLL (Indennità di disoccupazione mensile per collaboratori, assegnisti e dottorandi) sono stati 21.000; l'incidenza sulla relativa platea, composta da meno di 400.000 lavoratori, è stimabile attorno al 5%; resta sempre positivo il saldo tra entrate e uscite. Nel 2021 è stata anche avviata l'applicazione dell'ISCRO, l'Indennità Straordinaria di Continuità Reddituale e Operativa riconosciuta ai lavoratori iscritti alla Gestione separata che esercitano come professione abituale attività di lavoro autonomo: sono state accolte 3.654 domande; l'incidenza dei sussidiati sul totale degli assicurati è pari all'1,5%.

Il capitolo contiene inoltre ulteriori approfondimenti, sulla distribuzione delle ore di Cassa Integrazione tra i dipendenti all'interno delle aziende colpite (dove si mostra che i datori di lavoro hanno adottato comportamenti più equi laddove le conseguenze della pandemia in termini di mortalità sono state più intense), sulla riforma degli ammortizzatori sociali a seguito della legge di bilancio per il 2022 (da cui si evince un aumento del grado di copertura universalistica – seppur ancora differenziato - offerta oggi al lavoro dipendente e autonomo dal welfare nazionale) e sui lavoratori della GIG economy (da cui si evidenzia che nonostante l'azione ispettiva svolta dalla magistratura nel caso di importanti imprese di *food delivery*, rimane aperto il problema della classificazione contrattuale di lavoratori gestiti da piattaforme e algoritmi).

* * *

Il secondo capitolo si occupa della dinamica pensionistica. Su un totale di 16 milioni di pensionati, al 31 dicembre 2021 l'Istituto corrispondeva una pensione a 15.5 milioni di pensionati, di cui 7.4 uomini e 8.1 donne (pari al 52%) per un totale di 305 miliardi di euro di pensioni erogate, di cui solo 44% corrisposto alle donne. Dal momento che il totale delle prestazioni era pari a 20.8 milioni, vi è una quota di pensionati che riceve più di una prestazione (20% degli uomini e 33% delle donne). Il tema del divario di genere scaturisce dall'osservazione che, nel 2021, la differenza tra uomini e donne nel reddito pensionistico è stata di oltre 6.000 euro. Tale divario si ricollega al fatto che gli uomini prevalgono nettamente nelle pensioni anticipate, ovvero quelle di importo più elevato, mentre le donne hanno una netta prevalenza nelle pensioni ai superstiti e di vecchiaia. Scomponendo il divario pensionistico nelle sue componenti, emerge che esso è riconducibile a retribuzione oraria (differenza del 17% nel settore privato), tempi di lavoro (part-time) e anzianità contributiva (differenza del 40% nel 2001 scesa al 25% nel 2021).

Da un confronto per età dei pensionati, emerge però che i divari in termini di frequenza delle anticipate decresce con l'età, per cui, in futuro, una quota crescente di pensionate potrebbe avere pensioni dirette di livello comparabile a quello dei pensionati. Tuttavia, notevoli differenze di genere si registrano anche negli importi delle singole tipologie di pensioni. Per le prestazioni più strettamente legate all'attività lavorativa, ovvero le anticipate e la vecchiaia, il divario è in parte riconducibile alle ben note differenze in termini di continuità lavorativa, anche se il divario in termini di anzianità contributiva si è visibilmente ridotto nel tempo. Le settimane di contribuzione delle pensionate più giovani, infatti, superano dell'80% le settimane delle più anziane, ma la differenza rispetto agli uomini resta significativa. Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, che il rapporto tra pensione lorda e settimane di contribuzione è significativamente maggiore per i maschi e questo suggerisce che il contributo alla pensione di una settimana di lavoro è maggiore per i maschi che per le femmine.

Allo scopo di misurare il potere d'acquisto dei pensionati e l'efficacia del sistema di previdenza nel fornire un reddito pensionistico in sostituzione di quello da lavoro, si è poi stimato il tasso di sostituzione delle pensioni. Tra coloro che si sono ritirati dal mercato del lavoro dopo il 2017, il tasso di sostituzione risulta pari, in media, al 75% della retribuzione massima ricevuta negli ultimi 10 anni di attività, con una differenza di 2 punti percentuali tra maschi e femmine. Rispetto agli altri paesi dell'UE, si tratta di un valore relativamente elevato, inferiore solo a Grecia, Spagna e Portogallo. La dispersione del tasso di sostituzione è però notevole ed è in larga misura riconducibile alle differenze nell'anzianità contributiva dei pensionati.

Il capitolo approfondisce poi il tema della disuguaglianza in termini di reddito pensionistico e la questione delle pensioni "povere". Nel 2021, il 40% dei pensionati ha percepito un reddito pensionistico lordo inferiore ai 12.000 euro.

Da un'analisi del ventesimo percentile di reddito pensionistico (fino a 10.000 euro nel 2021) emerge che solo il 15% dei pensionati in questa fascia riceve un assegno sociale e il 26% una pensione al superstite. Quasi il 60% percepisce una pensione di vecchiaia o anticipata dal Fondo Pensione dei Lavoratori Dipendenti, il che riflette l'ampiamente discusso fenomeno della cosiddetta povertà lavorativa.

Per quanto riguarda la disuguaglianza di reddito pensionistico, nel periodo 1995-2021, l'indice di concentrazione di Gini dei redditi pensionistici è cresciuto di circa il 10%, attestandosi a 0.35 nel 2021, un valore inferiore a quello delle retribuzioni che è superiore a 0.46. La disuguaglianza è massima tra le pensioni di vecchiaia dei lavoratori dipendenti del privato (soprattutto maschi), presumibilmente per la grande variabilità della loro anzianità contributiva.

Nel capitolo viene poi effettuato un confronto tra paesi per quanto riguarda la spesa pensionistica utilizzando dati Eurostat sulla base dei quali, nel 2019, l'ultimo anno per cui sono disponibili i dati riclassificati, la spesa pensionistica dell'UE 27 è stata il 12,7% del PIL. In Italia e Grecia il rapporto è stato pari al 16%, in Francia al 15%, in Germania al 12% e in Irlanda al 5%. Come prevedibile, la spesa in rapporto al PIL risulta crescente nel tasso di sostituzione della pensione rispetto all'ultimo salario, per cui nei paesi meno generosi, laddove la pensione è una frazione contenuta del salario, la spesa in rapporto al PIL è più bassa. Non emerge invece una correlazione tra la spesa media per beneficiario e il regime di calcolo della pensione.

Il capitolo si chiude con diversi approfondimenti in cui vengono trattate una serie di tematiche specifiche. Il primo riguarda la confluenza in INPS del Fondo di previdenza dei giornalisti INPGI/1 a partire dal 1° luglio 2022 e si propone un confronto tra le pensioni dei giornalisti con quelle dei lavoratori dipendenti del settore privato e del settore pubblico. Nel secondo approfondimento viene effettuato un bilancio sui pensionamenti attraverso "Quota 100", strumento d'anticipo pensionistico, introdotto col D.L. n. 4/2019 (convertito con Legge n.26/2019), a carattere temporaneo, valido per chi ha maturato i requisiti d'età e anzianità entro il 31 dicembre 2021. Nel terzo, viene affrontato il tema della sostenibilità del sistema pensionistico nel lungo periodo e viene stimato il risultato di esercizio del conto economico generale per tutto il periodo 2020-2029 sulla base delle previsioni dei flussi contabili di entrata e uscita di tutte le gestioni amministrate dall'Istituto. Nel quarto, vengono stimati i costi di tre possibili canali di pensionamento che aumenterebbero la flessibilità del sistema. Le proposte valutate sono l'opzione al calcolo contributivo, il calcolo della pensione con una penalizzazione, che tiene conto della differenza tra età di uscita e età per la pensione di vecchiaia, e l'anticipo della quota contributiva della pensione. Nel quinto approfondimento, si affronta il tema dell'impatto della revisione dell'Irpef e dell'introduzione dell'Assegno Unico Universale (AUU) sui redditi dei pensionati italiani. Nel sesto, viene stimata la copertura assicurativa della "generazione X" (i

nati tra il 1965 e il 1980) e viene valutato l'impatto di un'ipotesi di salario minimo a 9 euro sul montante contributivo di questi lavoratori. Nell'ultimo contributo, si affronta la questione della separazione fra spesa previdenziale e assistenziale, un tema ricorrente nel dibattito italiano in materia di welfare. Considerando i dati del Rendiconto INPS 2020, l'incidenza sul PIL della spesa previdenziale italiana è pari a 16.9% nel 2020, scende al 15.8% se si sottraggono dalla spesa pensionistica i soli trattamenti strettamente assistenziali in GIAS (tra cui assegni sociali e invalidità civili), al 16% se si sottraggono dalla spesa pensionistica tutte le prestazioni *means-tested* e al 13.4% se si considera la spesa pensionistica al netto delle ritenute fiscali.

***

Il terzo capitolo si occupa delle imprese per come appaiono dalle fonti amministrative dell'Istituto, di cui esse rappresentano uno dei principali contribuenti. Attraverso le dichiarazioni mensili UniEmens è possibile derivare i livelli e la composizione della dinamica occupazionale, nonché le associate dinamiche retributive, mentre attraverso le comunicazioni obbligatorie è possibile avere contezza in tempo reale delle attivazioni e separazioni delle posizioni lavorative individuali, che permettono all'Istituto di gestire, ad esempio, politiche quali i sussidi di disoccupazione. È anche attraverso l'interlocuzione con le imprese che viene gestita la totalità degli incentivi all'occupazione (incentivi all'occupazione femminile e giovanile, al mezzogiorno e così via). Questo capitolo cerca di indagare quali cambiamenti strutturali siano connessi a miglioramenti in termini di dinamiche di produttività e salariali: a maggiori salari corrisponde una più elevata massa contributiva, elemento cruciale per la sostenibilità del sistema pensionistico.

Il capitolo si occupa innanzitutto di approfondire tematiche legate alle dinamiche di impresa, descrivendo in primo luogo la loro evoluzione negli ultimi 15 anni: fra il 2007 e il 2021 la quota dell'industria in senso stretto diminuisce (-23% nel periodo), con il solo settore delle "costruzioni" a registrare una caduta decisamente superiore (-38%). In netto aumento il settore dei "servizi alla persona" (+20%) e dei "servizi di mercato", cioè rivolti alle imprese e al mondo produttivo (quasi +10%). Per contro negli ultimi due anni (2020-21) le quote settoriali tendano a rimanere costanti, a causa del "congelamento" (*freezing*) determinato dalle misure di contrasto alla crisi pandemica (dal blocco dei licenziamenti alla CIG in deroga). Nello stesso periodo al Centro-Nord il numero di imprese diminuisce mentre la dimensione media aumenta (al Sud si osserva il trend opposto).

In secondo luogo, si pone attenzione al contributo occupazionale legato alla dinamica di impresa, coerentemente con la letteratura su creazione e distruzione del lavoro (*Job Creation* e *Job Destruction*). Su un arco di 40 anni, il mercato del lavoro italiano si caratterizza per un grado di mobilità e dinamismo, misurato

dagli indicatori di riallocazione, in linea con le altre economie avanzate (inclusi gli Stati Uniti), anche se in leggera decrescita a partire dalla crisi finanziaria globale.

Se si considerano come posizioni lavorative quelle in cui vi è prestazione lavorativa (escludendo le posizioni in cassa a zero ore), durante la pandemia è fortemente cresciuta la distruzione di posti di lavoro. Se invece si includono tutti i rapporti di lavoro, la distruzione di posizioni lavorative durante la crisi pandemica si riduce drasticamente. La Cassa Integrazione ha quindi svolto a pieno il suo compito di contenere la riduzione occupazionale durante la pandemia. L'uscita delle imprese dal mercato ha contribuito in misura largamente inferiore al calo occupazionale rispetto ai precedenti episodi recessivi, in connessione con il blocco delle procedure concorsuali in vigore nei primi mesi della pandemia e con le misure di sostegno alle imprese introdotte in risposta alla stessa.

La riallocazione dei posti di lavoro, indicatore del dinamismo di un sistema economico, è diminuita molto più rapidamente di quanto si osservi nelle recessioni precedenti, principalmente a causa della sospensione di alcune attività produttive e dell'attivazione delle suddette misure di sostegno alle imprese. Questo riscontra con quanto riportato nel primo capitolo, relativo al "rimbalzo" nei tassi di turnover dei lavoratori, ad indicazione dei riaggiustamenti posposti a causa del congelamento delle posizioni.

La crisi pandemica ha altresì determinato uno spostamento dei flussi dei posti di lavoro verso i servizi di informazione e comunicazione ma anche verso le costruzioni. Mentre nel primo caso i flussi hanno risposto ai cambiamenti strutturali indotti dalla transizione digitale, nel secondo sono stati influenzati soprattutto dagli incentivi fiscali. Le imprese con una più alta propensione al digitale e al lavoro da casa hanno subito gli effetti della crisi pandemica in maniera minore rispetto alle altre.

Il capitolo passa poi ad analizzare le politiche di incentivazione di cui hanno beneficiato le imprese nell'ultimo decennio. Si presenta l'andamento delle tipologie e degli ammontari di risorse pubbliche associate per gli incentivi gestiti dall'Istituto: nel 2019 un nuovo rapporto di lavoro su dieci era incentivato, nel 2021 uno su quattro. Ci si sofferma quindi sulla valutazione di impatto di alcune politiche di incentivi alle imprese, in due diverse categorie: da una parte alcune politiche di incentivi all'occupazione, gestite direttamente dall'Istituto, dall'altra, incentivi al cambiamento tecnologico e organizzativo che, anche se non gestiti direttamente dall'Istituto, possono aver determinato effetti occupazionali e contributivi.

Le valutazioni di impatto, che utilizzano sia un'analisi descrittiva sia approcci di tipo 'controfattuale', si focalizzano su variazioni delle politiche dovute ad alcune riforme. Per "Esonero Giovani" si utilizza la Legge n. 178/2020 che prevedeva

l'aumento dell'aliquota di decontribuzione dal 50 al 100%, per "Incentivo Donne" si considera la legge che introduce l'esonero del 50% (Legge n. 92/2012) e per l'apprendistato si analizza la riforma della Legge n. 296/2006 che riduceva le aliquote contributive per le imprese sotto i 10 dipendenti. Per queste tre politiche di incentivi si determina una valutazione di impatto decisamente positiva (ad esempio del 20% nel caso dell'esonero giovani). Per contro, per l'incentivo "Decontribuzione Sud", di cui si valuta l'introduzione predisposta dalla Legge n.178/2020, si determina un impatto occupazionale molto contenuto attraverso l'analisi descrittiva, impatto che tuttavia non viene confermato utilizzando un approccio quantitativo più rigoroso. L'analisi sembra pertanto suggerire una regolarità: quando la politica è caratterizzata da uno sgravio sostanziale, ed è disegnata in modo rigoroso e mirato su target di gruppi di individui specifici, l'impatto della policy è positivo e statisticamente significativo. Per contro, politiche con minori aliquote di agevolazione e non rivolte a target specifici sembrano non produrre impatti occupazionali.

Passando agli incentivi al cambiamento tecnologico offerti alle imprese dal Ministero dello Sviluppo Economico, che fino al 2019 raggiungevano un ammontare di 8 miliardi di euro, ci si concentra sulla "Nuova Sabatini", una politica che incentiva l'acquisto di beni strumentali tecnologici e digitali. La valutazione di impatto mostra un effetto positivo sull'occupazione in imprese di media dimensione nel settore manifatturiero (+0,48 dipendenti in media a seguito del finanziamento, in imprese con una dimensione media di 19 addetti). Tali effetti sono particolarmente evidenti nelle imprese più grandi della manifattura. Per l'analisi del cambiamento organizzativo, ci si concentra sull'introduzione dei "voucher per l'internazionalizzazione", politica che mirava a promuovere l'acquisto di servizi di consulenza su attività di export, e che determina un effetto positivo sull'occupazione di circa il 14% della loro forza lavoro delle imprese che hanno ottenuto il bonus.

Nell'ultimo paragrafo ci si sofferma sulle politiche di contrasto al sommerso, un tema di grande interesse per il Paese e per l'Istituto, in quanto influenza direttamente l'ammontare della massa contributiva dovuta dalle imprese e, attraverso questo canale, rappresenta una delle sfide alla sostenibilità del sistema di welfare nazionale.

Il lavoro sommerso in Italia è circa il 12.5% del lavoro totale (ultima rilevazione del 2019). I lavoratori sommersi sono circa 3 milioni. I lavoratori temporanei sono praticamente lo stesso numero. Il PNRR richiede un rientro del 2% sul tasso di lavoro non regolare all'Italia, un ammontare sperimentato in Italia solo una volta negli ultimi 25 anni, a seguito della massiva regolarizzazione del 2001. Al contrasto del sommerso è dedicata l'attività di vigilanza ispettiva, che purtroppo ha ridotto negli ultimi anni la sua attività a causa della graduale riduzione del personale ispettivo. Alcune sperimentazioni condotte dall'Istituto

in collaborazione con altre Amministrazioni Pubbliche dimostrano che l'incrocio di banche dati amministrative del lavoro (UniEmens) con banca dati sulle imprese (Modelli dichiarativi ISA) permette di stimare indicatori di affidabilità contributiva (ISAC) in modo del tutto analogo agli indicatori di affidabilità fiscale (ISA) prodotti per l'Agenzia delle Entrate. L'approccio di *soft compliance* può caratterizzare l'introduzione di ulteriori strumenti che vengono passati in rassegna alla fine del capitolo: la Piattaforma MOCOA, già implementata di INPS e ora accessibile su base volontaria, permette ai committenti degli appalti di disporre di strumenti che consentono di monitorare l'adempimento degli obblighi da parte dei soggetti affidatari.

***

Il quarto capitolo si occupa di politiche di sostegno alla famiglia e di sostegno ai redditi. Nella prima parte, alla luce dell'importanza assunta dal tema della denatalità per il nostro Paese, si vanno ad esaminare una serie di strumenti messi a disposizione dal legislatore, ed erogati dall'INPS, per supportare le famiglie nella cura dei figli e dei familiari con lo scopo di favorire le nascite e di colmare il divario di genere nelle responsabilità domestiche e nel mercato del lavoro. L'Italia si caratterizza, infatti, per un tasso di natalità tra i più bassi al mondo e per una scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro; situazione che la contraddistingue da paesi europei come Francia, Danimarca e Svezia in cui alti tassi di fecondità sono accompagnati da alti tassi di occupazione femminile. D'altra parte, nei paesi sviluppati la tradizionale relazione negativa tra fecondità e partecipazione al mercato del lavoro si è invertita e adesso i dati mostrano una correlazione positiva.

Diversi studi mostrano come un ruolo chiave sia giocato da fattori che facilitano la conciliazione della famiglia e della carriera: quando essi non entrano in campo o sono insufficienti meno donne lavorano e meno bambini nascono. Nel nostro Paese, caratterizzato da scarsi servizi all'infanzia e agli anziani e da norme sociali che non ripartiscono equamente il lavoro domestico e di cura all'interno delle famiglie, le donne si trovano a dover gestire un equilibrio complesso in cui si intersecano impegni familiari e professionali. Spesso, specialmente a seguito della nascita di un figlio, non riuscendo a conciliare le due sfere, molte donne abbandonano il mercato del lavoro, oppure sono costrette ad accontentarsi di un ruolo marginale, con contratti part-time e con scarse prospettive di carriera.

Recentemente il legislatore ha fatto notevoli passi tesi sia a favorire la natalità che a rendere la conciliazione tra vita lavorativa e familiare più semplice, anche attraverso l'uso di strumenti che incentivano il sostegno dei padri nella cura dei figli e di misure volte a chiudere il divario di genere (*gender gap*) nel mercato del lavoro. Si tratta di un sistema articolato che include le politiche per le pari opportunità, quelle per le famiglie, spesso volte a favorire la natalità attraverso una

riduzione degli oneri associati ai figli, e un insieme di strumenti tesi a semplificare la gestione dei tempi di vita e lavoro. Tra gli strumenti messi in campo un ruolo preminente è rivestito dall'Assegno Unico Universale. A sei mesi dalla sua entrata in vigore, sono pervenute all'istituto circa 7.8 milioni di domande per assegni, rispetto ad una popolazione di circa 10 milioni di minorenni (dati al 19/5/22). Aggregando per provincia di residenza del minore le richieste di Assegno Unico e rapportandole al numero di individui di età compresa tra 0 e 21 anni non compiuti ivi residenti riusciamo ad avere un'idea della distribuzione geografica del take-up. Le provincie con un take-up più basso sono localizzate prevalentemente al Nord. Dalle analisi svolte sembrerebbe che alcuni fattori socio-economici, quali il grado di istruzione della popolazione e la percentuale di contribuenti poveri, siano rilevanti nello spiegare la distribuzione territoriale del take-up.

Si passa poi ad esaminare l'utilizzo delle diverse forme di congedo da parte di madri e padri, cercando di evidenziare le risposte delle famiglie ad alcuni cambiamenti normativi. Per quel che riguarda il congedo di paternità, introdotto in via sperimentale per gli anni 2013-2015 e la cui durata è aumentata nel corso del tempo per assestarsi ai 10 giorni attuali, si evidenzia che il numero di padri richiedenti è in continuo aumento, tuttavia, il take-up è ancora piuttosto basso (intorno al 50%) e presenta una notevole eterogeneità tra aree geografiche e a seconda delle caratteristiche delle imprese.

Relativamente invece all'uso dei congedi parentali si nota, nel periodo che va dal 2012 al 2021, un'estensione della platea dei genitori beneficiari e una riduzione del numero di giorni fruiti all'anno per figlio. Si evidenzia, inoltre, una distribuzione fortemente diseguale del congedo parentale all'interno della coppia, con i padri che rappresentano solo circa il 19% dei richiedenti. Le analisi mostrano anche che l'allocazione dei compiti di cura all'interno delle coppie reagisce molto lentamente e di poco alle variazioni nelle condizioni economiche dei congedi parentali.

A chiusura di questa parte del capitolo si trovano due approfondimenti, che a partire dalle statistiche sul gender gap nel mercato del lavoro presentano due recenti interventi legislativi (la Legge "Gribaudo" e il cosiddetto "Reddito di libertà") tesi a favorire la parità di genere.

Nella seconda parte del capitolo si offrono una serie di analisi relative ai fruitori del Reddito di Cittadinanza (RdC), la misura di contrasto alla povertà più rilevante degli ultimi anni sia per la platea dei beneficiari (nuclei familiari in condizioni di bisogno) sia per gli importi erogati. Nei primi tre mesi del 2022 i nuclei familiari beneficiari sono stati pari a circa 1.5 milioni, con circa 3.3 milioni individui coinvolti. L'importo medio mensile erogato (a Marzo 2022) è stato di 548 euro. Le caratteristiche dei nuclei beneficiari si sono ormai stabilizzate nel tempo (nonostante un graduale declino nella dimensione media dei nuclei familiari,

passati da 2.45 componenti nel 2019 a 2.23 nel 2021), confermando che un terzo dei percettori è costituito da minori e anziani (over 65) e che, come evidenziato dal precedente rapporto annuale INPS, solo il 33% dei percettori in età lavorativa ha un riscontro amministrativo di partecipazione al mercato del lavoro negli anni 2018 o 2019. Nonostante i percettori di RdC siano per la maggior parte assenti dal mercato del lavoro rimane di estrema attualità l'analisi del comportamento di coloro che svolgono o hanno svolto qualche attività lavorativa. Dall'esame dei dati relativi ai percettori in età lavorativa con undici o dodici mensilità percepite nell'anno 2021 risulta occupato il 20% degli individui con il 40% di nuclei familiari coinvolti. I nuclei con lavoratori hanno una dimensione media maggiore, ma un importo medio mensile minore. Rispetto alla collettività di riferimento (2 milioni di persone beneficiarie), emerge che il 26% di coloro che percepisce il beneficio nel Nord dell'Italia risulta essere anche lavoratore (46% se si considera solo il genere maschile); questa percentuale è pari al 36% quando si considera la popolazione degli stranieri extracomunitari percettori di RdC. Emerge anche che i percettori "stabili" di RdC che lavorano sono impiegati in prevalenza (quasi il 60%) con contratti a termine e a tempo parziale.

Nella parte finale del capitolo si è esaminato l'impatto della misura sulla natalità e sul rischio di morte durante la pandemia. Utilizzando una tecnica statistica nota come "*Regression Discontinuity Design*" si misura un effetto positivo (di circa un 1 punto percentuale) sulla probabilità delle donne beneficiarie di RdC di concepire un figlio nel periodo successivo alla notifica di accettazione/reiezione della domanda rispetto alle donne richiedenti che sono state escluse dal beneficio. È possibile che l'effetto positivo sulla fecondità dipenda non tanto dall'integrazione di reddito quanto piuttosto ad un miglioramento nella fiducia verso il futuro e alla percezione di una minore insicurezza. Questo appare coerente con i risultati di una indagine svolta dall'Istituto sui dichiaranti ISEE che conteneva una sezione di approfondimento sui beneficiari di RdC.

La stessa tecnica viene impiegata per esaminare l'impatto del RdC sul rischio di morte durante la pandemia. In questo caso ci si focalizza sulle domande accolte o respinte prima dell'avvento della pandemia (entro giugno 2019) e si mostra che i beneficiari di RdC hanno una minore probabilità di morte rispetto ai non beneficiari nel periodo successivo. Considerato che il periodo analizzato è caratterizzato dalla crisi pandemica, l'effetto individuato, che riguarda gli uomini e soprattutto quelli in età lavorativa residenti nelle città più grandi, potrebbe dipendere dal fatto che questi individui, grazie all'aiuto economico ricevuto, hanno potuto esporsi meno al rischio di contagio. Conclude il capitolo un approfondimento sulle prestazioni a carattere mutualistico erogate dal Fondo Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali a beneficio dei dipendenti pubblici.

***

Il quinto ed ultimo capitolo dà conto del rinnovato impegno dell'Istituto nel

miglioramento del rapporto con gli assicurati. Nel corso del 2021 l'INPS ha consolidato il percorso di trasformazione digitale dei propri servizi, nell'ottica di un costante allineamento delle diverse prestazioni alle esigenze in divenire dei cittadini e delle imprese. Pur nello scenario pandemico l'Istituto ha infatti avviato un processo di evoluzione del proprio modello di servizio per far fronte alle sfide derivanti dall'ampliamento delle proprie competenze e dalle missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), attraverso la realizzazione di numerosi progetti finalizzati ad accrescere trasparenza, tempestività, personalizzazione ed efficienza dei propri servizi.

In questo capitolo, dopo una breve descrizione del rendiconto generale, si illustrano le politiche per il personale e gli sforzi compiuti dall'Ente per poter contare su risorse interne in grado di sostenere le innovazioni delle politiche di servizio (ad esempio, le misure adottate in materia di conciliazione vita - lavoro, con un focus sull'attuazione e l'utilizzo dello smart working). A tal fine attraverso il programma assunzionale sarà possibile incrementare la consistenza del personale INPS:

- sono recentemente stati assunti 372 unità di informatici, cui potrebbero aggiungersi ulteriori 185 unità;
- entro il mese di luglio 2022 verranno assunti n. 363 medici della prima fascia funzionale;
- nello stesso mese di 2022 luglio sarà avviato il concorso a 1.858 consulenti di protezione sociale; l'Istituto dispone già delle autorizzazioni per assumere da subito, ulteriori 2.224 idonei, per un totale di 4.082 unità, ulteriormente estendibili per 719 unità previa autorizzazione;
- è infine in corso di svolgimento il concorso per l'assunzione di n. 15 legali di primo livello.

Vengono poi presentati alcuni dei progetti legati al PNRR sulla digitalizzazione dei servizi e dei contenuti secondo il principio del "*One click by design*", l'adozione di un nuovo *Design System* "Sirio" per la progettazione dei servizi digitali nonché le iniziative dell'Istituto volte a favorire l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici (Piattaforma Digitale Nazionale Dati).

Il contatto omnicanale è la modalità con cui l'Istituto ha organizzato l'interazione con i cittadini/aziende per fornire il miglior servizio possibile rispetto ai volumi delle richieste, sfruttando anche le potenzialità e i benefici derivanti dalla completa telematizzazione della presentazione delle domande di servizio. L'istituto interagisce attraverso una molteplicità di canali di contatto: fisici (sedi territoriali), digitali (sito web, App INPS servizi mobile e social media) e telefonici (CCM). I volumi delle interazioni nel triennio 2019-2021 evidenziano come la relazione con l'utenza si sia spostata verso i canali telematici: la pandemia da COVID-19, paradossalmente, ha offerto una straordinaria occasione per sviluppare forme di erogazione dei servizi a distanza.

La valutazione di gradimento espressa dai cittadini/utenti nelle numerose indagini di *customer experience* condotte nel corso del 2021 ha evidenziato giudizi soddisfacenti, seppur migliorabili, sui servizi erogati. Per rispondere a tali esigenze, l'INPS ha realizzato nuovi servizi digitali per instaurare con i cittadini un rapporto partecipativo e di lungo periodo. Un ruolo importante assumono in questa prospettiva gli intermediari, con i quali l'Istituto ha attuato una positiva collaborazione, anche attraverso la predisposizione di piattaforme condivise che facilitano la qualificazione dell'attività consulenziale. Con la partecipazione, l'ascolto e il coinvolgimento dei cittadini, degli stakeholder e degli intermediari, l'INPS lavora quotidianamente sugli sviluppi per offrire più servizi, sempre più semplici nelle modalità di erogazione, nei processi di lavoro, nella comunicazione e per rispondere a 360° alle esigenze e delle aspettative delle persone. Tali servizi sono rivolti a diverse platee di utenti:

- cittadini digitali (deleghe identità digitale cittadino, integrazione delle notifiche e dei servizi INPS su App IO, piattaforma notifiche digitali);
- persone con disabilità (*disability card*, semplificazione del processo di riconoscimento dell' invalidità civile e definizione agli atti della stessa);
- pensionati (domanda di reversibilità precompilata e automatizzata, consulente virtuale delle pensioni, PensAMi - servizio di informazione personalizzata per i pensionati, consulenza virtuale scenari pensionistici futuri);
- famiglie (portale delle famiglie, assegno unico);
- intermediari (COMBIPAT - servizi di comunicazione innovativa con gli Enti di Patronato, piattaforme uniche di comunicazione e condivisione per aziende e intermediari, HUB aziende);
- lavoratori (piattaforma unica CIG - servizi integrati e proattivi per l'accesso alle integrazioni salariali, reingegnerizzazione della NASpI e DIS-COLL, HUB occupabilità).

Tutto questo viene supportato da un rinnovato sforzo comunicativo, inteso a garantire un'informazione costante e aggiornata all'utenza su servizi e prestazioni. L'Istituto è intervenuto sia nella dimensione online sia in quella analogica, con ridenominazione dei servizi, aggiornamento del sito INPS, multilinguismo, campagne di comunicazione, ampiamento del bacino di utenza dei profili social istituzionali, nuove modalità di interazione diretta con l'utenza e monitoraggio del sentiment e della reputazione dell'Istituto nel web.

Sul fronte interno, il 2021 ha visto la valorizzazione della componente dell'ascolto delle sedi territoriali dell'Istituto, attraverso l'attivazione di un sistema strutturato di ascolto del Territorio che risponde all'esigenza di garantire il coinvolgimento mediante un'attività permanente, pianificata e governata con metodi oggettivi, generatrice di valore aggiunto, e di assicurare in concreto quel ruolo di raccordo tra le funzioni di indirizzo delle Direzioni centrali e le strutture del Territorio.

Infine, muovendo dalla consapevolezza che le tecnologie digitali stanno cambiando la vita delle persone, il loro modo di dialogare e di lavorare, l'INPS ha avviato il processo di *Change managemen*t per accompagnare lo sviluppo delle risorse umane nella conoscenza degli strumenti e delle metodologie poste alla base della trasformazione digitale. Inoltre, negli ultimi due anni l'INPS ha ravvisato la necessità di arricchire il profilo professionale dei propri dipendenti e ha attivato convenzioni con diverse Università Italiane per l'attivazione e/o la partecipazione dei propri funzionari a corsi di Master o Corsi di specializzazione in diverse aree disciplinari: Master di II livello "Esperto in mercato del lavoro e welfare" con l'Università di Roma Tre; Master di II livello "Management delle politiche sociali e previdenziali" con l'Università degli Studi di Milano; Master di II livello "Data Intelligence e Strategie Decisionali" con l'Università di Roma "Sapienza"; "Executive Master in Management delle Amministrazioni Pubbliche (EMMAP)" con l'Università Bocconi - SDA Bocconi School of Management; Master in "Trasformazione digitale" e in "Management of Research, Innovation and Technology (MIT)" con il Politecnico di Milano; Master in "Management e Politiche delle Pubbliche Amministrazioni (MAMA)" e Corso di perfezionamento universitario in "Governo, Amministrazione Pubblica e Sviluppo delle competenze digitali" con la School of Government Luiss Guido Carli. Infine, sono in corso di definizione le convenzioni per l'attivazione di un master in "Welfare: Fondamenti Teorici e Data Analysis" con l'Università degli Studi di Torino e di un master in "Trasformazione digitale della pubblica amministrazione" e "Pratica manageriale pubblica" con l'Università di Napoli Federico II.

Questo rapporto annuale, così come le decine di milioni prestazioni che l'INPS eroga al Paese e i numerosi progetti di innovazione che stiamo realizzando, non sarebbe stato possibile senza le donne e gli uomini dell'Istituto. Un Istituto che tra pochi mesi compirà i 125 anni di servizio. A loro tutti, del presente e del passato, va la mia riconoscenza e pieno apprezzamento.

Viviamo in un'epoca straordinaria, di sconvolgimenti ma anche di grandi possibilità per ogni individuo e per la società italiana di migliorare, ispirandoci ai nostri profondi principi democratici. Ma il cambiamento non è nulla se non c'è innovazione. In questi ultimi tre anni, pur attraversando difficoltà che non avremmo neanche potuto supporre, abbiamo avviato profonde innovazioni nell'Istituto e accompagnato la transizione impressa dai governi verso un sistema di welfare universalistico, ovvero aperto a tutti. Puntiamo ad un welfare pubblico avanzato che risolva i problemi del sistema e si proietti in avanti, disegnando nuovi schemi di tutele del lavoro, della previdenza e della assistenza, al servizio della dignità di ogni persona.

IL PRESIDENTE
Pasquale Tridico

# 1. OCCUPAZIONE, REDDITI DA LAVORO, CONTRIBUTI SOCIALI E AMMORTIZZATORI SOCIALI ALL'USCITA DALLA PANDEMIA

## INTRODUZIONE

A partire da gennaio 2021 la ripresa occupazionale si è dispiegata in parallelo con la fuoriuscita dall'emergenza sanitaria, consentendo il ritorno a valori vicini ai massimi storici registrati prima del COVID-19. La tenuta di questo rilevante e veloce recupero è condizionata dal mutato scenario geo-politico e geo-economico internazionale.

Gli assicurati all'INPS (dipendenti e indipendenti) nel 2021 sono aumentati - anche rispetto al 2019 - raggiungendo quota 25,683 milioni. Trainante è stata la crescita dei dipendenti sia pubblici che privati, inclusi i domestici (per effetto della regolarizzazione attivata nel 2020 con circa 100.000 'emersi') e con l'eccezione degli operai agricoli. Tra gli indipendenti è proseguito il trend di lenta e continua erosione per artigiani, commercianti e agricoli autonomi mentre in crescita o stabili risultano le componenti del lavoro parasubordinato afferenti alla Gestione Separata (amministratori, collaboratori etc.).

In termini di volume di lavoro il recupero non si è ancora completato: nel 2021 gli assicurati hanno lavorato in media 42,1 settimane pro capite contro 42,9 nel 2019. Il monte dei redditi e delle retribuzioni, corrispondente all'imponibile previdenziale, si è assestato nel 2021 sopra i 600 miliardi, livello analogo a quello del 2019 (598 miliardi).
Di conseguenza anche il monte contributivo (216 miliardi) ha messo in evidenza il pieno recupero del livello prepandemico, quantomeno a valori nominali. L'incidenza delle agevolazioni contributive sul totale dei contributi sociali - in sostanza la quota fiscalizzata – per il lavoro dipendente privato agricolo è stata pari nel 2021 al 13,7%, aumentata a seguito del pieno dispiegamento di diverse misure ("decontribuzione Sud" in primis) finalizzate ad accompagnare la fuoriuscita dall'emergenza sanitaria.

Il ricorso alla Cig è stato ancora rilevante (nel 2021 3 milioni di beneficiari per un importo di circa 10 miliardi) e le giornate di malattia hanno segnato il culmine a gennaio 2022 (quasi 30 milioni di giornate). Ma d'altro canto, nel corso dell'anno, si sono infittiti i segnali di ritorno alla normalità: i flussi di assunzioni, trasformazioni

*Hanno collaborato Leda Accosta, Bruno Anastasia, Saverio Bombelli, Carla Di Giacomo, Massimiliano Dini, Elisabetta Di Tommaso, Giulio Mattioni, Francesca Proietti.*

e cessazioni sono stati riattivati; i *movers* sono ritornati ad un livello prossimo a quello prepandemico (35%); i cassintegrati sono continuamente diminuiti (sia gli esordienti sia quelli continuativi e ad alta intensità di utilizzo della CIG) per effetto di un minor numero di aziende ricorrenti e di una minor diffusione, tra le stesse, dei dipendenti sospesi (sono scesi da 2 milioni a marzo 2021 a circa 200.000 nei primi mesi del 2022 e le aziende coinvolte da 353.000 sono scese sotto 100.000 a fine 2021); il blocco dei licenziamenti è stato progressivamente superato, senza che si registrassero per questo particolari concentrazioni o livelli inusuali; le dimissioni volontarie sono aumentate – anche recuperando la compressione precedente – in parallelo alle ricollocazioni verso i settori produttivi a maggior domanda di lavoro (costruzioni, *utilities*, metalmeccanico, istruzione e sanità).

La retribuzione media effettiva annua pro capite (al netto quindi della CIG) nel 2021 è stata pari a 24.097 euro (23.107 nel 2020) quasi in linea con il livello del 2019 (-0,2%).

I CCNL che interessano oltre 100.000 dipendenti risultano 27 (dati di ottobre 2021) e concentrano il 78% dei dipendenti privati; quelli che interessano più di 10.000 dipendenti sono 95 e ad essi fa riferimento il 96% dei dipendenti delle imprese private extra-agricole.

L'irrigidimento del mercato del lavoro causato dalla pandemia ha ridotto il numero di beneficiari della NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego), passati da 2,754 milioni nel 2019 a 2,440 milioni nel 2021. In particolare sono stati ridotti i beneficiari a seguito di interruzioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato: da 811.000 nel 2019 si è scesi a 612.000 nel 2021. L'incidenza dei beneficiari di NASPI sul totale dei dipendenti assicurati risulta pari al 15%. Lo sbilancio tra entrate e uscite si è ridimensionato nel 2021 pur rimanendo assai elevato (-7,3 miliardi). Per contro i beneficiari della Dis-Coll (indennità di disoccupazione per collaboratori, assegnisti e dottorandi) sono stati 21.000; l'incidenza sulla relativa platea, composta da meno di 400.000 lavoratori, è stimabile attorno al 5%; resta sempre positivo il saldo tra entrate e uscite.

Nel 2021 è stata avviata l'applicazione dell'ISCRO, l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa per i professionisti titolari di partita IVA iscritti alla Gestione separata: sono state accolte 3.654 domande; l'incidenza dei sussidiati sul totale degli assicurati è pari all'1,5%.

## 1.1 Tra 2021 e 2022: Limpida la ripresa occupazionale scuro l'Orizzonte

All'inizio del 2021, il ciclo dell'occupazione risultava ancora condizionato pesantemente in negativo dalla pandemia. La seconda ondata, arrivata in autunno

2020, aveva di nuovo depresso i livelli occupazionali e interrotto la ripresa iniziata in estate. Così gli occupati hanno toccato a gennaio 2021 un nuovo livello di minimo - 22,094 milioni, oltre un milione in meno rispetto al massimo del giugno 2019[1] - appena superiore a quello di giugno 2020 (22,039 milioni) che era stato la conseguenza amara del durissimo impatto della prima ondata (**Tabella 1.1**).

**Tabella 1.1 - Forze di lavoro, occupati e disoccupati in Italia, 2007 - 2022 (Valori assoluti in migliaia, dati mensili destagionalizzati)**

| | Picco pre - crisi | Limite inferiore grande recessione | Picco pre covid | Situazione pre covid | Limite inferiore prima ondata | Picco tra prima e seconda ondata | Limite inferiore seconda ondata | Ultimo dato osservato |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Apr-08 | Set-13 | Giu-19 | Feb-20 | Giu-20 | Ott-20 | Gen-21 | Apr-22 |
| **Forze di lavoro** | **24.854** | **24.887** | **25.693** | **25.452** | **24.363** | **24.798** | **24.608** | **25.115** |
| Tasso di attività 15-64 anni | 63,2 | 62,8 | 65,7 | 65,4 | 62,7 | 64,0 | 63,4 | 65,4 |
| **Occupati** | **23.147** | **21.763** | **23.230** | **23.024** | **22.039** | **22.313** | **22.094** | **22.933** |
| di cui donne | 9.770 | 10.532 | 11.002 | 10.863 | 10.273 | 10.570 | 10.440 | 10.743 |
| % donne | 42,2% | 48,4% | 47,4% | 47,2% | 46,6% | 47,4% | 47,3% | 46,8% |
| Tasso di occupazione 15-64 anni | 58,8 | 54,8 | 59,3 | 59,0 | 56,6 | 57,4 | 56,8 | 59,9 |
| Dipendenti | 17.188 | 16.382 | 17.978 | 17.831 | 17.038 | 17.355 | 17.194 | 18.077 |
| permanenti | 14.818 | 14.267 | 14.922 | 14.886 | 14.517 | 14.700 | 14.502 | 14.911 |
| a termine | 2.370 | 2.114 | 3.056 | 2.945 | 2.520 | 2.655 | 2.693 | 3.166 |
| % dipendenti a termine | 13,8% | 12,9% | 17,0% | 16,5% | 14,8% | 15,3% | 15,7% | 17,5% |
| Indipendenti | 5.961 | 5.381 | 5.252 | 5.192 | 5.000 | 4.960 | 4.905 | 4.944 |
| **Persone in cerca di occupazione** | **1.706** | **3.124** | **2.462** | **2.429** | **2.325** | **2.484** | **2.508** | **2.094** |
| Tasso di disoccupazione | 6,9 | 12,6 | 9,6 | 9,6 | 9,6 | 10,0 | 10,2 | 8,4 |

*Fonte: ISTAT, Rilevazione sulle forze di lavoro.*

A partire da gennaio 2021 la ripresa si è dispiegata in parallelo con la fuoriuscita dall'emergenza sanitaria resa possibile dall'avvio della campagna di vaccinazione di massa. Ciò ha consentito, nell'arco di poco più di un anno, di ritornare a ridosso di 23 milioni di occupati, sempre più vicini ai massimi storici registrati prima del COVID-19. Il recupero è stato quindi rilevante e veloce, anche se non ancora completo, tanto più che sulla sua tenuta nei prossimi mesi ha iniziato ad addensarsi, dal 24 febbraio scorso, la preoccupazione per l'impatto, sulla scena mondiale, dell'invasione dell'Ucraina da parte della Russia, con le connesse ripercussioni attese sui commerci, sulla fiducia in un ordinamento giuridico internazionale funzionante e rispettato, sui consumi, sull'inflazione e sulle prospettive per tante filiere produttive destinate a interrompersi, accorciarsi, riorganizzarsi.

[1] *Dati destagionalizzati.*

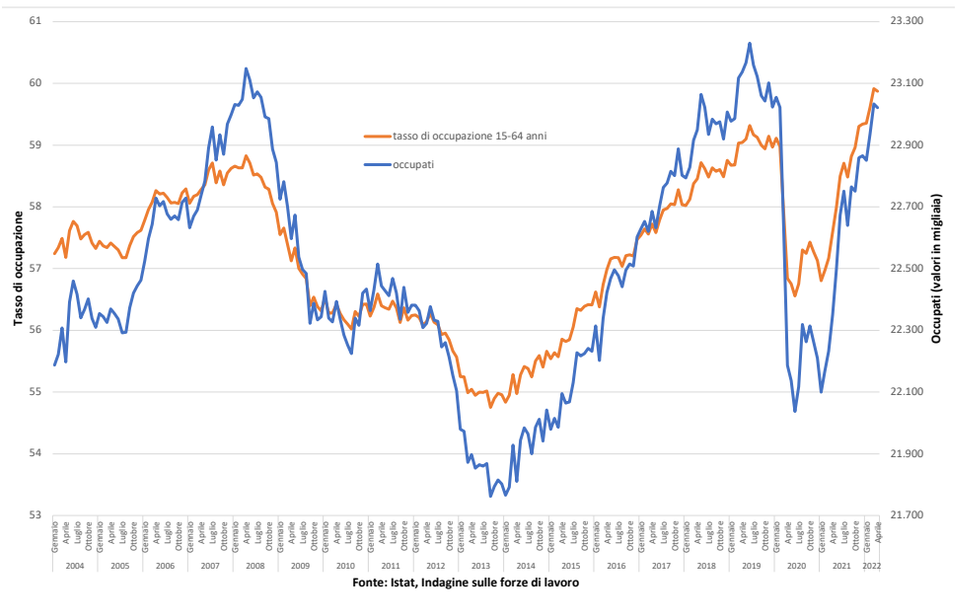
Il netto miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro nel corso dell'ultimo anno è attestato da tutti i principali indicatori del mercato del lavoro.

In particolare il tasso di occupazione - 59,9% - è al suo massimo storico, per quanto ancora molto lontano da quel parametro (70%) che nel marzo 2000 a Lisbona il Consiglio europeo aveva fissato come obiettivo per il 2010, all'interno di una strategia di azioni finalizzate a rendere l'Unione europea l'economia basata sulla conoscenza più competitiva e dinamica del mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile con nuovi e migliori posti di lavoro e una maggiore coesione sociale.

Il tasso di disoccupazione, dopo essere ritornato a due cifre per alcuni mesi per effetto della pandemia (un livello ancora inferiore comunque a quello raggiunto dopo la crisi dei debiti sovrani, quando era attorno al 13%), attualmente è sceso all'8,4%. Il tasso di attività, spinto in su dal tasso di occupazione, è superiore al 65%, vicino ai massimi storici.

Più lento risulta il recupero per l'occupazione femminile, frenata dalla caratterizzazione maschile di alcuni settori attualmente trainanti (costruzioni, servizi informatici) e dalla caratterizzazione femminile di alcuni di quelli maggiormente colpiti (turismo, ristorazione).

Grafico 1.1 - Occupati e tasso di occupazione, gennaio 2004 - 2022



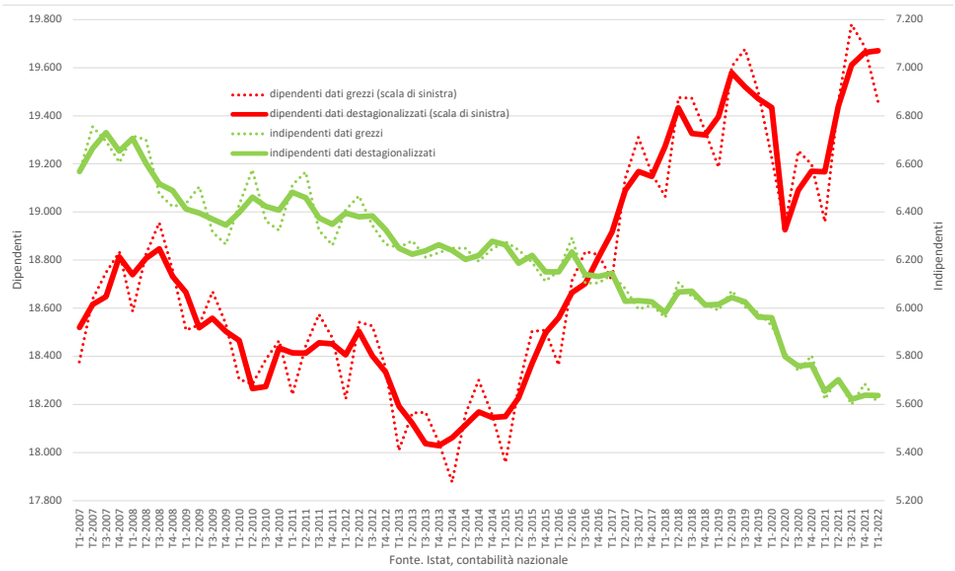

Fonte: Istat, Indagine sulle forze di lavoro

Non si può nascondere, inoltre, che il miglioramento dei macroindicatori ha anche una radice non particolarmente positiva, vale a dire l'abbassamento del parametro di riferimento costituito dalla popolazione in età lavorativa. Da ormai

quasi un decennio la popolazione italiana sta diminuendo e ciò vale anche per il segmento specifico della popolazione in età lavorativa (convenzionalmente: 15-64 anni), sceso attualmente sotto i 37,5 milioni di residenti (all'inizio dello scorso decennio superava i 39 milioni). Di conseguenza il miglioramento degli indicatori è esito non solo della crescita al numeratore degli attivi o degli occupati ma anche del calo del denominatore. Lo si vede bene nel **Grafico 1.1** che mette a confronto la dinamica degli occupati e la dinamica del tasso di occupazione: nell'ultima fase il tasso di occupazione ha evidenziato sia riduzioni più contenute sia accelerazioni più rilevanti di quelle rilevate per il numero di occupati: per questo fin dalla fine del 2021 ha superato i dati pre-pandemici, nonostante che il numero di occupati non ci sia ancora riuscito.

Il recupero occupazionale è stato fondamentalmente trainato dall'incremento dei dipendenti, giunti ad una livello prossimo ai 18 milioni, in linea con quanto registrato prima del COVID-19. Tra i dipendenti la quota di quelli a termine ha raggiunto negli ultimi mesi il livello del 17,5%; si tratta anche in questo caso di un massimo storico: le forme e le caratteristiche di questa dinamica saranno successivamente analizzate in dettaglio. I lavoratori indipendenti nel corso della pandemia sono scesi sotto i 6 milioni e tuttora restano ad un livello distante da quello evidenziato alla vigilia della crisi, che era comunque in continua lenta erosione.

Grafico 1.2 - Unità di lavoro dipendenti e indipendenti 2007 - 2021, in migliaia




Fonte. Istat, contabilità nazionale

Le medesime dinamiche si ricavano dai dati trimestrali di contabilità nazionale aggiornati fino al primo trimestre 2022, relativi alle unità di lavoro, una misura che riportando tutti gli input di lavoro a un dato omogeneo di *full time equivalent* "neutralizza" l'impatto degli impieghi a orario ridotto (**Grafico 1.2**). Anche da questi dati (comprensivi dell'economia irregolare) si ricava che la violenta contrazione determinata dalla pandemia è stata recuperata, con un pronto rimbalzo, quasi integralmente: sarebbe ancora possibile, quindi, il ritorno ai valori antecedenti la crisi finanziaria del 2008, il cui recupero - mai completato – era stato bruscamente interrotto nella primavera 2020. Per gli indipendenti, invece, la pandemia è intervenuta dopo un quindicennio di continuo ridimensionamento e si è avuta, pertanto, una nuova secca compressione cui non ha fatto seguito alcun segnale di rimbalzo.

## 1.2 Gli assicurati INPS: Iscritti in crescita, contributi sociali in recupero

### 1.2.1 Flussi e consistenza degli assicurati: numeri in crescita, quantità di lavoro in recupero

Seppur di poche decine di migliaia di unità rispetto al 2020, il numero degli assicurati all'INPS[2] è aumentato anche nel 2021 raggiungendo quota 25,683 milioni (**Tabella 1.2**). Ancor più significativo è peraltro il fatto che vi sia un incremento (di 135.000 unità) anche rispetto al 2019, l'anno pre pandemia) che costituisce il vero punto di confronto.

[2] *Come noto, l'insieme degli assicurati INPS è pari a circa il 95% del totale degli occupati regolari: al di fuori del perimetro INPS attualmente restano i professionisti iscritti alle Casse previdenziali degli ordini professionali e qualche segmento di lavoro autonomo occasionale esentato da ogni contribuzione a fini previdenziali. L'insieme dei liberi professionisti vale in totale, secondo dati Istat-Rilevazione sulle forze di lavoro, circa 1,4 milioni: cfr. per un'analisi specifica Osservatorio delle libere professioni (a cura di), VI Rapporto sulle libere professioni in Italia. Anno 2021, Wolters Kluwer Italia, Milano, dicembre 2021 (http://www.confprofessioni.eu). Tanti liberi professionisti risultano però comunque presenti tra gli assicurati INPS in quanto coinvolti in altra posizione assicurativa (es. amministratori, membri di collegi sindacali etc): a seguito di elaborazioni specifiche condotte sul casellario previdenziale si stima che il numero di liberi professionisti del tutto esclusi dalla platea di assicurati INPS si aggiri attorno alle 900.000 unità.*

## Tabella 1.2 - Lavoratori assicurati INPS. Distribuzione posizione principale. 2019 - 2021

| | Totale | | | | | di cui donne | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Assicurati (migliaia) | | | Numero medio di settimane lavorate | | Assicurati (migliaia) | | | Numero medio di settimane lavorate | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2021 |
| Totale complessivo | 25.548 | 25.648 | 25.683 | 42,9 | 42,1 | 11.085 | 11.295 | 11.185 | 42,1 | 41,0 |
| di cui: con un'unica posizione | 24.280 | 24.319 | 24.358 | 42,8 | 41,9 | 10.624 | 10.762 | 10.702 | 42,1 | 40,9 |
| con più posizioni | 1.267 | 1.329 | 1.326 | 45,1 | 45,0 | 461 | 533 | 483 | 43,6 | 43,4 |
| Indipendenti | 4.974 | 5.396 | 4.893 | 47,6 | 47,5 | 1.611 | 1.951 | 1.590 | 45,9 | 45,3 |
| Artigiani | 1.511 | 1.495 | 1.477 | 50,5 | 50,7 | 324 | 321 | 317 | 50,3 | 50,5 |
| Commercianti | 1.986 | 1.965 | 1.939 | 50,1 | 50,6 | 707 | 696 | 687 | 49,8 | 50,3 |
| Agricoli autonomi | 429 | 425 | 423 | 51,2 | 51,4 | 144 | 142 | 140 | 51,1 | 51,2 |
| Gestione separata - Collaboratori | 189 | 183 | 189 | 31,4 | 32,3 | 110 | 106 | 110 | 31,3 | 32,2 |
| Gestione separata - Amministratori | 381 | 381 | 411 | 42,0 | 42,7 | 91 | 91 | 98 | 41,1 | 41,6 |
| Gestione separata - Form. post laurea | 85 | 82 | 105 | 39,1 | 37,7 | 45 | 43 | 56 | 39,2 | 37,3 |
| Gestione separata - Altri | 28 | 26 | 25 | 27,7 | 28,6 | 13 | 12 | 11 | 25,4 | 26,5 |
| Gestione separata - Professionisti | 324 | 341 | 267 | 37,4 | 30,8 | 149 | 158 | 124 | 35,7 | 28,3 |
| Lav. occasionali* | 40 | 497 | 60 | 18,9 | 16,8 | 27 | 381 | 48 | 19,8 | 17,2 |
| Dipendenti | 20.574 | 20.252 | 20.790 | 41,8 | 40,8 | 9.474 | 9.344 | 9.595 | 41,5 | 40,3 |
| Dipendenti privati | 15.430 | 14.955 | 15.573 | 41,6 | 40,4 | 6.447 | 6.180 | 6.476 | 40,4 | 38,9 |
| Dipendenti pubblici | 3.422 | 3.511 | 3.449 | 48,7 | 47,6 | 2.011 | 2.103 | 2.070 | 48,3 | 47,0 |
| Colf e badanti | 791 | 866 | 878 | 42,5 | 42,4 | 710 | 763 | 758 | 42,4 | 42,3 |
| Operai agricoli | 931 | 921 | 890 | 19,4 | 20,5 | 306 | 299 | 291 | 17,2 | 17,8 |

** Lavoratori impiegati con contratti di prestazione occasionale (CPO) e con il libretto di famiglia (LF).*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Si conferma il tratto fondamentale già messo in luce sulla base dei dati Istat, vale a dire che tale aumento è ascrivibile alla dinamica dei dipendenti: nel 2021 sono risultati 20,790 milioni, segnalando una crescita di mezzo milione rispetto al 2020 e di poco più di 200.000 unità rispetto al 2019. Tale crescita ha interessato sia i dipendenti privati delle imprese extra-agricole, sia i dipendenti pubblici (almeno rispetto al 2019; il picco del 2020 risulta dovuto alla mobilitazione eccezionale del sistema sanitario in risposta alla pandemia), sia i dipendenti domestici (colf e badanti) la cui crescita è stata indotta dapprima, nel 2020, dalle regolarizzazioni informali attivate per usufruire della mobilità altrimenti impedita dalle norme restrittive varate nel momento del lock down iniziale più severo e successivamente, nel 2021, dagli esiti della regolarizzazione prevista dal Decreto Legge n. 34/20 cosiddetto "Rilancio" convertito dalla legge 17 luglio 2020.[3] Un trend di riduzione - iniziato da un quadriennio - interessa invece gli operai agricoli scesi per la prima volta sotto le 900.000 unità.

Per quanto riguarda i lavoratori indipendenti, gli andamenti delle varie categorie sono molto differenziati:

a. per artigiani, commercianti e agricoli autonomi prosegue il trend di lenta e continua erosione ormai osservato da diversi anni;
b. risultano in crescita o stabili le varie componenti del lavoro parasubordinato (collaboratori, amministratori), ad eccezione dei professionisti, per i quali però il dato segnalato è del tutto provvisorio e destinato ad essere rivisto al rialzo;[4]
c. infine non deve meravigliare il radicale ridimensionamento, rispetto al 2020, della consistenza dei lavoratori occasionali, alterata, come noto, nel 2020 dall'utilizzo del *Libretto di famiglia* per gestire il bonus *baby-sitting* provocando a tal fine indotto un'attivazione, chiaramente transitoria ed eccezionale, di varie figure di sostegno (nonni *in primis*).

Escludendo dal conteggio complessivo le variazioni anomale dei lavoratori occasionali, la dinamica degli assicurati risulta, rispetto al 2020, ancor più nettamente positiva, segnalando in modo rafforzato il pieno recupero - almeno in termini di numero di lavoratori - del livello a cui il sistema economico italiano era giunto nel 2019.

Osservando invece il volume di lavoro - espresso in numero medio di settimane lavorate – constatiamo, per l'insieme degli assicurati, la parzialità del recupero rispetto al 2019: infatti nel 2021 gli assicurati hanno lavorato 42,1 settimane in media pro capite contro 40,2 nel 2020 (+4,7%), una misura quindi ancora inferiore

[3] *Il punto sarà sviluppato maggiormente nel paragrafo 3.*

[4] *Nel paragrafo 4, infatti, si anticiperà una stima di 435.000 unità. Quindi anche il dato complessivo sugli assicurati esposto in questo paragrafo rappresenta un valore prudenziale, sicuramente destinato - con l'acquisizione dei dati amministrativi definitivi per tutti i lavoratori - ad essere ulteriormente rivisto al rialzo.*

a quella pre-pandemia (nel 2019 si era registrato il valore di 42,9 settimane pro capite); pertanto il gap ancora da chiudere è pari al %2. Ciò è più accentuato per i dipendenti per i quali il numero medio di settimane lavorate nel 2021 è pari a 40,8 mentre nel 2019 era pari a 41,8: in tal caso il gap, in termini di volume di lavoro, è circa del 2%.

Anche per quanto riguarda la componente femminile il confronto con il 2019 risulta positivo per quanto riguarda il numero di assicurate (11,185 milioni contro 11,085), con un incremento pari a +100.000 che, corrispondendo a circa tre quarti di quello complessivo, ha portato l'incidenza delle donne al 43,5%. Anche per le donne risulta invece ancora parziale il recupero in termini di volume di lavoro effettivo: per tornare ai livelli del 2019 manca un tratto significativo da compiere - nonostante l'ottimo recupero rispetto al 2020 - dato che il gap è pari al -2,8% (-3% per la sola componente delle dipendenti).

**Tabella 1.3 - Lavoratori assicurati INPS. Principali caratteristiche anagrafiche. 2019 - 2021 (Valori assoluti)**

| | Totale | | | | | di cui donne | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Assicurati (migliaia) | | | Numero medio di settimane lavorate | | Assicurati (migliaia) | | | Numero medio di settimane lavorate | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2021 |
| Totale | 25.548 | 25.648 | 25.683 | 42,9 | 42,1 | 11.085 | 11.295 | 11.185 | 42,1 | 41,0 |
| Per Paese di nascita | | | | | | | | | | |
| Ue a 15 e Paesi altamente sviluppati* | 22.094 | 22.224 | 22.130 | 43,7 | 42,8 | 9.606 | 9.821 | 9.678 | 42,8 | 41,5 |
| Altri Ue | 841 | 785 | 778 | 34,8 | 35,4 | 465 | 438 | 426 | 35,6 | 35,3 |
| Extra Ue | 2.613 | 2.639 | 2.775 | 38,5 | 38,2 | 1.014 | 1.036 | 1.081 | 38,9 | 38,1 |
| Per classe di età | | | | | | | | | | |
| Fino a 34 anni | 6.425 | 6.218 | 6.468 | 36,0 | 35,2 | 2.746 | 2.654 | 2.750 | 34,5 | 33,2 |
| Da 35 a 54 anni | 13.119 | 12.897 | 12.773 | 45,2 | 44,3 | 5.815 | 5.753 | 5.685 | 44,3 | 43,1 |
| Da 55 a 64 anni | 4.966 | 5.206 | 5.320 | 45,9 | 45,1 | 2.164 | 2.330 | 2.342 | 45,9 | 44,8 |
| 65 e oltre | 1.038 | 1.327 | 1.122 | 41,8 | 41,4 | 360 | 557 | 408 | 42,7 | 41,4 |

** 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.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

La caratterizzazione anagrafica degli assicurati (**Tabella. 1.3**) conferma, quanto alla distribuzione per età, l'attesa crescita dei senior, dato il contesto di invecchiamento complessivo degli occupati: si registrano infatti per gli over 54 circa 440.000 assicurati in più, per la metà donne, rispetto al 2019.[5] Positivo e da segnalare è l'aumento, pur modestissimo, della componente giovanile (qui intesa fino a 34 anni). Quanto alle provenienze,[6] prosegue la riduzione degli immigrati dai

Paesi Ue neocomunitari (quelli dell'allargamento a Est iniziato nel 2007: si tratta soprattutto di cittadini rumeni) mentre continua la crescita dell'apporto degli immigrati dai Paesi extra Ue, il cui peso relativo sul totale degli assicurati si va avvicinando all'11% (10% per le donne). Sommando i neocomunitari con i non comunitari otteniamo l'aggregato complessivo degli stranieri: esso, sul totale degli assicurati, pesa per il 14%.

La pandemia, con suoi effetti diversificati in tante direzioni, ha accentuato l'attenzione per gli spostamenti intersettoriali e interprofessionali. Quanto accaduto tra 2020 e 2021 con riferimento alle transizioni degli assicurati tra le diverse posizioni principali è riportato in **Tabella 1.4.**

[5] *Il confronto con il 2020 è "viziato" dagli effetti del, già ricordato, bonus baby sitting. Ciò rafforza la necessità di assumere il 2019 come benchmark.*

[6] *Come nei precedenti Rapporti, L'identificazione della cittadinanza, salvo diversa specificazione, è sempre approssimata dal Paese di nascita, essendo questa l'unica informazione sistematicamente disponibile negli archivi INPS. In linea generale l'approssimazione della cittadinanza con il Paese di nascita fornisce risultati statisticamente solidi, al netto di alcune particolari provenienze (Svizzera, Libia, Argentina, Venezuela etc.) contrassegnate da una forte probabilità che i lavoratori ivi nati siano in realtà cittadini italiani. Il caso opposto - cittadino straniero nato in Italia – risulta, sotto il profilo statistico, ancora scarsamente rilevante nel contesto delle analisi sull'occupazione, perché queste interessano cittadini adulti, non quindi le seconde generazioni - vale a dire quelle dei figli di immigrati - che stanno iniziando comunque ad arrivare anch'esse sul mercato del lavoro (e tanto più forte è questo gruppo, tanto meno accettabile è l'informazione sul paese di nascita come proxy della cittadinanza).*

Tabella 1. 4 - Lavoratori assicurati INPS. Distribuzione per genere e per posizione principale. 2020 - 2021 (Valori assoluti in migliaia)

| | Assicurati 2020 | | | | Assicurati 2021 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Totale assicurati 2020 | Transitati nel 2021 ad altra posizione assicurativa principale | Usciti (non più assicurati) | Persistenti nella medesima posizione principale nel 2020 e nel 2021 | Neo assicurati | Transitati da altra posizione assicurativa principale nel 2020 | Totale assicurati 2021 |
| TOTALE | 25.648 | 892 | 2.006 | 22.750 | 2.042 | 892 | 25.683 |
| Distr. % 2020 | 100,0% | 3,5% | 7,8% | 88,7% | | | |
| Distr. % 2021 | | | | 88,6% | 7,9% | 3,5% | 100,0% |
| Per genere | | | | | | | |
| Maschi | 14.353 | 447 | 913 | 12.993 | 1.058 | 447 | 14.498 |
| Femmine | 11.295 | 445 | 1.093 | 9.756 | 983 | 445 | 11.185 |
| Per posizione principale | | | | | | | |
| Artigiani | 1.495 | 54 | 44 | 1.397 | 33 | 47 | 1.477 |
| Commercianti | 1.965 | 80 | 59 | 1.825 | 51 | 62 | 1.939 |
| Agricoli autonomi | 425 | 7 | 11 | 408 | 8 | 6 | 423 |
| Gestione separata - Collaboratori | 183 | 40 | 32 | 111 | 47 | 31 | 189 |
| Gestione separata - Amministratori | 381 | 24 | 19 | 338 | 19 | 54 | 411 |
| Gestione separata - In formazione post laurea | 82 | 14 | 6 | 62 | 37 | 6 | 105 |
| Gestione separata - Altri | 26 | 4 | 5 | 16 | 4 | 4 | 25 |
| Gestione separata - Professionisti | 341 | 40 | 44 | 257 | 2 | 8 | 267 |
| Lav. occasionali* | 497 | 52 | 416 | 29 | 22 | 8 | 60 |
| Dipendenti privati | 14.955 | 318 | 965 | 13.672 | 1.477 | 423 | 15.573 |
| Dipendenti pubblici | 3.511 | 128 | 161 | 3.222 | 80 | 147 | 3.449 |
| Colf e badanti | 866 | 44 | 123 | 698 | 135 | 45 | 878 |
| Operai agricoli | 921 | 88 | 121 | 712 | 127 | 51 | 890 |

** Lavoratori impiegati con contratti di prestazione occasionale (CPO) e con il libretto di famiglia (LF).*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Vi si dà conto innanzitutto di 892.000 passaggi/spostamenti, tra il 2020 e il 2021, tra una posizione principale e un'altra. Questi spostamenti rappresentano ogni anno circa il 3,5% degli assicurati totali e sono pressoché paritariamente distribuiti tra maschi e femmine. A livello di ciascun gruppo di posizioni professionali possiamo analizzare il segno del flusso netto (differenza tra destinazioni 2021 e origini 2020). Emerge l'evidente prevalere degli spostamenti dalle varie forme di lavoro autonomo verso il lavoro dipendente, sia privato che pubblico; gli spostamenti in direzione inversa - verso il lavoro indipendente - sono fortemente contenuti.

Gli spostamenti entro e fuori il perimetro degli assicurati riguardano un insieme ben più numeroso di quello interessato dai movimenti interni alle posizioni principali. Infatti questi movimenti di ingresso nella e uscita dalla condizione di assicurato hanno interessato nel 2020-2021 circa 4 milioni di lavoratori: infatti 2 milioni di assicurati nel 2020 sono risultati in uscita nel 2021 (non più assicurati) e, viceversa, poco più di 2 milioni nel 2021 sono stati i nuovi assicurati (= non assicurati nel 2020). Interessante è confrontare, per ciascuna posizione professionale, i flussi in entrata con i flussi in uscita: verifichiamo il grande peso tra gli entrati del lavoro dipendente privato extra-agricolo (1,477 milioni) a fronte di un flusso in uscita inferiore al milione di unità; per i dipendenti pubblici, invece, il flusso in entrata (80.000) è nettamente inferiore a quello in uscita (161.000): ciò perché all'impiego pubblico si arriva, in genere, transitando per altre posizioni (147.000) piuttosto che mediante un accesso diretto fin dagli esordi nel mercato del lavoro. Tra gli usciti è di rilievo il numero dei lavoratori occasionali (416.000) "scomparsi" dal perimetro degli assicurati: sono quelli transitoriamente inseriti tra gli assicurati per effetto del *bonus baby sitting,* già ripetutamente menzionato.

Indagando specificamente la componente degli entrati (**Tabella 1.5**) distinguiamo due grandi gruppi: gli esordienti e i rientrati. Per "esordienti" si intendono coloro che, assicurati nel 2021, in tutti i sette anni precedenti (quindi dal 2014) non erano mai stati presenti in nessun archivio INPS di contribuenti. Si tratta quindi, ragionevolmente, di una buona *proxy* del numero di quanti hanno lavorato "per la prima volta".[7] Così definiti gli esordienti risultano 1,1 milioni: per metà sono donne e per circa due terzi sono giovani di età inferiore ai trent'anni. Molto rilevante è pure l'incidenza degli stranieri (28%), evidentemente la componente più mobile del mercato del lavoro, come indica anche il loro peso consistente pure tra i rientrati (23%). Tra questi ultimi è ridotto, come atteso, il contributo della componente giovanile.

[7] *La possibile sovrastima dipende dal fatto che non si tiene conto dei rientri dopo assenze di durata superiore a sette anni; d'altro canto vi è una possibile sottostima - rispetto al complessivo mercato del lavoro – che dipende dal mancato computo degli esordienti nelle libere professioni non assoggettate a contribuzione INPS.*

**Tavola 1.5 - Lavoratori entrati (assicurati nel 2021 ma non nel 2020) per posizione principale e principali caratteristiche (Valori assoluti in migliaia)**

| | Totale | Di cui: | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Rientrati** | | | | Nuovi (Esordienti) | | | |
| | | Totale | Donne | Giovani *** | Stranieri | Totale | Donne | Giovani *** | Stranieri |
| **Totale** | **2.042** | **944** | **457** | **294** | **215** | **1.098** | **526** | **719** | **305** |
| Indipendenti | 223 | 102 | 46 | 25 | 15 | 121 | 63 | 68 | 18 |
| Artigiani | 33 | 19 | 4 | 3 | 5 | 13 | 4 | 6 | 4 |
| Commercianti | 51 | 26 | 11 | 6 | 4 | 25 | 11 | 10 | 5 |
| Agricoli autonomi | 8 | 4 | 2 | 1 | 0 | 4 | 2 | 2 | 0 |
| Gestione separata - Collaboratori | 47 | 20 | 12 | 6 | 2 | 27 | 16 | 18 | 3 |
| Gestione separata - Amministratori | 19 | 11 | 3 | 1 | 1 | 7 | 3 | 1 | 1 |
| Gest. sep. - In formazione post laurea | 37 | 8 | 4 | 5 | 0 | 29 | 15 | 23 | 3 |
| Gestione separata - Altri | 4 | 3 | 1 | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 |
| Gestione separata - Professionisti | 2 | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| Lav. occasionali* | 22 | 9 | 7 | 2 | 1 | 13 | 11 | 7 | 1 |
| Dipendenti | 1.819 | 842 | 411 | 269 | 200 | 977 | 463 | 651 | 286 |
| Dipendenti privati | 1.477 | 693 | 318 | 241 | 136 | 784 | 358 | 573 | 181 |
| Dipendenti pubblici | 80 | 36 | 24 | 10 | 1 | 43 | 28 | 19 | 1 |
| Colf e badanti | 135 | 58 | 51 | 4 | 41 | 76 | 55 | 14 | 62 |
| Operai agricoli | 127 | 54 | 19 | 14 | 22 | 73 | 22 | 44 | 42 |

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

*** I rientri si riferiscono ai lavoratori entrati nel 2021 e che avevano precedentemente già lavorato in almeno uno degli anni dal 2014 al 2019.*

**** Da 16 a 29 anni.*

*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Gli esordienti approdano prevalentemente alle dipendenze di aziende private extra-agricole (784.000 sul totale di 1,1 milioni di esordienti, pari al 71%; se consideriamo solo i giovani tale incidenza sale all'80%). Per gli stranieri l'approdo al lavoro dipendente (94%) si caratterizza non tanto per la quota che trova, come "porta d'ingresso", un impiego presso aziende private extra-agricole (59%), quanto per la rilevanza assunta anche da altre "porte" quali il lavoro domestico (20%) e il lavoro agricolo (14%). Tendenze analoghe si trovano per i rientranti.

Gli usciti (**Tabella 1.6**) sono composti soprattutto da pensionati (723.000 pari al 36%), beneficiari di ammortizzatori sociali[8] (295.000, pari al 15%) e beneficiari di Reddito o pensione di cittadinanza (155.000, pari all'8%).[9] Incidenza modesta hanno i decessi (2,5%) e le transizioni ad attività libero-professionali (1,3%).

Tabella 1.6 - Lavoratori usciti (assicurati nel 2020 ma non nel 2021). Per caratteristiche anagrafiche e condizione nel 2021 (Valori assoluti in migliaia)

| | Condizione nel 2021 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Deceduto (a) | Pensionato (b) | Iscritto alle Casse professionali (c) | Beneficiario di ammortizzatori sociali (d) | Beneficiario RdC/PdC (e: se non a,b,c,d) | Nessuna presenza negli archivi Inps | Totale |
| **Totale** | 51 | 723 | 26 | 295 | 155 | 757 | 2.006 |
| distr. % | 2,5% | 36,0% | 1,3% | 14,7% | 7,7% | 37,7% | 100,0% |
| Numero medio di settimane retribuite nel 2020 | 22 | 19 | 21 | 21 | 10 | 13 | 17 |
| Retribuzione media settimanale nel 2020 (euro) | 519 | 554 | 523 | 341 | 226 | 332 | 432 |
| Reddito medio annuo nel 2020 (euro) | 11.484 | 10.743 | 10.815 | 7.000 | 2.349 | 4.311 | 7.139 |
| Per genere e area di nascita: | | | | | | | |
| Femmine | 14 | 360 | 13 | 179 | 78 | 449 | 1.093 |
| -Ue a 15 e Paesi altamente sviluppati* | 13 | 350 | 12 | 124 | 57 | 353 | 909 |
| -Altri Paesi | 1 | 10 | 1 | 56 | 21 | 96 | 185 |
| Maschi | 37 | 363 | 14 | 116 | 77 | 308 | 913 |
| -Ue a 15 e Paesi altamente sviluppati* | 34 | 357 | 13 | 85 | 55 | 206 | 751 |
| -Altri Paesi | 3 | 6 | 0 | 30 | 22 | 101 | 162 |
| Per età | | | | | | | |
| Fino a 34 anni | 2 | 7 | 11 | 97 | 66 | 332 | 513 |
| Da 35 a 54 anni | 13 | 24 | 13 | 137 | 66 | 255 | 507 |
| Da 55 a 64 anni | 19 | 291 | 3 | 54 | 21 | 128 | 516 |
| 65 e oltre | 18 | 401 | 0 | 7 | 2 | 42 | 47<br>0 |

[8] *Si tratta essenzialmente di percettori di NASpI, è comunque inclusa una frazione di beneficiari di CIG ( 24.098) perché sospesi a zero ore, senza alcuna contribuzione nel 2021.*

[9] *Al netto di un'eventuale presenza di percettori di RdC/Pdc anche tra quanti hanno percepito NASpI (precedentemente o contemporaneamente). Poiché nel 2021 i beneficiari di Reddito o Pensione di cittadinanza sono risultati quasi 4 milioni (cfr. S. Bombelli, S. Lucchini, I primi tre anni di reddito e pensione di cittadinanza. Analisi dei beneficiari: importi, caratteristiche, persistenza, febbraio 2022, www.INPS.it) ciò significa che di essi circa il 4/5% nell'anno precedente era stato occupato (a prescindere dalla durata) e, precisamente, circa 100.000 erano stati dipendenti privati, 13.000 colf/badanti, 15.000 operai agricoli.*



Continua a pagina successiva

Tabella 1.6 - Lavoratori usciti (assicurati nel 2020 ma non nel 2021). Per caratteristiche anagrafiche e condizione nel 2021 (Valori assoluti in migliaia)

| | Condizione nel 2021 | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Deceduto (a) | Pensionato (b) | Iscritto alle Casse professionali (c) | Beneficiario di ammortizzatori sociali (d) | Beneficiario RdC/ PdC (e: se non a,b,c,d) | Nessuna presenza negli archivi Inps | Totale |
| Per posizione principale (2020): | | | | | | | |
| Indipendenti | 20 | 336 | 10 | 5 | 25 | 241 | 636 |
| Artigiani | 4 | 23 | 0 | 0 | 2 | 14 | 44 |
| Commercianti | 6 | 26 | 1 | 0 | 4 | 22 | 59 |
| Agricoli autonomi | 2 | 7 | 0 | 0 | 0 | 2 | 11 |
| Gestione separata - Collaboratori | 1 | 6 | 1 | 2 | 4 | 18 | 32 |
| Gestione separata - Amministratori | 2 | 8 | 1 | 0 | 0 | 8 | 19 |
| Gestione separata - In formazione post laurea | 0 | 0 | 2 | 1 | 0 | 3 | 6 |
| Gestione separata - Altri | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 | 3 | 5 |
| Gestione separata - Professionisti | 1 | 7 | 3 | 0 | 1 | 32 | 44 |
| Lav. occasionali** | 4 | 258 | 1 | 1 | 12 | 140 | 416 |
| Dipendenti | 31 | 387 | 16 | 290 | 130 | 516 | 1.370 |
| Dipendenti privati | 21 | 217 | 12 | 221 | 101 | 393 | 965 |
| Dipendenti pubblici | 7 | 133 | 3 | 2 | 1 | 14 | 161 |
| Colf e badanti | 1 | 12 | 0 | 45 | 13 | 52 | 123 |
| Operai agricoli | 2 | 24 | 0 | 23 | 15 | 58 | 121 |

** 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.*
*** Lavoratori impiegati con contratti di prestazione occasionale (CPO) e con il libretto di famiglia (LF).*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

La quota di usciti di cui non si trova traccia, per il 2021, negli archivi INPS consultati è pari al 38%: tra costoro è dominante quanto al genere la componente femminile (59%), quanto all'età pesano soprattutto i giovani under 34 (44%) e quanto alla provenienza gli stranieri (neocomunitari ed extra-comunitari) che costituiscono il 26% del totale. Se ne ricava che le uscite da una condizione lavorativa così caratterizzate anagraficamente sottintendono un insieme di situazioni eterogenee che include la condizione di disoccupazione non indennizzata, i rientri in percorsi

scolastici (per i più giovani), le situazioni di inattività (anche collegate a vicende e necessità familiari), le varie forma di mobilità internazionale (esperienze all'estero di giovani italiani, rientri in patria o spostamenti verso altri Paesi di immigrati stranieri).

### 1.2.2 Redditi/retribuzioni, contributi sociali[10], agevolazioni

Per valutare in che misura il recupero nel 2021 sul 2020, tanto nel numero di assicurati quanto nella consistenza dell'input di lavoro, si è riflesso nella dinamica dei contributi sociali, è stato ricostruito, per ciascuna macrocategoria di assicurati[11], innanzitutto il numero di posizioni attive in ciascun anno (**Tabella 1.7**). Esse - a causa della possibilità, nel corso del medesimo anno (contemporaneamente o meno), che il medesimo assicurato sia occupato in diverse posizioni - superano il numero di assicurati: per il 2021 risultano infatti 27,752 milioni[12]. È importante precisare che le posizioni lavorative sono un'unità statistica differrente dal soggetto lavoratore, che sono sommabili tra dimenzioni (settori economici, gestioni previdenziali, e ecc.). La loro dinamica è risultata in aumento nel 2021 (+0,6%), con particolare intensità per i dipendenti delle imprese private extra-agricole (+3,6%) e per i parasubordinati (+6,0%). Rispetto al 2019 la crescita complessiva è dell'1,4% (+12% per i lavoratori domestici).

L'input complessivo di lavoro, misurato omogeneamente in settimane, è aumentato nel 2021 del 5,4%: si tratta di un recupero consistente ma non totale della contrazione registrata nel 2020 (-5,9%).

Il monte dei redditi[13] e delle retribuzioni, corrispondente all'imponibile previdenziale, risulta assestato nel 2021 sopra i 600 miliardi, in modesto incremento quindi rispetto al valore del 2019 (598,2 miliardi).

In particolare risulta aumentato - rispetto al 2019 - il monte retributivo dei dipendenti (quasi quattro miliardi in più per l'insieme dei dipendenti privati e poco meno di due miliardi in più per i dipendenti pubblici) mentre il monte dei redditi dei lavoratori autonomi risulta diminuito di oltre 5 miliardi (-3,8%, sempre rispetto al 2019) perché nel 2021 non vi è stato alcun recupero.
Significativa invece la crescita per i parasubordinati: quasi due miliardi in più (sempre nel confronto con il 2019). Se teniamo conto dell'inflazione (2,0% tra 2019 e 2021), il livello complessivo dei redditi e delle retribuzioni in termini reali risulta però ancora inferiore a quello 2019.

[10] *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.*

[11] *Per autonomi si intende la somma di commercianti, artigiani e agricoli autonomi; per parasubordinati si intende la somma di tutti gli afferenti alla gestione separata.*

[12] *Gli assicurati con più posizioni nel 2021 risultano 1,326 milioni (cfr. Tabella 2), quindi la media per essi è di quasi 2,6 posizioni pro capite.*

[13] *Per i lavoratori autonomi il reddito è quello riconosciuto da INPS come imponibile previdenziale.*

## Tabella 1.7 - Posizioni professionali, quantità di lavoro, monte degli imponibili previdenziali. Anni 2019 - 2021

| | Valori assoluti | | | Variazioni percentuali | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2020 / 2019 | 2021 / 2020 | 2021 / 2019 |
| A. Posizioni professionali (migliaia) (1) | 27.377,3 | 27.590,3 | 27.751,7 | 0,8% | 0,6% | 1,4% |
| Dipendenti privati extra agricoli | 16.246,0 | 15.818,1 | 16.385,3 | -2,6% | 3,6% | 0,9% |
| Domestici | 858,1 | 943,1 | 961,4 | 9,9% | 1,9% | 12,0% |
| Operai agricoli | 1.057,0 | 1.049,3 | 1.023,4 | -0,7% | -2,5% | -3,2% |
| Dipendenti pubblici | 3.587,8 | 3.679,0 | 3.706,4 | 2,5% | 0,7% | 3,3% |
| Autonomi | 4.191,5 | 4.122,7 | 4.130,5 | -1,6% | 0,2% | -1,5% |
| Parasubordinati* | 1.350,2 | 1.351,1 | 1.431,6 | 0,1% | 6,0% | 6,0% |
| Lav. occasionali** | 86,7 | 626,9 | 113,2 | 622,7% | -81,9% | 30,5% |
| B. Quantità di lavoro (mln di settimane) (2) | 1.147,9 | 1.080,5 | 1.139,1 | -5,9% | 5,4% | -0,8% |
| Dipendenti privati extra agricoli (mln di giornate) | 3.935,2 | 3.521,1 | 3.851,3 | -10,5% | 9,4% | -2,1% |
| Domestici (in settimane) | 29,8 | 30,5 | 32,8 | 2,2% | 7,6% | 10,0% |
| Operai agricoli (mln di giornate) | 113,7 | 112,2 | 115,0 | -1,3% | 2,5% | 1,2% |
| Dipendenti pubblici (mln di giornate) | 1.026,3 | 1.023,6 | 1.028,0 | -0,3% | 0,4% | 0,2% |
| Autonomi (mln di mesi)*** | 48,0 | 47,6 | 47,7 | -0,8% | 0,2% | -0,6% |
| Parasubordinati (mln di mesi) | 10,1 | 9,9 | 10,6 | -2,0% | 7,3% | 5,2% |
| Lav.Occasionali** (mln di mesi) | 0,3 | 1,4 | 0,4 | 313,7% | -70,1% | 23,6% |
| C. Monte degli imponibili previdenziali (mln di euro) | 598.225 | 568.041 | 600.610 | -5,0% | 5,7% | 0,4% |
| Dipendenti privati extra agricoli | 356.010 | 326.795 | 359.067 | -8,2% | 9,9% | 0,9% |
| Domestici | 5.966 | 6.085 | 6.593 | 2,0% | 8,3% | 10,5% |
| Operai agricoli | 8.032 | 7.964 | 8.290 | -0,8% | 4,1% | 3,2% |
| Dipendenti pubblici | 117.306 | 118.546 | 119.219 | 1,1% | 0,6% | 1,6% |
| Autonomi | 81.657 | 79.302 | 76.316 | -2,9% | -3,8% | -6,5% |
| Parasubordinati* | 29.177 | 28.621 | 31.030 | -1,9% | 8,4% | 6,3% |
| Lav. occasionali** | 77 | 727 | 95 | 850,8% | -86,9% | 24,8% |

** I dati relativi alla componente dei professionisti per il 2021 sono stimati.*
*** Lavoratori impiegati con contratti di prestazione occasionale (CPO) e con il libretto di famiglia (LF).*
****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.*
*(1)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.*
*(2)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.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

La dinamica dei redditi e delle retribuzioni si riflette immediatamente in quella del monte contributivo (**Tabella 1.8**). Anche per esso si registra un pieno recupero in termini nominali del livello del 2019: nel 2020 le entrate contributive si erano fermate a 204,1 miliardi (12 in meno rispetto al 2019) ma nel 2021 è stato ripristinato il livello di 216,1 miliardi. Rispetto al 2019 sono aumentate significativamente le entrate contributive relative ai lavoratori domestici (+425 milioni) e ai parasubordinati (+580 milioni) mentre sono diminuite quelle relative ai lavoratori dipendenti privati extra agricoli (-1, 6 miliardi) e autonomi (- 1 miliardo).

Tabella 1.8 - Contributi sociali e incidenza delle agevolazioni. Anni 2019 - 2021

| | Valori assoluti | | | Variazioni percentuali | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2020 / 2019 | 2021 / 2020 | 2021 / 2019 |
| A. Contributi sociali(al lordo delle agevolazioni) (mln di euro) (1) | 216.106 | 204.112 | 216.140 | -5,5% | 5,9% | 0,0% |
| Dipendenti privati extra agricoli | 143.495 | 132.162 | 141.905 | -7,9% | 7,4% | -1,1% |
| Domestici | 1.827 | 1.598 | 2.252 | -12,5% | 40,9% | 23,3% |
| Operai agricoli | 3.039 | 3.167 | 3.639 | 4,2% | 14,9% | 19,8% |
| Dipendenti pubblici | 40.014 | 40.163 | 41.048 | 0,4% | 2,2% | 2,6% |
| Autonomi | 19.519 | 19.112 | 18.499 | -2,1% | -3,2% | -5,2% |
| Parasubordinati | 8.195 | 7.787 | 8.778 | -5,0% | 12,7% | 7,1% |
| Lavoratori occasionali | 17 | 123 | 19 | 640,4% | -84,5% | 14,5% |
| B. Agevolazioni contributive (mln di euro) (2) | 14.741 | 13.601 | 20.044 | -7,7% | 47,4% | 36,0% |
| Dipendenti privati | 14.656 | 13.536 | 19.973 | -7,6% | 47,6% | 36,3% |
| Autonomi | 85 | 65 | 71 | -23,5% | 9,2% | -16,5% |
| C. Quota agevolazioni su contributi sociali | 6,8% | 6,7% | 9,3% | -2,3% | 39,2% | |
| Dipendenti privati | 9,9% | 9,9% | 13,5% | 0,1% | 36,7% | |
| Autonomi | 0,4% | 0,3% | 0,4% | -21,9% | 12,9% | |

*(1) 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.*
*(2) L'importo delle agevolazioni contributive corrisponde ai trasferimenti dello Stato per sgravi o per sottocontribuzioni.*
*Fonte: Rendiconti delle gestioni amministrate INPS.*

L'incidenza delle agevolazioni contributive sul totale dei contributi sociali - in sostanza la quota fiscalizzata[14] - che era rimasta pressoché costante tra il 2019 e il 2020 per il declino parallelo di contributi e agevolazioni, nel 2021 è risalita in misura consistente, superando i 20 miliardi. Si tratta di un valore pari al 9,3% dei contributi sociali totali. Se, più correttamente, si considera solo il settore del lavoro dipendente privato agricolo ed extra-agricolo, vale a dire l'effettivo e pressoché unico destinatario delle agevolazioni,[15] l'incidenza delle agevolazioni nel 2021 risulta pari al 13,7% dei contributi sociali dovuti.

Ciò è dovuto al pieno dispiegamento di diverse misure ("decontribuzione Sud" in primis) finalizzate ad accompagnare la fuoriuscita dall'emergenza sanitaria incentivando in particolare ma non esclusivamente le attivazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato[16].

In definitiva la dinamica piatta dei contributi sociali rispetto al 2019 è la risultante di tendenze evidenziate e riepilogate nella **Tabella 1.9**:

- una variazione positiva delle posizioni professionali (+1,4%);
- una variazione ancora negativa del volume medio di lavoro pro capite (-2,1%), ancora più intensa per i dipendenti delle aziende private ex-agricole (-3%);
- una modesta crescita dei redditi per unità di lavoro (+1,2%), peraltro inferiore all'inflazione (nel caso dei dipendenti privati extra-agricoli il dato è migliore: +3,1%);
- una sostanziale stabilità dell'aliquota contributiva implicita (attorno al 36%; sale al 40% per i dipendenti privati extra-agricoli).

In conclusione un chiarissimo quadro di chiaroscuri.

[14] *Che ancora nel 2016 superava il 10%.*
[15] *Si esclude il lavoro domestico perché non destinatario di agevolazioni contributive.*
[16] *Per dati di maggior dettaglio si rimanda alle analisi riportate nel capitolo 3.*

Tabella 1. 9 - Le determinanti della dinamica dei contributi sociali. Anni 2019 - 2021

| | Var. % posizioni professionali | | | Var. % quantità di lavoro pro-capite (1) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2020/ 2019 | 2021/ 2020 | 2021 / 2019 | 2020/ 2019 | 2021/ 2020 | 2021 / 2019 |
| TOTALE | 0,8% | 0,6% | 1,4% | -6,6% | 4,8% | -2,1% |
| Dipendenti privati extra agricoli | -2,6% | 3,6% | 0,9% | -8,1% | 5,6% | -3,0% |
| Domestici | 9,9% | 1,9% | 12,0% | -7,0% | 5,6% | -1,8% |
| Operai agricoli | -0,7% | -2,5% | -3,2% | -0,5% | 5,0% | 4,5% |
| Dipendenti pubblici | 2,5% | 0,7% | 3,3% | -2,7% | -0,3% | -3,0% |
| Autonomi | -1,6% | 0,2% | -1,5% | 0,9% | 0,0% | 0,9% |
| Parasubordinati | 0,1% | 6,0% | 6,0% | -2,0% | 1,3% | -0,8% |
| Lavoratori occasionali | 622,7% | -81,9% | 30,5% | -42,8% | 65,5% | -5,3% |
| | Var. % redditi per unità di lavoro (2) | | | Aliquota contributiva implicita (3) | | |
| | 2020/ 2019 | 2021/ 2020 | 2021 / 2019 | 2020 | 2020 | 2021 |
| TOTALE | 0,9% | 0,3% | 1,2% | 36,1% | 35,9% | 36,0% |
| Dipendenti privati extra agricoli | 2,6% | 0,5% | 3,1% | 40,3% | 40,4% | 39,5% |
| Domestici | -0,2% | 0,7% | 0,5% | 30,6% | 26,3% | 34,2% |
| Operai agricoli | 0,4% | 1,6% | 2,0% | 37,8% | 39,8% | 43,9% |
| Dipendenti pubblici | 1,3% | 0,1% | 1,5% | 34,1% | 33,9% | 34,4% |
| Autonomi | -2,1% | -4,0% | -6,0% | 23,9% | 24,1% | 24,2% |
| Parasubordinati | 0,1% | 1,0% | 1,1% | 28,1% | 27,2% | 28,3% |
| Lavoratori occasionali | 129,8% | -56,1% | 1,0% | 21,7% | 16,9% | 19,9% |

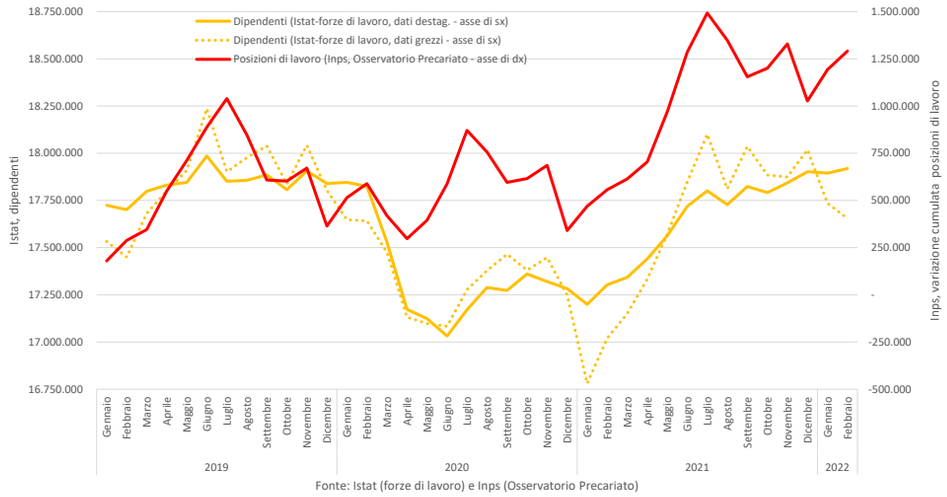
*(1) Per "Quantità di lavoro pro-capite" si intende il rapporto tra le quantità di lavoro di ciascuna categoria e le orrispondenti posizioni professionali (cfr. tavola 1.7).*
*(2) Per "Redditi per unità di lavoro" si intende il rapporto tra il monte dell'imponibile previdenziale di ciascuna categoria e le quantità di lavoro registrate per le corrispondenti posizioni professionali (cfr. tavola 1.7)*
*(3) Per "Aliquota implicita" si intende il rapporto tra i contributi sociali al lordo delle agevolazioni (tavola 1.8) e il monte imponibile previdenziale (cfr. tavola 1.7).*
*Fonte: elab. su dati INPS.*

## 1.3 Il lavoro dipendente

### 1.3.1. L'impatto delle ondate pandemiche sui dipendenti delle aziende private extra-agricole tra riduzione delle assunzioni, blocco dei licenziamenti, crescita di cassintegrati e malati e, infine, incremento delle dimissioni: l'analisi dei dati mensili sulle posizioni di lavoro dei dipendenti delle aziende extra-agricole

A partire da marzo 2020 l'andamento dell'occupazione dipendente è stato fortemente condizionato, oltre che dalle dinamiche strutturali dell'economia italiana e dai consueti fattori stagionali, soprattutto dall'impatto delle ripetute ondate pandemiche con il corollario di provvedimenti finalizzati a contrastarle (*lock down*, restrizioni alla mobilità etc.) e ad attenuarne le ricadute sui posti di lavoro, "salvaguardati" mediante l'accesso consentito a tutte le imprese alla CIG-COVID-19 (senza costi) e il divieto di licenziamenti economici, salvo i casi specifici via via regolamentati (nel caso di cessazioni o fallimenti, accordi sindacali etc.).

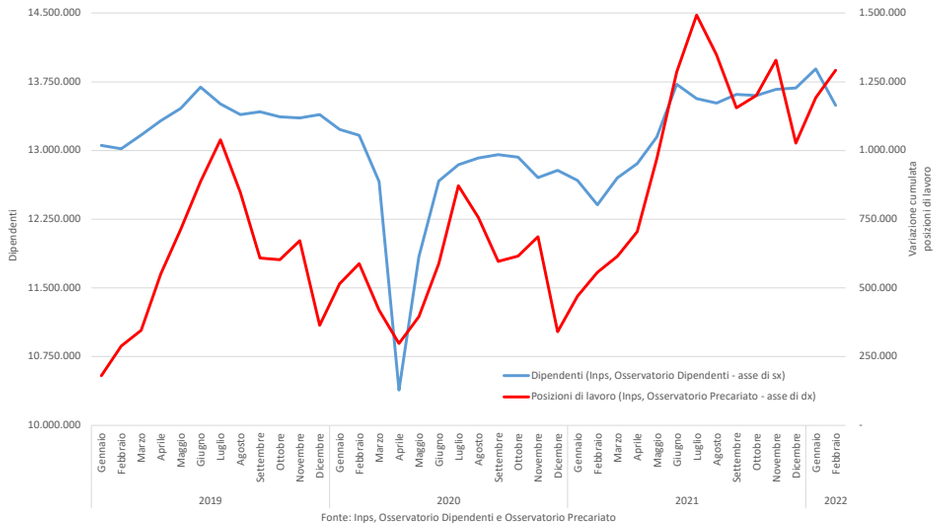
Grafico 1.3 - Dipendenti (ISTAT) e posizioni di lavoro (INPS) per mese, gennaio 2019-febbraio 2022




Fonte: Istat (forze di lavoro) e Inps (Osservatorio Precariato)

Ciò ha determinato una divaricazione, sul terreno statistico, tra i dati sui dipendenti di fonte Istat/forze di lavoro che non contabilizzano gli assenti, per qualsivoglia ragione, per tre mesi o più[17] e i dati delle fonti amministrative sui rapporti di lavoro[18]
che per definizione non tengono conto delle assenze finché queste non danno luogo a una cessazione del rapporto di lavoro. L'impatto diversificato dei due modi di contare occupati e posti di lavoro emerge nel **Grafico 1.3**, che mette a confronto la dinamica dei dipendenti di fonte Istat-Forze di lavoro con quella delle posizioni di lavoro dipendente privato extra-agricolo di fonte INPS-Osservatorio Precariato.[19] Mentre i dati Istat registrano il forte impatto della prima ondata pandemica - tra febbraio e aprile 2020 i dipendenti diminuiscono di 600.000 unità - i dati INPS la registrano con un'intensità minima. In entrambe le fonti il recupero si dispiega velocemente nella prima metà del 2021 consolidandosi nei mesi successivi ma mentre nei dati Istat il livello dei dipendenti ritorna all'inizio del 2022 a quello pre-pandemico, nei dati INPS lo supera nettamente già a partire dall'estate 2021.

Grafico 1.4 - Imprese extra-agricole: dipendenti (INPS, Osservatorio dipendenti) e posizioni di lavoro (INPS, Osservatorio precariato) per mese, gennaio 2019-febbraio 2022



Fonte: Inps, Osservatorio Dipendenti e Osservatorio Precariato

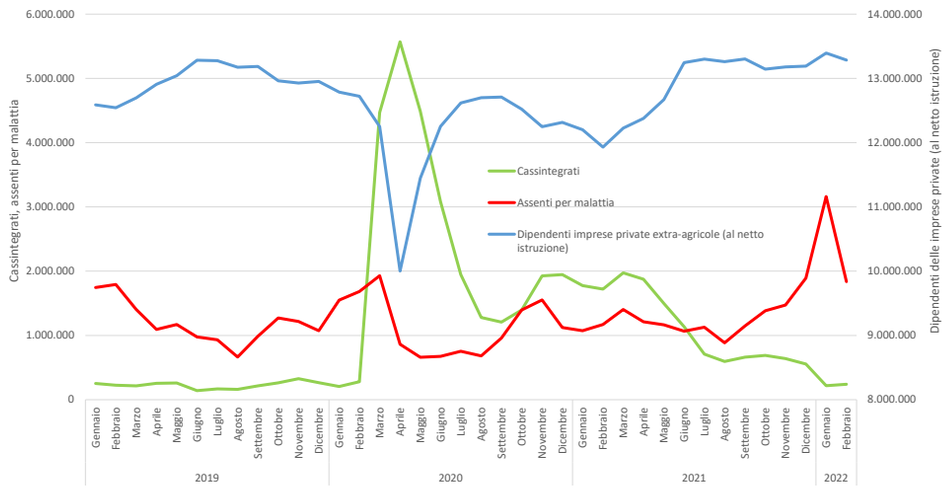
[17] *Ciò in conformità al Regolamento Europeo 2019/1700, entrato in vigore a gennaio 2021 con la finalità di promuovere una maggior armonizzazione tra i Paesi europei nella raccolta dei dati necessari ad elaborare i principali indicatori del mercato del lavoro. L'effetto concreto principale di questa disposizione è stata l'esclusione di molti cassintegrati dal novero degli occupati.*

[18] *Siano essi di fonte INPS/Uniemens (Osservatorio Precariato) o di fonte Ministero del lavoro/Anpal (a partire dalle Comunicazioni obbligatorie delle imprese: cfr. le relative pubblicazioni bimestrali con la Banca d'Italia). Sulle questioni metodologiche connesse ai confronti tra le fonti amministrative e le fonti statistiche ufficiali cfr. la Nota trimestrale congiunta di Istat-INPS-Anpal-Ministero del Lavoro-Inail.*

[19] *Le due serie divergono anche per il diverso perimetro considerato: i dati Istat si riferiscono a tutto il lavoro dipendente, i dati INPS-Osservatorio Precariato contabilizzano le posizioni alle dipendenze delle imprese private extra-agricole, escludendo quindi anche il settore del lavoro domestico e il settore pubblico (che peraltro non incidono in misura decisiva sulla dinamica congiunturale dell'occupazione).*

Un'analoga divaricazione si registra mettendo a confronto i dati di due Osservatori INPS basati entrambi sulle comunicazioni Uniemens: nel **Grafico 1.4** l'andamento delle posizioni di lavoro secondo l'Osservatorio Precariato è confrontato con l'andamento dei dipendenti mensili secondo l'Osservatorio Dipendenti (del medesimo periodo).[20] Ancor più nettamente delineato che nei dati Istat risulta – secondo INPS, Osservatorio Dipendenti - il crollo di aprile 2020, la conseguente incompleta ripresa, la successiva contrazione con la seconda ondata pandemica (autunno 2020-inverno 2021) e quindi – finalmente – il dispiegarsi del recupero occupazionale e il suo consolidamento.

Grafico 1.5 - Dipendenti, cassintegrati e assenti per malattia*, gennaio 2019-febbraio 2022




* Incluse le quarantene

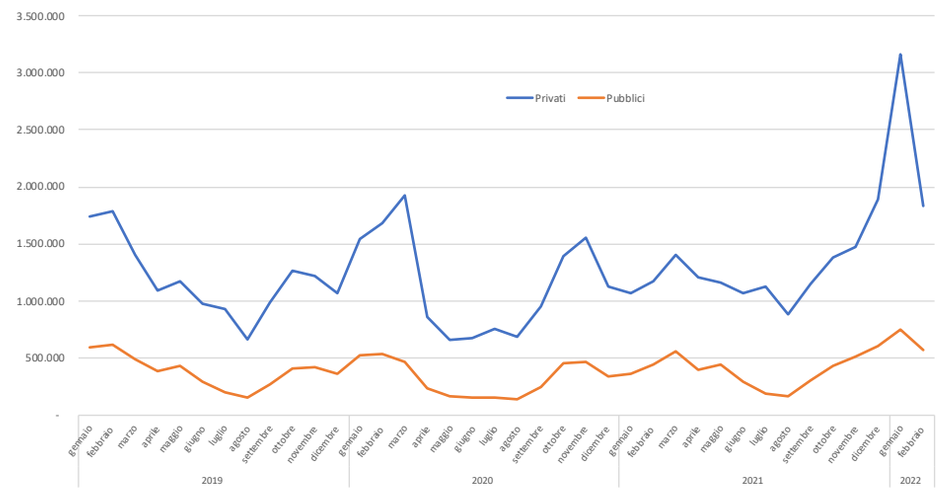
Fonte: Inps (Osservatorio Precariato, Osservatorio Dipendenti, Osservatorio Polo unico tutela della malattia)

A causa della pandemia, hanno avuto molta rilevanza sia il ricorso alla cassa integrazione sia le assenze per malattia (incluse quelle dovute alle quarantene) le quali sono state enfatizzate dalla diffusione del COVID-19 (**Grafico 1.5**). I cassintegrati INPS[21] hanno superato i 5 milioni ad aprile 2020, quindi sono diminuiti rapidamente. Il numero di malati invece, dopo una prima impennata a marzo 2020, è divenuto di eccezionale rilevanza a gennaio 2022 quando si sono superati i 3 milioni di assenti per malattia (o quarantena). L'intensità - e le conseguenti oscillazioni - nel numero di malati risulta accentuata nell'ambito del lavoro dipendente privato; anche per il settore pubblico si registra comunque il picco di assenze a gennaio 2022 (**Grafico 1.6**).

[20] *L'Osservatorio Dipendenti si basa sulla contabilizzazione, per ciascun mese, dei dipendenti con almeno un contributo versato: perciò risultano esclusi i cassintegrati a zero ore come pure gli assenti non retribuiti dal datore di lavoro.*

[21] *Non sono conteggiati i cassintegrati delle imprese artigiane (a cui provvede il FSBA, Fondo solidarietà bilaterale artigianato) e delle agenzie di somministrazione.*

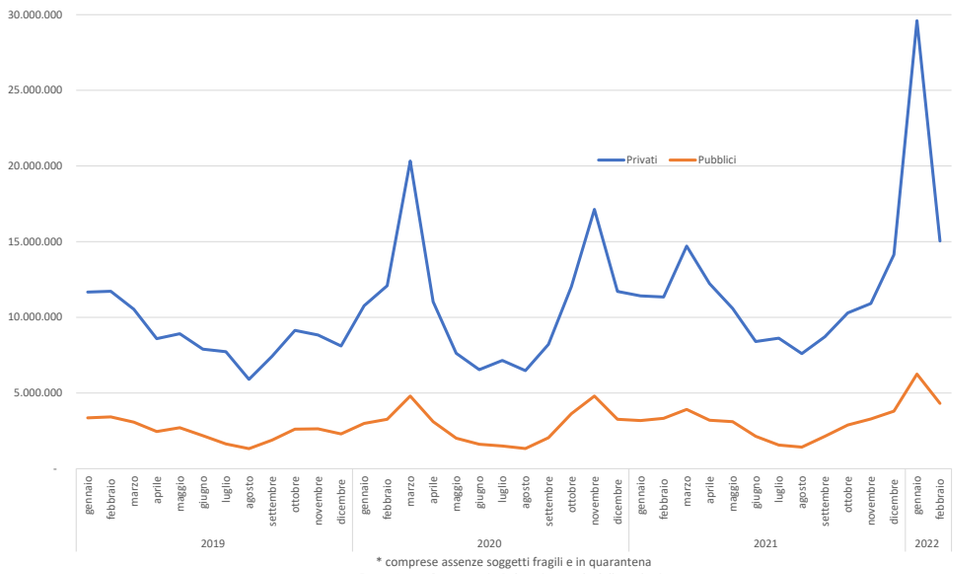
## Grafico 1.6 - Numero di malati* nel mese, 2019 - 2022




* comprese assenze soggetti fragili e in quarantena
Fonte: Inps - Osservatorio Polo unico tutela della malattia

Quanto alla consistenza delle giornate di malattia, nel settore privato nel mese di gennaio 2022 si è toccato il picco di quasi 30 milioni: ciò corrisponde a ben oltre un milione di assenti *full month equivalent* (**Grafico 1.7**). L'impatto della pandemia nella riduzione dell'input di lavoro, anche senza ridurre i posti di lavoro, non si registra quindi solamente con i dati sul ricorso alle sospensioni ma anche con quelli relativi all'impatto delle assenze per malattia (o per quarantena): all'inizio del 2022 questa è stata la causa del maggior numero di giornate lavorative perse.

## Grafico 1.7 - Giornate di malattia* nel mese,2019 - 2022

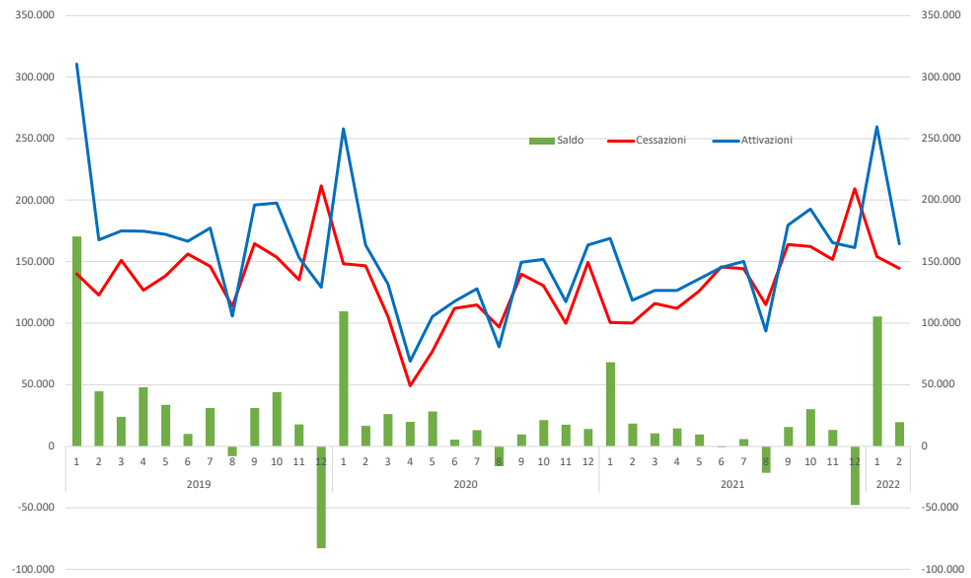



* comprese assenze soggetti fragili e in quarantena
Fonte: Inps - Osservatorio Polo unico tutela della malattia

Va considerato inoltre che l'impatto degli eventi di malattia è per definizione meno prevedibile e quindi, per le aziende, organizzativamente più difficile da gestire che non il ricorso alle sospensioni.

Analizziamo ora specificamente la dinamica del nocciolo dell'occupazione dipendente, vale a dire quella delle posizioni di lavoro a tempo indeterminato nel settore privato. Nonostante la pandemia esse hanno evidenziato una continua dinamica positiva anche nella primavera 2020. Ciò è dipeso dal fatto che, contestualmente al calo significativo delle attivazioni (assunzioni e trasformazioni) per il cambio repentino delle prospettive delle aziende e quindi della domanda di lavoro, sono diminuite in misura ancora maggiore le cessazioni: è per questo che il saldo è sempre rimasto positivo[22]) (**Grafico 1.8**).

Grafico 1.8 - Rapporti di lavoro a tempo indeterminato: attivazione (assunzioni e trasformazioni), cessazioni e saldo




Fonte: Inps, Osservatorio Precariato

Al contenimento delle cessazioni (**Tabella 1.10**) ha contribuito in maniera importante il blocco dei licenziamenti economici.[23]

[22] *Con la consueta eccezione fisiologica dei mesi di agosto e dicembre. Il saldo negativo a dicembre è fisiologico perché tendono ad addensarsi, per ragioni amministrative, varie motivazioni di cessazione (pensionamenti, dimissioni etc.): a questa fisiologia ha fatto eccezione il 2020 perché a dicembre scadevano le speciali agevolazioni per i rapporti a tempo indeterminato (sia assunzioni che trasformazioni) previste dal decreto Agosto (decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104 convertito, con modificazioni, con legge di conversione 13 ottobre 2020, n. 126), consistenti nell'esonero totale per sei mesi dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro.*

[23] *Disposto per 60 giorni a partire dal Decreto Legge n. 18 del 17 marzo 2020 (decreto "Cura Italia") e successivamente prorogato pur con specifiche esclusioni( ad esempio i licenziamenti di personale subestrante in contratti di appalto).*

Tra febbraio 2020 e gennaio 2021 - in corrispondenza quindi del primo anno marcato dalla pandemia – i licenziamenti determinati da ragioni economiche (sia individuali che collettivi) si sono più che dimezzati nel confronto con la corrispondente annualità precedente, scendendo da circa 495.000 a 219.000, interessando tutte le classi dimensionali d'impresa (nelle piccole imprese fino a 15 dipendenti si è scesi da 330.000 a 137.000 licenziamenti). Nel contempo le dimissioni si sono anch'esse, seppur in misura minore, rarefatte - da 950.000 nel 2019 sono passate a 820.000 nel 2020 -, segnalando quindi il congelamento complessivo del mercato del lavoro.

Tabella 10 - Cessazioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato in tre annualità tra febbraio 2019 e gennaio 2022, per motivo (Valori assoluti in migliaia)

| | Totale | | | di cui: fino a 15 dipendenti | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Feb2019/ Gen2020 | Feb2020/ Gen2021 | Feb2021/ Gen2022 | Feb2019/ Gen2020 | Feb2020/ Gen2021 | Feb2021/ Gen2022 |
| Licenziamenti | 639 | 350 | 447 | 373 | 181 | 228 |
| di cui: | | | | | | |
| disciplinari | 81 | 82 | 102 | 40 | 42 | 50 |
| economici | 495 | 219 | 274 | 330 | 137 | 176 |
| cambio appalto | 63 | 49 | 71 | 3 | 2 | 2 |
| Risoluzioni consensuali | 32 | 28 | 33 | 6 | 5 | 6 |
| Dimissioni | 950 | 820 | 1.096 | 450 | 379 | 495 |
| Dimissioni giusta causa | 50 | 43 | 46 | 30 | 25 | 26 |
| Altre cessazioni | 98 | 81 | 79 | 37 | 28 | 27 |
| **Totale complessivo** | **1.769** | **1.322** | **1.701** | **896** | **618** | **782** |

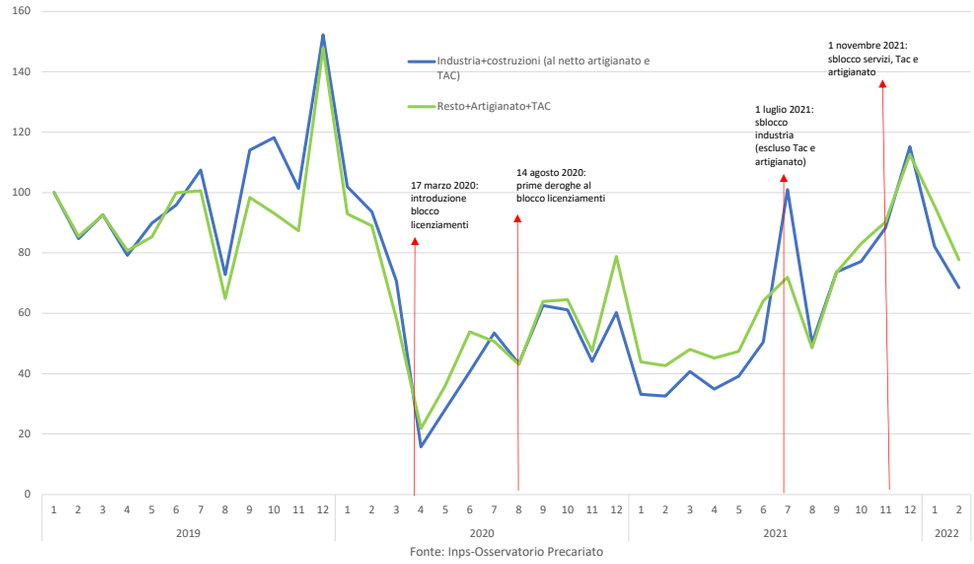
*Fonte: INPS, Osservatorio Precariato.*

Nel successivo periodo febbraio 2021 – gennaio 2022 i licenziamenti sono risaliti sia nel totale dell'economia (da 350.000 a 447.000) che nel segmento delle imprese più piccole (da 181.000 a 228.000), pur restando ancora ben distanti dai valori antecedenti al 2020.

La scansione temporale del 'ritorno' dei licenziamenti è stata regolata e condizionata da specifiche previsioni dei provvedimenti di sblocco: dal 1 luglio 2021 sono state autorizzate a ricorrere ai licenziamenti le imprese del settore industria, con esclusione dell'artigianato e dell'intero settore tessile-abbigliamento-calzaturiero; dal 1 novembre 2021 tale possibilità è stata allargata a tutte le restanti imprese, sempre escludendo quelle con ricorso in atto alla CIG-COVID-19.

Per monitorare l'impatto delle norme di sblocco sulla dinamica mensile dei licenziamenti si sono distinti due gruppi di settori, in funzione delle diverse date di accesso alla possibilità di procedere ai licenziamenti economici. Emerge (**Grafico 1.9**) che l'industria - nell'insieme ristretto indicato, vale a dire con esclusione del tessile-abbigliamento-calzature (TAC) e dell'artigianato - ha evidenziato un isolato picco di licenziamenti a luglio, immediatamente a ridosso della data di sblocco, e successivamente un lento riallineamento ai valori pre-pandemici; per il terziario e i settori del secondario non sbloccati a luglio non si registrano, con lo sblocco a novembre 2021, picchi specifici quanto un progressivo riavvicinamento ai valori prepandemici di gennaio-febbraio 2020.[24] Se ne deduce che le imprese si sono "adattate" anche alle norme restrittive in varie maniere: da un lato utilizzando gli spazi comunque consentiti dalla legge - quali ad esempio i licenziamenti per cessazione d'impresa - nonché altre cause di cessazione (i licenziamenti disciplinari sono costantemente aumentati, anche durante la pandemia; elevato è rimasto il numero di risoluzioni consensuali etc.).

Grafico 1.9 - Dinamica dei licenziamenti secondo la data di sblocco dei licenziamenti (numeri indice gennaio 2019 = 100)

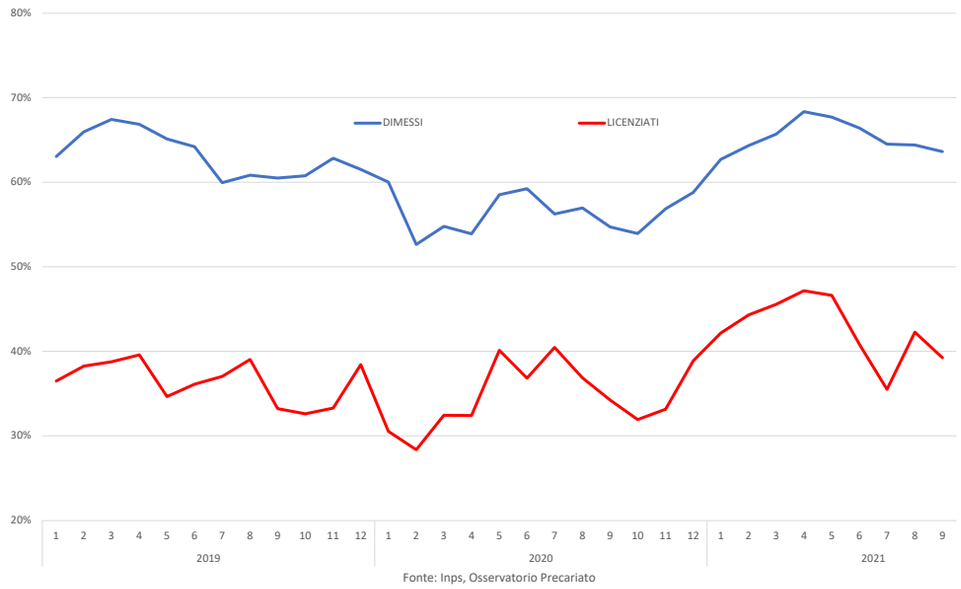



Fonte: Inps-Osservatorio Precariato

[24] *A risultati analoghi si perviene con elaborazioni sui tassi di licenziamento che utilizzano dati INPS per lo stock dei dipendenti e dati delle Comunicazioni obbligatorie (Ministero del Lavoro e delle politiche sociali) per i licenziamenti: cfr. Banca d'Italia, Relazione annuale, 2022, pagg. 107-108.*

Negli ultimi mesi specifica attenzione ha attirato la dinamica delle dimissioni. Esse sono cresciute passando da 950.000 nell'ultima annualità pre-pandemica (febbraio 2019-gennaio 2020) a quasi 1,1 milioni nell'ultima annualità osservata (febbraio 2021-gennaio 2022). L'incremento è stato più intenso nelle imprese con oltre 15 dipendenti, dove le dimissioni sono cresciute di 100.000 unità; nelle piccole imprese l'incremento si è fermato al di sotto delle 50.000 unità. Il fenomeno, segnalato a livello internazionale, soprattutto statunitense, come "Great Resignation", ha dato luogo a interpretazioni in chiave di riscoperta, a livello di massa, di stili di vita basati su un minor attachment al lavoro (parcellizzato, ripetitivo, vincolato) dopo una fase di riflessione/cambiamento indotta/favorita dalla pandemia. In realtà, senza ricorrere a interpretazioni troppo suggestive, si riconosce, nella dinamica segnalata, un recupero, se non un'accelerazione, della fisiologica mobilità di un mercato del lavoro in corso di adattamento sia a modificazioni strutturali che la pandemia ha accelerato (digitalizzazione, diffusione del lavoro da remoto etc.) sia a dinamiche settoriali molto diversificate, dato che i comparti produttivi hanno attraversato in maniera radicalmente diversa il periodo pandemico, dividendosi tra chi ne ha patito soprattutto gli effetti negativi (alloggio-ristorazione, turismo, divertimento) e chi invece ne ha ricavato una spinta alla crescita (e-commerce, informatizzazione e digitalizzazione). Che l'incremento delle dimissioni non si sia tradotto principalmente in fenomeni radicali di revisione/riduzione dell'offerta di lavoro rispetto agli impieghi standard è suggerito dall'analisi dei tassi di ricollocazione (**Grafico 1.10**).

Grafico 1.10 - Rapporti di lavoro a tempo indeterminato cessati nel mese: tassi di ricollocazione (entro i tre mesi successivi) dei dimessi e dei licenziati (esclusi lavoratori con 60 anni e più)




Fonte: Inps, Osservatorio Precariato

Per ciascun contingente mensile di dimessi e licenziati 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, risultano impiegati con un nuovo rapporto di lavoro.[25] Si osserva che il tasso di ricollocazione dei dimessi, così definito,[26] oscillava tra il 60 e il 70% nel 2019 ed è ritornato su tali valori nel 2021, dopo la contrazione registrata nel 2020 che lo aveva collocato, a seconda dei mesi, tra il 55 e il 60%. Non desta ovviamente stupore che il tasso di ricollocazione dei dimessi sia sempre superiore a quello dei licenziati[27]: rileva peraltro osservare che per questi ultimi il tasso di ricollocazione nei primi nove mesi del 2021 è risultato superiore al 40% in quasi tutti i mesi, tendenzialmente più elevato rispetto a quello del 2019.

[25] *L'elaborazione non considera gli over 60 per i quali il dato su dimissioni e ricollocazione è condizionato dalle strategie di accesso o avvicinamento alla pensione.*

[26] *Da intendersi quindi come una valutazione restrittiva, perché non considera le ricollocazioni nel lavoro autonomo né le ricollocazioni che intervengono dopo un intervallo superiore a tre mesi.*

[27] *Vale la pena ricordare che i licenziati accedono alla NASpI, i dimessi no (salvo i casi di dimissioni con giusta causa o di madri entro il primo anno di vita del figlio).*

Tabella 1.11 - Cessati da rapporti di lavoro a tempo indeterminato per dimissioni. Usciti ed entrati entro 3 mesi dall'evento di dimissione, per settore. Anni 2019-2021 (sono esclusi i lavoratori con oltre 60 anni) (Valori assoluti in migliaia)

| | Dimessi | | | Distribuzione dei ricollocati per settore di destinazione | | Surplus tra arrivati nel settore e usciti dal settore |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Totale | Di cui ricollocati | Tasso di ricollocazione | Totale | Di cui: a tempo indeterminato | |
| 2019 | 810,5 | 511,8 | 63,15% | 511,8 | 291,1 | |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 6,2 | 3,7 | 59,08% | 3,4 | 2,6 | -0,3 |
| Metalmeccanico | 86,0 | 63,0 | 73,32% | 60,0 | 42,1 | -3,0 |
| Tac (tessile abbigliamento calzature) | 37,4 | 21,9 | 58,43% | 21,1 | 16,5 | -0,8 |
| Costruzioni | 70,7 | 48,7 | 68,85% | 46,1 | 24,8 | -2,6 |
| Altre industrie | 69,9 | 44,0 | 62,94% | 44,7 | 27,8 | 0,7 |
| Commercio | 122,3 | 76,0 | 62,15% | 71,8 | 41,5 | -4,2 |
| Alloggio, ristorazione | 102,6 | 56,3 | 54,89% | 52,6 | 18,4 | -3,8 |
| Trasporti e comunicazioni | 71,9 | 55,6 | 77,42% | 57,8 | 29,5 | 2,1 |
| Terziario professionale | 148,4 | 98,0 | 66,02% | 88,9 | 66,9 | -9,1 |
| Altro terziario | 95,0 | 44,6 | 46,94% | 65,5 | 21,1 | 20,9 |
| 2020 | 696,5 | 392,9 | 56,40% | 392,9 | 221,7 | |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 5,6 | 3,0 | 54,38% | 3,0 | 2,3 | -0,1 |
| Metalmeccanico | 71,0 | 48,6 | 68,48% | 44,5 | 30,4 | -4,1 |
| Tac (tessile abbigliamento calzature) | 28,6 | 13,6 | 47,77% | 12,3 | 9,5 | -1,3 |
| Costruzioni | 69,5 | 47,6 | 68,47% | 48,7 | 24,7 | 1,1 |
| Altre industrie | 58,3 | 33,6 | 57,60% | 35,7 | 22,1 | 2,1 |
| Commercio | 97,7 | 55,8 | 57,19% | 53,8 | 31,0 | -2,0 |
| Alloggio, ristorazione | 78,3 | 34,6 | 44,12% | 26,4 | 9,5 | -8,2 |
| Trasporti e comunicazioni | 57,0 | 42,6 | 74,81% | 44,5 | 22,0 | 1,9 |
| Terziario professionale | 129,3 | 74,0 | 57,26% | 69,0 | 51,9 | -5,0 |
| Altro terziario | 101,4 | 39,4 | 38,83% | 55,0 | 18,2 | 15,6 |
| 2021 | 921,5 | 598,8 | 64,98% | 598,8 | 328,9 | |
| Agricoltura, silvicoltura e pesca | 6,5 | 3,8 | 59,20% | 3,4 | 2,6 | -0,4 |
| Metalmeccanico | 103,6 | 77,7 | 75,03% | 73,7 | 49,9 | -4,1 |
| Tac (tessile abbigliamento calzature) | 38,5 | 23,1 | 59,84% | 20,6 | 15,5 | -2,5 |
| Costruzioni | 99,5 | 73,1 | 73,51% | 75,3 | 38,3 | 2,1 |
| Altre industrie | 83,2 | 55,3 | 66,53% | 56,0 | 33,9 | 0,7 |
| Commercio | 132,1 | 85,2 | 64,53% | 79,5 | 44,7 | -5,7 |
| Alloggio, ristorazione | 100,6 | 57,4 | 57,03% | 45,8 | 14,8 | -11,5 |
| Trasporti e comunicazioni | 81,1 | 63,5 | 78,25% | 64,5 | 32,3 | 1,1 |
| Terziario professionale | 163,4 | 107,0 | 65,46% | 96,5 | 72,1 | -10,5 |
| Altro terziario | 113,1 | 52,7 | 46,59% | 83,5 | 24,8 | 30,8 |

*Fonte: INPS, Osservatorio Precariato.*

Possiamo infine osservare i movimenti di ricollocazione dei dimessi (sempre entro tre mesi dalla data dell'evento e con esclusione dei lavoratori con oltre 60 anni) per verificare i saldi tra settori di partenza e settori di arrivo (**Tabella 1.11**). Innanzitutto registriamo che i dimessi da trasporti, costruzioni e metalmeccanico sono quelli con i più elevati tassi di ricollocazione (oltre il 70%). Costruzioni e trasporti sono anche i comparti con - nel 2021 - il più elevato saldo positivo tra ricollocati in entrata e ricollocati in uscita: significa che attraggono i ricollocati provenienti da altri settori in numero maggiore dei movimenti in direzione opposta. Invece i settori con saldi negativi sono quelli dell'alloggio-ristorazione, del terziario professionale e del metalmeccanico. Da notare che una quota attorno al 4-5% dei ricollocati trova spazio nell'ambito del lavoro somministrato.

### 1.3.2 La domanda di lavoro dipendente nel pubblico e nel privato (con esclusione di domestici e operai agricoli): la distribuzione delle giornate retribuite per settore, orario e tipologia contrattuale

Le dichiarazioni mensili Uniemens presentate all'INPS dai datori di lavoro consentono di quantificare il monte complessivo di giornate di lavoro effettivamente retribuite dalle imprese e dalle istituzioni pubbliche: esse possono essere tradotte in anni-uomo[28] e il valore così ottenuto costituisce una buona *proxy* sia delle unità di lavoro standard[29] sia del numero medio giornaliero di posti di lavoro presenti nel sistema.[30]

[28] *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 o malattia).*

[29] *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.*

[30] *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.*

Tabella 1.12 - Domanda di lavoro dipendente (esclusi operai agricoli e lavoratori domestici) per settore e classe dimensionale d'impresa (Giornate di lavoro retribuite standardizzate in anni-uomo. Valori assoluti in migliaia)

| | Totale | | | | di cui: con meno di 15 dipendenti | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021/ 2019 | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021/ 2019 |
| Settore pubblico | | | | | | | | |
| Amm. centrali e locali* | 1.356 | 1.318 | 1.275 | -6,0% | 36 | 36 | 35 | -3% |
| Istruzione | 1.275 | 1.293 | 1.323 | 3,8% | 5 | 2 | 2 | -51% |
| Sanità | 659 | 670 | 696 | 5,7% | 0 | 0 | 0 | -3% |
| **Totale** | **3.289** | **3.281** | **3.295** | **0,2%** | **42** | **39** | **38** | **-9%** |
| Settore privato | | | | | | | | |
| Agricoltura | 87 | 84 | 86 | -1,2% | 40 | 38 | 39 | -4% |
| Estrattive | 38 | 37 | 37 | -2,0% | 7 | 6 | 7 | -5% |
| Alimentari | 361 | 336 | 354 | -1,9% | 140 | 120 | 127 | -10% |
| Tessile-abb.-calz. | 390 | 316 | 343 | -12,0% | 125 | 94 | 105 | -16% |
| Legno-mobilio | 172 | 150 | 169 | -1,3% | 69 | 58 | 66 | -5% |
| Carta, chimica, altre industrie | 787 | 726 | 772 | -2,0% | 162 | 135 | 148 | -9% |
| Metalmeccanico | 1.691 | 1.565 | 1.692 | 0,1% | 353 | 314 | 345 | -2% |
| Utilities | 210 | 211 | 222 | 5,8% | 25 | 24 | 29 | 16% |
| Costruzioni | 684 | 631 | 778 | 13,7% | 423 | 376 | 467 | 11% |
| Commercio | 1.986 | 1.782 | 1.936 | -2,5% | 901 | 772 | 852 | -5% |
| Trasporti e comunicazioni | 932 | 867 | 926 | -0,7% | 171 | 151 | 164 | -4% |
| Alloggio e ristorazione | 1.036 | 647 | 754 | -27,2% | 595 | 391 | 447 | -25% |
| Terziario professionale | 1.846 | 1.704 | 1.837 | -0,5% | 595 | 525 | 573 | -4% |
| Credito assicurazioni | 486 | 474 | 475 | -2,1% | 56 | 52 | 55 | -3% |
| Ricerca e selezione del personale | 339 | 321 | 396 | 16,9% | 2 | 1 | 1 | -7% |
| Scuola,sanità | 1.053 | 995 | 1.108 | 5,2% | 229 | 195 | 227 | -1% |
| Altri servizi | 541 | 444 | 479 | -11,4% | 302 | 247 | 267 | -12% |
| **Totale** | **12.640** | **11.289** | **12.366** | **-2,2%** | **4.196** | **3.498** | **3.919** | **-7%** |
| **Totale complessivo** | **15.929** | **14.569** | **15.660** | **-1,7%** | **4.238** | **3.537** | **3.957** | **-7%** |

** Incluse Forze armate.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Su questa base si possono condurre accurate analisi delle variazioni della domanda di lavoro dipendente - quantomeno nella sua componente regolare[31] - espressa dalle aziende private e dalle amministrazioni pubbliche. Si possono quindi individuare le tendenze espansive o recessive distintamente per settori economici e classi dimensionali con riferimento soprattutto a due dimensioni cruciali del rapporto di lavoro: il regime orario e la tipologia contrattuale.
La domanda di lavoro nel 2021 ha fortemente recuperato rispetto al 2020 (+7,5%) ma è rimasta ancora al di sotto del livello del 2019: -1,7%, corrispondendo a circa 270.000 anni-uomo in meno (**Tabella 1.12**). Questi andamenti sono interamente dovuti al settore privato mentre nel comparto pubblico il livello della domanda è rimasto costante, grazie al fatto che la crescita nei comparti istruzione e sanità ha bilanciato l'andamento opposto delle amministrazioni centrali e locali.
I segnali di recupero nel 2021 risultano generalizzati a tutti i settori, con le variazioni più intense nelle costruzioni (+23%) e nella ricerca-selezione del personale[32] (+24%). In pochi comparti il livello della domanda ha superato quello del 2019: oltre alle costruzioni e al caso *sui generis* della selezione del personale, ciò è stato raggiunto da *utilities*, metalmeccanico, istruzione e sanità. Gli ambiti nei quali la caduta della domanda appare ancora assai pronunciata sono alberghi-ristorazione (-27% sul 2019), tessile-abbigliamento-calzature (-12%), altri servizi quali intrattenimento etc. (-11%). Se consideriamo solo le piccole imprese, fino a 15 dipendenti, si riscontra che - nonostante l'ottima dinamica di crescita evidenziata nel 2021 (+12%) - la distanza dal 2019 è tuttora nettamente più pronunciata (-7%) e superiore a quella media complessiva. Ciò suggerisce che la domanda effettiva di lavoro espressa dalle imprese maggiori è stata meno pesantemente condizionata dall'altalena generata dalla pandemia.
La distribuzione della domanda per tipologia contrattuale e regimi di orario (**Tabella 1.13**) segnala che nel 2021 l'apporto del lavoro a tempo indeterminato è inferiore del 2,1% al livello 2019, quello del lavoro stagionale è sotto dell'11,2% mentre quello del lavoro a termine è modestamente superiore: +1,5%.
Nel confronto con il 2020 la domanda a tempo indeterminato cresciuta (+5,3%) è frutto essenzialmente del rientro degli organici dalla CIG, con il recupero seppur incompleto della contrazione 2020 quantificabile in un milione di unità di anni-uomo.
Considerando la quota di domanda che ha interessato rapporti a part time si evidenzia - nonostante il rimbalzo nel 2021 particolarmente favorevole (+9,5%) - un livello ancora nettamente distante da quello del 2019 (-7,4%). Questa maggior variabilità dei rapporti a part time sottintende come all'orario di lavoro più corto sia associata, di fatto, anche una maggior flessibilità funzionale.

[31] *Riferita alla copertura contrattuale: ciò non significa che non possano sussistere altri aspetti di irregolarità (es. numero delle ore lavorate etc.).*
[32] *E' il settore in cui sono classificate le Agenzie di somministrazione. Perciò non si può dar conto (sulla base di questa fonte) del settore in cui le missioni di somministrazione vengono effettivamente svolte (spesso, come sappiamo, nel comparto manifatturiero). Pertanto i dati settoriali qui esposti, essendo al netto dell'apporto dei lavoratori somministrati, rappresentano la domanda settoriale di lavoro soddisfatta con gli organici aziendali.*

Tabella 1.13 - Domanda di lavoro dipendente (esclusi operai agricoli e lavoratori domestici) per tipologia contrattuale e orario di lavoro (Giornate di lavoro retribuite standardizzate in anni-uomo. Valori assoluti in migliaia)

| | Totale | | | | di cui: a part time | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021 /2019 | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021 /2019 |
| A. Rapporti lavoro a tempo indeterminato | | | | | | | | |
| Tempo indeterminato | 13.005 | 12.101 | 12.732 | -2,1% | 2.930 | 2.539 | 2.714 | -7,4% |
| Apprendista | 511 | 448 | 485 | -5,2% | 154 | 125 | 134 | -13,1% |
| Intermittente | 22 | 15 | 16 | -27,2% | | | | |
| Somministrato | 70 | 94 | 100 | 42,2% | 10 | 13 | 13 | 25,8% |
| **Totale** | **13.608** | **12.658** | **13.332** | **-2,0%** | **3.094** | **2.677** | **2.861** | **-7,5%** |
| B. Rapporti di lavoro a termine | | | | | | | | |
| Tempo determinato | 1.792 | 1.517 | 1.805 | 0,7% | 652 | 492 | 586 | -10,1% |
| Intermittente | 73 | 48 | 63 | -13,9% | | | | |
| Somministrato | 246 | 207 | 273 | 11,3% | 62 | 58 | 74 | 18,7% |
| **Totale** | **2.110** | **1.772** | **2.141** | **1,5%** | **714** | **551** | **660** | **-7,6%** |
| C. Rapporto di lavoro stagionali | | | | | | | | |
| Tempo determinato | 186 | 123 | 165 | -11,3% | 65 | 48 | 66 | 1,1% |
| Apprendista | 13 | 7 | 11 | -15,7% | 5 | 3 | 4 | -12,3% |
| Intermittente | 7 | 5 | 7 | -1,3% | | | | |
| Somministrato | 5 | 4 | 5 | -11,3% | 1 | 1 | 1 | -19,7% |
| **Totale** | **211** | **139** | **187** | **-11,2%** | **72** | **53** | **71** | **-0,3%** |
| **Totale complessivo** | **15.929** | **14.569** | **15.660** | **-1,7%** | **3.880** | **3.280** | **3.592** | **-7,4%** |

*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

### 1.3.3 I dipendenti delle aziende extra-agricole e delle istituzioni pubbliche: caratteristiche anagrafiche, transizioni

Consideriamo ora il lato dell'offerta descrivendo i dipendenti[33] mobilitati dalla domanda di lavoro e quindi, innanzitutto, le loro caratteristiche anagrafiche.[34]

**Tabella 1.14 - Dipendenti e giornate lavorate pro.capite, per caratteristiche anagrafiche. 2019 - 2021**

| | Dipendenti | | | | | Giornate pro capite | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | valori assoluti (000) | | | var. % | | valori medi | | | var. % | |
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2021/ 2020 | 2021/ 2019 | 2019 | 2020 | 2021 | 2021/ 2020 | 2021/ 2019 |
| A. Per genere | | | | | | | | | | |
| Maschi | 10.509 | 10.298 | 10.607 | 3,0% | 0,9% | 255 | 239 | 249 | 4,4% | -2,4% |
| Femmine | 8.571 | 8.407 | 8.661 | 3,0% | 1,1% | 250 | 231 | 241 | 4,2% | -3,6% |
| B. Per Paese di nascita | | | | | | | | | | |
| Ue a 15 e Paesi altamente sviluppati* | 16.907 | 16.622 | 17.045 | 2,5% | 0,8% | 257 | 241 | 250 | 4,0% | -2,9% |
| Altri Ue | 490 | 456 | 471 | 3,2% | -4,0% | 214 | 197 | 211 | 7,5% | -1,2% |
| Extra Ue | 1.683 | 1.627 | 1.753 | 7,7% | 4,1% | 217 | 192 | 208 | 8,5% | -3,8% |
| C. Per classe di età | | | | | | | | | | |
| Fino a 24 | 1.563 | 1.398 | 1.586 | 13,4% | 1,5% | 159 | 145 | 151 | 3,8% | -4,9% |
| Da 25 a 34 | 3.753 | 3.654 | 3.803 | 4,1% | 1,3% | 233 | 212 | 227 | 7,1% | -2,9% |
| Da 35 a 49 | 7.297 | 7.095 | 7.087 | -0,1% | -2,9% | 265 | 245 | 257 | 4,8% | -2,9% |
| Da 50 a 64 | 6.100 | 6.176 | 6.391 | 3,5% | 4,8% | 275 | 259 | 268 | 3,4% | -2,6% |
| 65 e oltre | 367 | 382 | 402 | 5,3% | 9,4% | 230 | 212 | 220 | 4,0% | -4,4% |
| **Totale** | **19.080** | **18.705** | **19.268** | **3,0%** | **1,0%** | **253** | **235** | **245** | **4,3%** | **-2,9%** |

** 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.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

[33] *Sono considerati tutti coloro che sono stati impiegati, nel corso di un anno, per almeno una giornata di lavoro dipendente.*
[34] *Mentre ai numeri analizzati nei paragrafi precedenti - sulle posizioni di lavoro come sulle giornate retribuite - non si può dare un nome (non è possibile identificare precisamente e univocamente chi sta dietro un anno-uomo di giornate retribuite o un tot di posizioni di lavoro), per quelli considerati in questo paragrafo è sempre possibile identificare il concreto collettivo di dipendenti cui si riferiscono.*

Nel 2021 i dipendenti - tali per almeno un giorno effettivamente retribuito - sono stati 19,268 milioni.[35] Essi sono aumentati non solo rispetto al 2020 (+3%) ma anche rispetto al 2019 (+1%); però, in coerenza con quanto già evidenziato in sede di analisi della domanda di lavoro, il numero medio di giornate retribuite risulta ancora sensibilmente inferiore a quello pre-pandemia: -2,9% (245 nel 2021 contro 253 nel 2019; erano crollate a 235 nel 2020) (**Tabella 1.14**).

La variazione rispetto al 2019 del numero di dipendenti non differenzia significativamente maschi e femmine (rispettivamente +0,9% e +1,1%) mentre invece è di rilievo se dopo consideriamo:

a. la provenienza: per i nati in Paesi extraeuropei l'incremento è del 4,1%, contro lo 0,8% dei nati in Italia e nei Paesi Ue a 15;
b. e l'età: si registra - oltre che la crescita attesa e prevedibile dei senior (+4,8% per la classe 50-64 anni, +9,4% per quella over 64) - l'incremento dei giovanissimi (fino a 24 anni: +1,5%, ottenuto a seguito di un fortissimo rimbalzo nel 2021) e dei giovani (fino a 34 anni: +1,3%).

Quanto alla variazione negativa, rispetto al 2019, delle giornate retribuite pro capite, essa risulta interessare tutte le componenti anagrafiche con una maggior accentuazione proprio per quelle più dinamiche (giovanissimi, senior, non comunitari) che, in quanto più mobili, sono più interessate da discontinuità lavorative.

[35] *La differenza rispetto al valore evidenziato in Tabella 1.4 (dove la somma tra dipendenti privati e pubblici dà un valore pari a 19,022 milioni) è dovuta al fatto che in questo paragrafo si considerano, per ogni anno, tutti i dipendenti, non solo quelli per i quali la posizione di dipendente è stata quella principale.*

**Tabella 1.15 - Dipendenti per sesso,macrosettore, continuità di impiego, regime orario, tipologia contrattuale. 2019 - 2021 (Valori assoluti in migliaia)**

| | | | Totale | | | | di cui: donne | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | 2019 | 2020 | 2021 | var. % (2021 su 2019) | 2019 | 2021 | var. % (2021 su 2019) |
| FULL YEAR | | | | | | | | | |
| Full time | Privato | Tempo ind. | 5.700 | 3.320 | 5.168 | -9,3% | 1.670 | 1.480 | -11,4% |
| | | Tempo det. | 131 | 63 | 130 | -0,5% | 39 | 40 | 2,4% |
| | | Apprendista | 181 | 80 | 143 | -21,0% | 62 | 43 | -29,7% |
| | | Somm. | 73 | 83 | 95 | 30,6% | 20 | 28 | 36,5% |
| | Pubblico | Tempo ind. | 2.555 | 2.538 | 2.383 | -6,7% | 1.443 | 1.380 | -4,4% |
| | | Tempo det. | 53 | 61 | 88 | 65,0% | 27 | 49 | 80,8% |
| | **Totale** | | **8.693** | **6.145** | **8.008** | **-7,9%** | **3.260** | **3.019** | **-7,4%** |
| Part time | Privato | Tempo ind. | 1.843 | 853 | 1.411 | -23,4% | 1.311 | 1.012 | -22,8% |
| | | Tempo det. | 103 | 46 | 93 | -10,2% | 62 | 54 | -13,5% |
| | | Apprendista | 70 | 20 | 41 | -41,2% | 41 | 22 | -45,7% |
| | | Somm. | 16 | 16 | 20 | 28,7% | 9 | 12 | 29,6% |
| | Pubblico | Tempo ind. | 204 | 201 | 194 | -5,0% | 173 | 161 | -6,6% |
| | | Tempo det. | 14 | 11 | 8 | -38,8% | 9 | 6 | -35,5% |
| | **Totale** | | **2.250** | **1.148** | **1.767** | **-21,4%** | **1.604** | **1.267** | **-21,0%** |
| Totale full year | | | 10.943 | 7.292 | 9.775 | -10,7% | 4.865 | 4.286 | -11,9% |
| PART YEAR | | | | | | | | | |
| Full time | Privato | Tempo ind. | 2.063 | 4.489 | 2.775 | 34,5% | 591 | 846 | 43,3% |
| | | Tempo det. | 956 | 884 | 1.029 | 7,6% | 276 | 311 | 12,6% |
| | | Stag. | 234 | 209 | 250 | 6,8% | 107 | 112 | 4,6% |
| | | Apprendista | 217 | 307 | 252 | 16,1% | 71 | 85 | 18,4% |
| | | Somm. | 258 | 239 | 284 | 10,1% | 83 | 95 | 14,8% |
| | | Intermitt. | 342 | 302 | 312 | -8,9% | 181 | 163 | -10,2% |
| | Pubblico | Tempo ind. | 281 | 275 | 420 | 49,2% | 131 | 205 | 57,1% |
| | | Tempo det. | 293 | 410 | 327 | 11,6% | 207 | 242 | 16,9% |
| | **Totale** | | **4.645** | **7.115** | **5.647** | **21,6%** | **1.648** | **2.060** | **25,0%** |
| Part time | Privato | Tempo ind. | 1.515 | 2.423 | 1.848 | 22,0% | 954 | 1.200 | 25,8% |
| | | Tempo det. | 1.250 | 1.150 | 1.219 | -2,5% | 692 | 673 | -2,7% |
| | | Stag. | 213 | 213 | 245 | 14,9% | 120 | 135 | 12,3% |
| | | Apprendista | 185 | 211 | 191 | 3,3% | 101 | 106 | 4,7% |
| | | Somm. | 207 | 204 | 231 | 11,8% | 112 | 126 | 12,5% |
| | | Intermitt. | 79 | 50 | 60 | -23,3% | 45 | 34 | -23,8% |
| | Pubblico | Tempo ind. | 30 | 33 | 38 | 26,2% | 23 | 29 | 26,4% |
| | | Tempo det. | 14 | 14 | 14 | 0,0% | 10 | 11 | 4,6% |
| | **Totale** | | **3.492** | **4.298** | **3.846** | **10,1%** | **2.058** | **2.315** | **12,5%** |
| Totale part year | | | 8.137 | 11.413 | 9.493 | 16,7% | 3.706 | 4.375 | 18,0% |
| **Totale** | | | **19.080** | **18.705** | **19.268** | **1,0%** | **8.571** | **8.661** | **1,1%** |

L'analisi dettagliata per continuità di impiego, orario e tipologia contrattuale (**Tabella 1.15**) consente di evidenziare il "ritorno alla normalità", la cui espressione principale è il consistente recupero nel settore privato di dipendenti che, di nuovo, hanno potuto lavorare "full year", senza sospensioni. Tale componente era infatti fortemente diminuita nel 2020 a causa della diffusione della CIG, quando l'effettività dell'impiego era venuta meno nonostante fosse rimasta inalterata (anzi rafforzata dal divieto di licenziamenti economici) la titolarità del posto di lavoro. In particolare i dipendenti privati "full year-full time-tempo indeterminato", dopo essere scesi da 5,7 milioni nel 2019 a 3,3 milioni nel 2020, nel 2021 sono risaliti a 5,2 milioni; lo stesso si registra per i "full year-part-time-tempo indeterminato" (sempre nel settore privato) che da 1,8 milioni nel 2019 sono calati nel 2020 a 0,8 milioni e risaliti poi a 1,4 milioni nel 2021. Nel complesso i dipendenti che hanno lavorato tutto l'anno - in grandissima parte a tempo indeterminato – nel 2021 sono stati 9,8 milioni (10,9 milioni nel 2019, 7,3 milioni nel 2020).

Andamenti complementari si registrano per i dipendenti "part year", rimasti superiori al livello 2019 (9,5 milioni contro 8,1 milioni) e, ovviamente, in contrazione rispetto al 2020 (11,4 milioni). I dipendenti impiegati nelle varie tipologie di lavoro a termine nel 2020 erano diminuiti a seguito della riduzione delle assunzioni; nel 2021 essi sono tornati a crescere, superando nel settore privato sia i dati del 2020 che del 2019: ciò vale specificamente per i somministrati, gli stagionali, i tempi determinati. Nessun recupero invece si registra per gli intermittenti mentre gli apprendisti, dopo la crescita segnalata nel 2020, sono in una fase di stabilità.
Per le donne si registrano le medesime tendenze: è però meno marcato il recupero della componente *full year* (ancora -11,9% rispetto al 2019); quanto al part time esso rimane rilevantissimo - interessa nel 2021 il 41% delle dipendenti - anche se pesa leggermente meno che nel 2019 (43%).

All'interno dei dipendenti *part year* si segnala (**Tabella 1.16**), rispetto al 2019, uno slittamento verso le durate più lunghe (oltre sei mesi) e un incremento del numero medio di giornate retribuite: 177 nel 2021 contro 174 nel 2019. Esso è significativamente più basso per intermittenti e stagionali (rispettivamente 70 e 96 giornate), tipologie contrattuali per le quali prevalgono le durate più corte.

Tabella 1.16 - Dipendenti part year per classe di giornate retributive e tipologia contrattuale. Anni 2019 - 2021

| | 2019 | | | | 2021 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fino a 26 | Da 27 a 180 | Da 181 a 305 | Totale | Fino a 26 | Da 27 a 180 | Da 181 a 305 | Totale |
| A. Dipendenti (valori assoluti in 000) | | | | | | | | |
| Apprendistato | 26 | 180 | 197 | 402 | 32 | 198 | 213 | 443 |
| Intermittente | 146 | 224 | 50 | 421 | 129 | 214 | 29 | 372 |
| Somministrato | 82 | 214 | 169 | 464 | 81 | 245 | 189 | 515 |
| di cui: a tempo ind. | 1 | 5 | 29 | 34 | 1 | 9 | 32 | 42 |
| Stagionale | 56 | 292 | 99 | 447 | 76 | 369 | 50 | 495 |
| Tempo determinato | 390 | 1.226 | 898 | 2.513 | 371 | 1.325 | 894 | 2.589 |
| Tempo indeterminato | 145 | 912 | 2.831 | 3.889 | 232 | 1.141 | 3.707 | 5.080 |
| **Totale** | **844** | **3.048** | **4.244** | **8.137** | **920** | **3.490** | **5.082** | **9.493** |
| distr. % | 10,4% | 37,5% | 52,2% | 100,0% | 9,7% | 36,8% | 53,5% | 100,0% |
| B. Numero medio di giornate retribuite | | | | | | | | |
| Apprendistato | 16 | 101 | 254 | 171 | 15 | 102 | 254 | 169 |
| Intermittente | 11 | 85 | 229 | 77 | 11 | 83 | 228 | 70 |
| Somministrato | 11 | 98 | 252 | 139 | 11 | 97 | 251 | 140 |
| di cui: a tempo ind. | 17 | 116 | 276 | 249 | 16 | 112 | 271 | 231 |
| Stagionale | 12 | 103 | 221 | 117 | 11 | 96 | 221 | 96 |
| Tempo determinato | 12 | 98 | 245 | 137 | 13 | 98 | 245 | 136 |
| Tempo indeterminato | 15 | 110 | 264 | 219 | 13 | 112 | 264 | 218 |
| **Totale** | **12** | **101** | **258** | **174** | **13** | **101** | **259** | **177** |

*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Il percorso di "ritorno alla normalità" è sintetizzato con gli indicatori generali di *worker turnover* (WT, misura dell'incidenza dei lavoratori movimentati sul totale dei lavoratori[36]) (**Tabella 1.17**). Rispetto ad una fisiologica incidenza dei *movers* attorno al 35% - come calcolato sia per il 2018 che per il 2019 - nel 2020 si era avuta una riduzione netta e importante - 31%, ancor più accentuata per la componente strutturalmente mobile degli stranieri - ampiamente ma non integralmente recuperata nel 2021.

Tabella 1.17 - Tassi di worker turnover (wt) per genere e paese di nascita. Anni 2018 - 2021

| | Per genere | | Per Paese di nascita | | | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Femmine | Maschi | Ue a 15 e Paesi a sviluppo avanzato | Altri Ue | Extra Ue | |
| 2018 | 35,0% | 35,4% | 32,8% | 55,3% | 54,7% | 35,2% |
| 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 | 35,1% | 34,2% | 32,5% | 48,9% | 51,1% | 34,6% |

*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

L'analisi della mobilità viene completata osservando gli spostamenti dei dipendenti tra il 2019 e il 2021 per tipologia contrattuale (**Tabella 1.18**): considerare un lasso di tempo biennale consente di internalizzare (in parte) gli effetti della pandemia, misurando la distanza dalla situazione precedente.

[36] *Corrisponde all'incidenza dei dipendenti discontinui nel corso di un anno. La variazione del numero di lavoratori interessati da rapporti di lavoro discontinui riflette cambiamenti sia demografici (numerosità degli ingressi e delle uscite dal sistema occupazionale) che economici (struttura della domanda di lavoro per durata) e culturali (propensione dell'offerta alla mobilità e alla selezione dei posti di lavoro da ricercare/accettare).*

**Tabella 1.18 - Dipendenti nel 2019 e nel 2021 entrati, usciti, transizioni tradiverse tipologie contrattuali (Valori assoluti (in migliaia))**

| | | Condizione contrattuale nel 2021 | | | | USCITI | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Settore privato | | Settore pubblico | | | | | |
| | | Tempo indet. | Tempo det. e altri contratti | Tempo indet. | Tempo det. | Totale privato e pubblico | Totale (presenti nel 2019, non nel 2021) | Di cui: Presenti con altre tipologie assicurative | Totale Dip.2019 |
| Condizione Contrattuale nel 2019 (val. ass. in migliaia) | Settore privato | | | | | | | | |
| | Tempo indeterminato | 9.420 | 589 | 60 | 38 | 10.108 | 1.014 | 192 | 11.121 |
| | Tempo det. e altri contr. | 1.147 | 2.142 | 49 | 84 | 3.422 | 1.092 | 253 | 4.514 |
| | Totale | 10.567 | 2.732 | 109 | 122 | 13.530 | 2.105 | 445 | 15.635 |
| | Settore pubblico | | | | | | | | |
| | Tempo indeterminato | 15 | 7 | 2.746 | 11 | 2.779 | 291 | 5 | 3.070 |
| | Tempo determinato | 4 | 75 | 112 | 160 | 351 | 24 | 4 | 375 |
| | **Totale** | **19** | **81** | **2.859** | **171** | **3.130** | **315** | **9** | **3.445** |
| | Totale persistenti | 10.586 | 2.813 | 2.968 | 293 | 16.660 | 2.420 | 455 | 19.080 |
| B. Nuovi entrati | | 615 | 1.781 | 66 | 145 | | | | 2.608 |
| **C. Totale dip. 2021** | | **11.201** | **4.594** | **3.035** | **438** | | | | **19.268** |
| Distribuzione % | | | | | | | | | |
| Condizione Contrattuale nel 2019 (val. ass. in migliaia) | Settore privato | | | | | | | | |
| | Tempo indeterminato | 84,7% | 5,3% | 0,5% | 0,3% | 90,9% | 9,1% | 1,7% | 100,0% |
| | Tempo det. e altri contr. | 25,4% | 47,5% | 1,1% | 1,9% | 75,8% | 24,2% | 5,6% | 100,0% |
| | **Totale** | **67,6%** | **17,5%** | **0,7%** | **0,8%** | **86,5%** | **13,5%** | **2,8%** | **100,0%** |
| | Settore pubblico | | | | | | | | |
| | Tempo indeterminato | 0,5% | 0,2% | 89,5% | 0,4% | 90,5% | 9,5% | 0,2% | 100,0% |
| | Tempo determinato | 1,1% | 20,0% | 30,0% | 42,6% | 93,7% | 6,3% | 1,2% | 100,0% |
| | **Totale** | **0,6%** | **2,4%** | **83,0%** | **5,0%** | **90,9%** | **9,1%** | **0,3%** | **100,0%** |
| | **Totale persistenti** | **55,5%** | **14,7%** | **15,6%** | **1,5%** | **87,3%** | **12,7%** | **2,4%** | **100,0%** |
| B. Nuovi entrati | | 23,6% | 68,3% | 2,5% | 5,6% | | | | 100,0% |
| **C. Totale dip. 2021** | | **58,1%** | **23,8%** | **15,7%** | **2,3%** | | | | **100,0%** |

** In caso di compresenza nel medesimo anno in diversi settori e/o contratti, l'attribuzione del lavoratore si basa sulle caratteristiche del rapporto di lavoro con la retribuzione più alta osservato nell'ultimo mese dell'anno in cui il lavoratore risulta retribuito*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

I dipendenti persistenti, vale a dire coloro che risultano tali (anche se con orari o contratti diversi) sia nel 2019 che nel 2021 sono 16,7 milioni. Di essi l'87% (14,468 milioni) non ha modificato né macrosettore (pubblico o privato) né tipologia contrattuale (si trovano quindi nella diagonale della Tabella). Il passaggio da impieghi a termine a impieghi almeno potenzialmente stabili ha interessato il 25% di quanti nel 2019 lavoravano con contratti a termine nel settore privato. Quasi altrettanto rilevante è la consistenza dei dipendenti a termine che nel 2021 risultano "usciti" (verso l'inattività, la disoccupazione, il lavoro indipendente o altro). In sostanza per i dipendenti a termine, nell'arco del biennio considerato, si identifica questa ripartizione in tre sbocchi principali:

a. la metà rimane nel medesimo ambito contrattuale, vale a dire si conferma in rapporti di lavoro a termine;
b. un quarto accede a rapporti a tempo indeterminato;
c. un quarto esce dall'ambito del lavoro dipendente (in genere per un periodo transitorio).

Per i movimenti di entrata/uscita dal lavoro dipendente si riscontrano queste composizioni:

a. gli entrati per il 92% affluiscono nel settore privato e prevalgono nettamente i rapporti a termine (quasi il 75% considerando anche l'ambito pubblico);
b. tra gli usciti il peso del settore privato è pari a circa l'87%; prevalgono i tempi indeterminati (circa il 54%). Meno del 20% degli usciti dal lavoro dipendente risulta occupato in altre forme (autonomi, collaboratori etc.).[37]

La pandemia ha generato vincoli/opportunità di occupazione differenziate per settori: in **Tabella 1.19** si dà conto degli spostamenti intervenuti tra il 2019 e il 2021 (ampliando quindi l'analisi già svolta con riferimento ai dimessi).
La quota di lavoratori rimasti nell'ambito del lavoro dipendente (87%) è più alta per coloro che nel 2019 erano dipendenti pubblici (90-91%) rispetto ai dipendenti privati: si tratta di una nota costante. Il livello più basso di *stayers* è quello dei dipendenti dell'alloggio-ristorazione (77%). Se consideriamo quanti sono rimasti non genericamente tra i dipendenti ma all'interno del medesimo settore di origine (quello del 2019) il livello più basso (59%) è di nuovo quello del comparto alloggio-ristorazione,[38] per il quale consistente è pure la quota di usciti dal lavoro dipendente (23%), come pure quella dei transitati ad altri settori del terziario (14%) mentre di dimensioni più ridotte è il gruppo transitato nell'industria (4%).

[37] *In queste elaborazioni statistiche gli apprendisti sono inclusi tra i dipendenti con contratti diversi dal tempo indeterminato.*

[38] *La perdita di dipendenti per il settore alloggio-ristorazione (-9,1% essendo passato da 1,778 dipendenti nel 2019 a 1,617 milioni nel 2021) è interamente dovuta al prevalere della mobilità verso altri settori sul movimento inverso di attrazione, mentre non ha rilevanza il saldo tra entrati/usciti dal perimetro del lavoro dipendente. Non risulta quindi aver contato tanto la difficoltà a reclutare quanto la difficoltà a trattenere.*

Di interesse è verificare l'origine-destinazione dei lavoratori somministrati - che rappresentano, come già indicato, la gran parte dei dipendenti del settore "ricerca e selezione del personale" -: di quanti risultavano tali nel 2019, il 35% si conferma ancora nella medesima posizione nel 2021 (e quindi nella medesima tipologia contrattuale) mentre il 19% risulta uscito dal lavoro dipendente, il 20% è impiegato in comparti industriali e il 26% ha trovato sbocco nel terziario (soprattutto terziario professionale, commercio, trasporti).

Tabella 1.19 - Dipendenti nel 2019 e nel 2021. Entrati, usciti, transizioni tra settori (Valori assoluti (in migliaia)

| | | Settore privato | | | | | | | | | | Settore pubblico | | | Totale privato e pubblico | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | Metalme | Altre indus. | Costruzioni | Commerc. | Alloggio e ristorazio. | Trasporti e comunicazi. | Terziario professionale | Ricerca e selezione del personale | Scuola,sanità | Altri servizi | Amminstr. Centrale | Istruzione | Sanità | | | |
| Settore disoccupazione nel 2019 (val. ass. in migliaia) | Settore privato | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Metalmeccanico | 1.583 | 26 | 29 | 18 | 4 | 9 | 24 | 25 | 3 | 3 | 2 | 2 | 1 | 1.727 | 148 | 1.875 |
| | Altre industrie | 28 | 1.841 | 17 | 35 | 22 | 14 | 29 | 28 | 7 | 5 | 6 | 4 | 1 | 2.036 | 237 | 2.274 |
| | Costruzioni | 22 | 13 | 718 | 9 | 4 | 8 | 15 | 11 | 2 | 3 | 2 | 1 | 0 | 808 | 146 | 954 |
| | Commercio | 23 | 37 | 16 | 1.847 | 31 | 22 | 50 | 32 | 16 | 11 | 4 | 8 | 2 | 2.100 | 291 | 2.391 |
| | Alloggio e ristorazione | 15 | 34 | 20 | 60 | 1.050 | 21 | 57 | 45 | 26 | 22 | 5 | 10 | 3 | 1.367 | 412 | 1.778 |
| | Trasporti e comunicazioni | 8 | 13 | 12 | 17 | 7 | 880 | 33 | 18 | 4 | 4 | 2 | 3 | 1 | 1.002 | 139 | 1.141 |
| | Terziario professionale | 28 | 35 | 23 | 43 | 35 | 43 | 2.100 | 40 | 29 | 25 | 8 | 23 | 5 | 2.437 | 369 | 2.805 |
| | Ricerca e sel. personale | 48 | 49 | 16 | 32 | 19 | 22 | 44 | 200 | 13 | 7 | 4 | 3 | 7 | 466 | 108 | 574 |
| | Scuola, sanità | 2 | 3 | 2 | 5 | 7 | 3 | 17 | 8 | 791 | 11 | 11 | 66 | 36 | 963 | 113 | 1.076 |
| | Altri servizi | 7 | 9 | 7 | 15 | 20 | 10 | 30 | 12 | 16 | 487 | 4 | 5 | 2 | 624 | 142 | 767 |
| | Settore pubblico | | | | | | | | | | | | | | | | |
| | Amminstr. Centrale | 0 | 6 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 4 | 2 | 1.222 | 5 | 8 | 1.254 | 134 | 1.388 |
| | Istruzione | 0 | 0 | 0 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 | 71 | 1 | 3 | 1.176 | 1 | 1.255 | 123 | 1.378 |
| | Sanita | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 5 | 0 | 2 | 1 | 611 | 620 | 58 | 678 |
| | **Totale persistente** | **1.764** | **2.066** | **859** | **2.084** | **1.201** | **1.034** | **2.129** | **422** | **986** | **581** | **1.276** | **1.307** | **678** | **16.660** | **2.420** | **19.080** |
| B. Nuovi entrati | | 132 | 187 | 234 | 310 | 416 | 124 | 417 | 231 | 206 | 140 | 53 | 113 | 46 | | | 2.608 |
| **C. Totale dip. 2021** | | **1.897** | **2.252** | **1.094** | **2.394** | **1.617** | **1.158** | **2.129** | **652** | **1.192** | **721** | **1.329** | **1.420** | **724** | | | **19.268** |

** In caso di compresenza nel medesimo anno in diversi settori e/o contratti, l'attribuzione del lavoratore si basa sulle caratteristiche del rapporto di lavoro con la retribuzionepiù alta osservato nell'ultimo mese dell'anno in cui il lavoratore risulta retribuito.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

## 1.3.4 Le retribuzioni

Le dinamiche analizzate, di crescita del numero di dipendenti da un lato e di recupero del tempo medio lavorato (e senza ulteriori incrementi del part time), si riflettono nelle variazioni delle retribuzioni (**Tabella 1.20**).[39]

**Tabella 1.20 - Retribuzioni medie annue e mediana, per sesso, macrosettore, continuità di impiego, regime orario, gruppo contrattuale.2019 -2021**

| | | | Totale (m+f) | | | | Donne | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Retribuzione media annua | | | Mediana | Retribuzione media annua | | | Mediana |
| | | | 2019 | 2021 | var. % (2021 su 2019) | 2021 | 2019 | 2021 | var. % (2021 su 2019) | 2021 |
| FULL YEAR | | | | | | | | | | |
| Full time | Privato | Tempo ind. | 37.090 | 38.690 | 4,3% | 31.260 | 33.350 | 35.480 | 6,4% | 29.690 |
| | | Tempo det. | 28.770 | 29.160 | 1,4% | 24.490 | 25.840 | 26.750 | 3,5% | 24.100 |
| | | Apprendista | 20.990 | 22.010 | 4,9% | 21.420 | 20.340 | 21.880 | 7,6% | 21.290 |
| | | Somm. | 25.320 | 25.610 | 1,1% | 24.590 | 24.660 | 24.820 | 0,6% | 23.870 |
| | Pubblico | Tempo ind. | 37.900 | 38.650 | 2,0% | 33.250 | 34.270 | 34.920 | 1,9% | 31.170 |
| | | Tempo det. | 33.780 | 31.220 | -7,6% | 26.210 | 32.350 | 30.270 | -6,4% | 26.350 |
| | **Totale** | | **36.750** | **37.990** | **3,4%** | **31.400** | **33.360** | **34.730** | **4,1%** | **30.140** |
| Part time | Privato | Tempo ind. | 16.490 | 17.340 | 5,2% | 15.940 | 16.530 | 17.410 | 5,3% | 16.070 |
| | | Tempo det. | 14.900 | 14.870 | -0,2% | 14.270 | 14.470 | 14.330 | -1,0% | 13.960 |
| | | Apprendista | 13.160 | 14.020 | 6,5% | 13.620 | 12.950 | 13.890 | 7,3% | 13.590 |
| | | Somm. | 17.070 | 17.120 | 0,3% | 16.760 | 15.990 | 15.980 | -0,1% | 15.710 |
| | Pubblico | Tempo ind. | 21.960 | 22.150 | 0,9% | 21.080 | 22.060 | 22.300 | 1,1% | 21.470 |
| | | Tempo det. | 17.860 | 20.720 | 16,0% | 17.480 | 17.380 | 19.630 | 12,9% | 17.230 |
| | **Totale** | | **16.830** | **17.680** | **5,1%** | **16.310** | **16.960** | **17.830** | **5,1%** | **16.550** |
| **Totale full year** | | | **32.650** | **34.310** | **5,1%** | **32.110** | **27.950** | **29.740** | **6,4%** | **26.730** |
| PART YEAR | | | | | | | | | | |
| Full time | Privato | Tempo ind. | 22.000 | 22.250 | 1,1% | 20.930 | 20.240 | 19.780 | -2,3% | 18.780 |
| | | Tempo det. | 11.240 | 11.810 | 5,1% | 10.230 | 10.200 | 11.410 | 11,9% | 10.780 |
| | | Stag. | 10.520 | 8.470 | -19,5% | 7.110 | 9.550 | 7.750 | -18,8% | 6.740 |
| | | Apprendista | 10.690 | 10.780 | 0,8% | 10.360 | 9.930 | 10.040 | 1,1% | 9.530 |
| | | Somm. | 11.960 | 12.150 | 1,6% | 11.230 | 10.560 | 10.640 | 0,8% | 8.930 |
| | | Intermitt. | 3.570 | 3.410 | -4,5% | 1.700 | 3.020 | 2.870 | -5,0% | 1.530 |
| | Pubblico | Tempo ind. | 26.310 | 28.370 | 7,8% | 25.320 | 22.110 | 23.800 | 7,6% | 22.880 |
| | | Tempo det. | 12.440 | 10.640 | -14,5% | 8.950 | 12.110 | 10.430 | -13,9% | 8.880 |
| | **Totale** | | **16.420** | **17.460** | **6,3%** | **16.240** | **14.160** | **15.000** | **5,9%** | **13.860** |
| Part time | Privato | Tempo ind. | 9.890 | 9.760 | -1,3% | 8.950 | 10.010 | 9.890 | -1,2% | 9.140 |
| | | Tempo det. | 5.750 | 5.810 | 1,0% | 4.320 | 5.530 | 5.520 | -0,2% | 4.090 |
| | | Stag. | 5.590 | 4.790 | -14,3% | 3.720 | 5.530 | 4.660 | -15,7% | 3.740 |
| | | Apprendista | 6.810 | 6.860 | 0,7% | 6.170 | 6.640 | 6.670 | 0,5% | 6.030 |
| | | Somm. | 6.370 | 7.030 | 10,4% | 5.330 | 5.700 | 6.270 | 10,0% | 4.490 |
| | | Intermitt. | 5.640 | 5.340 | -5,3% | 4.400 | 5.370 | 5.100 | -5,0% | 4.250 |
| | Part time | Tempo ind. | 15.340 | 14.750 | -3,8% | 14.030 | 15.790 | 15.270 | -3,3% | 14.730 |
| | | Tempo det. | 9.550 | 10.360 | 8,5% | 8.730 | 9.660 | 10.430 | 8,0% | 9.400 |
| | **Totale** | | **7.730** | **7.870** | **1,8%** | **6.610** | **7.800** | **7.970** | **2,2%** | **6.740** |
| **Totale part year** | | | **12.690** | **13.580** | **7,0%** | **10.760** | **10.630** | **11.280** | **6,1%** | **8.950** |
| **Totale complessivo** | | | **24.140** | **24.100** | **-0,2%** | **21.630** | **20.460** | **20.410** | **-0,2%** | **18.390** |

Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).

[39] *Per sapere a quanti dipendenti si riferiscono le retribuzioni medie esposte in Tabella 1.20 cfr. la Tabella 1.15: le due tavole sono speculari e funzionali ad una lettura congiunta.*

La retribuzione media pro capite nel 2021 risulta pari a 24.097 euro[40]: è un valore ancora inferiore a quello del 2019 (-0,2%), determinato da un "effetto composizione" negativo in quanto nel 2021 la componente *part year,* con retribuzioni annue ovviamente inferiori a quella *full year*, pesa - come si è osservato con i dati di Tabella 1.15 - in misura ben più importante che nel 2019. Tale "effetto composizione" risulta attenuato rispetto al 2020, quando la retribuzione media era diminuita nell'aggregato complessivo di oltre mille euro, scendendo a 23.107. D'altro canto gli effetti di selezione tra i dipendenti nell'esposizione alla CIG (gli operai più degli impiegati, dei quadri e dei dirigenti) avevano determinato nel settore privato un balzo anomalo, nel 2020, delle retribuzioni medie per i diversi gruppi di lavoratori. Ad esempio per i dipendenti a tempo indeterminato full time-full year si era passati da 37.092 euro nel 2019 a 41.947 euro nel 2020: evidentemente la CIG aveva maggiormente interessato le fasce professionali con retribuzioni più basse.

Confrontando le retribuzioni 2021 con quelle del 2019 (riducendo quindi almeno parzialmente il peso delle anomalie riconducibili alla riduzione dei dipendenti *full year* dovuta alle sospensioni in risposta all'emergenza COVID-19) si ricavano questi risultati:

a. dipendenti *full year e full time:* la retribuzione media, rispetto al 2019, è aumentata del 3,4% (da 36.749 euro nel 2019 a 37.986 nel 2021); per i dipendenti a tempo indeterminato nel settore privato la crescita è del 4,3% (da 37.092 euro a 38.686); solo i tempi determinati nel settore pubblico (che numericamente sono aumentati) risultano con una performance negativa;
b. dipendenti *full year e part time:* la retribuzione media annua risulta aumentata del 5,1% rispetto al 2019: da 16.285 euro a 17.768 euro;
c. dipendenti *part year e full time*: la retribuzione media annua è passata da 16.418 euro a 17.461 euro, con un incremento del 6,4%; eccezione vistosa è quella dei dipendenti stagionali (-19,5%) i quali "pagano", in termini di retribuzione annua, la contrazione del numero medio di giornate retribuite nel 2021 rispetto al 2019 (96 contro 117);[41]
d. dipendenti *part year e part time*: le retribuzioni annue sono molto modeste quando si sommano discontinuità e orari ridotti, infatti la media 2021 risulta di 7.869 euro, di poco superiore (+1,8%) a quella del 2019.

Per ciascun gruppo possiamo confrontare la retribuzione media con la mediana. Nel 2021 la retribuzione mediana – vale a dire quella del 50° percentile – era pari, per il totale dei lavoratori dipendenti a 21.625 euro, risultando quindi inferiore del 10% alla retribuzione media. Nel caso dei dipendenti *full time full year* a tempo indeterminato

[40] *Secondo le statistiche fiscali rese note dal Ministero dell'Economia e delle Finanze il reddito medio dei dipendenti (e assimilati) in Italia risulta pari a 21.056 euro nel 2019 e a 20.716 euro nel 2020. I due aggregati si differenziano perché i dati MEF non includono i contributi previdenziali a carico del dipendente ed integrano invece i redditi derivanti da ammortizzatori sociali (CIG, Naspi) nonché i compensi per collaborazioni coordinate e continuative o a progetto (oltre 800.000 soggetti nel 2020, che generano il 4,6% dell'ammontare complessivo del reddito da lavoro dipendente).*

[41] *Lo stesso si può dire degli intermittenti: il ripiegamento della retribuzione annua è dovuto alla flessione del numero medio di giornate lavorate (70 nel 2021 contro 77 nel 2019).*

(nel settore privato) tale distanza sfiora il 20%: la mediana è infatti, nel 2021, di 31.258 euro contro una retribuzione media di 38.686 euro. La distanza della mediana dalla retribuzione media tende ad attenuarsi per i part time stabili mentre è molto variabile per tipologie contrattuali e regimi di orario dei dipendenti *part year*.

La retribuzione media delle donne nel 2021 risulta pari a 20.415 euro: essa, rimasta invariata rispetto agli anni precedenti, è inferiore del 15% a quella media complessiva (-25% rispetto a quella media maschile). Ciò dipende innanzitutto dal maggior peso, tra le donne, sia della componente *part-year* (per di più con durate medie più corte) sia della componente a *part time*. Al netto degli effetti dovuti a queste caratteristiche, il gap scende significativamente: considerando le dipendenti *full time full year* e a tempo indeterminato esso scende all'8% sul totale e all'11% rispetto ai maschi (i valori infatti sono di 35.477 euro per le donne, 38.686 euro per il totale maschi e femmine, 39.973 per i maschi); queste distanze si accorciano ulteriormente considerando la mediana: -5% rispetto al totale, -7% rispetto ai maschi.

Tabella 1.21 - Retribuzioni medie giornaliere, per sesso, macrosettore, continuità di impiego, regime orario, gruppo contrattuale. 2019 - 2021

| | | | Totale (m+f) | | | | Donne | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Retribuzione media giornaliera | | | Mediana | Retribuzione media giornaliera | | | Mediana |
| | | | 2019 | 2021 | var. % (2021 su 2019) | 2021 | 2019 | 2021 | var. % (2021 su 2019) | 2021 |
| FULL YEAR | | | | | | | | | | |
| Full time | Privato | Tempo ind. | 119 | 124 | 4,3% | 100 | 107 | 114 | 6,4% | 95 |
| | | Tempo det. | 93 | 94 | 1,4% | 79 | 83 | 86 | 3,6% | 78 |
| | | Apprendista | 67 | 71 | 4,8% | 69 | 65 | 70 | 7,6% | 68 |
| | | Somm. | 81 | 82 | 1,0% | 79 | 79 | 80 | 0,6% | 77 |
| | Pubblico | Tempo ind. | 121 | 124 | 2,0% | 107 | 110 | 112 | 1,9% | 100 |
| | | Tempo det. | 108 | 100 | -7,4% | 85 | 104 | 97 | -6,2% | 85 |
| | Totale | | 118 | 122 | 3,4% | 101 | 107 | 111 | 4,1% | 97 |
| Part time | Privato | Tempo ind. | 53 | 56 | 5,2% | 51 | 53 | 56 | 5,3% | 52 |
| | | Tempo det. | 48 | 48 | -0,2% | 46 | 47 | 46 | -1,0% | 45 |
| | | Apprendista | 42 | 45 | 6,5% | 44 | 42 | 45 | 7,2% | 44 |
| | | Somm. | 55 | 55 | 0,3% | 54 | 51 | 51 | -0,1% | 51 |
| | Pubblico | Tempo ind. | 70 | 71 | 0,9% | 68 | 71 | 71 | 1,1% | 69 |
| | | Tempo det. | 57 | 66 | 16,1% | 56 | 56 | 63 | 13,0% | 55 |
| | **Totale** | | **54** | **57** | **5,1%** | **52** | **54** | **57** | **5,2%** | **53** |
| **Totale full year** | | | **105** | **110** | **5,1%** | **93** | **90** | **95** | **6,4%** | **86** |
| PART YEAR | | | | | | | | | | |
| Full time | Privato | Tempo ind. | 97 | 97 | 0,5% | 85 | 91 | 90 | -1,6% | 79 |
| | | Tempo det. | 82 | 82 | 0,1% | 75 | 75 | 75 | 0,7% | 73 |
| | | Stag. | 84 | 87 | 2,7% | 77 | 80 | 82 | 3,3% | 76 |
| | | Apprendista | 61 | 62 | 1,5% | 61 | 59 | 60 | 0,5% | 59 |
| | | Somm. | 76 | 78 | 2,6% | 74 | 73 | 75 | 2,5% | 72 |
| | | Intermitt. | 54 | 56 | 2,8% | 46 | 48 | 50 | 3,3% | 43 |
| | Pubblico | Tempo ind. | 119 | 125 | 5,0% | 107 | 104 | 108 | 3,5% | 94 |
| | | Tempo det. | 76 | 78 | 1,5% | 77 | 77 | 77 | 0,2% | 78 |
| | **Totale** | | **91** | **94** | **3,0%** | **79** | **84** | **86** | **2,2%** | **76** |
| Part time | Privato | Tempo ind. | 48 | 49 | 1,9% | 44 | 47 | 48 | 1,5% | 43 |
| | | Tempo det. | 44 | 45 | 2,1% | 40 | 42 | 43 | 1,2% | 38 |
| | | Stag. | 51 | 51 | -0,4% | 45 | 50 | 49 | -1,0% | 45 |
| | | Apprendista | 41 | 42 | 2,8% | 39 | 40 | 40 | 1,7% | 38 |
| | | Somm. | 55 | 58 | 5,4% | 55 | 51 | 53 | 5,2% | 50 |
| | | Intermitt. | 46 | 47 | 3,2% | 45 | 44 | 46 | 3,1% | 43 |
| | Pubblico | Tempo ind. | 69 | 67 | -3,1% | 63 | 69 | 68 | -1,8% | 65 |
| | | Tempo det. | 55 | 62 | 12,4% | 55 | 56 | 61 | 10,6% | 56 |
| | **Totale** | | **47** | **48** | **2,4%** | **43** | **46** | **47** | **2,1%** | **42** |
| **Totale part year** | | | **73** | **77** | **4,9%** | **66** | **63** | **66** | **4,3%** | **58** |
| **Totale complessivo** | | | **95** | **98** | **2,8%** | **79** | **82** | **85** | **3,5%** | **72** |

Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).

La dinamica delle retribuzioni medie giornaliere per i lavoratori *full year* (**Tabella 1.21**) è identica, per definizione, a quella delle retribuzioni annue. Per essi la retribuzione media giornaliera nel 2021 è pari a 110 euro (95 per le donne); nel caso di rapporti a *full time* e a tempo indeterminato la media è di 124 euro al giorno sia nel settore privato che nel settore pubblico (in quest'ultimo però la mediana è più alta: 107 contro 100; per le donne 100 contro 95); nel caso dei rapporti a *part time* la retribuzione media giornaliera è di 57 euro (52 la mediana). Tutti questi valori sono sistematicamente inferiori per i dipendenti a *part year*.

Approfondiamo questa carrellata sulle retribuzioni in un'ottica longitudinale: ciò consente alcune osservazioni sulla progressione salariale dei persistenti (dipendenti sia nel 2019 che nel 2021) nonché un confronto tra i salari degli entrati (presenti nel 2021 ma non nel 2019) e quelli degli usciti (presenti nel 2019 ma non più nel 2021) (**Tabella 1.22**).

Tabella 1.22 - Lavoratori e retribuzioni 2019-2021: analisi longitudinale

| | Dipendenti 2019 (in 000) | Dipendenti 2021 (in 000) | Retribuzione annua 2019 | Retribuzione annua 2021 | var. % sul 2019 | Retribuzione giornaliera 2019 | Retribuzione giornaliera 2021 | var. % sul 2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Persistenti | 16.660 | | 25.582 | 26.443 | 3,4% | 96 | 101 | 4,9% |
| Full year sia nel 2019 che nel 2021 | 7.791 | | 34.542 | 36.349 | 5,2% | 111 | 117 | 5,2% |
| di cui: sempre a full time | 6.417 | | 37.941 | 39.871 | 5,1% | 122 | 128 | 5,1% |
| Da full year a part year | 2.645 | | 26.917 | 20.444 | -24,0% | 86 | 91 | 4,8% |
| di cui: sempre a full time | 1.727 | | 32.615 | 25.231 | -22,6% | 105 | 107 | 2,5% |
| Da part year a full year | 1.658 | | 18.062 | 26.632 | 47,4% | 82 | 86 | 4,4% |
| di cui: sempre a full time | 1.053 | | 22.192 | 31.474 | 41,8% | 96 | 101 | 5,1% |
| Part year in entrambi gli anni | 4.567 | | 12.253 | 12.950 | 5,7% | 68 | 71 | 4,4% |
| di cui: sempre a full time | 2.111 | | 16.908 | 17.685 | 4,6% | 87 | 89 | 2,6% |
| Ingressi e uscite | | | | | | | | |
| Usciti (presenti solo nel 2019) | 2.420 | | 14.203 | | | 89 | | |
| di cui: a full time nel 2019 | 1.437 | | 19.652 | | | 113 | | |
| Entrati nel 2021 (assenti nel 2019) | | 2.608 | | 9.108 | | | 66 | |
| di cui: a full time nel 2021 | | 1.421 | | 12.047 | | | 86 | |
| **Totale** | **19.080** | **19.268** | **24.139** | **24.097** | **-0,2%** | **95** | **98** | **2,8%** |

*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

I persistenti costituiscono un insieme di 16,7 milioni di lavoratori: la loro retribuzione media giornaliera è salita a 101 euro nel 2021 da 96 euro nel 2019; per il sottoinsieme di 6,4 milioni di lavoratori perfettamente stabili (*full year* e *full time*) la retribuzione media giornaliera è salita da 122 a 128 euro.

Considerando i non persistenti, appare significativa la differenza tra la retribuzione media giornaliera degli entrati (66 euro, 86 nel caso di *full time*) e quella degli usciti (89 euro, 113 euro nel caso di full time).

In tema di retribuzioni, infine, si propone un'analisi sulla distribuzione dei dipendenti per contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL). A tal fine sono state analizzate le retribuzioni mensili di 13,147 milioni di dipendenti privati a ottobre 2021,[42] ottenendo in tal modo indicazioni interessanti sulla loro concentrazione per CCNL.[43]

[42] *La scelta del mese di ottobre segue l'analoga scelta metodologica alla base delle rilevazioni quadriennali Eurostat-Ses (Structure of earnings survey).*

[43] *Sull'evoluzione dell'archivio nazionale dei contratti e sulle implicazioni per i temi collegati alla rappresentanza cfr. L.Venturi, R. Amoroso, M. Biagiotti, S. Tomaro, "L'archivio nazionale dei contratti collettivi di lavoro. Evidenze aggiornate a fine 2021", in Cnel, XXIII Rapporto mercato del lavoro e contrattazione collettiva 2021, Roma, dicembre 2021, pp. 371ss. Da febbraio 2022 le imprese nelle comunicazioni Uniemens all'INPS come pure nelle Comunicazioni obbligatorie al Ministero del Lavoro devono utilizzare il nuovo codice alfanumerico del Cnel.*

## Tabella 1.23a - Dipendenti settore privato extra - agricolo a ottobre 2021 per contratto collettivo di lavoro

| Descrizione codice INPS | Codice Cnel | Dipendenti ottobre 2021 (valori in migliaia) | Comp. % cumulata | var. % su ottobre 2019 | Incidenza % donne | Incidenza % stranieri | Incidenza % part time |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A. settori con oltre 100mila dipendenti | | | | | | | |
| 1-Aziende distribuzione e servizi | H011 | 2.238,8 | 17,0% | -1,4% | 49% | 9% | 35% |
| 2-Aziende metalmeccaniche | C011 | 1.528,7 | 28,7% | 3,0% | 20% | 12% | 7% |
| 3-Logistica, trasporto merci | I100 | 517,0 | 32,6% | 6,2% | 16% | 31% | 18% |
| 4-Imprese artigiane metalmeccanica | C030 | 504,7 | 36,4% | 0,7% | 19% | 16% | 18% |
| 5-Aziende turismo | H052 | 499,6 | 40,2% | -23,7% | 50% | 25% | 50% |
| 6-Aziende pubblici esercizi, ristorazione, turismo | H05Y | 495,6 | 44,0% | 1,8% | 55% | 24% | 58% |
| 7-Agenzie di somministrazione di lavoro | V212 | 393,6 | 47,0% | 28,7% | 39% | 26% | 27% |
| 8-Piccola e media industria metalmeccanica | C018 | 375,8 | 49,9% | 2,0% | 18% | 15% | 12% |
| 9-Cooper. comparto socio-sanitario | T151 | 338,0 | 52,4% | 6,3% | 75% | 16% | 71% |
| 10-Imprese di pulizia e multiservizi | K511 | 334,0 | 55,0% | 3,4% | 58% | 30% | 69% |
| 11-Imprese edili ed affini | F011 | 326,7 | 57,4% | 21,0% | 8% | 26% | 7% |
| 12-Quadri direttivi imprese creditizie e finanziarie | J241 | 298,2 | 59,7% | -4,1% | 47% | 2% | 12% |
| 13-Studi professionali | H442 | 295,0 | 62,0% | 3,8% | 84% | 6% | 59% |
| 14-Industria chimico-farmaceutica | B011 | 211,3 | 63,6% | 0,2% | 35% | 6% | 4% |
| 15-Industrie alimentari | E012 | 203,9 | 65,1% | 0,7% | 34% | 14% | 14% |
| 16-Aziende distribuzione moderna organizzata | H008 | 186,9 | 66,5% | 35,8% | 60% | 6% | 48% |
| 17-Imprese artigiane e pmi edilizia | F015 | 166,2 | 67,8% | 20,2% | 6% | 34% | 9% |
| 18-Gomma, materie plastiche | B371 | 158,0 | 69,0% | 0,7% | 26% | 16% | 7% |
| 19-Tessile, abbigliamento, moda | D014 | 149,7 | 70,1% | -7,6% | 57% | 15% | 18% |
| 20-Personale non medico case di cura e di riposo e dai centri di riab. | T011 | 148,2 | 71,3% | -12,5% | 69% | 11% | 17% |
| 21-Imprese artigiane Tac, occhialeria, chimica | V751 | 139,9 | 72,3% | -8,6% | 60% | 38% | 40% |
| 22-Settori socioassistenziale, sociosanitario ed educativo | T141 | 135,7 | 73,4% | -13,7% | 76% | 18% | 49% |
| 23-Servizi di telecomunicazione | K411 | 124,8 | 74,3% | 0,6% | 47% | 3% | 35% |
| 24-Acconciatura, estetica, centri benessere | H515 | 123,1 | 75,3% | -6,4% | 84% | 14% | 62% |
| 25-Autoferrofilotranvieri e internavigatori | I022 | 117,1 | 76,1% | -1,7% | 11% | 4% | 8% |
| 26-Legno, mobile, arredamento | F051 | 109,4 | 77,0% | 1,0% | 23% | 17% | 11% |
| 27-Imprese artigiane fino a 15 dip. Alimentare | E015 | 107,7 | 77,8% | 4,7% | 50% | 18% | 56% |
| **Totale** | | **10.227,7** | **77,8%** | **0,9%** | **40%** | **16%** | **29%** |
| B.Settori con 50 - 100 mila dip. (16 contratti) | | 1.057,5 | 85,8% | 6,9% | 38% | 11% | 28% |
| C. Settori con 10 - 50 mila dip. (52 Contratti) | | 1.277,5 | 95,6% | 9,8% | 41% | 14% | 26% |
| D. Settori con 1.000-10.000 dip. (95 Contratti) | | 351,6 | 98,2% | 19,5% | 44% | 14% | 27% |
| E. Settori con 100-1000 dip. (155 Contratti) | | 61,0 | 98,7% | 64,6% | 38% | 19% | 35% |
| F. Settori con meno di 100 dip. (94 Contratti) | | 3,5 | 98,7% | 86,4% | 43% | 14% | 46% |
| G. Contratti diversi o nessun contratto | | 168,5 | 100,0% | -19,2% | 34% | 10% | 18% |
| **Totale complessivo** | | **13.147,1** | | **2,5%** | **40%** | **15%** | **29%** |

*Fonte: INPS*

Sono 27 i CCNL che interessano oltre 100.000 dipendenti: complessivamente essi concentrano il 78% dei dipendenti privati (**Tabella 1.23a**); altri 16 CCNL riguardano insiemi di dipendenti compresi tra 50 e 100.000 unità e altri 52 interessano gruppi di dipendenti compresi tra 10.000 e 50.000 unità. Questi sono i 95 CCNL principali, almeno per numerosità dei dipendenti interessati, e ad essi fa riferimento il 96% dello stock complessivo di dipendenti delle imprese private extra-agricole. Considerando anche gli altri CCNL (sono 95) con un numero di dipendenti compreso tra 1.000 e 10.000 si arriva al 98,2% della platea totale. La quota rimanente di dipendenti, pari a 1,8%, è diviso tra 249 micro-contratti (con qualche centinaio o qualche decina di lavoratori coinvolti), alcune situazioni particolari anche di grandi realtà aziendali (FCA Group) e, infine, i casi di informazione mancante (dichiarazioni che omettono il riferimento al CCNL).

Le variazioni rispetto ad ottobre 2019 nel numero di afferenti a ciascun CCNL danno conto delle modifiche recenti che hanno caratterizzato la struttura produttiva: i maggiori indici di crescita sono rilevati per la distribuzione organizzata (+36%), per il lavoro somministrato (+29%) e per l'artigianato edile (+20%); le contrazioni più rilevanti per i dipendenti delle aziende turistiche (-24%) e per alcune tipologie di personale socio-assistenziale (attorno al -13%).

Per ciascuno dei 27 CCNL principali e per i gruppi degli altri CCNL come sopra individuati si segnala:

a. quanto al genere, la femminilizzazione dei dipendenti varia da un minimo del 6% nell'artigianato edile al massimo dell'84% per gli studi professionali e per l'artigianato dell'acconciatura-estetica;
b. l'incidenza di dipendenti stranieri oscilla tra il minimo del 2% nel comparto del credito e il massimo del 38% nell'artigianato del sistema moda (tessile-abbigliamento e calzaturiero, ceramica, occhialeria);
c. quanto all'incidenza del part time, essa oscilla tra il 4% della chimica e il 71% del CCNL multiservizi (imprese di pulizia, cooperative socio-sanitarie etc.).

Emerge che le platee dei diversi CCNL sono significativamente differenziate e implicitamente richiedono diversi focus di attenzione alle problematiche sottese alla diffusione del lavoro femminile, alla presenza di immigrati e di stranieri, al ricorso al part time.

Per i medesimi CCNL e gruppi di CCNL alcuni rilevanti dati retributivi sono esposti nella **Tabella 1.23b**.

La retribuzione media giornaliera per i dipendenti a *full time* è pari a 98 euro, con oscillazioni significative tra un CCNL e l'altro, visto che in sei dei principali CCNL la retribuzione media giornaliera è inferiore a 70 euro mentre nell'industria chimica è pari a 123 euro. Sempre superiori a 100 euro giornalieri risultano anche i valori medi nei gruppi di CCNL con meno dipendenti.

Per i dipendenti a part time la retribuzione media giornaliera è pari a 45 euro; risulta inferiore a 40 euro al giorno per i dipendenti di alcuni comparti artigiani: metalmeccanico, sistema moda, acconciatura/estetica.

## Tabella 1.23b - Dipendenti settore privato extra - agricolo a ottobre 2021 per contratto collettivo di lavoro

| Descrizione codice INPS | Retribuzione media giornaliera | | Full month | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Full time | Part time | Soglie dei percentili di reddito mensile (solo dipendenti full time) | | | Rapporti interpercentilici | |
| | | | 10 | 50 | 90 | 50/10 | 90/50 |
| A. settori con oltre 100mila dipendenti | | | | | | | |
| 1-Aziende distribuzione e servizi | 93 | 46 | 1.537 | 1.983 | 3.264 | 129 | 165 |
| 2-Aziende metalmeccaniche | 104 | 57 | 1.717 | 2.376 | 3.808 | 138 | 160 |
| 3-Logistica, trasporto merci | 85 | 54 | 1.639 | 2.047 | 2.795 | 125 | 137 |
| 4-Imprese artigiane metalmeccanica | 72 | 39 | 1.383 | 1.764 | 2.685 | 128 | 152 |
| 5-Aziende turismo | 81 | 40 | 1.425 | 1.815 | 2.982 | 127 | 164 |
| 6-Aziende pubblici esercizi, ristorazione, turismo | 69 | 39 | 1.395 | 1.743 | 2.531 | 125 | 145 |
| 7-Agenzie di somministrazione di lavoro | 75 | 53 | 1.415 | 1.765 | 2.423 | 125 | 137 |
| 8-Piccola e media industria metalmeccanica | 90 | 49 | 1.557 | 2.080 | 3.391 | 134 | 163 |
| 9-Cooper. comparto socio-sanitario | 68 | 43 | 1.321 | 1.646 | 2.272 | 125 | 138 |
| 10-Imprese di pulizia e multiservizi | 67 | 37 | 1.273 | 1.563 | 2.378 | 123 | 152 |
| 11-Imprese edili ed affini | 96 | 53 | 1.792 | 2.320 | 3.506 | 129 | 151 |
| 12-Quadri direttivi imprese creditizie e finanziarie | 157 | 100 | 2.476 | 3.124 | 4.000 | 126 | 128 |
| 13-Studi professionali | 73 | 42 | 1.433 | 1.757 | 2.618 | 123 | 149 |
| 14-Industria chimico-farmaceutica | 123 | 68 | 1.910 | 2.653 | 3.895 | 139 | 147 |
| 15-Industrie alimentari | 106 | 60 | 1.771 | 2.333 | 3.836 | 132 | 164 |
| 16-Aziende distribuzione moderna organizzata | 88 | 49 | 1.661 | 2.046 | 2.990 | 123 | 146 |
| 17-Imprese artigiane e pmi edilizia | 86 | 47 | 1.727 | 2.123 | 2.683 | 123 | 126 |
| 18-Gomma, materie plastiche | 98 | 57 | 1.717 | 2.249 | 3.327 | 131 | 148 |
| 19-Tessile, abbigliamento, moda | 92 | 48 | 1.574 | 2.048 | 3.462 | 130 | 169 |
| 20-Personale non medico case di cura e di riposo e dai centri di riab. | 83 | 53 | 1.544 | 2.021 | 2.745 | 131 | 136 |
| 21-Imprese artigiane Tac, occhialeria, chimica | 65 | 34 | 1.309 | 1.537 | 2.347 | 117 | 153 |
| 22-Settori socioassistenziale, sociosanitario ed educativo | 68 | 44 | 1.335 | 1.608 | 2.217 | 120 | 138 |
| 23-Servizi di telecomunicazione | 109 | 45 | 1.628 | 2.344 | 3.688 | 144 | 157 |
| 24-Acconciatura, estetica, centri benessere | 50 | 31 | 1.273 | 1.292 | 1.632 | 101 | 126 |
| 25-Autoferrofilotranvieri e internavigatori | 96 | 52 | 1.696 | 2.313 | 3.374 | 136 | 146 |
| 26-Legno, mobile, arredamento | 90 | 50 | 1.642 | 2.100 | 3.197 | 128 | 152 |
| 27-Imprese artigiane fino a 15 dip. Alimentare | 66 | 36 | 1.411 | 1.674 | 2.378 | 119 | 142 |
| **Totale** | **93** | **45** | **1.510** | **2.050** | **3.365** | **136** | **164** |
| B.Settori con 50 - 100 mila dip. (16 contratti) | 123 | 45 | 1.466 | 2.191 | 3.421 | 149 | 156 |
| C. Settori con 10 - 50 mila dip. (52 Contratti) | 106 | 45 | 1.440 | 2.040 | 3.679 | 142 | 180 |
| D. Settori con 1.000-10.000 dip. (95 Contratti) | 125 | 44 | 1.382 | 2.013 | 3.545 | 146 | 176 |
| E. Settori con 100-1000 dip. (155 Contratti) | 106 | 42 | 1.345 | 1.884 | 3.203 | 140 | 170 |
| F. Settori con meno di 100 dip. (94 Contratti) | 129 | 38 | 1.340 | 1.843 | 4.137 | 138 | 225 |
| G. Contratti diversi o nessun contratto | 110 | 42 | 1.350 | 2.351 | 3.692 | 174 | 157 |
| **Totale complessivo** | 98 | 45 | 1.495 | 2.058 | 3.399 | 138 | 165 |

*Fonte: INPS*

Per i dipendenti *full time-full month* [44]sono stati identificate le soglie del decimo, cinquantesimo e novantesimo decile di reddito (vale a dire le soglie usualmente considerate nelle analisi sulla disuguaglianza) e calcolati i relativi rapporti interpercentilici principali. Per l'insieme di tutti i dipendenti considerati tali soglie sono state identificate in corrispondenza dei seguenti valori:

a) 1.495 euro per il decimo percentile;
b) 2.058 euro per il cinquantesimo percentile;
c) 3.399 euro per il novantesimo percentile.

Per il totale dei dipendenti il rapporto interpercentilico 50/10 è pari a 138 mentre quello 90/50 è pari a 165.

Si evidenzia inoltre che, tra i 27 contratti principali, il decimo percentile – particolarmente rilevante per l'identificazione delle basse retribuzioni - oscilla tra un minimo di 1.273 euro al mese (acconciatura-estetica; pulizie e multiservizi) e un massimo attorno ai 1.800 euro al mese; al di sopra di questo range troviamo solo i due casi particolari del credito e della chimica.
Ciascuno dei 439 CCNL a cui sono stati riportati i dipendenti retribuiti a ottobre 2021 secondo gli archivi INPS-Uniemens è stato classificato secondo il livello del decimo percentile (**Tabella 1.24**). Esso risulta inferiore a 1.100 euro (si intende sempre lordi) nel caso di 8 CCNL, di cui 4 con meno di 100 dipendenti; in totale questi 8 CCNL riguardano poco più di 12.000 dipendenti. Per altri 8 CCNL il decimo percentile si colloca tra i 1.100 e i 1.199 euro mentre nella classe 1.200-1.299 euro troviamo il valore modale di questa distribuzione (103 CCNL).

[44] *Sono stati considerati solo operai e impiegati, escludendo quindi apprendisti, quadri e dirigenti (situazioni specifiche che potrebbero distorcere la rappresentazione della questione salariale che qui si vuol proporre).*

Tabella 1.24 - Distribuzione dei contratti secondo la soglia del primo decile della retribuzione media mensile (calcolato sull'insieme dei dipendenti full time e full months)

| Livello del primo decile | A. Settore con oltre 100mila dipendenti | B. Settori con 50 - 100 mila dip. (16 Contratti) | C. Settori con 50 - 100 mila dip.(52 Contratti) | D. Settori con 1.000-10.000 dip. (95 contratti) | E. Settori con 100-1000 dip. (155 contratti) | F. Settori con meno di 100 dip. (94 contratti) | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| A. Numero CCNL | | | | | | | |
| meno di 1100 | | | | 3 | 1 | 4 | 8 |
| tra 1100 e 1199 | | 1 | | 4 | 3 | | 8 |
| tra 1200 e 1299 | 2 | 3 | 6 | 23 | 45 | 24 | 103 |
| tra 1300 e 1399 | 5 | 1 | 9 | 20 | 25 | 15 | 75 |
| tra 1400 e 1499 | 4 | | 5 | 12 | 33 | 9 | 63 |
| tra 1500 e 1599 | 4 | 6 | 12 | 14 | 21 | 9 | 66 |
| tra 1600 e 1699 | 5 | 1 | 8 | 5 | 14 | 6 | 39 |
| tra 1700 e 1799 | 5 | 1 | 6 | 3 | 4 | 5 | 24 |
| tra 1800 e 1999 | 1 | 2 | 2 | 6 | 4 | 5 | 20 |
| 2000 e oltre | 1 | 1 | 4 | 5 | 4 | 4 | 19 |
| NC | | | | | 1 | 13 | 14 |
| Totale | 27 | 16 | 52 | 95 | 155 | 94 | 439 |
| B. Dipendenti (ottobre 2021) | | | | | | | |
| meno di 1100 | | | | 12.078 | 349 | 177 | 12.604 |
| tra 1100 e 1199 | | 65.168 | | 14.866 | 484 | | 80.518 |
| tra 1200 e 1299 | 457.058 | 215.212 | 159.825 | 72.892 | 18.265 | 1.154 | 924.406 |
| tra 1300 e 1399 | 1.614.013 | 72.568 | 257.552 | 66.362 | 8.113 | 540 | 2.019.148 |
| tra 1400 e 1499 | 1.295.941 | | 122.953 | 62.846 | 13.647 | 413 | 1.495.800 |
| tra 1500 e 1599 | 2.912.507 | 410.568 | 279.293 | 41.008 | 9.309 | 457 | 3.653.142 |
| tra 1600 e 1699 | 1.055.152 | 57.736 | 181.515 | 15.863 | 5.650 | 196 | 1.316.112 |
| tra 1700 e 1799 | 2.383.426 | 55.070 | 136.903 | 14.792 | 769 | 100 | 2.591.060 |
| tra 1800 e 1999 | 211.331 | 125.732 | 41.379 | 26.503 | 1.758 | 250 | 406.953 |
| 2000 e oltre | 298.223 | 55.424 | 98.045 | 24.411 | 2.153 | 84 | 478.340 |
| NC | | | | | 455 | 97 | 552 |
| **Totale** | **10.227.651** | **1.057.478** | **1.277.465** | **351.621** | **60.952** | **3.468** | **12.978.635** |

*Fonte: INPS*

### 1.3.5 Gli operai agricoli

Gli operai agricoli nel 2021 sono risultati 1,023 milioni, diminuiti rispetto agli anni precedenti (-3,2% rispetto al 2019; -2,5% rispetto al 2020): è proseguito quindi il trend di declino iniziato nel 2018 (**Tabella 1.25**).[45] Tra gli operai agricoli prevalgono i maschi; le donne rappresentano costantemente il 32% del totale; anch'esse risultano ugualmente interessate dal trend di contrazione.

Tabella 1.25 - Operai agricoli. Caratteristiche anagrafiche, 2019 - 2021 (Valori assoluti in migliaia)

| | Totale | | | | di cui donne | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021-2020 | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021-2020 | quota % F su tot. 2021 |
| TOTALE | 1.057 | 1.049 | 1.023 | -2,5% | 338 | 331 | 323 | -2,3% | 32% |
| A. Per Paese di nascita | | | | | | | | | |
| Ue a 15 e Paesi altamente sviluppati* | 692 | 697 | 671 | -3,6% | 250 | 248 | 240 | -3,2% | 36% |
| Altri Ue | 128 | 108 | 103 | -4,0% | 48 | 42 | 41 | -2,6% | 40% |
| Extra Ue | 237 | 245 | 248 | 1,4% | 40 | 41 | 42 | 3,2% | 17% |
| B. Per classe d'età | | | | | | | | | |
| Giovani (fino a 29 anni) | 236 | 235 | 226 | -4,1% | 59 | 58 | 56 | -3,2% | 25% |
| Adulti (30-54 anni) | 596 | 585 | 568 | -3,0% | 209 | 201 | 194 | -3,4% | 34% |
| Senior (55 e più) | 225 | 229 | 230 | 0,4% | 71 | 72 | 73 | 1,5% | 32% |
| C. Per regione di lavoro | | | | | | | | | |
| Centro-Nord | 494 | 489 | 478 | -2,3% | 137 | 134 | 133 | -0,5% | 28% |
| Sud | 563 | 560 | 545 | -2,7% | 201 | 197 | 190 | -3,6% | 35% |

** 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.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

I nati in Italia o nei "vecchi" Paesi Ue - che costituiscono i due terzi degli operai

[45] *Fino al 2018 gli operai agricoli erano continuamente cresciuti, raggiungendo il livello massimo di 1.077 milioni di occupati (cfr. INPS, XIX Rapporto annuale, 2020, pag. 143).*

agricoli - continuano a diminuire dal 2017. D'altro canto prosegue il processo di sostituzione di lavoratori neocomunitari (polacchi, rumeni) con immigrati dai paesi extra Ue: nel 2021 i primi sono diminuiti (-4%) in misura appena meno intensa rispetto all'anno precedente mentre i non comunitari si sono ulteriormente avvicinati al livello del 25% del totale.

Sotto il profilo dell'età, il trend di contrazione coinvolge i giovani e gli adulti mentre i senior (oltre 54 anni) - complice ovviamente l'invecchiamento generale della manodopera – risultano ancora in crescita.

La netta maggioranza degli operai agricoli lavora al Sud: il ridimensionamento occupazionale del comparto coinvolge le grandi aree geografiche senza differenze apprezzabili.

Tabella 1.26 - Operai agricoli. Caratteristiche dei rapporti di lavoro. Retribuzioni medie annue e giornaliere, 2019 - 2021

| | Lavoratori (valori in migliaia) | | | Retribuzione media annua (complessiva) | | | Retribuzione media giornaliera (da operaio agricolo) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 |
| **Totale** | **1.057** | **1.049** | **1.023** | **9.287** | **9.252** | **9.989** | **70,7** | **71,0** | **72,1** |
| A. Per rilevanza della posizione nell'anno | | | | | | | | | |
| Posizione esclusiva | 867 | 856 | 820 | 7.818 | 7.863 | 8.428 | 69,0 | 69,4 | 70,6 |
| Posizione principale | 63 | 66 | 70 | 10.812 | 10.199 | 11.525 | 72,0 | 71,5 | 73,2 |
| Posizione secondaria | 126 | 128 | 133 | 18.621 | 18.042 | 18.772 | 88,2 | 88,8 | 87,7 |
| B. Per tipologia contrattuale | | | | | | | | | |
| Tempo determinato | 952 | 943 | 915 | 7.135 | 7.158 | 7.773 | 66,6 | 67,0 | 68,0 |
| Tempo indeterminato | 105 | 107 | 108 | 28.809 | 27.760 | 28.690 | 82,8 | 83,2 | 84,7 |
| C. Per classe di giornate lavorate | | | | | | | | | |
| fino a 50 | 321 | 313 | 281 | 3.479 | 3.501 | 4.093 | 63,0 | 63,2 | 64,4 |
| da 51 a 100 | 169 | 174 | 171 | 5.525 | 5.451 | 5.934 | 62,5 | 62,9 | 63,6 |
| da 101 a 150 | 239 | 243 | 238 | 7.563 | 7.635 | 7.904 | 62,3 | 62,9 | 63,6 |
| oltre 150 | 327 | 319 | 334 | 18.185 | 18.205 | 18.515 | 75,9 | 76,3 | 77,4 |

*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

La diminuzione degli operai agricoli ha riguardato essenzialmente quelli impegnati (regolarmente) per brevi o brevissimi periodi (**Tabella 1.26**): infatti sono calate tutte le classi con meno di 150 giornate lavorate. Inoltre sono aumentati seppur marginalmente gli operai a tempo indeterminato mentre sono vistosamente

calati quelli a tempo determinato.[46] Se ne può ricavare l'indicazione di una progressiva 'concentrazione' nell'impiego di operai agricoli; ciò si accompagna, d'altro canto, all'erosione della figura dell'operaio agricolo esclusivo (almeno nell'anno osservato) e all'aumento, invece, delle posizioni principali o secondarie rispetto ad un altro impiego.

La retribuzione media annua degli operai agricoli, ottenuta contabilizzando tutti i redditi da essi percepiti (non dunque esclusivamente quello agricolo), risulta aumentata soprattutto per le posizioni non esclusive, quindi quelle in genere impegnate marginalmente nel settore (per brevi periodi complementari ad altre collocazioni).

Per la retribuzione media giornaliera (concernente il solo lavoro agricolo) nel 2021 si è registrata una modesta crescita con il passaggio a 72,1 euro al giorno, pari al +1,6% sul 2020: l'incremento della retribuzione annua degli esclusivi (+7,2%) è quindi da ascrivere soprattutto all'aumento del numero di giornate lavorate.

### 1.3.6 I lavoratori domestici

Nel 2021 nell'impiego domestico[47] sono stati coinvolti 961.000 lavoratori (**Tabella 1.27**), in gran parte donne (85%). Si tratta di un valore in continua crescita nell'ultimo biennio; + 85.000 tra 2019 e 2020,[48] +18.000 tra 2020 e 2021 per un totale di +103.000.

[46] *Secondo i dati ISTAT-Forze di lavoro, i dipendenti nel settore agricolo (inclusi quindi, oltre agli operai, anche impiegati) nel 2021 in media d'anno sono stati 490.000, stabili rispetto all'anno precedente, quasi per due terzi occupati con contratti a tempo determinato.*

[47] *Il termine è comprensivo di collaboratori familiari (colf) e assistenti (badanti).*

[48] *Nel Rapporto INPS 2021 (pag. 51) la quantificazione dei dipendenti domestici si era fermata a 921.000 unità. Il nuovo valore qui riportato è frutto di revisioni e comunicazioni attribuibili all'impatto della regolarizzazione.*

Tabella 1.27 - Lavoratori domestici. Caratteristiche anagrafiche, 2019 - 2021 (Valori assoluti in migliaia)

| | Totale | | | | | di cui donne | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | di cui: regolarizzati | var. % 2021-2020 | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021-2020 | Quota % sul totale 2021 |
| TOTALE | 858 | 943 | 961 | 94 | 1,9% | 760 | 820 | 816 | -0,4% | 84,9% |
| A. Per Cittadinanza* | | | | | | | | | | |
| Italia | 257 | 291 | 289 | 0,2 | -0,9% | 233 | 266 | 263 | -1,0% | 91,2% |
| Romania | 163 | 158 | 145 | 0,0 | -7,8% | 158 | 153 | 141 | -7,9% | 97,1% |
| Ucraina | 88 | 94 | 95 | 12,0 | 0,4% | 85 | 91 | 91 | 0,1% | 96,2% |
| Filippine | 67 | 68 | 68 | 2,0 | -0,1% | 51 | 51 | 51 | -0,3% | 75,3% |
| Moldavia | 38 | 40 | 39 | 2,8 | -2,5% | 37 | 38 | 37 | -2,5% | 96,7% |
| Perù' | 29 | 36 | 39 | 8,7 | 8,5% | 24 | 29 | 31 | 6,8% | 81,2% |
| Sri Lanka | 28 | 29 | 30 | 1,7 | 2,5% | 16 | 16 | 17 | 2,2% | 55,7% |
| Albania | 20 | 26 | 29 | 6,4 | 13,6% | 18 | 22 | 24 | 7,3% | 82,0% |
| Marocco | 20 | 26 | 28 | 7,7 | 10,5% | 17 | 18 | 19 | 3,4% | 66,7% |
| Georgia | 11 | 18 | 23 | 10,0 | 29,9% | 10 | 17 | 22 | 30,2% | 97,5% |
| Equador | 18 | 18 | 18 | 0,3 | 0,4% | 16 | 16 | 17 | 0,3% | 90,9% |
| Polonia | 15 | 15 | 13 | 0,0 | -9,7% | 15 | 14 | 13 | -9,7% | 97,8% |
| INDIA | 9 | 10 | 12 | 4,6 | 19,6% | 4 | 5 | 5 | 13,8% | 41,3% |
| Bangladesh | 4 | 7 | 10 | 6,9 | 45,7% | 1 | 1 | 1 | 2,1% | 6,5% |
| Pakistan | 2 | 6 | 10 | 7,1 | 69,6% | 1 | 1 | 1 | -0,9% | 5,5% |
| Cina Repubblica Popolare | 2 | 4 | 6 | 4,5 | 69,7% | 2 | 2 | 4 | 50,9% | 55,8% |
| Egitto | 2 | 4 | 6 | 4,1 | 32,0% | 0 | 0 | 1 | 5,1% | 8,9% |
| Altri paesi | 85 | 95 | 101 | 15,2 | 7,2% | 73 | 78 | 80 | 2,8% | 78,8% |
| B. Per classe di età | | | | | | | | | | |
| Giovani (fino a 29 anni) | 46 | 62 | 68 | 22 | 9,8% | 36 | 42 | 42 | -0,3% | 60,7% |
| Adulti (30-54 anni) | 515 | 553 | 554 | 61 | 0,2% | 451 | 477 | 464 | -2,6% | 83,8% |
| Senior (55 e più) | 297 | 327 | 339 | 10 | 3,4% | 273 | 301 | 311 | 3,1% | 91,7% |

** In questa tabella si fa riferimento non al Paese di nascita ma alla cittadinanza, pertanto lavoratori nati all'estero che hanno acquisito la cittadinanza italiana sono considerati italiani.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Questa crescita riflette soprattutto l'impatto del provvedimento (d.l. 34/2020, c.d. 'Rilancio') per il quale, entro il termine del 15 agosto 2020, erano state presentate 177.000 domande di regolarizzazione relative al lavoro domestico, per 122.000 collaboratori familiari generici e 55.000 assistenti a non autosufficienti.

Le analisi ad oggi disponibili sull'impatto effettivo della recente regolarizzazione[49] attestano che essa ha interessato 125.183 lavoratori (quasi 100.000 con decorrenza di emersione nel 2020, qualche migliaio con decorrenza antecedente e il resto con decorrenza 2021) e 120.312 datori di lavoro. I lavoratori regolarizzati per il 59% hanno meno di 40 anni, i maschi sono il 55% e per il 34% si tratta di badanti. Inoltre quasi il 10% dei domestici regolarizzati già nel 2021 risultava aver avuto altri rapporti di lavoro dipendente, diverso dal domestico, attestando quindi la frequenza, nelle regolarizzazioni, dell'utilizzo del lavoro domestico come porta (tante volte solo formale) d'ingresso.

Tenendo conto quindi dell'impatto della regolarizzazione non può meravigliare che nel 2021 siano aumentati i più giovani (fino a 29 anni), tra i quali è relativamente consistente la componente maschile, oltre che i senior over 55, tra i quali le donne sono il 92%.

Tra le tendenze da segnalare, è di rilievo la contrazione, anche nel 2021, delle donne rumene. Iniziata già da diversi anni sta continuando a ritmi anche accentuati (-9% nel 2021); rimane comunque il gruppo nazionale più numeroso (129.000) anche se notevolmente avvicinato dalla componente ucraina (90.000).

Nell'andamento dei lavoratori domestici per Paese di provenienza si legge nettamente l'effetto della regolarizzazione. Essa infatti non ha interessato tanto i Paesi da cui tradizionalmente provengono i lavoratori domestici quanto altri, significativi per le correnti di immigrazione più recenti: cinesi, pakistani, bengalesi e egiziani.

[49] *Cfr. E. di Porto, G. Mattioni, 'Gli effetti della 'sanatoria' 2020; evidenze preliminari', in Domina-Osservatorio nazionale sul lavoro domestico, Terzo rapporto annuale sul lavoro domestico, dicembre 2021.*

Tabella 1.28 - Lavoratori domestici.Caratteristiche dei rapporti di lavoro, retribuzioni medie annue e settimanali, 2019 - 2021

| | Lavoratori (valori in migliaia) | | | Retribuzione media annua (complessiva) | | | Retribuzione media settimanale (da domestico) | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 |
| **Totale** | **858** | **943** | **961** | **7.789** | **7.251** | **7.798** | **169** | **165** | **167** |
| A. Per rilevanza della posizione nell'anno | | | | | | | | | |
| Posizione esclusiva | 738 | 794 | 809 | 7.403 | 6.917 | 7.352 | 175 | 172 | 174 |
| Posizione principale | 54 | 72 | 69 | 8.254 | 7.633 | 8.228 | 156 | 148 | 155 |
| Posizione secondaria | 67 | 77 | 84 | 11.672 | 10.324 | 11.775 | 89 | 83 | 90 |
| B. Colf/badanti | | | | | | | | | |
| Colf | 446 | 497 | 510 | 7.386 | 6.631 | 7.248 | 145 | 138 | 140 |
| Badanti | 412 | 446 | 451 | 8.226 | 7.941 | 8.421 | 199 | 197 | 202 |
| C. Orario di lavoro settimanale e continuità di impiego | | | | | | | | | |
| Full year | 535 | 533 | 586 | 9.181 | 9.039 | 9.186 | 165 | 162 | 164 |
| fino a 24 ore | 222 | 229 | 252 | 6.476 | 6.291 | 6.602 | 103 | 101 | 105 |
| da 25 a 45 ore | 254 | 239 | 263 | 10.649 | 10.573 | 10.539 | 199 | 198 | 196 |
| da 46 ore e più | 58 | 65 | 72 | 13.105 | 13.101 | 13.315 | 251 | 251 | 255 |
| Part year | 324 | 410 | 375 | 5.491 | 4.921 | 5.629 | 183 | 171 | 178 |
| fino a 24 ore | 108 | 156 | 137 | 4.122 | 3.571 | 4.239 | 99 | 93 | 97 |
| da 25 a 45 ore | 161 | 190 | 170 | 5.935 | 5.374 | 6.130 | 209 | 200 | 204 |
| da 46 ore e più | 54 | 63 | 68 | 6.888 | 6.900 | 7.169 | 262 | 263 | 267 |
| D. Numero di datori di lavoro domestico nell'anno | | | | | | | | | |
| 1 | 698 | 769 | 779 | 7.665 | 7.067 | 7.642 | 170 | 167 | 168 |
| 2 | 112 | 121 | 125 | 8.032 | 7.769 | 8.151 | 158 | 154 | 160 |
| oltre | 48 | 53 | 57 | 9.017 | 8.721 | 9.162 | 171 | 166 | 175 |

*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Nell'insieme dei lavoratori domestici prevalgono ancora le posizioni da colf, che sono anche quelle con i maggiori incrementi nell'ultimo biennio, rispetto alle posizioni di badanti (**Tabella 1.28**). Quasi due terzi dei lavoratori domestici risultano aver lavorato per tutto l'anno, con orari di lavoro molto variabili. Minoritaria è la componente *over full time* (oltre 46 ore) che ha coinvolto 140.000 lavoratori (il 14% del totale) e che è normalmente correlata a situazioni di convivenza con la persona assistita.

Per la stragrande maggioranza dei lavoratori domestici (84%) questa è la loro unica occupazione; il turnover e i rapporti di lavoro plurimi giustificano il fatto che quasi il 20% dei domestici nel corso di un anno ha più di un datore di lavoro.

La retribuzione media annua[50] di questi lavoratori, tenendo conto anche di eventuali altri redditi da lavoro dipendente o autonomo, nel 2021 è stata di 7.798 euro. Nel caso dei conviventi (over 46 ore settimanali) *full time full year*[51] la retribuzione media annua risulta di 13.315 euro, in crescita dell'1,6% sull'anno precedente.

La retribuzione media settimanale, per l'insieme di tutti i lavoratori domestici, nell'ultimo triennio ha oscillato tra 165 e 169 euro; questo valore sale per i conviventi a 250-270 euro settimanali.

## BOX 1: Disuguaglianze retributive e top incomes*

Alla luce delle dinamiche salariali illustrate nel testo ci siamo domandati cosa sia accaduto e stia accadendo nel mondo delle retribuzioni da lavoro dipendente in termini di diseguaglianza. Diversi lavori segnalano come la diseguaglianza retributiva nel nostro paese sia alta e crescente, in particolare a partire dall'inizio del secolo corrente.[52] A differenza di altri contributi, in questa sede presentiamo i dati relativi all'universo del lavoro dipendente per come esso emerge dagli archivi amministrativi. L'arco temporale che consideriamo è 2005-2021 quando ci riferiamo al solo il comparto privato (inclusivo dei salariati agricoli e dei domestici) e 2014-2021 quando si include anche il comparto pubblico. In riferimento al settore privato, si passa da 13,9 milioni di individui a 17,3 nel 2021 con un incremento della popolazione occupata del 24%. La nostra analisi deve quindi tener conto di due fenomeni distinti: da un lato il **cambiamento di composizione**, con l'ingresso di un numero crescente di lavoratori potenzialmente marginali (sanatorie di posizioni irregolari, occupazione part-time, contratti a termine, nuove forme contrattuali) che chiaramente influenza le dinamiche della diseguaglianza, estendendole su una platea più ampia di soggetti; dall'altro lato la **distribuzione dei redditi da lavoro** all'interno di questa popolazione di lavoratori. Come vedremo nel seguito, la distribuzione dei redditi da lavoro si è ampliata lungo

[50] *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.*

[51] *Coloro che risultano impegnati full time con orari da 46 ore in su si possono ritenere quasi sicuramente conviventi.*

[52] *Il lavoro più vicino all'analisi di questo box è Eran Hoffmann, Davide Malacrino e Luigi Pistaferri. (2021) Labor Market Reforms and Earnings Dynamics: the Italian Case. IMF Working Paper 21/142, che copre il periodo 1985-2016 utilizzando dati di fonte INPS. La loro conclusione principale è che "During the time covered by our data, earnings inequality and earnings volatility increased, while earnings mobility did not change significantly". Juraj Briskar, Edoardo Di Porto, José V. Rodrıguez Mora and Cristina Tealdi (2022). The Geographical Decomposition of Italian Inequality. mimeo, conferma la diseguaglianza crescente nei redditi da lavoro italiani, che non appare legata ai divari territoriali. Emanuele Ciani and Roberto Torrini (2019). The geography of Italian income inequality: recent trends and the role of employment. Banca d'Italia. Questioni di Economia e Finanza (Occasional Papers) Number 492 analizzano la dinamica dei redditi familiari. Infine Marco Lilla e Stefano Staffolani (2009) The Evolution of Wage Inequality in Italy. Applied Economics 41(15):1873-1892 considerano l'evoluzione dei redditi da lavoro con attenzione al divario operai-impiegati nel periodo 1985-99.*

entrambe le code, registrando un peggioramento relativo nel potere d'acquisto dei redditi bassi e una tenuta o un miglioramento nei redditi alti.[53] In questa sede non vogliamo discutere se esista o meno un trade-off tra queste due dimensioni (aumento della diseguaglianza a seguito dell'ingresso nel mercato del lavoro di un numero più ampio di persone, tra cui frange più deboli, quali stranieri e giovani), anche perché non sappiamo che cosa facessero in precedenza le persone neo-entrate (lavori informali, disoccupazione, esclusione dal mercato). Non vogliamo altresì discutere se e in che misura questo processo sia collegato alle riforme del mercato del lavoro che si sono susseguite in questo quindicennio, dalla riforma Biagi al Jobs Act.

Quanto segue deve quindi essere considerato come un esercizio descrittivo di come si è modificata la distribuzione dei redditi da lavoro degli assicurati presenti negli archivi INPS che abbiano percepito redditi positivi in corso d'anno.

I dati utilizzati sono relativi ai rapporti di lavoro nei diversi comparti del lavoro dipendente (domestico, agricolo, privato extra-agricolo e, per gli anni disponibili, anche il settore pubblico). Utilizziamo come variabile di riferimento l'**imponibile lordo annuo** per **occupato dipendente**[54]. È importante richiamare che la presente analisi non permette di analizzare la distribuzione dei salari orari, dal momento che le informazioni amministrative sugli orari di lavoro sono imprecise e non confrontabili tra comparti (giornate o settimane lavorate, presenza di contratti part time e/o di contratti a termine). Tuttavia i risultati basati sulla retribuzione complessiva sono informativi sulla condizione complessiva in termini di presenza e intensità della partecipazione al mercato del lavoro. Al fine di escludere valori estremi che possano alterare l'analisi, per ogni anno e per ogni comparto la retribuzione è stata censurata ogniqualvolta il valore della retribuzione annua fosse tre volte maggiore (o minore) della differenza interquartilica della trasformazione logaritmica sostituendola con il valore massimale (minimale)[55].
Le **Tabelle b1.1 e b1.2** mostrano la composizione della base dati utilizzata in base all'anno e al comparto, nelle due versioni utilizzate (escludendo ed includendo i dipendenti pubblici).

[53] *I dati disponibili non ci permettono di ricomporre i nuclei familiari, per capire se l'incremento delle presenze sul mercato del lavoro, seppur parcellizzato in posizioni peggio pagate, abbia permesso un miglioramento della distribuzione dei redditi familiari.*

[54] *Nel caso in cui lo stesso soggetto abbia avuto più rapporti di lavoro dipendente in diversi comparti nell'arco dell'anno di riferimento, abbiamo calcolato il reddito complessivo e assegnato il soggetto al comparto in cui si colloca il rapporto di lavoro prevalente in termini di imponibile guadagnato. Questo non esclude che il reddito effettivo sia superiore nel caso di individui che presentino contribuzioni in gestione separata (collaborazioni occasionali) o contribuiscano anche come lavoratori autonomi o libero professionisti.*

[55] *In altre parole, dopo aver escluso i redditi nulli (perché il logaritmo non è definito), presa la differenza percentuale tra i valori soglia tra terzo e quarto quartile e tra primo e secondo quartile, si considera come reddito da lavoro massimo possibile quello che si ottiene sommando al valore soglia terzo/quarto quartile una variazione percentuale tripla della differenza interquartilica. Analogamente si prende come reddito da lavoro minimo quello che si ottiene sottraendo al valore soglia primo/secondo quartile una variazione percentuale tripla della differenza interquartilica. Si veda* http://www.lisdatacenter.org/wps/techwps/9.pdf.

**Tabella b1.1 - Lavoratori per anno e comparto**

| Comparto | 2005* | | 2014 | | 2021 | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Numero | % su totale | Numero | % su totale | Numero | % su totale |
| Operai agricoli | 617.920 | 4,45% | 915.493 | 5,94% | 889.910 | 5,13% |
| Domestici | 189.080 | 1,36% | 862.922 | 5,60% | 877.841 | 5,06% |
| Dipendenti privati | 13.087.250 | 94,19% | 13.626.887 | 88,46% | 15.573.176 | 89,81% |
| **Totale dipendenti** | **13.894.250** | **100,00%** | **15.405.302** | **100,00%** | **17.340.927** | **100,00%** |

** I valori relativi al comparto agricolo e domestico sono riferiti ad assicurati con contribuzioni positive*
*Fonte: Archivio Visitinps e Osservatorio: Lavoratori dipendenti e indipendenti*

**Tabella b1.2 - Lavoratori per anno e comparto, incluso il comparto pubblico**

| Comparto | 2014 | | 2021 | |
|---|---|---|---|---|
| | Numero | % su totale | Numero | % su totale |
| Operai agricoli | 915.493 | 4,87% | 889.910 | 4,28% |
| Domestici | 862.922 | 4,59% | 877.841 | 4,22% |
| Dipendenti privati | 13.626.887 | 72,55% | 15.573.176 | 74,91% |
| Dipendenti pubblici | 3.377.417 | 17,98% | 3.449.285 | 16,59% |
| **Totale dipendenti** | 18.782.719 | 100,00% | 20.790.212 | 100,00% |

*Fonte: Osservatorio: Lavoratori dipendenti e indipendenti*

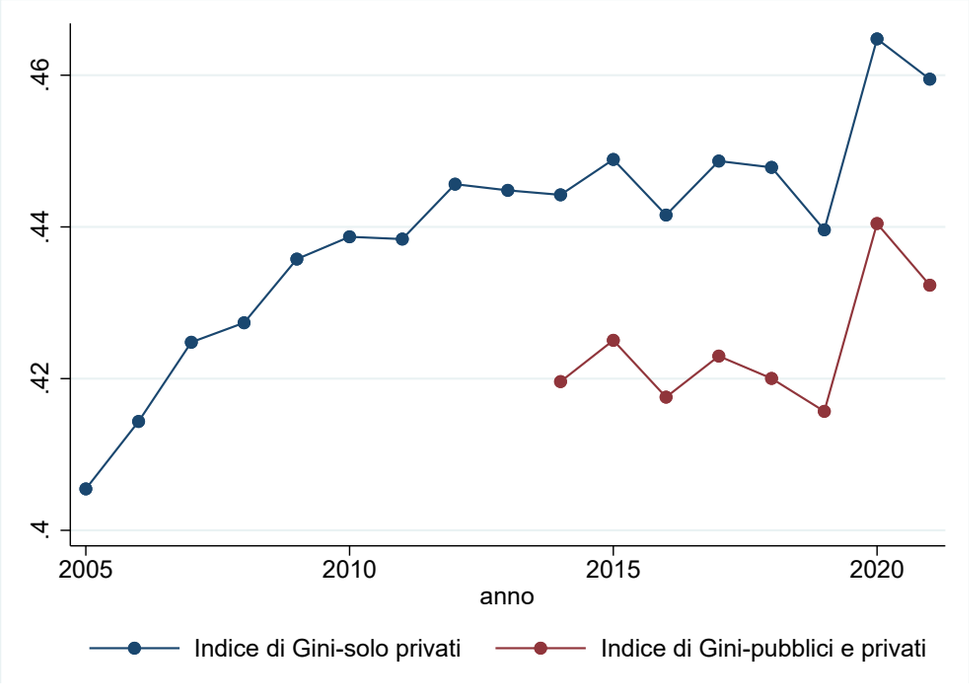
In questa popolazione così definita, si osserva un incremento della disuguaglianza retributiva piuttosto sostenuto. Utilizzando come indicatore statistico l'indice di concentrazione di Gini,[56] **il Grafico b1.1** mostra un incremento dell'indice piuttosto importante nel periodo in esame, soprattutto nel periodo iniziale fino al 2010-2011; successivamente la crescita è moderata fino al 2020, quando si registra un significativo rialzo dovuto all'anno di pandemia da COVID-19. Rispetto al 2005, anno in cui l'indice di Gini ammontava a poco più di 0,40, sedici anni dopo l'indice si assesta intorno al 0,46.

L'inclusione del comparto pubblico, caratterizzato da una distribuzione più compressa delle retribuzioni, ha un impatto che modera il valore dell'indice (che passa da 0,42 nel 2014 a 0,43 del 2021) ma non ne modifica la dinamica né è in grado di invertire il trend. Questa dinamica è ovviamente trainata da diversi fattori, tra cui l'ingresso di nuovi occupati (plausibilmente nella fascia bassa delle

[56] *L'indice di Gini è una misura sintetica di concentrazione che può assumere valori compresi tra 0 (perfetta equidistribuzione) e 1 (massima disuguaglianza). Il valore dell'indice può essere interpretato come la differenza media di retribuzione tra due individui estratti a caso nella popolazione, in rapporto alla retribuzione media. Si ricordi infine che l'indice di Gini, così come le quote di reddito, sono scale-invariant e non risentono, pertanto, di variazioni legate all'inflazione.*

retribuzioni) e la riduzione degli orari medi di lavoro (dal momento che la quota di occupati part-time nel settore privato extra-agricolo passa da 19% nel 2005 a 33% nel 2021). Analogamente per quanto riguarda la durata dei contratti: se ci limitiamo al settore privato extra-agricolo, il valore mediano delle giornate lavorate è pari a 299 nel 2005, 275 nel 2010, 260 nel 2015 e 229 nel 2020[57], mentre la quota di lavoratori che hanno meno di 60 giornate lavorate è pari a 11,7% nel 2005, 14,8% nel 2010, 16,7% nel 2015 e 18,6% nel 2020.[58] Vi è quindi una quota non trascurabile di lavoro stagionale o occasionale che cresce nel periodo campionario.

Grafico b1.1: Indice di Gini sulle retribuzioni da lavoro dipendenti

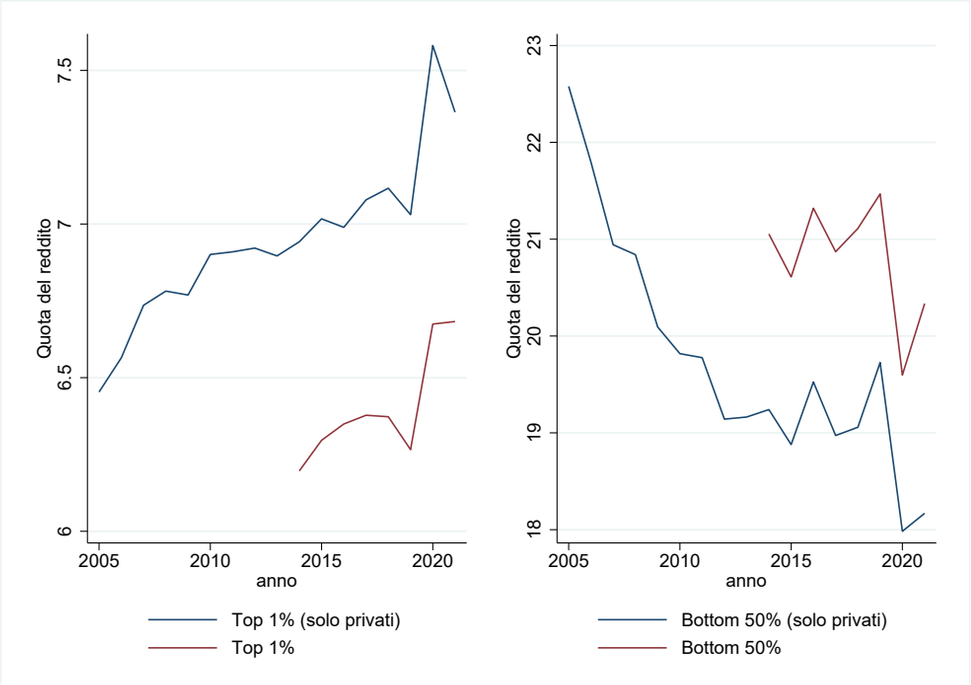



Un modo alternativo per visualizzare la crescente diseguaglianza è quello di considerare le quote di reddito godute da gruppi di lavoratori posizionati in punti diversi della distribuzione. Il Grafico b1.2 riporta la quota di reddito totale detenuta, rispettivamente, dall'1% meglio pagato e dal 50% meno pagato della popolazione dei lavoratori dipendenti.
In entrambi i casi si registrano cambiamenti significativi: le retribuzioni apicali crescono relativamente al resto della distribuzione, mentre la massa centrale della distribuzione perde terreno. L'1% più ricco concentra nelle sue mani circa il 6,4% del reddito totale percepito dal lavoro dipendente nel 2005, e guadagna un ulteriore punto percentuale durante il periodo considerato.

[57] *Va ricordato che gli occupati part-time vengono convertiti in giornate full time equivalent, e quindi un occupato part time viene conteggiato come aver lavorato 182 giornate.*
[58] *Se prendiamo una soglia ancora più bassa (30 giornate lavorate) le percentuali sono 7,3% nel 2005, 9,7% nel 2010, 11,5% nel 2015 e 11,9% nel 2020.*

Per contro lo scivolamento verso il basso della parte bassa della distribuzione appare ancor più impressionante, perdendo ben cinque punti percentuali, che vanno ovviamente a beneficio sulla metà superiore della distribuzione.

Grafico b1.2 - Quota del reddito detenuta dall'1% meglio pagato e dal 50% meno pagato della popolazione




Al fine di comprendere come si distribuiscano queste variazioni lungo l'intera distribuzione dei redditi da lavoro, facciamo ricorso ad uno strumento grafico noto come *Growth Incidence Curve*. nel Grafico b1.3 possiamo vedere in maniera più precisa quali parti della distribuzione abbiano "guadagnato" e quali abbiano "perso" quote di reddito durante l'ultimo quindicennio. La curva infatti è costruita definendo per ogni percentile di reddito la **variazione annualizzata del reddito** medio calcolato all'interno del percentile, sia nella versione nominale sia nella versione reale, depurata della variazione dei prezzi.[59]

Coerentemente con quanto mostrato nel Grafico b1.2 con riferimento alla parte bassa della distribuzione, il Grafico b1.3 (pannello a sinistra) mostra in maniera eloquente che in termini nominali i miglioramenti retributivi nel periodo 2005-21 (cioè valori della curva maggiori di zero) si registrano dopo il nono ventile, ma

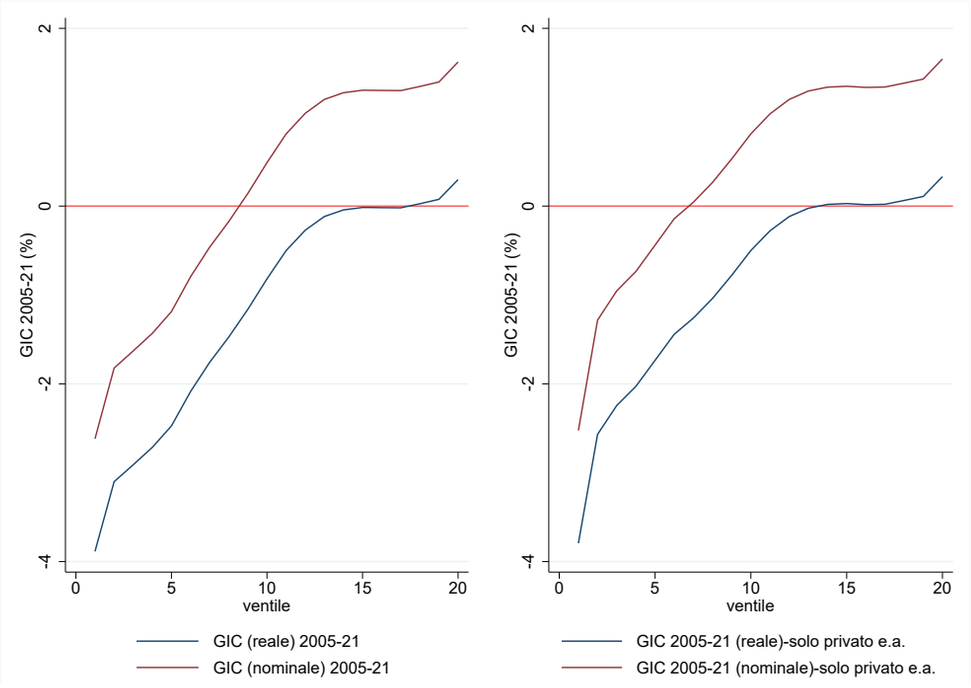
[59] *Per ridurre eventuali effetti distorsivi legati agli addensamenti sulle code creati dalla nostra strategia di censuramento dei dati, abbiamo preferito utilizzare ventili (aggregazione di cinque centili) piuttosto che centili nel disegno dei grafici b1.3-4-5-6-7. Qualora si utilizzino i centili, le curve sono semplicemente meno "lisce" ma esibiscono la stessa forma.*

in termini reali questo avviene solo a partire dal diciottesimo ventile. Inoltre, è solo l'ultimo ventile, quindi il gruppo già in cima alla distribuzione a registrare una crescita relativamente più consistente. Questo significa che nell'arco del periodo considerato le uniche posizioni lavorative che hanno guadagnato in termini di potere d'acquisto sono solo quel 5% meglio pagato, mentre tutto il resto della distribuzione ha perso potere d'acquisto, in alcuni casi anche in modo consistente.

Se si considera il 10% delle posizioni lavorative peggio pagate, esse hanno perso in termini reali tra il 2 e il 4% all'anno. Se si cumula sull'arco dei 16 anni questo significa una perdita compresa tra il 28% e il 48%. Non si tratta ovviamente degli stessi individui, perché come abbiamo detto all'inizio nell'anno finale troviamo 3,4 milioni di persone in più. È per contro vero che vi è una significativa persistenza nell'ordinamento delle occupazioni, per cui è probabile che si tratti di variazioni nel tempo delle retribuzioni associate ad alcune occupazioni. Potrebbe persino trattarsi di una riduzione delle ore lavorate, a parità di retribuzione oraria. Non stupisce quindi riscontrare che il lavoro povero si sia allargato (vedi box tematico in capitolo 2). La rilevanza di questo andamento si coglie efficacemente osservando anche la dinamica del rapporto interdecilico: considerando solo i lavoratori del privato, nel 2005 il valore soglia per "entrare" nel gruppo del 10% più alto della distribuzione era circa 12 volte più grande quello registrato nel 10% più in basso; nel 2014 è diventato 17 volte per arrivare, nel 2021, ad essere 20 volte circa. Aggiungendo il comparto pubblico, si ha un effetto di contenimento delle diseguaglianze: il rapporto tra il novantesimo e il decimo percentile è pari a 14 nel 2014 e diventa pari a 16 nel 2021.

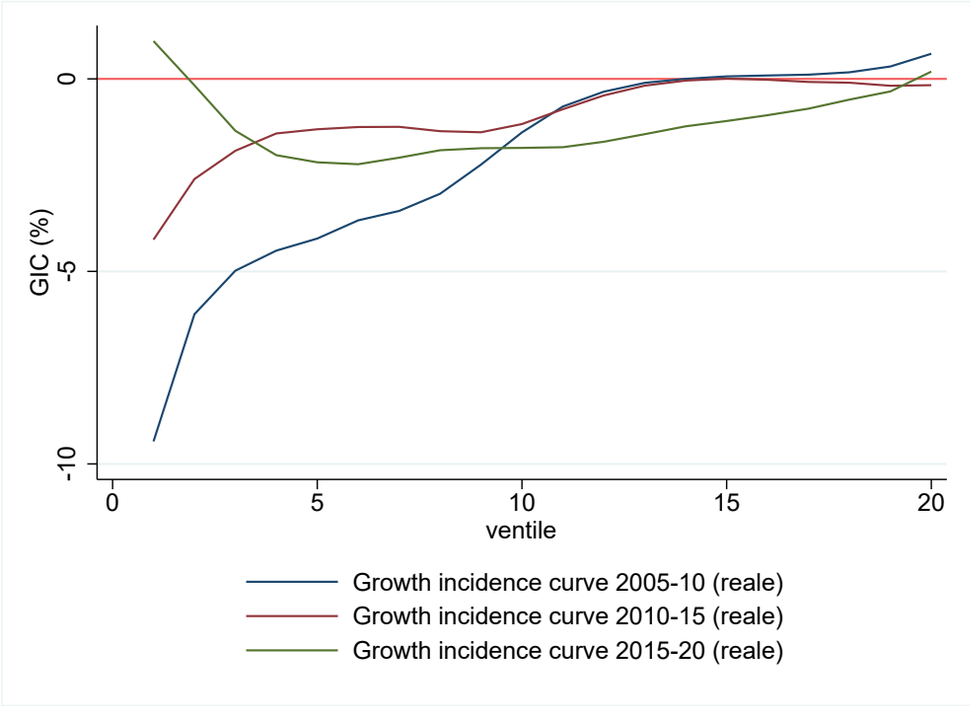
Data l'elevata caduta retributiva nelle retribuzioni anche nominali che si registra nell'insieme del lavoro dipendente, ci si domanda se questo non sia attribuibile ai comparti del lavoro agricolo o domestico, che hanno registrato l'ingresso di una quota rilevante di stranieri regolarizzati ad inizio periodo. Tuttavia il lato destro del **Grafico b1.3** supporta solo parzialmente questa interpretazione, dal momento che anche restringendoci al comparto privato extra-agricolo, le retribuzioni nominali sono cresciute solo a partire dal 40° centile della distribuzione, e quelle più basse hanno perso in media fino al 2% all'anno. In termini di potere d'acquisto, il 60% della distribuzione ha perso potere d'acquisto nell'ultimo quindicennio.

Grafico b1.3: Growth Incidence Curve, reale e nominale, solo lavoratori del comparto privato – 2005-2021 (includendo (sinistra) ed escludendo (destra) agricoli, domestici).




Trattandosi di un periodo caratterizzato da tre recessioni (2008-9, 2011-13 e 2020-21) è tuttavia possibile che queste variazioni riflettano diverse dinamiche nel mercato del lavoro. Per questa ragione abbiamo suddiviso il quindicennio in tre sotto-periodi quinquennali per indagare se vi sia stato un periodo specifico in cui le dinamiche salariali abbiano registrato maggior divergenza. Osservando il **Grafico b1.4** notiamo che è il primo sottoperiodo (2005-10) quello che registra il maggior peggioramento della parte bassa della distribuzione, cui corrisponde una crescita solo per il quartile più alto. Il fenomeno si attenua nel secondo sottoperiodo (2010-15) e si inverte parzialmente nell'ultimo periodo (2015-20), quando si registra una crescita positiva per le retribuzioni reali del primo ventile.

Grafico b1.4: Growth Incidence Curve per periodi, reale, solo lavoratori del comparto privato (agricoli, domestici, privato extra-agricolo).




Questa inversione di tendenza nella parte bassa è indipendente dalla inclusione/esclusione del comparto pubblico nel campione, comparto in cui le retribuzioni sono rimaste invariate per una larga parte del periodo considerato (vedi **Grafico b1.5**).

A riprova del fatto che sono i settori marginali del mercato ad aver sperimentato il peggioramento relativo della loro condizione, abbiamo provato ad isolare la con l'esperienza lavorativa, in una popolazione costante avremo che nella parte bassa della distribuzione dei redditi si collocano i giovani appena entrati e nella parte alta i lavoratori prossimi alla pensione. Il **Grafico b1.6** abbiamo ristretto l'analisi ai lavoratori "permanenti" ovvero coloro che sono occupati nel settore privato per l'intero periodo di osservazione. Mantenere una occupazione per quindici anni (anche se non necessariamente lo stesso posto di lavoro) rappresenta un vantaggio che fa sì che questo sotto-campione non sia rappresentativo dell'intera popolazione, ma sia indicativo dell'esperienza dei più fortunati. Inoltre la crescita salariale per questi individui riflette non solo il risultato della dinamica contrattuale ma anche delle progressioni di carriera. Nel **Grafico b1.6** vediamo che questo gruppo sperimenta crescita di potere d'acquisto per il 95% del gruppo, in modo relativamente uniforme tra il 20 e l'80% dei lavoratori dipendenti del settore privato.

Grafico b1.5: Growth Incidence Curve nel periodo 2015-20, reale, per comparti

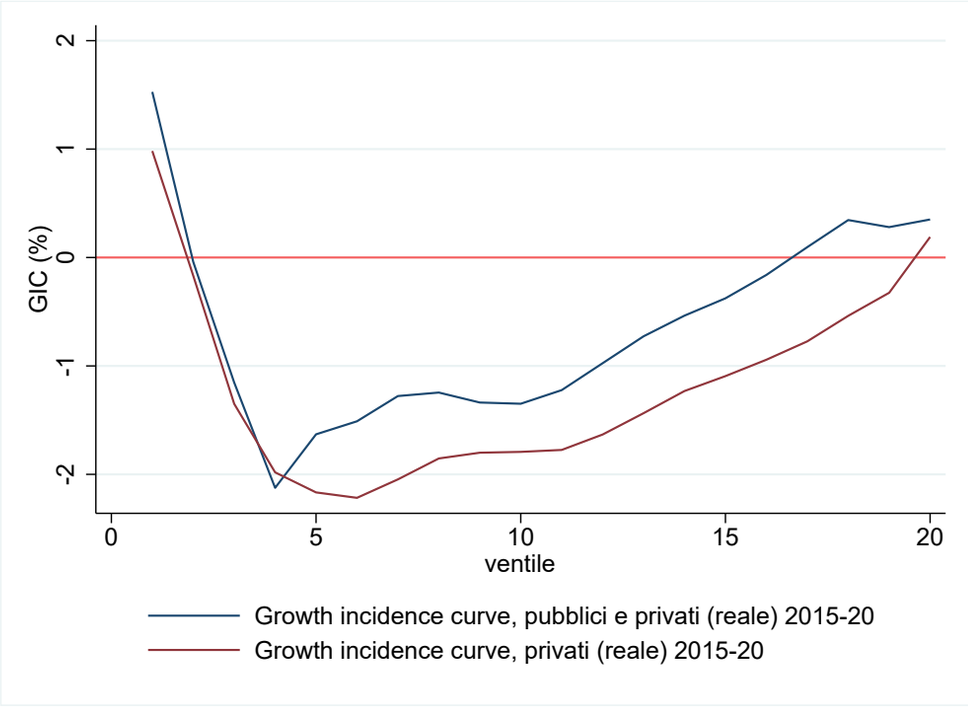
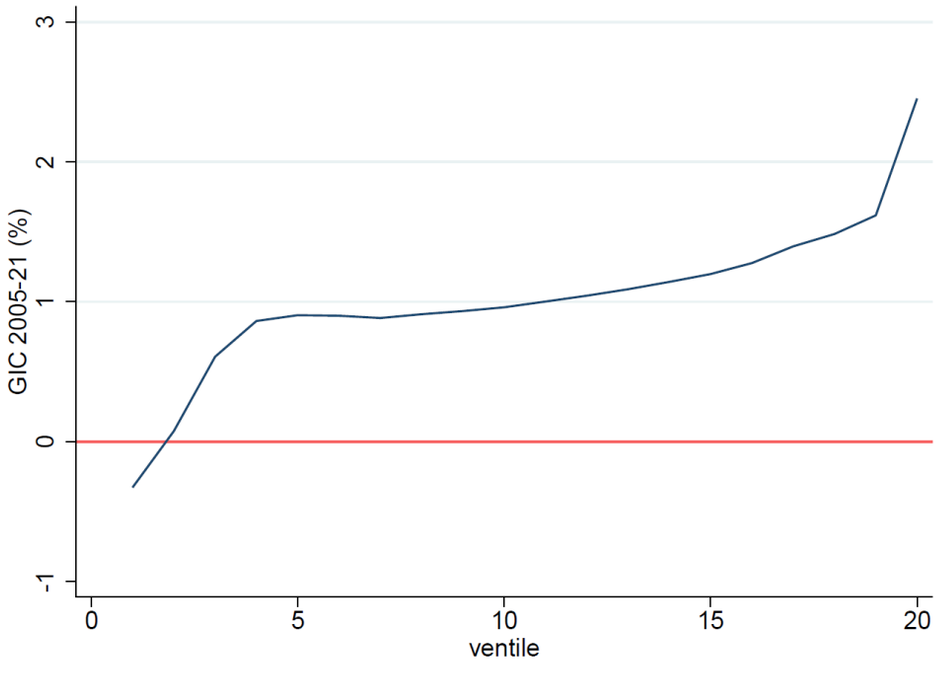



Grafico b1.6: Growth Incidence Curve 2005-21, reale, lavoratori del comparto privato (agricoli, domestici, privato extra-agricolo) presenti in tutti gli anni



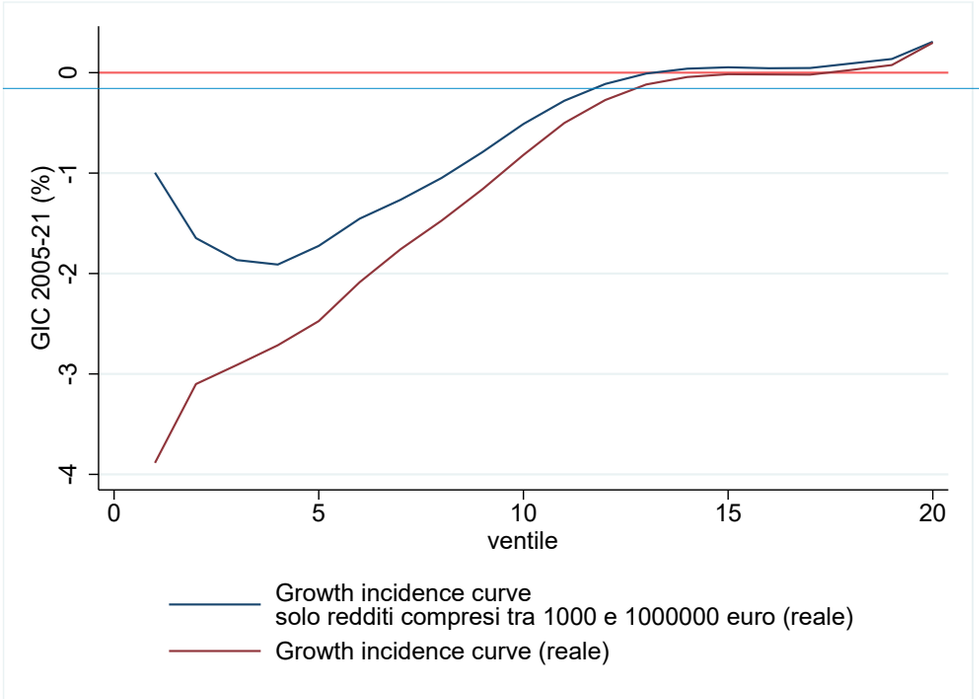
Gli indicatori di diseguaglianza che abbiamo introdotto finora (indice di Gini, quota di reddito, *growth incidence curve*) sono tutte misure relative, che non evidenziano l'eventuale contributo riconducibile ad un cambiamento della popolazione sottostante. Per tentare di identificare le caratteristiche della popolazione che ha subito il peggioramento delle condizioni reddituali, abbiamo definito delle soglie di reddito assolute (1.000, 5.000, 10.000 e 20.000 euro a prezzi 2010) e abbiamo tabulato la popolazione per comparto e cittadinanza (vedi Tabella b1.3). Da essa si evince che il numero di coloro che percepiscono un reddito annuo inferiore a 1000 euro è raddoppiato da 439mila nel 2005 a 905mila nel 2021, ma la quota di stranieri all'interno di questi *working poors* oscilla senza un chiaro trend (dal 18% nel 2005 al 32% nel 2010 fino al 25% nel 2021); viceversa, la quota di stranieri è costante intorno al 29% nella fascia di reddito superiore (tra 1.000 e 5.000 euro). Se consideriamo complessivamente la popolazione che guadagna meno di 5.000 euro annui, essa è pari al 18% nel 2005 e cresce progressivamente al 28% nel 2021. Contestualmente è aumentata ad un ritmo minore la popolazione che guadagna più di 20.000 euro, che passa da 5,6 milioni a 6,4 milioni a fine periodo: in questo caso la popolazione con cittadinanza straniera cresce linearmente dal 4,2% nel 2005 al 9,3% nel 2021. L'impressione che si ricava da queste percentuali confermano che la distribuzione dei redditi si è polarizzata in modo vistoso, con una quota crescente di lavoratori che percepiscono un reddito da lavoro inferiore alla soglia di fruizione del reddito di cittadinanza.

## Tabella b1.3 – Consistenze della popolazione lavorativa per soglie assolute di reddito

| reddito annuo (euro 2010) | | 2005 | | | | 2010 | | | | 2015 | | | | 2021 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | cittadinanza | agricoli | domestici | privati e. a. | totali | agricoli | domestici | privati e. a. | totali | agricoli | domestici | privati e. a. | totali | agricoli | domestici | privati e. a. | totali |
| fino a 1.000 | italiana | 13,1 | 1,0 | 67,5 | 81,6 | 9,8 | 1,8 | 56,1 | 67,7 | 9,6 | 2,4 | 59,3 | 71,3 | 7,4 | 4,9 | 62,6 | 74,9 |
| | straniera | 3,3 | 1,3 | 13,9 | 18,4 | 12,3 | 4,1 | 15,9 | 32,3 | 11,0 | 3,7 | 14,0 | 28,7 | 4,5 | 5,0 | 15,6 | 25,1 |
| 1.001-5.000 | italiana | 12,2 | 1,6 | 68,6 | 82,4 | 11,4 | 2,5 | 56,5 | 70,4 | 9,5 | 3,3 | 59,2 | 72,1 | 8,4 | 4,1 | 58,0 | 70,5 |
| | straniera | 1,7 | 2,2 | 13,7 | 17,6 | 4,3 | 8,9 | 16,4 | 29,6 | 4,6 | 7,0 | 16,3 | 27,9 | 5,0 | 8,4 | 16,0 | 29,5 |
| 5.001-10.000 | italiana | 7,9 | 1,4 | 72,7 | 82,0 | 9,5 | 2,0 | 59,3 | 70,8 | 8,6 | 2,1 | 61,4 | 72,2 | 1,7 | 1,2 | 71,0 | 73,9 |
| | straniera | 1,3 | 3,5 | 13,2 | 18,0 | 2,6 | 11,6 | 15,0 | 29,2 | 3,5 | 8,7 | 15,6 | 27,8 | 0,7 | 5,8 | 19,6 | 26,1 |
| 10.001-20.000 | italiana | 1,9 | 0,2 | 84,9 | 87,0 | 2,1 | 0,4 | 79,5 | 81,9 | 2,2 | 0,4 | 79,1 | 81,7 | 0,0 | 0,0 | 82,4 | 82,5 |
| | straniera | 0,5 | 0,4 | 12,1 | 13,0 | 0,7 | 2,4 | 15,0 | 18,1 | 1,0 | 2,4 | 15,0 | 18,3 | 0,0 | 0,2 | 17,3 | 17,5 |
| oltre 20.000 | italiana | 0,7 | 0,0 | 95,0 | 95,8 | 1,0 | 0,0 | 92,6 | 93,6 | 1,0 | 0,0 | 91,7 | 92,8 | 0,0 | 0,0 | 90,7 | 90,7 |
| | straniera | 0,1 | 0,0 | 4,1 | 4,2 | 0,2 | 0,0 | 6,2 | 6,4 | 0,2 | 0,0 | 7,0 | 7,2 | 0,0 | 0,0 | 9,3 | 9,3 |

È quindi possibile che la (de)crescita salariale non sia tanto attribuibile alla componente forte del mercato, quanto piuttosto alla parcellizzazione della prestazione lavorativa, anche per effetto della eccessiva flessibilizzazione introdotta dalle riforme sul mercato del lavoro. Per dare un'intuizione della rilevanza del fenomeno, nel **Grafico b1.7** abbiamo agito sulle code della distribuzione salariale, escludendo i valori estremi (individui con un reddito annuo inferiore a 1000 euro o superiore a un milione di euro, entrambi valutati a prezzi 2010). Come abbiamo visto questo ci porta ad escludere dall'analisi un 10% di *working poors*, che pure esistono sul mercato, mentre ha effetti trascurabili sulla parte alta della retribuzione (ricadendo questi ultimi tutti nel 1% più ricco). Confrontando la GIC calcolata per questo sottogruppo con quella "generale" (la stessa già riportata nel Grafico b1.3), si nota come il peggioramento della parte bassa si attenua (tanto che il 20% della distribuzione sperimenta una riduzione di potere d'acquisto nell'ordine di -1,5% annuo (che comunque si traduce in una riduzione del 22% su base quindicennale).

Grafico b1.7: Growth Incidence Curve, reale, solo lavoratori del comparto privato (agricoli, domestici, privato extra-agricolo) – redditi compresi tra 1000 e 1000000 euro a prezzi 2010.




Da ultimo abbiamo provato a decomporre la diseguaglianza per caratteristiche osservabili. Prendendo due misure di disuguaglianza, la deviazione logaritmica dalla media (*mean log deviation*, altresì noto come indice entropico $GE_0$) e l'indice di Theil (indice entropico $GE_1$), esse si caratterizzano per una maggiore sensibilità ai cambiamenti in diversi punti della distribuzione: il primo è più reattivo alla disuguaglianza nella parte bassa, il secondo nella parte alta della

distribuzione. Limitatamente al settore privato il valore della *mean log deviation* passa da 0,38 nel 2005 a 0,48 nel 2014 per crescere ancora fino a 0,52 circa nel 2021. Includendo anche il comparto pubblico il valore dell'indice passa infatti da 0,44 nel 2014 a 0,46 nel 2021. Per quanto riguarda invece l'indice di Theil, si passa invece da un valore di 0,30 nel 2005 a circa 0,36 nel 2014 e ben 0,39 nel 2021 nel comparto privato. Anche in questo caso l'inclusione del comparto pubblico ha un effetto di moderazione piuttosto marcato: l'indice assume un valore pari a 0,32 nel 2014 e si assesta a 0,35 nel 2021. Ne possiamo quindi concludere che la crescente diseguaglianza salariale ha agito su entrambe le code, ma con maggior intensità nella parte bassa, dove si registra una quota crescente di popolazione con rapporti di lavoro dipendente a salari e/o orari irrisori (che potrebbero anche riflettere una parziale emersione di lavoro irregolare).

Abbiamo poi considerato eventuali eterogeneità nell'esperienza di questa diseguaglianza salariale crescente focalizzando l'attenzione sul comparto privato e su due elementi, il genere e l'età, poichè entrambi condizionano la probabilità di occupazione. Nei **Grafici b1.8 e b1.9** abbiamo riportato la composizione della popolazione occupata in ogni centile della distribuzione dei redditi, per l'anno iniziale (2005) e per quello terminale (2021). Questo ci permette due confronti: diacronici (osservando se la quota di genere ed età è cambiata nel corso dei 15 anni analizzai) e lungo la distribuzione (per osservare chi occupi più frequentemente posizioni lavorative mal o ben pagate). In termini generali si nota una riduzione nella presenza dei lavoratori giovani (età inferiore ai 35 anni) per entrambi i generi: i lavoratori under 35 sono complessivamente il 46% del totale (20% donne e 27% uomini) nel 2005 e si riducono a circa il 33% nel 2021 (14% per le donne e 19% gli uomini). Parallelamente la componente in espansione è quella delle donne over 35, che passa dal 20% del 2005 al quasi il 29% nel 2021. In termini più specifici il confronto per percentile dei quattro gruppi individuati ci consente di appurare che la presenza femminile over 35 è aumentata in tutti i percentili, soprattutto nella parte centrale della distribuzione (tra il trentesimo e il sessantesimo) cui fa da contraltare una riduzione della presenza maschile under 35 anche se più contenuta. Nei percentili più alti si nota inoltre una graduale sostituzione tra uomini e donne, a vantaggio di queste ultime. Possiamo quindi affermare che le retribuzioni più elevate rimangono appannaggio dei maschi anziani, anche se comincia a popolarsi anche di donne anziane.

Grafico b1.8: Composizione per età e genere per decile, anno 2005 (settore privato)

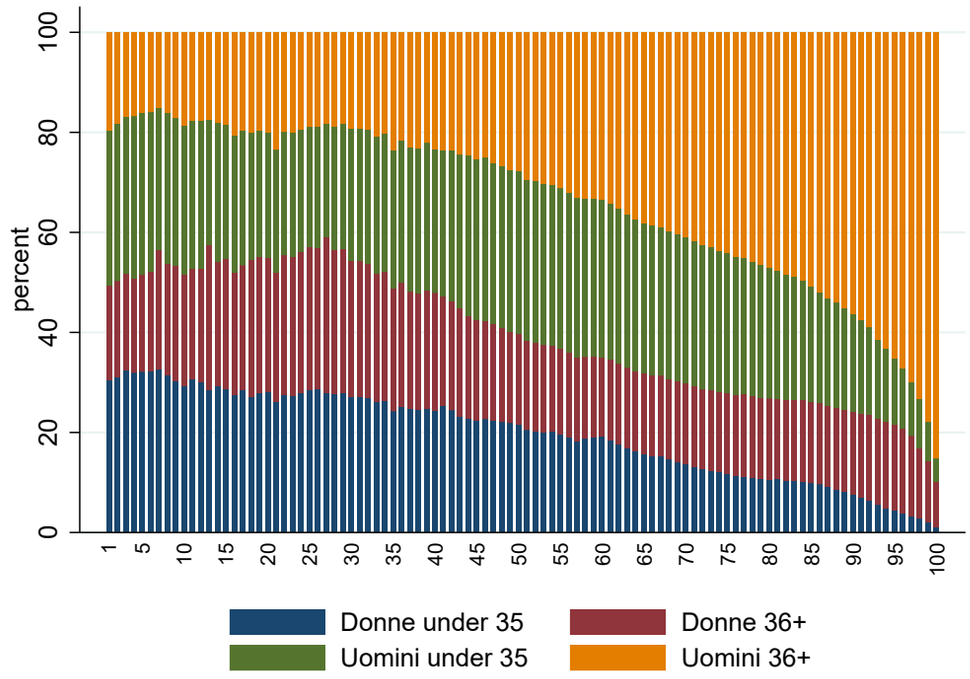
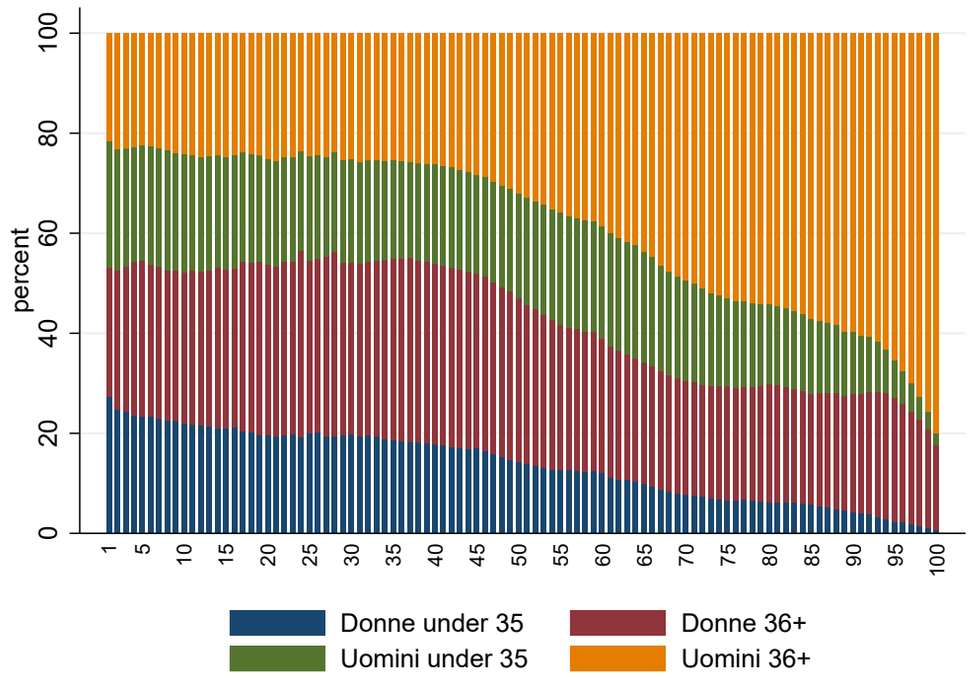


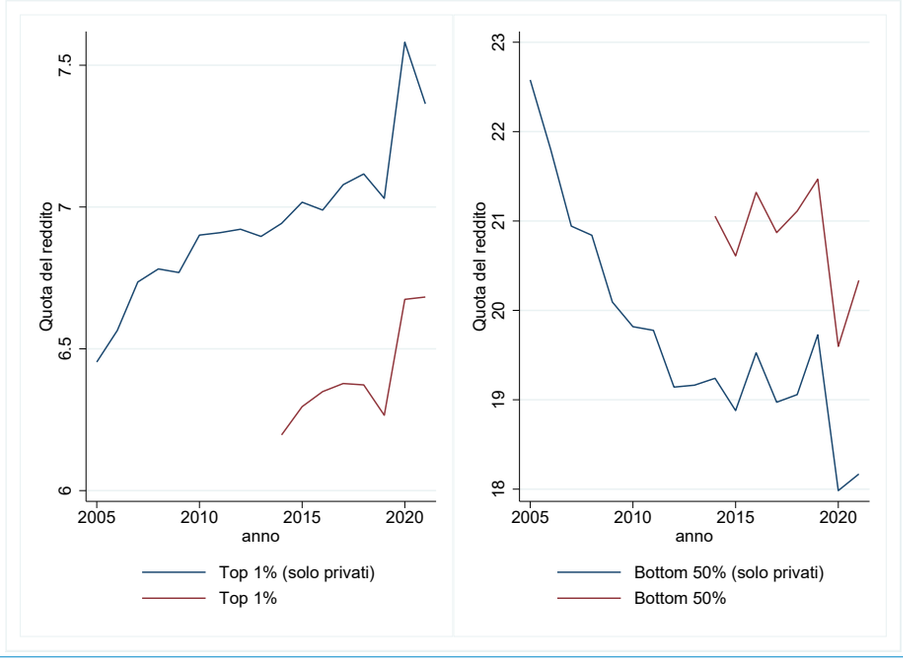

Grafico b1.9: Composizione per età e genere per decile, anno 2021 (settore privato)



È interessante notare però che nonostante il contesto italiano sia caratterizzato da segmentazioni marcate in termini di genere e di età, la scomposizione dell'indice di disuguaglianza $GE_0$ già menzionato mostra molto chiaramente due elementi: il primo è che la gran parte della disuguaglianza è spiegata dalla componente *within*, cioè la disuguaglianza interna ai gruppi, mentre quella *between*, cioè quella tra i diversi gruppi è più contenuta. Ad esempio, nel 2021 l'indice $GE_0$ è pari a 0,52 di cui la disuguaglianza tra generi spiega solo il 3,5%; considerando invece gli individui in due classi di età, under e over 35, la componente *between* spiega il 4,7%. Quindi, se si eliminasse la differenza tra gruppi senza modificare la distribuzione all'interno degli stessi, il livello generale della disuguaglianza non ne risulterebbe modificato se non in maniera residuale. Questo è probabilmente il risultato della contrattazione collettiva: di fatto, le differenze nella condizione economica dei soggetti, emergono dal diverso grado di partecipazione nel mercato del lavoro, in generale (come per i giovani) e/o in settori più o meno remunerativi (come per le donne) ma le discriminazioni propriamente intese nel mercato del lavoro (cioè pagare retribuzioni diverse ad individui diversi per lo stesso lavoro) sono contenute.

Abbiamo infine calcolato il trend della presenza di giovani e donne nel top 1%, rappresentate nel **Grafico b1.10**. Se in una prospettiva di genere siamo ben lontani dalla parità è evidente un miglioramento in termini di maggior presenza femminile, almeno per quanto riguarda il vertice della distribuzione dei redditi da lavoro dipendente, al contrario di quanto emerge rispetto ai giovani, la cui presenza rimane veramente marginale.

Grafico b1.10: Percentuale di donne e giovani under 35 nell'1% più ricco della popolazione




** Paola Biasi e Daniele Checchi.*

### 1.3.7 La Cassa integrazione e la gestione dell'uscita dalla crisi

L'impatto della pandemia sull'organizzazione della vita sociale ha comportato un eccezionale ricorso alle sospensioni dal lavoro, senza alcun precedente storico comparabile.[60] Il quadro complessivo degli interventi di CIG[61] evidenzia l'assoluta rilevanza del picco raggiunto nel 2020 con 6,7 milioni di beneficiari (pari al 57% della platea di riferimento) e 18,7 miliardi di prestazioni per un valore medio pro capite di 2.787 euro (**Tabella 1.29**). Una massa così ingente di prestazioni non può evidentemente essere in equilibrio con le entrate ordinarie che, anzi, sono leggermente diminuite rispetto al 2019 (4,4 miliardi di euro nel 2020 contro i 4,8 dell'anno precedente).

[60] *Le ore autorizzate di CIG nel biennio 2020-2021 (7,15 miliardi) superano quelle complessive dei sei anni (2009-2014) segnati dalla crisi finanziaria internazionale e dalla crisi dei debiti sovrani (6,2 miliardi). Cfr. S. Lo Bello, La Cig: evoluzione storica, caratteristiche e limiti, Banca d'Italia, 'Occasional Papers', n. 602, febbraio 2021.*

[61] *Si tratta degli interventi gestiti da INPS. Non riguardano perciò i dipendenti delle imprese artigiane (interventi gestiti da Ebna-Ente bilaterale nazionale artigianato) e i dipendenti somministrati (interventi gestiti da Forma.temp). Per l'insieme di questi due gruppi di lavoratori nel 2021 il Decreto Sostegni (art. 8 comma 7 del DL n. 41/2021) ha stanziato 1.100 milioni di euro in aggiunta ai 900 milioni di euro previsti dalla Legge di Bilancio 2021. Si può stimare che nel 2020-2021 questi interventi abbiano riguardato circa 1 milione di lavoratori, pari a due terzi della relativa platea.*

Tabella 1.29 - La CIG 2019-2021: bilancio (*) e indicatori

| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Entrate contributive | | | Platea di riferimento (1) | | | Entrate pro capite | | |
| | (in ml. di euro) | | | (in migliaia) | | | | | |
| CIGO | 2.921 | 2.695 | 3.069 | 4.666 | 4.614 | 4.830 | 626 | 584 | 635 |
| CIGS | 1.316 | 1.205 | 1.308 | 4.798 | 4.721 | 4.902 | 274 | 255 | 267 |
| Fondi di solidarietà (2) | 600 | 534 | 624 | 4.930 | 4.560 | 4.389 | 122 | 117 | 142 |
| Non assicurati | | | | 1.694 | 1.668 | 2.084 | - | - | - |
| Totale | 4.837 | 4.434 | 5.001 | 12.306 | 11.832 | 12.328 | 393 | 375 | 406 |
| | Uscite (inclusi oneri figurativi) | | | Beneficiari (3) | | | Entrate pro capite | | |
| | (in ml. di euro) | | | (in migliaia) | | | | | |
| CIGO | 479 | 7.694 | 1.433 | 411 | 2.757 | 1.026 | 1.165 | 2.790 | 1.397 |
| CIGS (4) | 939 | 758 | 1.092 | 184 | 203 | 165 | 5.109 | 3.734 | 6.602 |
| Fondi di solidarietà (2) | 23 | 6.070 | 3.987 | 18 | 2.150 | 983 | 1.257 | 2.824 | 4.058 |
| CIG in deroga | | 4.216 | 3.512 | | 1.614 | 793 | - | 2.612 | 4.429 |
| **Totale** | **1.441** | **18.738** | **10.024** | **613** | **6.724** | **2.967** | **2.350** | **2.787** | **3.378** |

*(*) Valori di competenza economica*
*(1) Il totale non è la somma delle quattro tipologie di copertura in quanto molti assicurati CIGO sono anche assicurati CIGS e una quota limitata di assicurati nei Fondi di solidarietà risulta anche assicurata CIGS. Dagli assicurati dei Fondi di solidarietà sono esclusi quelli del Fondo Artigianato e del Fondo Somministrati (tali fondi non sono istituiti presso l'Inps); questi lavoratori sono esclusi anche dal totale della platea di riferimento.*
*(2) I valori economici dei Fondi di solidarietà si riferiscono alle sole voci relative alle integrazioni salariali assimilabili alla CIG: quindi per le entrate si considerano i contributi ordinari ed i contributi addizionali e per le uscite l'assegno ordinario e l'assegno di solidarietà con la relativa contribuzione correlata.*
*(3) Almeno un giorno di Cig nell'anno osservato.*
*(4) Per l'anno 2019 nelle uscite della CIGS sono ricomprese anche quelle relative ai trattamenti in deroga per lo più riconducibili alla causale di cessazione attività.*
*Fonte: INPS*

Nel 2021, con l'avvio dell'uscita dall'emergenza grazie alla campagna di vaccinazioni di massa, il ricorso alle sospensioni, pur fortemente ridimensionato, è rimasto di entità consistente: infatti sono stati interessati ancora 3 milioni di beneficiari per un importo complessivo di circa 10 miliardi, con un importo medio pro capite pari a 3.378 euro, superiore a quello dell'anno precedente perché nella composizione dei beneficiari hanno pesato di più le durate più lunghe (nel 2020 molti accessi alla Cig erano stati limitati al periodo del primo *lock down*).

Tabella 1.30 - Dipendenti beneficiari di CIG per genere, mese, classe dimensionale. Stock, media ore mensili pro capite, flussi di entrata e uscita (Valori assoluti in migliaia)

| | Beneficiari | | | | Media ore pro capite | | | | Entrati | | USCITI |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fino 15 dip. | Oltre 15 dip. | Totale | di cui donne | Fino 15 dip. | Oltre 15 dip. | Totale | di cui donne | Totale | di cui esordienti | Totale |
| 2020 - Gennaio | 29 | 177 | 206 | 51 | 74 | 42 | 47 | 42 | 56 | 13 | 58 |
| Febbraio | 49 | 231 | 280 | 103 | 49 | 34 | 37 | 29 | 132 | 96 | 16 |
| Marzo | 1.891 | 2.580 | 4.471 | 1.014 | 75 | 62 | 68 | 65 | 4.206 | 3.931 | 249 |
| Aprile | 2.199 | 3.371 | 5.570 | 1.299 | 115 | 100 | 106 | 98 | 1.349 | 1.306 | 1.368 |
| Maggio | 1.761 | 2.728 | 4.489 | 1.152 | 83 | 68 | 74 | 73 | 287 | 245 | 1.688 |
| Giugno | 1.077 | 2.004 | 3.081 | 861 | 78 | 56 | 64 | 62 | 281 | 119 | 1.339 |
| Luglio | 702 | 1.243 | 1.945 | 523 | 68 | 53 | 58 | 57 | 204 | 53 | 931 |
| Agosto | 421 | 859 | 1.280 | 352 | 83 | 58 | 66 | 65 | 265 | 32 | 461 |
| Settembre | 419 | 790 | 1.209 | 340 | 81 | 54 | 64 | 62 | 390 | 30 | 271 |
| Ottobre | 544 | 853 | 1.397 | 357 | 76 | 54 | 62 | 62 | 459 | 57 | 258 |
| Novembre | 855 | 1.073 | 1.928 | 492 | 87 | 62 | 73 | 70 | 789 | 136 | 308 |
| Dicembre | 866 | 1.080 | 1.946 | 474 | 84 | 57 | 69 | 65 | 327 | 45 | 485 |
| 2021 - Gennaio | 824 | 952 | 1.776 | 424 | 89 | 63 | 75 | 70 | 314 | 49 | 309 |
| Febbraio | 786 | 935 | 1.721 | 422 | 87 | 61 | 73 | 68 | 253 | 30 | 228 |
| Marzo | 882 | 1.092 | 1.974 | 556 | 89 | 65 | 76 | 71 | 482 | 56 | 377 |
| Aprile | 852 | 1.023 | 1.875 | 481 | 88 | 61 | 73 | 69 | 277 | 45 | 555 |
| Maggio | 652 | 847 | 1.499 | 374 | 86 | 56 | 69 | 66 | 179 | 19 | 480 |
| Giugno | 469 | 665 | 1.134 | 289 | 87 | 54 | 67 | 64 | 116 | 9 | 500 |
| Luglio | 292 | 418 | 710 | 189 | 89 | 56 | 70 | 69 | 76 | 6 | 200 |
| Agosto | 243 | 353 | 596 | 162 | 94 | 60 | 74 | 72 | 85 | 5 | 112 |
| Settembre | 248 | 414 | 662 | 184 | 88 | 55 | 67 | 67 | 179 | 7 | 137 |
| Ottobre | 257 | 432 | 689 | 175 | 71 | 48 | 56 | 59 | 164 | 16 | 191 |
| Novembre | 243 | 398 | 641 | 145 | 75 | 47 | 58 | 64 | 142 | 19 | 175 |
| Dicembre | 210 | 345 | 555 | 137 | 79 | 50 | 61 | 65 | 91 | 8 | 399 |
| 2022 - Gennaio | 40 | 178 | 218 | 59 | 50 | 46 | 47 | 49 | 61 | 7 | 52 |
| Febbraio | 49 | 191 | 240 | 60 | 40 | 45 | 44 | 51 | 74 | 7 | n.d. |

*Fonte: INPS*

I dati analitici mensili sui beneficiari (**Tabella 1.30**) consentono di seguire le scansioni temporali del ricorso alla CIG verificandone la relazione con le ondate pandemiche[62].

Dopo il tetto di aprile 2020 (5,6 milioni di beneficiari) si è scesi rapidamente fino a settembre (1,2 milioni). Il primo picco successivo – determinato dalla seconda ondata pandemica - è stato registrato a dicembre 2020 (1,9 milioni); successivamente il livello è rimasto elevato e un picco analogo è stato raggiunto a marzo 2021 (2 milioni). Da allora il decremento è stato continuo fino ad agosto, stabilizzandosi quindi attorno a 6-700.000 beneficiari fino a fine anno. Un ulteriore ridimensionamento[63] è stato notato nei primi mesi del 2022, contestualmente alla caduta delle facilitazioni nell'accesso alla cosiddetta Cig-COVID-19.[64] Il proseguimento di queste tendenze positive per i prossimi mesi è condizionato dai riflessi possibili della guerra in Ucraina con le sue conseguenze geopolitiche e geoeconomiche.[65]

Complessivamente nel triennio 2019-2021 il ricorso alla Cig – in una delle sue varie forme – ha interessato 6,9 milioni di lavoratori: circa 700.000 ne erano stati beneficiari già prima del COVID-19 (tra gennaio 2019 e febbraio 2020); 5,5 milioni sono entrati nel corso del lock down di marzo-maggio 2020 e, infine, altri 750.000 lavoratori si sono aggiunti successivamente. Oltre che il numero di beneficiari anche la dimensione media delle ore mensili pro capite è significativamente mutata nel tempo: se ad aprile 2020 era stata pari a 106 ore per beneficiario, successivamente si è attestata generalmente tra le 65 e le 75 ore pro capite, con segnali di ulteriore contrazione negli ultimi mesi osservati.

L'intervento della Cig configura, per i dipendenti coinvolti, situazioni molto eterogenee in relazione alle diverse condizioni di salute delle aziende:
si va da casi decisamente congiunturali, transitori, a realtà di crisi perdurante e conclamata, in cui la sospensione è di fatto l'anticamera della cessazione del rapporto di lavoro.

Per individuare, con riferimento al 2021, i casi in cui intensità e durata della Cig sottendono rischi rilevanti per il mantenimento dei posti di lavoro (identificano quindi possibili "esuberi"), si sono considerati, per ciascun mese, i lavoratori "persistenti" in Cig (= già in Cig nel mese precedente) ripartiti per continuità nella durata e per intensità.[66]

[62] *I dati presentati in questa tabella e nelle seguenti riguardano i beneficiari di qualsiasi tipo di CIG: non solo quindi la Cig COVID ma anche la CIGS, i Fondi di solidarietà, la Cigd. Consentono quindi una visione completa dell'impatto della CIG, almeno per la parte gestita da INPS. Per questo i valori possono divergere da quanto presentato nelle analisi riportate nel Rapporto precedente che prendevano in esame specificamente la CIG COVID.*

[63] *In contemporanea, però, come abbiamo già visto, al picco di assenze per malattia, quarantena e soggetti fragili.*

[64] *La causale COVID consentiva alle imprese un accesso totalmente gratuito alla CIG.*

[65] *I dati sulle ore autorizzate, disponibili fino ad aprile, non hanno finora segnalato alcuna inversione di tendenza: infatti ad aprile 2022 le ore autorizzate sono state 45 milioni, il livello minimo dall'inizio della pandemia.*

[66] *L'intensità, in questo contesto, è misurata dal rapporto tra le ore di CIG effettuate e le ore contrattuali di lavoro nel complesso dei mesi di ricorso continuativo alla CIG (al netto del primo mese, per neutralizzare l'effetto della data del primo ingresso in CIG).*

Dalle elaborazioni esposte in **Tabella 1.31** ricaviamo che:

a. nella primavera 2021 i cassaintegrati di lunga durata - con un'anzianità nel beneficio di almeno dodici mesi - risultavano attorno a 300.000 unità; questo contingente si è dimezzato entro la fine dell'anno; l'incidenza sul totale dei persistenti ha raggiunto il valore massimo a settembre 2021 (42%), riducendosi successivamente;
b. i cassaintegrati di lunga durata e con intensità elevatissima (una sorta di *proxy* della figura del "cassintegrato a zero ore") hanno raggiunto il valore massimo (78.000) a maggio 2021, poi sono lentamente diminuiti; in termini di incidenza sul totale dei cassaintegrati di lunga durata, quelli ad alta intensità sono costantemente aumentati, salendo da circa un quarto a oltre un terzo. È' evidente che il miglioramento della congiuntura ha avuto un impatto minore sulle situazioni di crisi più forte (spesso con origini lontane nel tempo), che tendono a permanere e quindi a incidere maggiormente man mano che la situazione generale migliora.

Tabella 1.31 - Dipendenti persistenti in CIG, per anzianità e intensità di utilizzo, per mese. Anni 2021-2022 (Valori in migliaia)

| | Distribuzione per anzianità di utilizzo continuo della Cig | | | | | | | | Totale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Fino a tre mesi | | 4 -7 mesi | | 6 -11 mesi | | 12 mesi e oltre | | |
| | Totale | di cui con intensità sup. al 90% | Totale | di cui con intensità sup. al 90% | Totale | di cui con intensità sup. al 90% | Totale | di cui con intensità sup. al 90% | Totale |
| 2021 - Gennaio | 873 | 222 | 212 | 38 | 344 | 77 | 34 | 9 | 1.463 |
| Febbraio | 700 | 169 | 399 | 107 | 329 | 74 | 39 | 10 | 1.467 |
| Marzo | 434 | 87 | 695 | 174 | 96 | 15 | 267 | 69 | 1.492 |
| Aprile | 558 | 89 | 675 | 174 | 59 | 10 | 305 | 76 | 1.597 |
| Maggio | 361 | 66 | 521 | 140 | 139 | 30 | 298 | 78 | 1.319 |
| Giugno | 264 | 40 | 276 | 69 | 202 | 53 | 277 | 74 | 1.019 |
| Luglio | 140 | 21 | 117 | 27 | 161 | 50 | 216 | 63 | 634 |
| Agosto | 104 | 19 | 94 | 26 | 119 | 42 | 193 | 60 | 510 |
| Settembre | 91 | 16 | 94 | 19 | 94 | 33 | 204 | 66 | 483 |
| Ottobre | 183 | 21 | 77 | 12 | 66 | 20 | 199 | 63 | 525 |
| Novembre | 229 | 24 | 62 | 9 | 38 | 11 | 169 | 57 | 498 |
| Dicembre | 213 | 25 | 60 | 7 | 34 | 10 | 158 | 55 | 465 |
| 2022 - Gennaio | 57 | 4 | 23 | 1 | 29 | 1 | 47 | 11 | 156 |
| Febbraio | 63 | 4 | 31 | 1 | 28 | 1 | 44 | 10 | 166 |

*Eventuali differenze rispetto alla tabella precedente sono dovute agli arrotondamenti.
Fonte: INPS

Se e quanto la Cig sia servita a mantenere i posti di lavoro è documentato nella **Tabella 1.32.** Per tutti i 6,848 milioni di beneficiari di CIG nel biennio 2020-2021, ripartiti per mese di esordio, è stata verificata la condizione occupazionale a febbraio 2022, ottenendo questi risultati:

a. il 64% dei cassintegrati risulta ancora occupato presso la medesima azienda: si tratta di 4,4 milioni di dipendenti; di essi una quota modesta - 194.000, pari a poco meno del 5% - è ancora (o di nuovo) in CIG;
b. il 36% dei beneficiari di CIG (2,5 milioni di lavoratori) risulta uscito dall'azienda che aveva attivato la sospensione dal lavoro. Quanto alle motivazioni della cessazione del rapporto di lavoro, il licenziamento per ragioni economiche - a seguito in genere di cessazione dell'impresa (è la situazione in cui si può riconoscere il "fallimento" della CIG) – ha interessato 168.000 dipendenti, pari al 7% degli usciti: per il restante 93% quindi si è trattato soprattutto di dimissioni (a volte incentivate) o – marginalmente – di altre motivazioni (pensionamento, licenziamenti disciplinari)

Tabella 1.32 - Dipendenti in CIG negli anni 2020-2022: condizione a fine periodo di osservazione (febbraio 2022)

| | Cassaintegrati | | Condizione a febbraio 2022 | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Occupati presso la stessa azienda | | Cessati dall'azienda da cui erano stati collocati in Cig | | | | | |
| | Totale (in migliaia) (a) | Numero medio di ore di Cig nell'intero periodo | Totale (b) | di cui in cig nell'ultimo mese osservato (febraio 2022) | Totale(a-b) | di cui licenziati | Pensionati | Occupati in altre aziende | In Naspi | In altra condizione |
| Mese di esordio: | | | | | | | | | | |
| 2020 - Gennaio | 206 | 903 | 152 | 73 | 54 | 7 | 6 | 32 | 10 | 6 |
| Febbraio | 132 | 545 | 86 | 9 | 46 | 3 | 3 | 26 | 5 | 12 |
| Marzo | 4.156 | 515 | 2.566 | 69 | 1.590 | 106 | 61 | 937 | 229 | 364 |
| Aprile | 1.339 | 316 | 944 | 18 | 395 | 25 | 27 | 247 | 44 | 78 |
| Maggio | 252 | 238 | 175 | 4 | 77 | 6 | 6 | 49 | 8 | 14 |
| Giugno | 122 | 200 | 90 | 2 | 32 | 3 | 3 | 20 | 4 | 5 |
| Luglio | 54 | 218 | 39 | 1 | 15 | 1 | 1 | 9 | 2 | 3 |
| Agosto | 33 | 234 | 23 | 1 | 10 | 1 | 1 | 6 | 1 | 2 |
| Settembre | 32 | 389 | 19 | 1 | 13 | 1 | 1 | 7 | 2 | 3 |
| Ottobre | 60 | 387 | 31 | 1 | 29 | 2 | 1 | 15 | 6 | 8 |
| Novembre | 138 | 348 | 65 | 1 | 73 | 4 | 1 | 36 | 13 | 23 |
| Dicembre | 47 | 239 | 25 | 1 | 22 | 1 | 0 | 12 | 4 | 6 |
| 2021 - Gennaio | 51 | 298 | 28 | 1 | 23 | 2 | 0 | 12 | 4 | 7 |
| Febbraio | 31 | 226 | 19 | 1 | 12 | 1 | 0 | 7 | 2 | 2 |
| Marzo | 56 | 147 | 33 | 1 | 23 | 1 | 0 | 13 | 4 | 6 |
| Aprile | 46 | 177 | 25 | 1 | 21 | 1 | 0 | 11 | 4 | 6 |
| Maggio | 19 | 154 | 12 | 2 | 7 | 1 | 0 | 4 | 1 | 2 |
| Giugno | 10 | 155 | 6 | 0 | 4 | 0 | 0 | 2 | 1 | 1 |
| Luglio | 6 | 203 | 4 | 0 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Agosto | 5 | 167 | 4 | 0 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | -0 |
| Settembre | 7 | 122 | 5 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 |
| Ottobre | 17 | 81 | 12 | 2 | 5 | 0 | 0 | 3 | 1 | 1 |
| Novembre | 21 | 60 | 15 | 3 | 6 | 0 | 0 | 3 | 1 | 2 |
| Dicembre | 8 | 53 | 6 | 1 | 2 | 0 | 0 | 1 | 0 | 1 |
| **Totale** | **6.848** | **448** | **4.384** | **194** | **2.464** | **168** | **111** | **1.455** | **347** | **551** |

Fonte: INPS

Dove si trovano a febbraio 2022 gli "usciti" dalle aziende che li avevano collocati in CIG? In gran parte (59%) risultano occupati presso altre aziende, il 14% risulta percettore di Naspi, il 5% è pensionato e, infine, il 22% è in altra condizione (inattivo, disoccupato, emigrato, transitato al lavoro indipendente etc.).

Analizziamo ora fasi e modalità di remissione dalla CIG dal lato delle aziende ricorrenti. Nel biennio osservato il sistema produttivo italiano ha contato ogni mese su un numero oscillante tra 1,4 e 1,5 milioni di aziende con dipendenti (**Tabella 1.33**).[67] Dato il peso rilevante del turismo estivo e della connessa stagionalità, il numero massimo di aziende attive[68] si registra normalmente in luglio (max a luglio 2021 con 1,535 ml. di aziende) e il livello minimo nei mesi invernali. Il numero di dipendenti ha oscillato tra 13,4 milioni (aprile 2020) e 14,5 milioni (giugno 2021).

Il numero di aziende utilizzatrici di CIG è variato intensamente di mese in mese: ad aprile 2020 erano 783.000 (54% delle aziende totali), ad agosto/settembre erano scese a 180.000 (12%) per risalire poi a 353.000 a marzo 2021 (24%), scendendo quindi fino al 6% di dicembre 2021: un numero ancora cospicuo, che sfiora le 100.000 unità.

[67] *Data la fonte amministrativa utilizzata, vale a dire i modelli di dichiarazione INPS-UniEmens, un'azienda esiste se (e solo se) nel corso di un dato mese ha corrisposto almeno una retribuzione ad un lavoratore dipendente.*

[68] *In questo contesto per aziende attive (o presenti) si intende sempre aziende che nel periodo osservato (mese o anno) hanno avuto alle dipendenze almeno un lavoratore effettivamente retribuito.*

## Tabella 1.33 - Le aziende che sono ricorse alla CIG. Dati per mese

| | Valori assoluti in migliaia | | | | | Incidenza % | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Aziende totali | Dipendenti | Aziende con utilizzo Cig | Dipendenti delle imprese con utilizzo Cig | Dipendenti in Cig | Quota aziende in Cig | Quota dipendenti delle aziende in cig/dipendenti totali | Quota dip. in cig/dipendenti delle aziende in Cig | Quota dip. in cig/dipendenti totali |
| 2020 - Gennaio | 1.452 | 13.834 | 9 | 648 | 206 | 1% | 4,7% | 31,8% | 1,5% |
| Febbraio | 1.452 | 13.832 | 15 | 999 | 280 | 1% | 7,2% | 28,0% | 2,0% |
| Marzo | 1.459 | 13.769 | 667 | 7.041 | 4.471 | 46% | 51,1% | 63,5% | 32,5% |
| Aprile | 1.440 | 13.410 | 783 | 8.158 | 5.570 | 54% | 60,8% | 68,3% | 41,5% |
| Maggio | 1.462 | 13.443 | 675 | 7.653 | 4.489 | 46% | 56,9% | 58,7% | 33,4% |
| Giugno | 1.489 | 13.728 | 434 | 6.026 | 3.081 | 29% | 43,9% | 51,1% | 22,4% |
| Luglio | 1.505 | 13.801 | 298 | 4.609 | 1.945 | 20% | 33,4% | 42,2% | 14,1% |
| Agosto | 1.498 | 13.729 | 176 | 3.095 | 1.280 | 12% | 22,5% | 41,4% | 9,3% |
| Settembre | 1.500 | 13.817 | 177 | 2.938 | 1.209 | 12% | 21,3% | 41,1% | 8,7% |
| Ottobre | 1.483 | 13.861 | 218 | 3.210 | 1.397 | 15% | 23,2% | 43,5% | 10,1% |
| Novembre | 1.473 | 13.787 | 330 | 3.986 | 1.928 | 22% | 28,9% | 48,4% | 14,0% |
| Dicembre | 1.469 | 13.731 | 331 | 3.950 | 1.946 | 23% | 28,8% | 49,3% | 14,2% |
| 2021 - Gennaio | 1.452 | 13.598 | 318 | 3.606 | 1.776 | 22% | 26,5% | 49,2% | 13,1% |
| Febbraio | 1.458 | 13.644 | 315 | 3.687 | 1.721 | 22% | 27,0% | 46,7% | 12,6% |
| Marzo | 1.468 | 13.740 | 353 | 4.025 | 1.974 | 24% | 29,3% | 49,0% | 14,4% |
| Aprile | 1.475 | 13.807 | 344 | 3.917 | 1.875 | 23% | 28,4% | 47,9% | 13,6% |
| Maggio | 1.497 | 14.074 | 282 | 3.606 | 1.499 | 19% | 25,6% | 41,6% | 10,7% |
| Giugno | 1.526 | 14.517 | 217 | 3.094 | 1.134 | 14% | 21,3% | 36,7% | 7,8% |
| Luglio | 1.535 | 14.501 | 140 | 2.097 | 710 | 9% | 14,5% | 33,9% | 4,9% |
| Agosto | 1.524 | 14.316 | 118 | 1.872 | 596 | 8% | 13,1% | 31,8% | 4,2% |
| Settembre | 1.525 | 14.459 | 122 | 2.002 | 662 | 8% | 13,8% | 33,1% | 4,6% |
| Ottobre | 1.508 | 14.434 | 123 | 2.061 | 689 | 8% | 14,3% | 33,4% | 4,8% |
| Novembre | 1.497 | 14.406 | 108 | 1.827 | 641 | 7% | 12,7% | 35,1% | 4,4% |
| Dicembre | 1.494 | 14.389 | 96 | 1.688 | 555 | 6% | 11,7% | 32,9% | 3,9% |

Fonte: INPS

Analoghe scansioni temporali caratterizzano l'andamento dei dipendenti in CIG, sia se rapportato al totale dipendenti (si va dal 41% di aprile 2020 al 9% di agosto-settembre, risalendo al 14% a marzo 2021 e scendendo sotto il 4% a dicembre 2021) sia se rapportato ai dipendenti delle sole aziende utilizzatrici di CIG: in tal caso si va dal 68% di aprile 2020 al 41% di agosto-settembre con la risalita nel successivo inverno fino a sfiorare il 50% e, infine, la discesa a poco più del 30% a fine 2021.

Per rappresentare sinteticamente l'intensità e la diffusione del ricorso alla CIG utilizziamo gli indicatori già proposti e descritti nel Rapporto INPS 2021:

1. Intensità totale = rapporto tra le ore indennizzate e le ore totali (somma di indennizzate e retribuite). Indica, per l'ambito in esame, il peso assunto dal ricorso alla CIG sul monte ore lavorabili;
2. Diffusione inter-aziende = rapporto tra le ore totali delle aziende in CIG e le ore totali di tutte le aziende. Dà un risultato analogo a quello che si ottiene con la semplice incidenza dei dipendenti delle aziende in CIG sui dipendenti totali; è più preciso perché tiene conto degli orari contrattuali (incidenza part time etc.). Rappresenta il livello massimo di utilizzo della CIG qualora le aziende ricorrenti vi avessero collocato tutti i loro dipendenti per l'intero orario contrattuale;
3. Intensità aziendale = rapporto tra le ore indennizzate e le ore totali delle imprese in CIG. Misura il peso della CIG per le aziende direttamente interessate;
4. Diffusione intra-aziende = rapporto tra le ore totali dei dipendenti in CIG e le ore totali delle aziende in CIG. Dà un risultato analogo a quello che si ottiene con la semplice incidenza dei dipendenti in CIG sul totale dei dipendenti delle aziende in CIG; è più preciso perché tiene conto degli orari contrattuali (incidenza part time etc.). Rappresenta il livello massimo di utilizzo della CIG qualora i dipendenti in CIG fossero stati collocati tutti a zero ore;
5. *Intensità dipendenti* = rapporto tra le ore indennizzate e le ore totali dei dipendenti in CIG.

Questi cinque indicatori sono aritmeticamente collegati tra loro perché 1 = 2*3 (l'intensità totale dipende dalla diffusione tra le aziende e dall'intensità nelle aziende interessate) e 3 = 4*5 (l'intensità nelle aziende interessate dipende dalla diffusione tra i dipendenti e dall'intensità effettiva per i dipendenti coinvolti). Essi ci consentono di tener conto non solo del numero - e quindi della diffusione - della CIG tra aziende e dipendenti ma anche del suo 'peso' e di capire quindi quanto le variazioni complessive dell'utilizzo della CIG dipendano da crisi diffuse o da crisi aziendali localizzate e magari molto intense (**Tabella 1.34**).

Tabella 1.34 - L'utilizzo della CIG. Indicatori aziendali per mese

| | Intensità totale | Diffusione inter-aziende | Intensità aziendale | Diffusione inter-aziendale | Intensità dipendenti |
|---|---|---|---|---|---|
| 2020 - Gennaio | 0,5% | 5,1% | 9,4% | 33,3% | 28,4% |
| Febbraio | 0,5% | 7,4% | 6,8% | 28,1% | 24,2% |
| Marzo | 14,9% | 50,8% | 29,3% | 62,9% | 46,5% |
| Aprile | 29,8% | 61,1% | 48,8% | 68,0% | 71,7% |
| Maggio | 16,8% | 57,0% | 29,4% | 57,7% | 51,0% |
| Giugno | 9,7% | 44,0% | 22,1% | 50,9% | 43,5% |
| Luglio | 5,5% | 33,5% | 16,5% | 42,5% | 38,8% |
| Agosto | 4,2% | 22,7% | 18,3% | 42,1% | 43,5% |
| Settembre | 3,8% | 21,3% | 17,6% | 41,8% | 42,2% |
| Ottobre | 4,3% | 23,0% | 18,5% | 44,1% | 41,9% |
| Novembre | 6,9% | 28,2% | 24,5% | 47,9% | 51,2% |
| Dicembre | 6,6% | 28,1% | 23,6% | 49,0% | 48,2% |
| 2021 - Gennaio | 6,6% | 25,8% | 25,6% | 49,1% | 52,1% |
| Febbraio | 6,2% | 26,3% | 23,6% | 46,6% | 50,6% |
| Marzo | 7,3% | 28,1% | 26,1% | 48,4% | 53,9% |
| Aprile | 6,7% | 27,4% | 24,4% | 47,6% | 51,3% |
| Maggio | 5,0% | 25,0% | 19,8% | 41,8% | 47,5% |
| Giugno | 3,6% | 20,9% | 17,1% | 37,2% | 45,9% |
| Luglio | 2,3% | 13,7% | 16,8% | 35,0% | 47,9% |
| Agosto | 2,1% | 12,4% | 16,6% | 32,9% | 50,5% |
| Settembre | 2,1% | 13,2% | 15,7% | 34,3% | 45,8% |
| Ottobre | 1,8% | 13,8% | 13,2% | 35,0% | 37,6% |
| Novembre | 1,7% | 12,5% | 13,9% | 36,9% | 37,6% |
| Dicembre | 1,6% | 11,5% | 13,8% | 34,5% | 40,1% |

Fonte: Inps

L'intensità totale, che individua la rilevanza della CIG per l'intero sistema produttivo, ad aprile 2020 era pari al 30%: ciò significa che quasi un terzo della domanda di lavoro delle aziende private in quel mese - una quota enorme - era congelata, sospesa. Rapidamente si è scesi a valori più contenuti ma ancora a marzo 2021 il peso della CIG sul sistema produttivo superava il 7%. Solo nell'ultimo trimestre del 2021 il peso della CIG è sceso sotto il 2%: per confronto si osserva che esso era pari allo 0,5% nei mesi immediatamente prepandemici.
Determinante, per la dinamica della CIG, è stata la diffusione tra le aziende: da

valori inferiori al 10% di aziende interessate nei mesi di gennaio-febbraio 2020 si è arrivati ad oltre il 60% ad aprile 2020, quando due aziende su tre avevano dei dipendenti in CIG. A dicembre 2021 le aziende ancora interessate alla CIG risultavano l'11,5%, circa una su dieci.

Quanto all'intensità aziendale, ad aprile 2020 si è sfiorato il 50%: significa che in media le aziende ricorrenti alla CIG vi avevano fatto ricorso per la metà del loro monte ore di attività. A dicembre 2021 si è arrivati al 14%.

Possiamo procedere scomponendo l'intensità aziendale in funzione del numero di dipendenti collocati in CIG e dell'intensità di tale collocamento. Lo stesso livello di intensità aziendale, infatti, può derivare da pochi dipendenti messi in CIG per gran parte del loro orario di lavoro come pure da una situazione opposta: molti dipendenti messi in CIG (nel caso ad esempio di un'intensa rotazione) ma tutti per poche ore. Di fatto i due indicatori tendono a muoversi sincronicamente: dopo la fiammata iniziale (ad aprile 2020 mediamente le aziende ricorrenti alla CIG vi avevano posto il 70% del personale per il 70% dell'orario di lavoro), la riduzione dell'intensità aziendale risulta dovuta tanto alla minor quota di dipendenti collocati in CIG quanto alla minor intensità media per dipendente. Ma questi due valori rimangono comunque ancora significativi a dicembre 2021: le imprese ricorrenti alla CIG la utilizzano per circa un terzo del loro personale e con un'intensità media per dipendente del 40%. E' dunque la minor diffusione tra le aziende e, all'interno delle aziende ricorrenti, la minor diffusione tra i dipendenti che hanno segnato l'uscita dalla grande sospensione del lavoro determinata dalla pandemia mentre un contributo minore è stato dato dall'intensità media mensile di ricorso alla CIG per singolo dipendente.

## BOX 2: Scelte eque in tempi difficili. Equi-distribuzione della CIG e mortalità da COVID -19*

La Cassa Integrazione Guadagni (CIG), introdotta per la prima volta nel 1951, ha permesso a molte imprese e lavoratori di affrontare diverse situazioni di crisi che nel corso degli ultimi settanta anni hanno colpito l'economia complessiva del nostro paese o alcuni suoi settori. Un ruolo certamente cruciale è stato svolto da questa misura durante la crisi pandemica: avendo il governo esteso le possibilità di 'utilizzo in deroga' in modo sostanziale, il ricorso alla CIG ha raggiunto livelli mai sperimentati in precedenza. Gli imprenditori, specialmente delle regioni del Nord, le più colpite, sono stati chiamati a gestire questo strumento in un momento di grave difficoltà, oltre che economica, anche sanitaria, che ha avuto su tutti anche un impatto di tipo emotivo. Nei primi mesi della pandemia vi era, infatti, un forte timore di una circolazione senza controllo del virus e, a causa di un numero di decessi decisamente superiore a quello osservato negli anni precedenti, prevaleva un clima di forte preoccupazione e di sofferenza diffusa.

In questo Box ci si domanda se il coinvolgimento emotivo per quanto stava succedendo abbia influenzato le modalità con cui gli imprenditori hanno ripartito l'utilizzo della CIG tra i loro lavoratori. È utile sottolineare che entrare in CIG per un lavoratore comporta una perdita salariale significativa, dovuta ad un tasso di sostituzione massimo dell'80% - ridotto in maniera anche sostanziale dalla presenza di massimali - e all'impossibilità di percepire alcune voci addizionali della busta paga, quali straordinari e premi. A ciò si aggiunge la perdita di capitale umano derivante dal periodo di inattività. Non è quindi esagerato dire che nel momento in cui l'imprenditore sceglie chi tra i suoi lavoratori dovrà andare in CIG segna un confine tra vincitori e vinti. Egli potrà far prevalere principi di efficienza e decidere in base alle necessità di produzione ed organizzative, magari concentrando le ore di CIG su pochi lavoratori che subiranno quindi un'elevata perdita, oppure prendere in considerazione anche principi di equità e ripartire la CIG in maniera più uniforme (cercando anche di mantenere alta la motivazione dei lavoratori).

Mentre in caso di ristrutturazione o crisi aziendale ci si può attendere una scelta principalmente imperniata su criteri di efficienza, senza molta attenzione alla possibilità di causare un danno maggiore a un gruppo specifico di lavoratori, nel caso della CIG-COVID-19 i principi di equità potrebbero aver giocato un ruolo molto più importante. La prima fase della crisi pandemica è stata caratterizzata, infatti, da un forte coinvolgimento emotivo che ha trovato espressione in una maggiore solidarietà (si stima, ad esempio, che le donazioni a favore degli ospedali e delle realtà coinvolte nella lotta alla COVID-19 abbiano superato il miliardo di euro in soli due mesi). Anche gli imprenditori, quindi, potrebbero aver privilegiato nelle loro scelte elementi di condivisione e deciso di ripartire equamente le ore di CIG tra i propri lavoratori piuttosto che concentrarle su pochi. Se su questo tipo di atteggiamento hanno inciso anche elementi di carattere emozionale, allora è probabile che la tendenza all'equi-distribuzione delle perdite sia stata maggiore nelle zone maggiormente colpite dal virus. In queste aree geografiche il senso di fragilità, incertezza e afflizione non derivava solo dalle notizie ricevute dai media, ma era frutto di esperienze dirette o di amici, parenti e conoscenti colpiti dal COVID-19, con complicazioni molto gravi che in non pochi casi hanno portato al decesso.

Per verificare dal punto di vista empirico questa intuizione abbiamo analizzato la relazione tra impatto del COVID-19 sulla mortalità durante la prima ondata pandemica in Italia (periodo marzo-aprile 2020) e le scelte aziendali di gestione della CIG-COVID-19 nel periodo marzo-giugno 2020. Dall'archivio INPS che raccoglie per ogni azienda le informazioni sulle ore di CIG mensili sono state selezionate le aziende con almeno 1 ora di CIG nel periodo; di seguito sono state escluse le osservazioni in cui le ore di CIG nel mese coprivano il 100% delle ore lavorabili (per tali imprese non è possibile valutare una variazione delle ore di CIG, in quanto si è già al massimo utilizzo). Per le aziende così selezionate è stato calcolato l'indice di concentrazione di Herfindal-Hirschman (HH), derivato

come somma delle quote al quadrato delle ore di CIG tra marzo e giugno per ogni lavoratore sul totale delle ore di CIG fruite dall'azienda nel periodo (marzo-giugno 2020), indice che viene poi standardizzato fra zero e uno. Sono, infine, state escluse le aziende con un numero di rapporti di lavoro nell'anno inferiore a 10 unità: a questi livelli di dimensione aziendale ha poco senso parlare di concentrazione, il valore dell'indice tende, infatti, a essere meccanicamente elevato. Il numero totale di imprese nel dataset così selezionato ammonta a 187.658 unità.

Per i dati relativi alla mortalità si è considerato l'incremento comunale dei decessi nel periodo marzo-aprile del 2020 rispetto alla media dei decessi nello stesso periodo per gli anni 2015-2019 prendendo in aggregato tutte le fasce d'età[69].

La Grafico b2.1 riporta la relazione stimata tra l'indice di concentrazione e i decili di eccesso di mortalità a livello comunale, calcolati nel periodo marzo-aprile 2020 rispetto agli anni precedenti, e controllando nella stima per il livello di utilizzo di CIG a livello di impresa[70]. Si distingue tra manifattura e servizi definiti in senso lato, cioè tutto ciò che non è agricoltura e manifattura. Si può notare in primo luogo che la concentrazione nell'utilizzo della CIG è sempre superiore nei servizi rispetto alla manifattura, a prescindere dai decili di riferimento. Nella manifattura, se si guarda ai primi decili (fino al quarto), che indicano situazioni in cui la mortalità osservata nel 2020 non era molto diversa da quella dell'anno precedente, si nota una relazione debole e crescente con l'indice di concentrazione della CIG, mentre all'aumentare dell'eccesso di mortalità la relazione diventa negativa e si osserva una sostanziale riduzione della concentrazione man mano che ci si sposta verso i decili più alti dove l'eccesso di mortalità rispetto agli anni precedenti è massimo. Nei servizi, invece, la relazione tra concentrazione della CIG e eccesso di mortalità è meno chiara. In questo caso si osservano differenze anche nei decili più bassi, ma che difficilmente possono essere legate in modo diretto alla mortalità, mentre dal terzo decile in poi si assiste a una sostanziale stabilità, con una leggera riduzione al nono e al decimo rispetto ai precedenti.

I risultati delle nostre stime, per il solo settore manifatturiero, confermano che all'aumentare dell'eccesso di mortalità gli imprenditori tendono ad una maggiore equi-distribuzione della CIG, scegliendo così di far sopportare un "piccolo" costo ad un alto numero di lavoratori piuttosto che imporre una forte perdita solo su pochi.

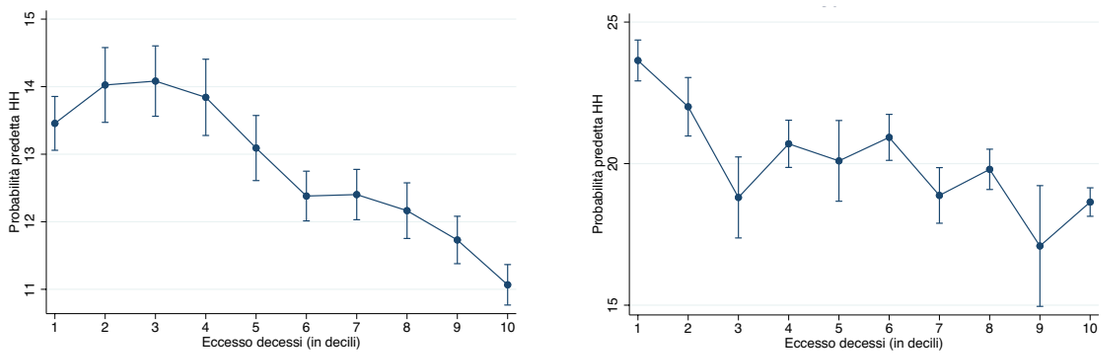
[69] *Il comune associato all'azienda è quello modale, in base al comune di contribuzione per i rapporti di lavoro tra marzo e giugno del 2020.*

[70] *Tale relazione è calcolata attraverso una regressione multivariata, in cui la variabile dipendente è l'indice di concentrazione a livello aziendale e la variabile di interesse i decili dell'eccesso di mortalità a livello comunale. Si considera come variabile di controllo l'intensità (in forma quadratica) nell'utilizzo della CIG a livello aziendale (calcolato in termini di ore CIG utilizzate dall'impresa rispetto al totale delle ore lavorabili nell'impresa nel periodo). Pertanto, l'effetto sulla concentrazione dell'utilizzo di CIG è calcolato a parità di richiesta di CIG dall'impresa.*

La dimensione dell'impatto non è trascurabile: se si confrontano due imprese, una che opera in un'area con un eccesso di moralità che la pone al quarto decile e un'altra che opera in una zona a forte eccesso di mortalità (decimo decile), in quest'ultima si osserva una maggiore equi-distribuzione del 25%.

Inoltre, è utile sottolineare come l'impatto riportato nel Grafico b2.1 è identificato non includendo tra i controlli dummy territoriali (regioni, province), ed è quindi da considerarsi come derivante da una dimensione '*between regions/provinces*'. In altri termini, l'impatto stimato si riferisce alla differenza ipotetica fra due imprese collocate territorialmente anche in luoghi completamente diversi, e ciò è particolarmente utile in questo contesto, data la forte eterogeneità nella diffusione del virus durante la prima fase della pandemia. Identificare l'effetto all'interno di una regione o di una provincia, *'within provinces/regions'*, presenta dei limiti, in quanto la variabilità pandemica sarebbe molto ridotta. Comunque, anche aggiungendo dei controlli territoriali, la relazione tra eccesso di mortalità e equa-distribuzione della CIG rimane altamente significativa nella manifattura, anche se di minore dimensione, mentre nessuna relazione significativa viene identificata per i servizi.
Vi sono diverse possibili spiegazioni per una relazione nell'ambito della manifattura ma non nei servizi. Sicuramente le imprese del settore manifatturiero hanno più esperienza nell'utilizzo della CIG (nei servizi durante la crisi pandemica è stata utilizzata appunto la CIG in deroga), e questo potrebbe aver giocato un ruolo nel come gestire la CIG in un momento non ordinario. Inoltre, in manifattura si ha in media una forza lavoro più fidelizzata all'azienda, con anzianità maggiori. In tali situazioni, l'imprenditore può decidere di equidistribuire la CIG proprio in virtù di un rapporto più stretto con i propri dipendenti e le loro famiglie.

Grafico b2.1: Relazione tra l'indice di concentrazione e i decili di eccesso di mortalità a livello comunale




** Paola Biasi, Maria De Paola e Paolo Naticchioni*

## BOX 3: La Riforma ammortizzatori sociali: da una crisi alla successiva senza modificare assetto – transizione ecologica e ricadute sulla CIGS*

### Linee guida e principi generali del riordino

Le gravi ricadute che la crisi pandemica ha determinato sia sul mercato del lavoro che sul tessuto economico-sociale del Paese hanno accelerato il processo di riordino degli ammortizzatori sociali che l'Esecutivo ha attuato con la legge 30 dicembre 2021, n. 234 (di seguito anche "legge di Bilancio 2022") e con il successivo decreto - legge 27 gennaio 2022, n. 4, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 marzo 2022, n. 25.

Il leitmotiv che ha guidato le innovazioni legislative è stato indubbiamente quello di intervenire sul sistema preesistente per ampliare la platea dei destinatari degli ammortizzatori sociali e completare, così, quel processo di universalizzazione delle tutele avviato con la legge 28 giugno 2012, n. 92 e successivamente sviluppato dal D.lgs 14 settembre 2015, n. 148, attuativo del Jobs act.

L'impianto che consegue alle modifiche introdotte tende a realizzare un sistema di ammortizzatori sociali più inclusivo, attuato tramite il principio "dell'universalismo differenziato" e, parallelamente, mira a migliorare sia l'accesso alle prestazioni riconosciute sia la relativa misura.

La parte più rilevante delle innovazioni attiene alle tutele riferite agli ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro; sono presenti, tuttavia, come si dirà più avanti, modifiche - anche se di minore impatto - ad alcuni istituti relativi agli ammortizzatori sociali connessi alla perdita dell'occupazione.

In merito all'allargamento della platea dei soggetti cui si rivolgono i trattamenti di integrazione salariale, va rilevato che l'intervento della legge di Bilancio 2022 appare significativo, atteso che – dal 1° gennaio 2022 – i citati trattamenti sono stati estesi a categorie di lavoratori precedentemente esclusi dalle tutele come gli apprendisti di qualunque tipologia (e non più solamente quelli con contratto di tipo "professionalizzante") e i lavoratori a domicilio.

Inoltre, per assicurare un più agevole accesso alle prestazioni, è stata ridotta da 90 a 30 giorni l'anzianità minima di effettivo lavoro che i lavoratori devono possedere presso l'unità produttiva per la quale è richiesto l'intervento di integrazione salariale per eventi diversi da quelli oggettivamente non evitabili.

Da segnalare, altresì, l'aumento degli importi dei trattamenti il cui massimale, per periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, viene determinato – a prescindere dalla retribuzione mensile dei lavoratori - nella misura unica più elevata, pari - per il 2022 - a € 1.222,51. Detto importo è, peraltro, annualmente rivalutabile in base agli indici ISTAT.

In ordine al quadro complessivo delle misure di sostegno che caratterizzano il sistema, si osserva che le variazioni apportate al D. Lgs. 148/15 mutano, in parte, lo scenario generale di intervento degli ammortizzatori sociali.

Nessun particolare cambiamento si segnala per il settore industriale in cui le imprese continuano a essere tutelate dalla Cassa integrazione ordinaria (CIGO) e straordinaria (CIGS); più dettagliatamente, i datori di lavoro che occupano mediamente fino a 15 dipendenti nel semestre precedente, rimangono destinatari del solo trattamento ordinario (CIGO). Per le imprese con consistenza organica superiore, è confermata, invece, l'operatività sia della CIGO che della CIGS, che assicurano ai datori di lavoro tutele differenti a seconda della natura e del tipo di crisi che li investe.

Più sostanziali, invece, le modifiche che riguardano gli altri settori di attività, diversi da quello industriale, in cui non opera la CIGO.

L'innovazione maggiormente significativa è indubbiamente rappresentata dal venir meno della soglia dei 5 dipendenti sotto la quale, fino al 31 dicembre 2021, le aziende non godevano di ammortizzatori sociali in costanza di rapporto di lavoro; dal primo gennaio 2022, questi datori di lavoro - che, durante il periodo pandemico, sono stati assistiti dai trattamenti in deroga – rientrano nelle tutele dei Fondi di solidarietà bilaterali o, nei settori in cui questi ultimi non sono costituti, dal Fondo di Integrazione salariale (FIS).

Negli ambiti in cui le parti sociali hanno costituito un Fondo di solidarietà bilaterale, è, quindi, quest'ultimo a intervenire per garantire ai datori di lavoro, costretti a sospendere o a ridurre l'attività lavorativa, una tutela sia per casuali ordinarie che straordinarie. In pratica, in questi settori, le aziende escono dalla sfera di operatività dall'ammortizzatore pubblico per essere assistite dal Fondo di solidarietà secondo le regole previste dal relativo regolamento.

Nei contesti in cui le parti non hanno, invece, costituito Fondi di solidarietà, le aziende, a prescindere dalle dimensioni del proprio organico, rientrano nelle tutele del FIS, che garantisce l'assegno di integrazione secondo la logica riassunta nella tabella che segue:

| Destinatari FIS | Assegno di integrazione salariale FIS |
|---|---|
| datori di lavoro non destinatari della Cassa integrazione ordinaria e non tutelati dai Fondi di solidarietà bilaterali che occupano mediamente fino a 15 dipendenti nel semestre precedente | Causali → Ordinarie / Straordinarie |
| datori di lavoro non destinatari della Cassa integrazione ordinaria e non tutelati dai Fondi di solidarietà bilaterali che occupano mediamente oltre 15 dipendenti nel semestre precedente (*) | Causali → Ordinarie |
| imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale e società da queste derivate nonché imprese del sistema aeroportuale e partiti e movimenti politici (*) | Causali → Ordinarie |

*(*)questi datori di lavoro, come si dirà più avanti, a decorrere dal 1° gennaio 2022, sono attratti nella disciplina della Cassa integrazione straordinaria (CIGS).*

## Cassa integrazione ordinaria

Riguardo alle discipline che caratterizzano i singoli ammortizzatori sociali, va rilevato che la Cassa integrazione ordinaria (CIGO), anche dopo il riordino, mantiene la struttura precedente e non subisce interventi di modifica né sul fronte normativo né su quello regolamentare. Va, tuttavia, evidenziato che, recentemente, il decreto ministeriale n 67 del 31 marzo 2022 ha in parte innovato le causali di intervento della Cassa integrazione ordinaria e, superando alcune rigidità del sistema, ha introdotto - sia temporalmente che in forma strutturale – due modifiche che, tenendo conto sia della crisi internazionale in atto in Ucraina sia delle possibili difficoltà finanziarie temporanee e contingenti dovute all'aumento dei costi dell'energia, consentono alle aziende, a determinate condizioni, di ricorrere alla CIGO per "Crisi di mercato" o per "Mancanza di materie prime o componenti".

## Cassa integrazione straordinaria

Contrariamente alla CIGO, la Cassa integrazione straordinaria (CIGS) esce fortemente innovata dal riordino. In primo luogo, va rilevato che, a seguito delle innovazioni apportate, viene superata la logica legislativa precedentemente utilizzata per l'individuazione delle aziende rientranti nel relativo campo di applicazione, che si basava, oltre che sul requisito occupazionale dei datori di lavoro, anche sulla loro appartenenza a specifici settori produttivi.

Dal 1° gennaio 2022, la disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale riguarda:

- i datori di lavoro che, nel semestre precedente, hanno occupato mediamente più di quindici dipendenti e che operano in settori non coperti dai Fondi di solidarietà bilaterali;
- le imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale e le società da queste derivate, le imprese del sistema aeroportuale, nonché i partiti e i movimenti politici e le loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali, a prescindere dal numero di dipendenti occupati

Importante evidenziare come, a seguito del riordino, vengono attratti dalla disciplina in materia di CIGS, in relazione alle dimensioni occupazionali medie semestrali, oltre ai datori di lavoro del settore industriale, anche quelli operanti in tutti gli altri settori in cui non sono stati costituiti Fondi di solidarietà bilaterali nonché i datori di lavoro, con dimensione occupazionale media semestrale superiore a 15 dipendenti, che rientrano nelle tutele del Fondo di integrazione salariale (FIS).

L'intervento legislativo apporta innovazioni anche riguardo alle causali di intervento della CIGS. In particolare, è stata ampliata la causale di "riorganizzazione aziendale" in cui sono stati ricompresi anche i casi in cui le aziende possono ricorrervi "*per realizzare processi di transizione*". Questi ultimi, a loro volta, sono stati recentemente individuati e regolati dal decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali n. 33/2022.

Interessante osservare come il citato decreto, nel disciplinare i processi di transizione, pone l'accento anche sulla transizione ecologica, ovvero sul processo di innovazione tecnologica – inserito anche nel Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) - finalizzato a realizzare un cambiamento nella società che tenga conto del rispetto dei criteri per la sostenibilità ambientale.

Va in tale direzione la previsione per cui le imprese che richiedono il trattamento di integrazione salariale per un intervento di riorganizzazione finalizzato a realizzare processi di transizione, devono presentare un programma di interventi in cui siano indicate, in modo esplicito, le azioni dirette alla transizione e riconversione produttiva ovvero, nelle ipotesi di riconversione degli impianti già esistenti, le azioni di riconversione, che possono avere come obiettivo anche l'efficientamento energetico.

Significative modifiche sono state, altresì, apportate all'impianto che regola un'altra causale di accesso alla Cigs, ovvero il contratto di solidarietà. A seguito del riordino, vengono – infatti - elevate le percentuali collettive e individuali che le aziende devono rispettare per accedere all'istituto contrattuale. La riduzione media oraria (complessiva) massima dell'orario giornaliero, settimane o mensile dei lavoratori interessati al contratto di solidarietà - dal 1/1/2022 - passa dal 60% al 80%; con la medesima decorrenza, la percentuale di riduzione complessiva massima dell'orario di lavoro, riferita all'arco dell'intero periodo cui il contratto di solidarietà è stipulato, viene elevata – per ogni dipendente - dal 70% al 90%.

### Fondi di solidarietà bilaterali

Al fine di estendere le tutele a tutti i lavoratori - compresi quelli occupati in contesti di piccole dimensioni, il riordino operato dalla legge di Bilancio 2022 modifica sia il quadro normativo che la disciplina relativa ai Fondi di solidarietà.

A decorrere dal 1° gennaio 2022, la costituzione di Fondi di solidarietà bilaterali diviene obbligatoria per i datori di lavoro che non rientrano nell'ambito di applicazione della cassa integrazione ordinaria (CIGO), con la finalità di assicurare ai lavoratori una tutela in costanza di rapporto di lavoro nei casi di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa per causali ordinarie e straordinarie.

Inoltre, a far tempo dalla medesima data del 1° gennaio 2022, i nuovi Fondi di solidarietà che si costituiscono devono obbligatoriamente garantire le tutele per tutti i datori di lavoro del settore che occupano almeno un dipendente.

Le medesime regole si applicano ai Fondi di solidarietà già costituiti al 31 dicembre 2021, cui la norma assegna un periodo transitorio, per adeguarsi alle nuove disposizioni, che termina il 31 dicembre 2022. In caso contrario, i datori di lavoro del relativo settore confluiscono, a decorrere dal 1° gennaio 2023, nel Fondo di integrazione salariale (FIS), cui vengono trasferiti i contributi già versati o comunque dovuti dai medesimi datori di lavoro.

## Fondo di integrazione salariale (FIS)

La legge di Bilancio 2022 riordina anche la disciplina relativa al Fondo di integrazione salariale (FIS).

In particolare, viene previsto che, dal 1° gennaio 2022, siano soggetti alla disciplina del Fondo di integrazione salariale i datori di lavoro che occupano almeno un dipendente, non rientranti nell'ambito di applicazione della Cassa integrazione ordinaria (CIGO), e non destinatari delle tutele garantite dai Fondi di solidarietà bilaterali. La disposizione allarga, quindi, la platea dei soggetti tutelati dal FIS pur mantenendo la natura residuale del Fondo.

Inoltre, in relazione all'impianto normativo definito dalle novelle recate al D.lgs. 148/2015, dal 1° gennaio 2022, sono attratte dalla disciplina del Fondo di integrazione salariale:

a. le imprese del trasporto aereo e di gestione aeroportuale e le società da queste derivate, nonché le imprese del sistema aeroportuale;
b. i partiti e i movimenti politici e le loro rispettive articolazioni e sezioni territoriali.

Va evidenziato che – come precedente anticipato – per entrambi i sopracitati soggetti, continua a trovare applicazione la disciplina in materia di intervento straordinario di integrazione salariale (CIGS), a prescindere dal numero dei dipendenti occupati.

Il riordino della disciplina modifica anche la tipologia e la durata della prestazione assicurata dal Fondo di integrazione salariale.

Per periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022, l'assegno di integrazione salariale garantito dal FIS può essere richiesto in relazione alle causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa previste dalla normativa vigente in materia di integrazioni salariali.

Conseguentemente, per i datori di lavoro che occupano mediamente fino a 15 dipendenti nel semestre precedente, il Fondo di integrazione salariale può riconoscere prestazioni per causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa sia ordinarie sia straordinarie; per i datori di lavoro che, invece, occupano mediamente più di 15 dipendenti nel semestre precedente, nonché i datori di lavoro di cui alle sopracitate lettere a) e b) - che, come in precedenza osservato, rientrano nel campo di applicazione della CIGS - il FIS può riconoscere l'assegno di integrazione salariale esclusivamente in relazione a causali di riduzione o sospensione dell'attività lavorativa ordinarie.
In merito alla durata della prestazione assicurata dal FIS, il riordino normativo

prevede che - per periodi di sospensione o riduzione dell'attività lavorativa decorrenti dal 1° gennaio 2022 - l'assegno di integrazione salariale è riconosciuto per le seguenti durate massime:

- √ 13 settimane in un biennio mobile, per i datori di lavoro che, nel semestre precedente, abbiano occupato mediamente fino a cinque dipendenti;
- √ 26 settimane in un biennio mobile, per i datori di lavoro che, nel semestre precedente, abbiano occupato mediamente più di cinque dipendenti.

### Ammortizzatori sociali connessi alla perdita dell'occupazione

Come anticipato, il riordino della normativa in materia di ammortizzatori sociali ha interessato, ancorché in termini di minore impatto, anche le misure di sostegno connesse alla perdita dell'occupazione.

In particolare, l'intervento operato dalla legge di Bilancio 2022 ha interessato sia l'indennità di disoccupazione NASpI che DIS-COLL, ovvero la particolare prestazione a sostegno del reddito in favore di collaboratori coordinati e continuativi, assegnisti di ricerca e dottorandi di ricerca con borsa di studio che abbiano perduto involontariamente la propria occupazione.

### NASpI

Le modifiche apportate alla disciplina della NASpI riguardano l'ambito soggettivo di applicazione dell'indennità di disoccupazione, i requisiti di accesso alla prestazione, nonché la misura e la durata della stessa.

Riguardo ai destinatari della misura di sostegno, va rilevato che il riordino allarga la platea dei beneficiari dell'indennità. Per gli eventi di disoccupazione intervenuti dal 1° gennaio 2022, la NASpI è, infatti, riconosciuta anche agli operai agricoli a tempo indeterminato dipendenti dalle cooperative e loro consorzi che trasformano, manipolano e commercializzano prodotti agricoli e zootecnici prevalentemente propri o conferiti dai loro soci di cui alla legge n. 240 del 1984.

La più rilevate modifica attiene ai requisiti di accesso alla prestazione. Con il chiaro intento di rendere più agevole l'ammissione all'indennità, per gli eventi di disoccupazione intervenuti dal 1° gennaio 2022 non è più richiesto il c.d. requisito lavorativo delle trenta giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi che precedono l'inizio del periodo di disoccupazione. Ne deriva che l'accesso alla prestazione è ammesso 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 legge di bilancio 2022 è intervenuta a ritoccare anche gli aspetti legati alla misura e alla durata della NASpI. Riguardo al primo profilo, un importante modifica riguarda il meccanismo di riduzione della prestazione (detto anche "*décalage*"). Va osservato che, in relazione a quanto previsto dall'impianto normativo di riferimento (D.lgs. n. 22/2015), per gli eventi di disoccupazione intervenuti fino alla data del 31 dicembre 2021, la NASpI si riduce nella misura del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione, quindi dal 91° giorno di indennità.

A seguito del riordino della disciplina, per gli eventi di disoccupazione intervenuti dal 1° gennaio 2022, il "*décalage*" tiene conto anche dell'età dei beneficiari e opera nei termini che seguono:

- per la generalità dei beneficiari, la NASpI si riduce nella misura del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del sesto mese di fruizione, quindi dal 151° giorno di indennità;
- per coloro che hanno compiuto 55 anni di età alla data di presentazione della domanda, la NASpI si riduce nella misura del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno dell'ottavo mese di fruizione, quindi dal 211° giorno di indennità.

## DIS-COLL

Anche la DIS – COLL è oggetto di riordino. In particolare, le modifiche introdotte prevedono:

√ una diversa decorrenza del meccanismo di riduzione della prestazione;
√ un ampliamento della durata e una diversa modalità di calcolo dell'indennità;
√ il riconoscimento della contribuzione figurativa per i periodi di fruizione della prestazione;
√ l'obbligo del versamento, per alcune categorie di lavoratori iscritti alla Gestione separata, di un'aliquota contributiva contro la disoccupazione pari a quella dovuta per la prestazione NASpI.

Riguardo al "*décalage*", alla stessa stregua di quanto disposto per la NASpI, il riordino introduce criteri meno penalizzanti per i beneficiari. A seguito della novella, infatti, per gli eventi di disoccupazione intervenuti dal 1° gennaio 2022, la DIS-COLL si riduce nella misura del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del sesto mese di fruizione, quindi dal 151° giorno di indennità. Va osservato che, la precedente disciplina - relativa agli eventi di disoccupazione verificatisi fino al 31 dicembre 2021 - prevedeva, invece, che l'indennità si riducesse del 3% ogni mese a decorrere dal primo giorno del quarto mese di fruizione, quindi dal 91° giorno di indennità
I miglioramenti attengono anche alla durata della prestazione. Per gli eventi di

disoccupazione intervenuti dal 1° gennaio 2022, infatti, la durata massima della DIS – COLL è stata ampliata da 6 a 12 mesi. Il riordino della disciplina interviene anche sulle modalità di calcolo della prestazione. Per gli eventi di disoccupazione verificatisi dal 1° gennaio 2022 la DIS-COLL è, infatti, corrisposta per un periodo pari ai mesi o frazioni di essi di durata del rapporto o dei rapporti di collaborazione/assegno di ricerca/dottorato di ricerca con borsa di studio presenti nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione dal lavoro fino al predetto evento.

Va osservato che la precedente disciplina - riferita agli eventi di disoccupazione verificatisi fino al 31 dicembre 2021 – prevede, invece, che la prestazione venga corrisposta per un numero di mesi pari alla metà dei mesi o frazioni di essi di durata del rapporto o dei rapporti di collaborazione/assegno di ricerca/dottorato di ricerca con borsa di studio presenti nel periodo che va dal 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione dal lavoro al già menzionato evento.

Di rilievo appare l'innovazione per cui, per i periodi di fruizione della DIS-COLL percepita a seguito di eventi di disoccupazione intervenuti a fare data dal 1° gennaio 2022, viene introdotto il riconoscimento d'ufficio della contribuzione figurativa, entro un limite di retribuzione pari a 1,4 volte l'importo massimo mensile dell'indennità per l'anno in corso. Ad esempio, considerato che l'importo massimo mensile dell'indennità DIS-COLL per l'anno 2022 è pari a 1.360,77 euro, la contribuzione figurativa per l'anno 2022 è riconosciuta entro il limite di retribuzione di 1.905,07 euro (1.360,77 euro X 1,4 = 1.905,07 euro). Appare utile evidenziare che il periodo di contribuzione figurativa rileva ai fini dell'anzianità contributiva utile al perfezionamento dei requisiti pensionistici.

Si osserva che la precedente disciplina – riferita alle prestazioni DIS-COLL erogate per le cessazioni involontarie intervenute fino alla data del 31 dicembre 2021 – non prevedeva, invece, il riconoscimento della contribuzione figurativa.

Infine, va rilevato che, per il finanziamento della prestazione, dal 1° gennaio 2022 per i collaboratori, gli assegnisti e i dottorandi di ricerca con borsa di studio che hanno diritto a percepire la DIS-COLL, nonché per gli amministratori e i sindaci (non destinatari della prestazione DIS-COLL), la contribuzione complessivamente dovuta prevede l'obbligo del pagamento di un'aliquota aggiuntiva del 1,31%

** Questo box è stato curato dalla Direzione Centrale Ammortizzatori Sociali*

## 1.4 Il lavoro indipendente

### 1.4.1 I lavoratori autonomi: artigiani, commercianti, coltivatori

Anche nel 2021 è proseguito l'ormai ben noto trend generale del lavoro autonomo (artigiani, commercianti, agricoltori) di continua flessione sia nei valori assoluti sia nell'incidenza sull'insieme dell'occupazione indipendente.

Tabella 1.35 - Artigiani, per caratteristiche anagrafiche e professionali, 2019 - 2021(Valori assoluti in migliaia)

| | Totale | | | | di cui: donne | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021-2020 | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021-2020 | Inc. % 2021 |
| TOTALE | 1.604 | 1.580 | 1.585 | 0,3% | 339 | 334 | 333 | -0,2% | 21,0% |
| A. Per Paese di nascita | | | | | | | | | |
| Ue a 15 e Paesi altamente sviluppati* | 1.430 | 1.401 | 1.393 | -0,6% | 307 | 301 | 299 | -0,9% | 21,4% |
| Altri Ue | 40 | 40 | 43 | 5,5% | 7 | 7 | 7 | 4,4% | 17,5% |
| Extra Ue | 134 | 138 | 149 | 8,0% | 25 | 26 | 27 | 5,9% | 18,1% |
| B. Per classe d'età | | | | | | | | | |
| Fino a 29 | 88 | 84 | 84 | 0,4% | 22 | 20 | 20 | -3,8% | 23,2% |
| Da 30 a 54 | 991 | 955 | 936 | -1,9% | 219 | 211 | 207 | -2,0% | 22,1% |
| Da 55 a 67 | 432 | 446 | 466 | 4,6% | 82 | 85 | 89 | 4,5% | 19,1% |
| Oltre 67 | 93 | 95 | 99 | 3,4% | 17 | 17 | 17 | 1,9% | 17,6% |
| C. Per posizione professionale | | | | | | | | | |
| Titolare | 1.483 | 1.463 | 1.472 | 0,6% | 287 | 283 | 284 | 0,2% | 19,3% |
| Non titolare | 121 | 116 | 113 | -3,2% | 52 | 51 | 49 | -3,0% | 43,6% |
| D. Classe di anzianità di iscrizione | | | | | | | | | |
| Meno di un anno | 87 | 80 | 93 | 15,2% | 21 | 19 | 20 | 6,4% | 22,1% |
| Da 1 a 5 anni | 326 | 331 | 327 | -1,1% | 80 | 81 | 79 | -2,6% | 24,0% |
| Oltre 5 fino a 19 anni | 700 | 677 | 669 | -1,2% | 151 | 148 | 147 | -0,3% | 22,0% |
| Oltre 19 anni | 491 | 491 | 496 | 1,0% | 87 | 86 | 87 | 0,5% | 17,5% |
| E. Per rilevanza della posizione nell'anno | | | | | | | | | |
| Posizione esclusiva | 1.374 | 1.358 | 1.341 | -1,3% | 297 | 292 | 290 | -0,7% | 21,6% |
| Posizione principale | 138 | 137 | 136 | -0,9% | 28 | 29 | 27 | -5,6% | 19,9% |
| Posizione secondaria | 93 | 85 | 108 | 28,1% | 15 | 13 | 16 | 22,6% | 14,7% |
| F. Anno dell'ultimo versamento | | | | | | | | | |
| L'anno in corso | 1.285 | 1.249 | 1.228 | -1,7% | 281 | 274 | 267 | -2,7% | 21,7% |
| L'anno precedente | 40 | 43 | 43 | 1,9% | 9 | 9 | 11 | 16,5% | 24,4% |
| Altri anni | 279 | 288 | 313 | 8,9% | 49 | 51 | 56 | 10,0% | 17,8% |

** 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.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Per gli artigiani - presenti soprattutto nei settori dell'industria manifatturiera e delle costruzioni, oltre che in alcuni specifici comparti dei servizi (trasporti etc.) - nel 2021 si è registrata una debolissima crescita degli iscritti (+0,3%) che ha recuperato solo marginalmente la contrazione dell'anno precedente. Il numero complessivo si attesta di nuovo sotto la soglia di 1,6 milioni (**Tabella 1.35**); anche per la componente femminile – il cui peso sul totale degli artigiani è stabile al 21% - prosegue la lenta riduzione.

La stessa crescita continua e significativa degli artigiani stranieri – sia neocomunitari (+4,6% nel 2021) che non comunitari (+8% nel 2021) - non è sufficiente a bilanciare la riduzione della componente italiana. La quota degli artigiani stranieri è salita nel 2021 al 12%; tra le donne ha superato il 10%.

Prosegue, come scontato, l'invecchiamento: gli over 54 hanno superato, nel 2021, il 35% del totale (aumentano ogni anno di circa un punto e mezzo di incidenza). Un segnale positivo viene dalla crescita dei neo-artigiani, con anzianità di iscrizione inferiore a un anno: nel 2021 è stata robusta (+15,2%), correlata all'incremento già indicato della componente straniera.

Come ormai da anni il trend di contrazione è più intenso per i familiari che per i titolari.

Piuttosto inedita è la crescita delle posizioni secondarie, vale a dire dei casi in cui il reddito prevalente è di fonte diversa dall'artigianato.

Come negli anni precedenti quasi il 22% degli artigiani non risulta regolarmente allineato quanto ai versamenti previdenziali.

Tra i commercianti[71] (**Tabella 1.36**) ritroviamo molte delle medesime dinamiche.

La consistenza degli assicurati – più alta di quella degli artigiani: nel 2021 i commercianti sono 2,105 milioni – è anche in tal caso significativamente diminuita rispetto al 2019 nonostante un marginalissimo recupero rispetto al 2020. Il calo è stato consistente anche per la componente femminile (730.000 nel 2021 contro 748.000 nel 2019), la quale tra i commercianti ha comunque un peso (35%) decisamente maggiore rispetto a quanto osservato tra gli artigiani.

[71] *L'aggregato "commercianti" include un insieme di attività e servizi che va ben oltre l'ambito stretto del commercio: di fatto i titolari di ditte individuali come pure i soci di SNC (società in nome collettivo) e i soci accomandatari di SAS (società in accomandita semplice) se non sono artigiani devono iscriversi alla gestione commercianti, a qualsiasi settore appartengano.*

Anche tra i commercianti la riduzione ha riguardato in modo più accentuato, come già negli anni precedenti, la componente dei non titolari, quindi essenzialmente i collaboratori familiari. Le analogie si estendono anche ad altre tendenze quali:

- il processo di invecchiamento: il 36% dei commercianti è nel 2021 over 54;

- la crescita della posizione di commerciante come posizione secondaria[72]: significativo il balzo registrato nel 2021;
- il recupero, seppur in dimensioni minori rispetto all'artigianato, delle nuove iscrizioni (+5,7%).

Particolarmente rilevante (e in progressivo peggioramento) risulta tra i commercianti la quota di coloro che non sono allineati con i versamenti: nel 2021 si è trattato del 34% delle posizioni.

[72] *In genere si tratta di una posizione ancillare rispetto a posizioni di tipo parasubordinato, afferenti alla gestione separata.*

**Tabella 1.36 - Commercianti per caratteristiche anagrafiche e professionali, 2019 - 2021 (Valori assoluti in migliaia)**

| | Totale | | | | di cui: donne | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021-2020 | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021-2020 | Inc. % 2021 |
| **Totale** | **2.142** | **2.102** | **2.105** | **0,2%** | **748** | **730** | **730** | **-0,1%** | **34,7%** |
| A. Per Paese di nascita | | | | | | | | | |
| Ue a 15 e Paesi altamente sviluppati* | 1.899 | 1.862 | 1.858 | -0,2% | 672 | 654 | 652 | -0,4% | 35,1% |
| Altri Ue | 19 | 20 | 20 | 4,0% | 13 | 13 | 14 | 3,0% | 67,8% |
| Extra Ue | 224 | 221 | 227 | 2,6% | 63 | 62 | 64 | 3,3% | 28,4% |
| B. Per classe d'età | | | | | | | | | |
| Fino a 29 | 153 | 143 | 140 | -2,2% | 53 | 49 | 47 | -3,2% | 33,9% |
| Da 30 a 54 | 1.283 | 1.235 | 1.210 | -2,0% | 456 | 437 | 427 | -2,1% | 35,3% |
| Da 55 a 67 | 558 | 573 | 597 | 4,2% | 187 | 192 | 201 | 4,5% | 33,6% |
| Oltre 67 | 147 | 151 | 158 | 4,9% | 51 | 52 | 54 | 3,7% | 34,0% |
| C. Per posizione professionale | | | | | | | | | |
| Titolare | 1.960 | 1.930 | 1.941 | 0,6% | 642 | 630 | 634 | 0,6% | 32,7% |
| Non titolare | 182 | 172 | 164 | -4,4% | 106 | 100 | 96 | -4,5% | 58,3% |
| D. Classe di anzianità di iscrizione | | | | | | | | | |
| Meno di un anno | 136 | 121 | 128 | 5,7% | 53 | 47 | 50 | 7,4% | 39,4% |
| Da 1 a 5 anni | 519 | 507 | 487 | -3,9% | 197 | 193 | 184 | -4,5% | 37,8% |
| Oltre 5 fino a 19 anni | 976 | 961 | 969 | 0,9% | 344 | 337 | 340 | 0,8% | 35,1% |
| Oltre 19 anni | 510 | 513 | 521 | 1,5% | 154 | 153 | 155 | 1,3% | 29,8% |
| E. Per rilevanza della posizione nell'anno | | | | | | | | | |
| Posizione esclusiva | 1.741 | 1.713 | 1.694 | -1,1% | 626 | 611 | 606 | -0,8% | 35,8% |
| Posizione principale | 244 | 252 | 244 | -3,0% | 81 | 85 | 82 | -4,6% | 33,4% |
| Posizione secondaria | 156 | 137 | 167 | 21,6% | 41 | 34 | 42 | 24,3% | 25,3% |
| F. Anno dell'ultimo versamento | | | | | | | | | |
| L'anno in corso | 1.494 | 1.430 | 1.386 | -3,1% | 547 | 522 | 503 | -3,6% | 36,3% |
| L'anno precedente | 71 | 73 | 71 | -2,6% | 27 | 26 | 27 | 3,8% | 38,1% |
| Altri anni | 578 | 600 | 649 | 8,2% | 175 | 182 | 199 | 9,7% | 30,7% |

** 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.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

I lavoratori autonomi in agricoltura rappresentano la componente meno numerosa del lavoro autonomo: nel 2021 risultano 440.000, in quasi impercettibile contrazione (**Tabella 1.37**). Il calo è appena più pronunciato per la componente femminile che rappresenta esattamente un terzo del totale (e oltre la metà dei non titolari). Non ha alcun peso la componente straniera. I dati sull'invecchiamento hanno il medesimo andamento già visto per artigiani e commercianti ma l'incidenza è decisamente più elevata: gli over 54 infatti sono quasi il 50% del totale.

**Tabella 1.37 - Lavoratori autonomi agricoli per caratteristiche anagrafiche e professionali, 2019 - 2021 (Valori assoluti in migliaia)**

| | Totale | | | | di cui: donne | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021-2020 | 2019 | 2020 | 2021 | var. % 2021-2020 | Inc. % 2021 |
| **Totale** | **446** | **441** | **440** | **-0,2%** | **149** | **146** | **145** | **-0,9%** | **33,0%** |
| A. Per Paese di nascita | | | | | | | | | |
| Ue a 15 e Paesi altamente sviluppati* | 441 | 437 | 435 | -0,3% | 146 | 143 | 142 | -1,0% | 32,6% |
| Altri Ue | 1 | 1 | 1 | 3,8% | 1 | 1 | 1 | 3,1% | 82,6% |
| Extra Ue | 3 | 3 | 3 | 6,4% | 2 | 2 | 2 | 5,4% | 55,5% |
| B. Per classe d'età | | | | | | | | | |
| Fino a 29 | 34 | 33 | 32 | -3,0% | 8 | 8 | 8 | -2,4% | 24,9% |
| Da 30 a 54 | 206 | 199 | 193 | -2,8% | 71 | 68 | 65 | -4,1% | 33,9% |
| Da 55 a 67 | 135 | 136 | 137 | 1,3% | 50 | 50 | 50 | 0,7% | 36,5% |
| Oltre 67 | 71 | 73 | 77 | 5,1% | 19 | 20 | 21 | 6,9% | 27,7% |
| C. Per posizione professionale | | | | | | | | | |
| Titolare | 344 | 343 | 346 | 0,8% | 97 | 96 | 97 | 0,6% | 28,0% |
| Non titolare | 101 | 98 | 94 | -3,8% | 52 | 50 | 48 | -3,7% | 51,1% |
| D. Categoria | | | | | | | | | |
| Coltivatori diretti | 403 | 398 | 395 | -0,7% | 130 | 128 | 126 | -1,6% | 31,8% |
| Coloni e mezzadri | 0 | 0 | 0 | -6,0% | 0 | 0 | 0 | -12,5% | 27,6% |
| Imprenditori agricoli professionali | 42 | 43 | 45 | 4,2% | 18 | 19 | 19 | 3,9% | 42,9% |
| E. Per rilevanza della posizione nell'anno | | | | | | | | | |
| Posizione esclusiva | 395 | 389 | 388 | -0,2% | 133 | 129 | 129 | -0,2% | 33,2% |
| Posizione principale | 34 | 37 | 35 | -5,6% | 11 | 13 | 11 | -14,2% | 31,2% |
| Posizione secondaria | 16 | 16 | 18 | 11,7% | 5 | 5 | 5 | 15,5% | 30,8% |

** 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.*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

La componente degli imprenditori agricoli professionali, in costante crescita negli ultimi anni, ha raggiunto quota 10% sul totale dei lavoratori autonomi agricoli; rimane comunque sempre maggioritaria la componente dei coltivatori diretti.

Anche nel caso degli autonomi agricoli, accanto alle posizioni esclusive, che costituiscono l'assoluta maggioranza dei casi (88%), crescono le altre posizioni, specificamente quelle secondarie (+11,7%).

### 1.4.2 L'insieme eterogeneo dei lavoratori iscritti alla "Gestione Separata"

I lavoratori afferenti alla "Gestione Separata" sono un gruppo molto eterogeneo, con livelli di professionalità e *attachment* al lavoro estremamente diversificati: la 'Gestione separata' è un contenitore indifferenziato dove troviamo un mix di collocazioni marginali, nuove professionalità, indipendenti effettivi, figure senza soverchio bisogno di tutele (amministratori di grandi aziende), giovani a cavallo o in transizione tra formazione e lavoro (dottorati, medici specializzandi), mestieri molto tradizionali (venditori porta a porta). La riforma previdenziale del 1995 ha costruito questo Fondo per inserirvi tutti coloro che non avevano un'altra 'casa' previdenziale "naturale" (pubblica) perché il regime precedente - il welfare categoriale di impianto fordista - non li aveva nemmeno visti o comunque non considerati. La "Gestione Separata" è stata (ed è) quindi lo strumento per affermare l'impianto tendenzialmente universalistico del nostro welfare, nonostante il peso persistente di regolazioni precedenti fortemente debitrici di impostazioni categoriali.

Tabella 1.38 - Iscritti alla gestione separata. Caratteristiche anagrafiche (Valori assoluti in migliaia)

| | 2019 | 2020 | 2021 | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | Totale | Per genere | | Per età | | |
| | | | | Femmine | Maschi | Fino a 29 | 30-54 | Oltre 54 |
| 1.Iscritti senza partita IVA | 948,2 | 932,3 | 996,7 | 372 | 625 | 160 | 528 | 309 |
| **A. Amministratori** | 544,9 | 548,5 | 572,8 | 140 | 433 | 21 | 317 | 234 |
| Amm.ri, collegi sindacali | 533,6 | 537,0 | 561,4 | 137 | 425 | 21 | 312 | 229 |
| Partecip. a collegi/commissioni | 10,9 | 11,1 | 11,0 | 3 | 8 | 0 | 5 | 6 |
| Enti locali | 0,4 | 0,4 | 0,4 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| B. Collaboratori | 271,5 | 260,3 | 275,7 | 156 | 120 | 75 | 142 | 59 |
| Coll. coord e cont - COVID19 | | 0,6 | 1,9 | 1 | 1 | 1 | 1 | 0 |
| Coll. coord. e continuative | 110,7 | 111,7 | 122,9 | 71 | 51 | 35 | 62 | 26 |
| Coll. presso P.A. | 29,5 | 25,6 | 26,5 | 13 | 13 | 5 | 15 | 6 |
| Collab. giornali riviste | 0,8 | 1,1 | 1,3 | 1 | 1 | 0 | 1 | 0 |
| Collab. a progetto | 130,6 | 121,3 | 123,2 | 69 | 54 | 33 | 63 | 27 |
| C. In formazione post laurea | 90,2 | 88,1 | 113,8 | 60 | 53 | 60 | 53 | 0 |
| Dottorandi e borsisti | 53,5 | 56,0 | 62,7 | 31 | 31 | 32 | 31 | 0 |
| Medici specializzandi | 36,7 | 32,1 | 51,0 | 29 | 22 | 29 | 22 | 0 |
| D. Altri | 41,5 | 35,5 | 34,3 | 15 | 19 | 3 | 17 | 15 |
| Coll. occasionale | 5,0 | 0,9 | - | | | | | |
| Altre collaborazioni | 6,9 | 6,1 | 5,7 | 1 | 4 | 0 | 0 | 5 |
| Assoc. in partecipazione | 3,3 | 2,5 | 1,9 | 1 | 1 | 0 | 1 | 1 |
| Auton. occasionale | 10,2 | 9,7 | 10,4 | 4 | 6 | 1 | 5 | 4 |
| Vend. porta a porta | 16,2 | 16,4 | 16,4 | 9 | 7 | 2 | 10 | 5 |
| 2. Professionisti* con partita IVA | 402,0 | 418,8 | 434,9 | 198 | 237 | 52 | 282 | 101 |
| **Totale complessivo** | **1.350,2** | **1.351,1** | **1.431,6** | **570** | **862** | **211** | **810** | **410** |

** I dati relativi al 2021 sono stimati*
*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Gli iscritti attivi[73] alla Gestione Separata hanno superato 1,4 milioni nel 2021, con una crescita significativa, pari a circa 80.000 unità, rispetto al biennio precedente (**Tabella 1.38**).

Distinguiamo due grandi gruppi, divisi dall'operare o meno con partita Iva:

a. liberi professionisti con partita Iva: sono i liberi professionisti che non hanno una Cassa previdenziale di riferimento, si tratta quindi di ambiti professionali relativamente nuovi, non riconducibili alle professioni 'storiche' (avvocati, notai, geometri, ingegneri etc.) organizzate in Ordini professionali con propria Cassa previdenziale. Per il 2021 la stima è di 435.000 iscritti: si tratta di un valore in costante crescita[74];
b. gli iscritti senza partita Iva[75]: nel 2021 sono giunti a sfiorare un milione di unità, evidenziando una crescita robusta dopo il modesto ripiegamento registrato nel 2020. Tra essi possiamo distinguere, operando le opportune riclassificazioni, quattro gruppi:

**b1**: gli "amministratori": sono il gruppo più numeroso (circa il 57% degli iscritti senza partita Iva). Nel 2021 sono intensamente cresciuti arrivando a 573.000 iscritti. Comprendono il vasto mondo degli incarichi aziendali, soprattutto nelle società di capitali e nelle società a responsabilità limitata: amministratori unici, sindaci, revisori dei conti etc.. Sono in gran parte maschi (in età centrale o senior), quasi esclusivamente italiani. Per una parte significativa (**Tabella 1.39**) si tratta dell'impegno professionale esclusivo (239.000) o principale (172.000); spesso sono veri e propri imprenditori. Per una quota comunque significativa si tratta di impegni secondari (28%) con attività principale nell'ambito del lavoro autonomo o, più raramente, in quello di dipendente. Nell'assoluta maggioranza dei casi (91%) lavorano (nell'anno osservato) per un'unica azienda;

**b2**: i "collaboratori" in senso stretto: è il gruppo che era stato dimezzato dal *Jobs Act* (nel 2014 aveva una consistenza di 530.000 unità); nel 2020 la pandemia ne ha provocato un ulteriore ridimensionamento, poi integralmente recuperato nel 2021 quando hanno raggiunto la consistenza di 276.000 unità, di poco superiore al valore del 2019. Include le fattispecie più note a livello giornalistico, spesso identificate come il parasubordinato tout-court: collaborazioni coordinate e continuative, collaborazioni a progetto, collaborazioni presso le Amministrazioni pubbliche. Prevale la componente femminile (57%) e adulta (tra i 30 e 54 anni: 51%).

[73] *Per "attivo" si intende un iscritto con almeno un versamento contributivo nel corso dell'anno. L'iscrizione alla Gestione Separata, una volta avvenuta, rimane aperta anche in assenza di versamenti.*
[74] *La consistenza per il 2021 è stimata perché il consolidamento dei dati amministrativi al momento della redazione di questo Rapporto non è ancora concluso.*
[75] *Per alcune tipologie di lavoratori di questo gruppo è appropriata la definizione di "parasubordinato": una condizione di mezzo, a volte effettiva a volte ambigua, tra autonomia e dipendenza. Il parasubordinato non ha cittadinanza nelle statistiche ufficiali, che prevedono solo due modalità: dipendente o indipendente.*

In genere si tratta di collocazioni esclusive o principali ma è consistente anche la quota di posizioni secondarie (31%), quasi sempre di soggetti principalmente impiegati con rapporti di lavoro dipendente. Nel 91% dei casi si tratta di monocommittenti;

**Tabella 1.39 - Iscritti alla gestione separata (esclusi i professionisti) secondo continuità, numero committenti, posizione - 2021 (Valori assoluti in migliaia)**

| | TOTALE | Posizione | | | Caratteristiche rilevanti | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | | | | Principall condizioni professionali secondarie | |
| | | Esclusiva | Principale | Secondaria | Monocomittenti | Full year | Autonomio | Dipendenti |
| A. Amministratori | 573 | 239 | 172 | 162 | 524 | 213 | 104 | 58 |
| Amm.ri, collegi sindacali | 561 | 235 | 171 | 155 | 513 | 211 | 102 | 53 |
| Partecip. a collegi/ commissioni | 11 | 4 | 1 | 7 | 10 | 1 | 1 | 5 |
| Enti locali | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 |
| B. Collaboratori | 276 | 157 | 32 | 87 | 251 | 52 | 10 | 77 |
| Coll. coord e cont - COVID19 | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 0 |
| Coll. coord. e continuative | 123 | 72 | 14 | 36 | 112 | 24 | 4 | 32 |
| Coll. presso P.A. | 26 | 12 | 2 | 12 | 24 | 3 | 1 | 11 |
| Collab. giornali riviste | 1 | 1 | 0 | 0 | 1 | 0 | 0 | 0 |
| Collab. a progetto | 123 | 70 | 15 | 38 | 111 | 26 | 5 | 33 |
| C. In formazione post laurea | 114 | 97 | 8 | 9 | 108 | 42 | 0 | 9 |
| Dottorandi e borsisti | 63 | 52 | 5 | 5 | 59 | 24 | 0 | 5 |
| Medici specializzandi | 51 | 45 | 2 | 4 | 49 | 18 | 0 | 4 |
| D. Altri | 34 | 22 | 3 | 10 | 31 | 3 | 2 | 8 |
| Coll. occasionale | - | | | | | | 0 | 1 |
| Altre collaborazioni | 6 | 5 | 0 | 1 | 5 | 2 | 0 | 0 |
| Assoc. in partecipazione | 2 | 1 | 0 | 0 | 2 | 0 | 0 | 5 |
| Auton. occasionale | 10 | 4 | 1 | 6 | 9 | 0 | 1 | 2 |
| Vend. porta a porta | 16 | 12 | 2 | 3 | 16 | 1 | | |
| TOTALE | 997 | 514 | 215 | 267 | 914 | 311 | 116 | 151 |

*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

**b3**: i soggetti in formazione post laurea:[76] sono 114.000 nel 2021, in forte aumento rispetto al biennio precedente soprattutto per l'allargamento del numero di medici specializzandi[77], passati da 32.000 nel 2020 a 51.000 nel 2021; anche per i dottorandi e borsisti si è registrato un incremento: sono passati da 56.000 a 63.000. 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 previdenziali (pensionistiche e non) che, di fatto, li assimila a lavoratori dipendenti. Prevale la componente femminile e, ovviamente, si tratta di giovani, ventenni e trentenni soprattutto;

**b4**: un gruppo residuale di altre tipologie: nel 2021 contava 34.000 iscritti; si tratta soprattutto di venditori porta a porta (16.000) e lavoratori autonomi occasionali (10.000) mentre si è ormai esaurita la figura degli associati in partecipazione (erano 84.000 nel 2014, sono 2.000 nel 2021).

I redditi medi annui degli iscritti senza partita IVA alla gestione separata risultano pari a 37.700 euro nel 2021, in crescita dell'1,6% rispetto all'anno precedente (**Tabella 1.40**). I redditi risultano sempre più elevati per coloro che hanno anche altre attività rispetto agli "esclusivi".

[76] *Gli assegnisti sono tenuti alla contribuzione alla Gestione Separata dal 1998 (l. 449/1997) e i dottorandi con borsa di studio dal 1999 (l. 315/1998). I medici in formazione specialistica sono stati assoggettati alla contribuzione alla Gestione Separata a partire dal 2006.*

[77] *Essi hanno comunque anche un'altra assicurazione previdenziale in quanto iscritti all'Ordine professionale.*

Tabella 1.40 - Iscritti alla gestione separata (senza partita Iva), reddito medio annuo (complessivo)

| | 2020 | 2021 | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Totale | Totale | | Posizione | | |
| | | | var. % su 2020 | Esclusiva | Principale | Secondaria |
| A. Amministratori | 50.636 | 52.107 | 2,9% | 40.619 | 64.014 | 56.378 |
| Amm.ri, collegi sindacali | 50.913 | 52.337 | 2,8% | 41.061 | 64.044 | 56.476 |
| Partecip. a collegi/commissioni | 37.962 | 41.128 | 8,3% | 12.660 | 55.213 | 54.796 |
| Enti locali | 31.974 | 32.722 | 2,3% | 15.521 | 67.077 | 37.860 |
| B. Collaboratori | 17.046 | 18.085 | 6,1% | 11.697 | 21.921 | 28.195 |
| Coll. coord e cont - COVID19 | 1.732 | 16.532 | - | 14.712 | 19.743 | 20.784 |
| Coll. coord. e continuative | 13.927 | 14.868 | 6,8% | 10.641 | 17.646 | 22.252 |
| Coll. presso P.A. | 28.219 | 29.184 | 3,4% | 13.435 | 25.912 | 45.763 |
| Collab. giornali riviste | 16.561 | 15.735 | -5,0% | 9.686 | 30.741 | 26.485 |
| Collab. a progetto | 17.635 | 18.957 | 7,5% | 12.460 | 25.369 | 28.366 |
| C. In formazione post laurea | 18.266 | 16.701 | -8,6% | 14.919 | 21.096 | 32.329 |
| Dottorandi e borsisti | 15.538 | 15.452 | -0,6% | 14.167 | 18.757 | 24.782 |
| Medici specializzandi | 23.033 | 18.236 | -20,8% | 15.790 | 26.177 | 43.418 |
| D. Altri | 21.888 | 24.418 | 11,6% | 15.526 | 28.857 | 43.011 |
| Coll. occasionale | 20.099 | | | | | |
| Altre collaborazioni | 24.890 | 26.930 | 8,2% | 21.418 | 43.999 | 60.153 |
| Assoc. in partecipazione | 14.545 | 16.900 | 16,2% | 12.944 | 39.650 | 25.115 |
| Auton. occasionale | 30.209 | 33.611 | 11,3% | 7.657 | 22.273 | 53.172 |
| Vend. porta a porta | 17.073 | 18.606 | 9,0% | 16.151 | 28.054 | 22.877 |
| **Totale iscritti senza partita IVA** | **37.106** | **37.699** | **1,6%** | **25.890** | **55.669** | **45.956** |

Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).

I redditi più elevati sono quelli degli amministratori (52.107 euro), che registrano un incremento del 2,9% rispetto al 2020. In crescita risulta anche il reddito dei collaboratori (+6,1%). La variazione negativa del reddito di coloro che risultano in formazione post laurea è un effetto dovuto all'incremento del numero di nuovi ingressi, e quindi di periodi di iscrizione di durata infra-annuale.

### 1.4.3 I prestatori di lavoro occasionale

Il ricorso ai CPO (contratti di prestazione occasionale) ha continuato, anche nel 2021, a riguardare un numero assai limitato di aziende e lavoratori (**Tabella 1.41**), frenato sia dalle modalità operative di attivazione che implicano, da parte del datore di lavoro come del prestatore, una minima familiarità con procedure informatizzate (e generatrici di trasparenza),[78] sia dagli strettissimi limiti di utilizzo intenzionalmente introdotti dalla legge 96/2017.[79]

**Tabella 1.41 - Lavoro occasionale. Numero di prestatori e importo lordo medio, per anno e per tipologia di lavoro. Periodo 2018 – 2021**

| | N. lavoratori (in migliaia) | | | | | Reddito lordo pro-capite (euro annui) |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Totale | | Distribuzione per età | | | |
| | | di cui donne | Fino a 29 anni | Da 30 a 50 anni | 60 anni e + | |
| Contratto Prestazione Occasionale | | | | | | |
| 2018 | 70 | 43 | 27 | 35 | 8 | 817 |
| 2019 | 65 | 41 | 25 | 33 | 8 | 824 |
| 2020 | 46 | 28 | 16 | 24 | 7 | 841 |
| 2021 | 46 | 29 | 17 | 23 | 6 | 909 |
| Libretto Famiglia | | | | | | |
| 2018 | 20 | 16 | 3 | 12 | 5 | 1.211 |
| 2019 | 21 | 17 | 4 | 13 | 4 | 1.061 |
| 2020 | 581 | 457 | 85 | 152 | 343 | 1.186 |
| 2021 | 67 | 59 | 19 | 37 | 11 | 798 |

*Fonte: INPS (aggiornamento archivi a maggio 2022).*

Nel 2021 sono stati impiegati con contratti di prestazione occasionale 46.000 lavoratori, in maggioranza donne, con un reddito lordo medio pro capite inferiore a 1.000 euro, molto distante quindi dai limiti massimi consentiti. Il numero di lavoratori non è variato rispetto al 2020 ma è fortemente diminuito rispetto agli anni precedenti; nel 2021 vi è stato un modesto innalzamento del reddito pro capite.

Andamento diverso si registra per il ricorso al Libretto di Famiglia. Nel 2020 era letteralmente 'esploso' perché il decreto Cura Italia aveva previsto a decorrere dal 5 marzo 2020 - in conseguenza dei provvedimenti di sospensione dei servizi educativi per l'infanzia e delle attività didattiche nelle scuole di ogni ordine e

[78] *Ricordiamo che i "vecchi" voucher si potevano comperare dal tabaccaio ed erano utilizzabili con estrema flessibilità (solo in un'ultima breve fase erano state introdotte misure stringenti finalizzate a evitare i più macroscopici abusi).*

[79] *I più incisivi riguardano tanto il prestatore (max 5.000 euro netti con riferimento alla totalità degli utilizzatori/committenti in un anno) che l'utilizzatore/committente (max 5.000 euro per la totalità dei prestatori). Possono fare ricorso ai CPO solo le aziende che impiegano non più di 5 dipendenti a tempo indeterminato.*

grado - uno specifico congedo parentale o, in alternativa, la possibilità di fruire di un bonus monetario con cui pagare i servizi di assistenza e sorveglianza dei minori, il c.d. *Bonus Baby-Sitting*. Per gestire questa seconda possibilità era necessario far ricorso al Libretto di famiglia. Per questo si era avuto il passaggio dai circa 20.000 lavoratori utilizzati annualmente in precedenza a 581.000 nel 2020, in gran parte familiari – specialmente nonni – come è evidente dalla distribuzione per età che ha visto l'assoluta prevalenza degli over 60 (59% del totale).[80]

Nel 2021 il ricorso al Libretto di Famiglia ha interessato 67.000 lavoratori, un numero comunque nettamente maggiore di quello degli anni pre-pandemia, e dovuto al rinnovo per il 2021 del Bonus Baby sitting come disposto dal DL n. 30 del 13 marzo 2021.

## BOX 4: Aggiornamenti sulla GIG economy*

La Gig Economy, non solo rider. Evoluzione normativa, attività ispettiva, proposta di direttiva Europea.

L'Istituto ha negli ultimi anni sempre tenuto in alta considerazione la questione dei lavoratori delle piattaforme digitali. Nel Rapporto Annuale pubblicato nel 2018 si portò a termine una survey online per approfondire il mondo della cosiddetta Gig Economy, delle condizioni lavorative (ore lavorate, guadagni ecc.) e delle disponibilità a pagare per avere maggiori tutele. Successivamente gli archivi Inps sono stati utilizzati per monitorare la presenza dei lavoratori della Gig Economy, delle piattaforme digitali, tra i lavoratori dipendenti e i collaboratori.

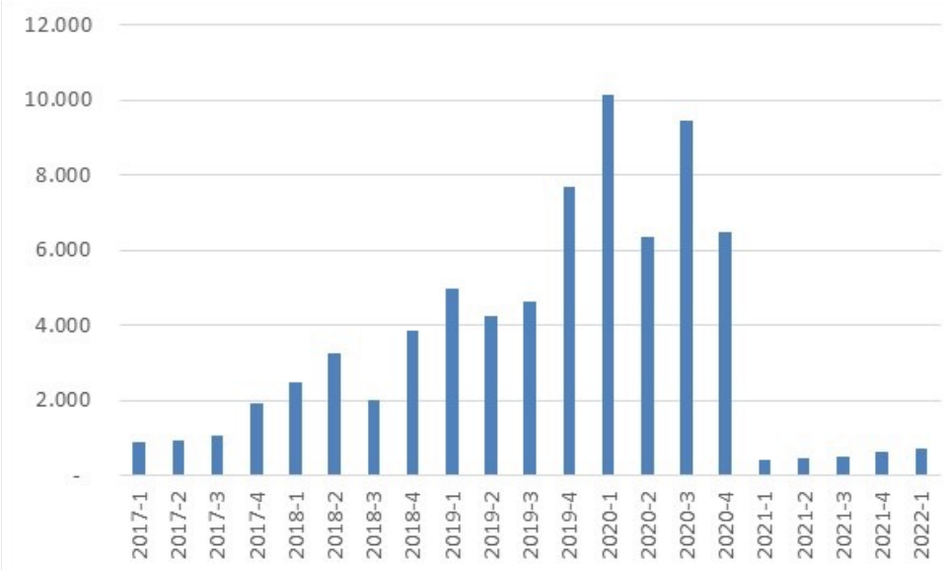
Negli ultimi anni il fenomeno è sicuramente in crescita, e in questo box si analizzano due questioni recenti di particolare interesse: gli esiti della attività ispettiva portata a termine dalla procura di Milano, e il relativo confronto con i dati Uniemens; l'evoluzione normativa per il mondo della Gig Economy.

Per quanto riguarda l'attività dei rider, cioè dei fattorini del food delivery, la Procura della Repubblica di Milano ha intrapreso appunto una attività ispettiva evidenziando un elevato numero di lavoratori coinvolti e di contributi da regolarizzare. Sono state valutate le posizioni dei rider che hanno operato dal 1° gennaio 2017 al 31 ottobre 2020. Concluso l'accertamento sono stati notificati, alle quattro grandi imprese di food delivery, i verbali per la regolarizzazione delle posizioni contributive dal 2017 all'ottobre 2020. Di seguito i numeri dei verbali ispettivi Inps: circa 143 milioni di euro di contributi da regolarizzare, circa 11,5 milioni di euro di sanzioni, quasi 21 mila lavoratori coinvolti (per almeno un mese nel periodo).

[80] *Cfr. INPS-CGSA, Bonus baby sitting. Un andamento oltre le attese che conferma il bisogno di servizi alle famiglie, marzo 2021.*

Utilizzando l'archivio Uniemens, si è pertanto aggiornato il monitoraggio dei lavoratori del food delivery, considerando le quattro piattaforme considerate dalla sentenza. Tali dati, a frequenza trimestrale, includono i rapporti di lavoro 'indotti' dalle sentenze, per i quali l'Inps ha creato delle posizioni contributive per i lavoratori coinvolti. Coerentemente ai verbali, il numero di lavoratori coinvolti aumenta in modo importante nel tempo, fino appunto ad ottobre 2020 (IV trimestre dell'anno). È interessante notare che finito l'accertamento il numero dei rapporti di lavoro in Uniemens crolla e torna ai livelli iniziali. L'applicazione dell'articolo 2 del d.lgs. n. 81/2015 è stata quindi limitata agli accertamenti ispettivi e l'effetto delle sentenze sembra pertanto essere stato solo temporaneo, in attesa, probabilmente, che il Legislatore chiarisca la disciplina che deve applicarsi ai "rider".

Grafico b4.1. Rapporti di lavoro presenti negli archivi Uniemens per le 4 maggiori piattaforme del Food Delivery. Valori medi trimestrali




Per quanto invece riguarda l'evoluzione normativa, nella legislazione italiana manca una regolamentazione generale del lavoro tramite piattaforma digitale, che è bene ricordare attiene a un insieme di attività molto più vasto del food delivery, e le uniche disposizioni esistenti si riferiscono ad attività - effettuate attraverso piattaforme anche digitali - di consegna di beni per conto altrui, in ambito urbano e con l'ausilio di velocipedi o veicoli a motore, e quindi ci si riferisce in maniera specifica ai cd rider (cfr. artt. 47 bis e seguenti del D. Lgs. 81/15). Si tratta, tuttavia, di una disciplina sussidiaria, rivolta esclusivamente a chi svolga tale attività in forma autonoma e con carattere di occasionalità. Nelle situazioni accertate dall'Istituto è stata, infatti, richiamata la disciplina dell'articolo 2 del D. Lgs. n. 81/2015, che prevede l'applicazione delle tutele del rapporto di lavoro subordinato, così come accaduto nel caso della procura di Milano.

Anche il Ministero del Lavoro, con la circolare n. 17 del 19 novembre 2020, individua nell'applicazione del richiamato articolo 2 del D. Lgs. n. 81/2015 la disciplina "ordinaria" per i lavoratori "rider", ritenendo residuale quella espressamente individuata dal Legislatore negli artt. 47 bis e seguenti del D. Lgs. 81/15, che, come già detto, si riferisce a coloro che svolgano l'attività in forma genuinamente autonoma e con carattere di occasionalità.

La proposta di "direttiva del parlamento europeo e del consiglio relativa al miglioramento delle condizioni di lavoro nel lavoro mediante piattaforme" di dicembre 2021, al contrario, si muove nella direzione di garantire maggiori tutele a tutti i lavoratori (non solo rider) che svolgano attività tramite piattaforme digitali. In particolare, ai lavoratori che saranno riconosciuti subordinati, saranno garantite migliori condizioni di lavoro secondo le norme nazionali in materia di: salute e sicurezza; protezione sociale; retribuzioni minime previste dalla legge o dai contratti collettivi; accesso a opportunità di formazione; maggiore autonomia e indipendenza per i veri lavoratori autonomi. Anche le piattaforme di lavoro digitali trarranno vantaggio, in termini di maggiore certezza del diritto, per quanto riguarda potenziali controversie giudiziarie, e per le condizioni di parità per quanto riguarda il costo dei contributi sociali.

La proposta di direttiva, tuttavia, rinuncia a dettare una nozione propriamente euro-unitaria di subordinazione, preferendo fornire elementi cui ciascun legislatore nazionale dovrà riferirsi per plasmare e completare la relativa disciplina. Tale condizione, d'altra parte, vista l'eterogeneità degli ordinamenti nazionali in materia e dei sistemi di protezione sociale, potrebbe rappresentare un'opportunità per il nostro Paese, anche alla luce dell'esigenze di formalizzare discipline differenti in relazione alle diverse tipologie di attività che tramite piattaforme digitali possono realizzarsi.

Si potrebbe, infatti, limitando inizialmente il focus ai soli rider, non solo definire con maggiore certezza le condizioni della subordinazione e le relative tutele, ma anche e soprattutto disciplinare il tempo in cui i lavoratori sono effettivamente impegnati nelle consegne, differenziandolo dal tempo rappresentato dalla mera attesa (il tempo di 'loggatura' non impegnato dalle consegne), nel quale i lavoratori sono, comunque, nella disponibilità delle Piattaforme.

Riguardo alla proposta di direttiva della Commissione UE per il miglioramento delle condizioni lavorative dei cosiddetti platform workers, INPS ha contribuito alla stesura della posizione ufficiale della Piattaforma europea di Sicurezza Sociale- ESIP, composta da 44 istituzioni previdenziali di 17 Stati UE e della Svizzera. In tale documento si dichiara, in particolare, di accogliere con favore la proposta di una direttiva europea che miri ad aumentare la protezione sociale di questa categoria di lavoratori, rimarcando, tuttavia, le difficoltà operative che gli enti previdenziali potrebbero incontrare nell'applicazione della presunzione di subordinazione, per evitare le quali sarà necessario che il legislatore nazionale intervenga in fase attuativa armonizzando le norme attualmente vigenti.

** Saverio Bombelli, Valeria Bonavolontà, Paolo Naticchioni, Filippo Pagano, Donatella Traversa*

## 1.5. L'intervento della NASPI a sostegno del reddito dei lavoratori disoccupati

### 1.5.1 La NASpI: beneficiari (flussi e stock), bilancio economico, esiti

L'irrigidimento del mercato del lavoro causato dalla pandemia nel 2020 – crollo delle assunzioni a termine, blocco dei licenziamenti economici – ha lasciato tracce evidenti nei dati sugli accessi alla NASpI (Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego)[81].

Nel corso dell'ultimo triennio i beneficiari sono diminuiti: da 2,754 milioni nel 2019 si è passati a 2,660 milioni nel 2020 e a 2,440 milioni nel 2021 (-8,3% sull'anno precedente) (**Tavola 1.42**). La contrazione ha riguardato, per il secondo anno consecutivo, i beneficiari a seguito di interruzioni di rapporti di lavoro a tempo indeterminato, per licenziamento o per dimissioni per giusta causa: da 811.000 nel 2019 si è scesi a 676.000 nel 2020 e a 612.000 nel 2021.



[81] *Sono compresi valori via via più residuali e relativi a lavoratori percettori di sussidi (mobilità) ormai esauriti.*

Tabella 1.42 - Il sostegno al reddito dei dipendenti disoccupati: i numeri della NASpI

| | Valori assoluti | | | var. % | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2020/2019 | 2021/2020 |
| 1. Beneficiari (almeno un giorno nell'anno) (in 000) | 2.754 | 2.660 | 2.440 | -3% | -8% |
| secondo l'ultimo contratto di lavoro antecedente | | | | | |
| tempo indeterminato | 811 | 676 | 612 | -17% | -9% |
| domestico | 224 | 221 | 209 | -1% | -5% |
| contratti a termine (incluso apprendistato) | 1.656 | 1.718 | 1.562 | 4% | -9% |
| n.d. | 63 | 45 | 57 | -29% | 27% |
| 2.Giornate di disoccupazione indinnizzate (in mln) | 379 | 397 | 303 | 5% | -24% |
| secondo il contratto del rapporto di lavoro antecedente | | | | | |
| tempo indeterminato | 146 | 136 | 101 | -7% | -26% |
| domestico | 39 | 39 | 35 | 0% | -10% |
| contratti a termine (incluso apprendistato) | 185 | 215 | 159 | 16% | -26% |
| n.d. | 8 | 7 | 8 | -16% | 14% |
| Beneficiari in anni-uomo (giornate /365) (in 000) | 1.037 | 1.088 | 830 | 5% | -24% |
| Numero medio di giornate per beneficiario | 137 | 149 | 124 | 9% | -17% |
| 3. DATI ECONOMICI | | | | | |
| Spesa complessiva (inclusi contributi figurativi e proroghe) (in ml. di euro) | 15.166 | 16.616 | 12.949 | 10% | -22% |
| Entrate contributive (in ml. di euro) | 5.790 | 5.237 | 5.621 | -10% | 7% |
| Spesa media per giornata indennizzata (in euro) | 40 | 42 | 43 | 4% | 2% |
| Spesa media nell'anno per beneficiario (in euro) | 5.507 | 6.247 | 5.307 | 13% | -15% |
| Saldo Entrate-Uscite (in ml. di euro) | -9.376 | -11.379 | -7.328 | 21% | -36% |

Fonte: INPS

Altrettanto significativa è stata la riduzione dei beneficiari a seguito di cessazione di rapporti di lavoro a termine: da1,718 milioni nel 2020 a 1,562 milioni nel 2021. Una contrazione più contenuta, infine, ha interessato i beneficiari a seguito di interruzione o cessazione di rapporti di lavoro domestico: 209.000 nel 2021 (-5,4% sul 2020), pari al 9% dei beneficiari di NASpI.

Dato che la platea degli assicurati NASpI è pari a circa 16 milioni di lavoratori (tutti i dipendenti extra-agricoli esclusi quelli pubblici a tempo indeterminato)[82], l'incidenza dei beneficiari di sussidio di disoccupazione risulta pari nel 2021 al 15%.

[82] *La legge di bilancio 2022 ha ampliato la platea dei destinatari della NASpI includendo nella tutela anche la categoria dei lavoratori agricoli a tempo indeterminato. Inoltre, riprendendo quanto stabilito dal decreto Sostegni (dl 41, 22 marzo 2021) ha abolito il requisito di 30 giornate di lavoro effettivo nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione e ha modificato l'importo della prestazione NASpI spostando l'inizio del décalage (la riduzione del 3% rispetto al mese precedente) dal quarto al sesto mese (all'ottavo per gli ultra55enni). Per il 2021 il décalage era già stato sospeso dal decreto Sostegni bis (dl 73, 25 maggio 2021).*

## Tabella 1.43a - I beneficiari di Naspi. Movimenti per mese. Anni 2019-2021 (Valori assoluti in migliaia)

| | | Beneficiari nel mese | | | | Nuovi beneficiari* | | | | Beneficiari in uscita** | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | per contratto di provenienza: | | | | per contratto di provenienza: | | | | |
| | | Totale | Tempo ind. | Domestico | Altri | Totale | Tempo ind. | Domestico | Altri | Totale | di cui: per lavoro*** |
| 2019 | luglio | 1.166 | 405 | 117 | 644 | 281 | 37 | 12 | 232 | 116 | 58 |
| | agosto | 1.173 | 405 | 114 | 654 | 124 | 33 | 8 | 83 | 113 | 39 |
| | settembre | 1.278 | 413 | 117 | 748 | 217 | 33 | 11 | 173 | 316 | 116 |
| | ottobre | 1.252 | 408 | 117 | 727 | 290 | 41 | 13 | 236 | 162 | 69 |
| | novembre | 1.310 | 410 | 116 | 784 | 220 | 38 | 10 | 172 | 170 | 72 |
| | dicembre | 1.283 | 415 | 114 | 754 | 143 | 39 | 9 | 95 | 184 | 71 |
| 2020 | gennaio | 1.275 | 431 | 115 | 729 | 176 | 46 | 11 | 119 | 210 | 94 |
| | febbraio | 1.179 | 424 | 113 | 642 | 114 | 35 | 10 | 69 | 175 | 69 |
| | marzo | 1.155 | 425 | 110 | 620 | 150 | 37 | 8 | 105 | 82 | 44 |
| | aprile | 1.259 | 433 | 113 | 713 | 186 | 27 | 10 | 149 | 46 | 21 |
| | maggio | 1.339 | 440 | 121 | 778 | 124 | 16 | 11 | 97 | 141 | 105 |
| | giugno | 1.315 | 425 | 124 | 766 | 117 | 15 | 11 | 91 | 185 | 146 |
| | luglio | 1.406 | 417 | 129 | 860 | 276 | 24 | 13 | 239 | 231 | 103 |
| | agosto | 1.274 | 386 | 119 | 769 | 98 | 23 | 8 | 67 | 220 | 77 |
| | settembre | 1.259 | 363 | 114 | 782 | 206 | 26 | 12 | 168 | 307 | 105 |
| | ottobre | 1.200 | 351 | 115 | 734 | 246 | 30 | 13 | 203 | 211 | 73 |
| | novembre | 1.160 | 341 | 113 | 706 | 172 | 27 | 10 | 135 | 185 | 62 |
| | dicembre | 1.095 | 334 | 110 | 651 | 121 | 27 | 9 | 85 | 156 | 34 |
| 2021 | gennaio | 1.088 | 343 | 111 | 634 | 148 | 33 | 10 | 105 | 195 | 83 |
| | febbraio | 982 | 327 | 108 | 547 | 88 | 20 | 9 | 59 | 140 | 63 |
| | marzo | 925 | 315 | 106 | 504 | 84 | 19 | 9 | 56 | 134 | 67 |
| | aprile | 880 | 305 | 105 | 470 | 89 | 21 | 9 | 59 | 129 | 72 |
| | maggio | 826 | 294 | 104 | 428 | 74 | 18 | 9 | 47 | 154 | 102 |
| | giugno | 829 | 283 | 103 | 443 | 158 | 25 | 9 | 124 | 127 | 79 |
| | luglio | 1.013 | 293 | 105 | 615 | 311 | 42 | 12 | 257 | 91 | 46 |
| | agosto | 1.029 | 296 | 103 | 630 | 107 | 28 | 7 | 72 | 146 | 58 |
| | settembre | 1.067 | 298 | 106 | 663 | 183 | 30 | 11 | 142 | 300 | 89 |
| | ottobre | 1.034 | 292 | 108 | 634 | 268 | 37 | 13 | 218 | 170 | 69 |
| | novembre | 1.058 | 296 | 107 | 655 | 195 | 38 | 10 | 147 | 182 | 81 |
| | dicembre | 1.011 | 300 | 105 | 606 | 134 | 37 | 9 | 88 | 170 | 57 |

*Il dato relativo ai beneficiari è stato estratto dagli archivi amministrativi della NASPI al 2 maggio 2021 ed integrato sulla base delle assunzioni rilevate dall'Osservatorio sul Precariato.*
**Non presenti nel mese precedente.*
***Assenti nel mese successivo. Pertanto: BenT(x) - BenU(x) +BenE(x+1) = BenT(x+1) .*
**** Anche in sospensione Naspi.*
*Fonte: INPS*

Fortissima è stata la contrazione delle giornate indennizzate: 303 milioni nel 2021 contro 397 milioni nell'anno precedente (-24%). Ciò è conseguenza sia della riduzione del numero di beneficiari (sia nell'anno che nei valori medi mensili come si vede in **Tavola 1.43**) sia della diminuzione delle giornate indennizzate pro capite, scese a 124 (149 nell'anno precedente: -17%).

Gli ingressi in NASpI hanno conosciuto nel primo semestre 2021 punti di minimo determinando una forte contrazione della consistenza mensile dei beneficiari:[83] a maggio-giugno 2021 i beneficiari risultavano poco meno di 830.000 mentre un anno prima, nel luglio 2020, avevano toccato il livello storico massimo di 1,4 milioni.

Quanto ai movimenti in uscita per lavoro - con conseguente interruzione del periodo di fruizione della NASpI - nel 2021 risultano 866.000 giustificando il 45% delle uscite complessive dalla NASpI mentre nel 2020 ne rappresentavano il 43% e nel 2019 il 49%.

I riflessi economici di queste dinamiche sono netti: nel 2021 minor spesa media per beneficiario (5.307 euro) e soprattutto minor spesa complessiva (12,9 miliardi contro un importo superiore a 16 miliardi in entrambi gli anni precedenti). Lo sbilancio tra entrate e uscite che aveva raggiunto il livello massimo nel 2020, con un passivo di 11,4 miliardi, si è ridimensionato nel 2021 pur rimanendo assai elevato (-7,3 miliardi).

[83] *Nel 2020 le durate erano state allungate da specifiche previsioni normative con la finalità di far fronte alle conseguenze della pandemia: a. il decreto Rilancio (maggio 2020) aveva disposto che, qualora il periodo ordinario dell'indennità di disoccupazione (sia Naspi che Dis-coll) fosse scaduto tra il 1° marzo e il 30 aprile 2020, sarebbe stato possibile beneficiare di una proroga dell'indennità pari a 2 mesi; b. il decreto Agosto riconosceva due mesi di disoccupazione in più ai beneficiari di Naspi e Dis-coll scadute tra il 1° maggio ed il 30 giugno 2020 e due mesi di disoccupazione in più (per complessivi 4 mesi) ai beneficiari di Naspi e Dis-coll scadute tra il 1° marzo ed il 30 aprile 2020.*

Tabella 1.44 - Usciti dalla Naspi per mese, 2019-2021. Condizione a sei mesi di distanza (Valori assoluti in migliaia)

| | Beneficiari in uscita | Condizione a sei mesi di distanza (informazione gerarchica) | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | | In pensione | Percettore Rei/ RDC/PDC/REM | Occu-pato | Rientrato in Naspi | Altre situazioni |
| A. Valori assoluti (in migliaia) | | | | | | |
| 2019 - primo semestre | 1.050 | 13 | 44 | 559 | 106 | 328 |
| secondo semestre | 1.061 | 11 | 49 | 476 | 99 | 426 |
| 2020 - primo semestre | 839 | 11 | 50 | 396 | 112 | 270 |
| secondo semestre | 1.310 | 12 | 99 | 594 | 73 | 532 |
| 2021 - primo semestre | 879 | 11 | 57 | 463 | 74 | 274 |
| B. Composizione % | | | | | | |
| 2019 - primo semestre | 100,0% | 1,2% | 4,2% | 53,3% | 10,1% | 31,3% |
| secondo semestre | 100,0% | 1,1% | 4,6% | 44,9% | 9,3% | 40,2% |
| 2020 - primo semestre | 100,0% | 1,3% | 5,9% | 47,2% | 13,4% | 32,2% |
| secondo semestre | 100,0% | 0,9% | 7,6% | 45,4% | 5,5% | 40,6% |
| 2021 - primo semestre | 100,0% | 1,3% | 6,5% | 52,7% | 8,4% | 31,1% |

Fonte: INPS

Analizziamo infine la condizione degli usciti dalla NASpI (per qualsiasi motivazione, vale a dire sia per esaurimento del periodo di fruizione sia per interruzione anticipata per lavoro o altro) a sei mesi di distanza dall'evento di uscita (**Tabella 1.44).** Emerge che:

- la quota di occupati per gli usciti nel primo semestre 2021 è attorno al 53%, valore analogo a quello riscontrato per gli usciti nel primo semestre 2019 e superiore a quello osservato per il periodo corrispondente del 2020;
- l'incidenza dei transitati alla pensione è sempre attorno all'1%;
- la quota di coloro che si trovano tra i percettori del Reddito di cittadinanza (o del Reddito di emergenza) è salita dal 4,2% tra gli usciti nel primo semestre 2019 al 7,6% tra gli usciti nel secondo semestre 2020; tra gli usciti nel primo semestre 2021 è diminuita al 6,5%; il ritorno in NASpI - necessariamente quindi dopo un'esperienza lavorativa
- post uscita dalla NASpI - riguarda circa il 10% degli usciti, con sensibili oscillazioni legate anche alla stagionalità;
- una quota variabile tra il 30 e il 40% degli usciti non risulta intercettata negli archivi dei lavoratori dipendenti e dei percettori di ammortizzatori sociali; sono sottese situazioni diverse, in particolare disoccupazione non indennizzata, mobilità territoriale (emigrazione o rientri di lavoratori stranieri nei paesi di origine), inattività, rientro allo studio.

### 1.5.2 Altri sussidi a sostegno dei redditi dei disoccupati

Variazioni molto modeste, praticamente impercettibili, hanno contrassegnato gli interventi a sostegno dei redditi degli operai agricoli disoccupati. I valori relativi appaiono di un'incredibile stabilità, tanto nel numero di beneficiari (544.000 nel 2021) quanto nella spesa complessiva (4 miliardi) e nella differenza tra entrate e uscite (2 miliardi) (**Tavola 1.45**). L'incidenza sulla platea, composta da circa un milione di lavoratori, supera il 50%: si tratta evidentemente, anche per le modalità di erogazione (interviene infatti nell'anno successivo a quello dell'evento che ne è il presupposto, a distanza quindi di diversi mesi) di un'integrazione del reddito che avviene a posteriori e che diventa strutturale per gli operai agricoli persistenti.

Per quanto riguarda la Dis-coll[84] - la speciale indennità di disoccupazione per collaboratori, assegnisti e dottorandi - nel 2021 i valori osservati, sia per il numero di beneficiari (21.000) sia per la prestazione media pro-capite (2.100 euro), sono tornati ad essere analoghi a quelli del 2019. Rimane sempre positivo il saldo tra entrate e uscite. L'incidenza sulla platea, composta da meno di 400.000 lavoratori, è stimabile attorno al 5%.

Con la legge di bilancio 2021 (legge n. 178/2020, art. 1, commi 386-400) è stata istituita in via sperimentale per il triennio 2021-2023 l'indennità straordinaria di continuità reddituale e operativa (ISCRO). Essa riconosce un importo, erogato in sei mensilità, pari al 25% del reddito dell'ultimo anno (minimo mensile di 250 euro, massimo di 800), ai lavoratori autonomi titolari di partita IVA iscritti alla Gestione separata che hanno subito perdite reddituali del 50 per cento rispetto alla media dei tre anni anteriori all'anno precedente alla domanda. Il reddito dichiarato dell'anno antecedente alla domanda deve essere inferiore a 8.145 euro.

Per il 2021, primo anno di applicazione, le domande accolte sono 3.654 e hanno generato un importo medio complessivo (erogato in sei rate) pari a circa 4.070 euro, che corrisponde all'85% del massimo erogabile (4800 euro). La platea di riferimento (iscritti attivi[85] ed esclusivi alla Gestione Separata come liberi professionisti con partita Iva) è pari a circa 260.000 lavoratori. L'incidenza dei sussidiati è dunque pari all'1,5%.

[84] *La legge di bilancio 2022 ha introdotto significative modificazioni anche per la Dis-Coll: ha cambiato il décalage con i medesimi criteri già visti per la NASpI; ha stabilito che la DISCOLL deve essere corrisposta per un numero di mesi pari ai mesi di contribuzione accreditati tra il 1° gennaio dell'anno precedente l'evento di cessazione e la data dell'evento stesso; ha previsto, per i periodi di effettiva fruizione, il riconoscimento della contribuzione figurativa.*

[85] *Con effettivo versamento di contributi previdenziali.*

Tabella 1.45 - Altri interventi a sostegno al reddito dei disoccupati: disoccupazione agricola, Dis-Coll, Iscro

| | Valori assoluti | | | var. % | |
|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2020/2019 | 2021/2020 |
| A. DISOCCUPAZIONE OPERAI AGRICOLI | | | | | |
| Beneficiari (almeno un giorno nell'anno) (in 000) | 552,8 | 551,0 | 544,0 | -0% | -1% |
| Spesa complessiva (inclusi contributi figurativi) (in ml. di euro) | 2.097,0 | 2.184,3 | 2.279,0 | 4% | 4% |
| Entrate complessive (in ml. di euro) | 203,0 | 151,0 | 164,2 | -26% | 9% |
| Spesa media nell'anno per beneficiario (in euro) | 3.793,5 | 3.964,2 | 4.189,3 | 4% | 6% |
| Saldo Entrate-Uscite (in ml. di euro) | -1.894,0 | -2.033,3 | -2.114,8 | 7% | 4% |
| B. DIS-COLL (disoccupazione collaboratori coordinati e a progetto, assegnisti e dottorandi) | | | | | |
| Beneficiari (almeno un giorno nell'anno) (in 000) | 19,8 | 24,0 | 20,8 | 21% | -14% |
| Spesa complessiva (in ml. di euro) | 44,0 | 45,5 | 44,1 | 3% | -3% |
| Entrate complessive (in ml. di euro) | 53,0 | 54,7 | 49,9 | 3% | -9% |
| Spesa media nell'anno per beneficiario (in euro) | 2.222,4 | 1.892,4 | 2.121,0 | -15% | 12% |
| Saldo Entrate-Uscite (in ml. di euro) | 9,0 | 9,2 | 5,8 | 2% | -37% |
| C. ISCRO | | | | | |
| Beneficiari (in 000)* | | | 3,6 | | |
| Spesa complessiva (in ml. di euro) | | | 9,4 | | |
| Entrate complessive (in ml. di euro) | | | 8,0 | | |
| Spesa media nell'anno per beneficiario (in euro) | | | 4.069,0 | | |
| Saldo Entrate-Uscite (in ml. di euro) | | | -1,4 | | |

** Al 30 aprile 2022 risultavano in corso di lavorazione/verifica altre 737 domande.*
*Fonte: INPS*

L'importo complessivo erogato è pari a 9,4 milioni di euro mentre i contributi accertati ammontano per il 2021 a 8,0 milioni di euro con uno sbilancio quindi di 1,4 milioni.

A partire da gennaio 2022 è stata introdotta l'ALAS (Assistenza Lavoratori Autonomi dello Spettacolo) con l'art. 66, comma 7 del DL n. 73 del 25/5/2021 (decreto Sostegni bis) convertito con modificazioni dalla legge n. 106/2021; si tratta di una nuova indennità di assicurazione per la disoccupazione involontaria che si rivolge ai lavoratori autonomi dello spettacolo di cui all'art. 2, comma 1, lett. a) e b), del decreto legislativo n. 182/1997, per gli eventi di cessazione involontaria del lavoro intervenuti a partire dal 1° gennaio 2022.

L'indennità ALAS viene erogata ai lavoratori che ne facciano richiesta e che siano in possesso dei requisiti previsti dall'art. 66, comma 8, del decreto Sostegni bis.

L'importo della prestazione è pari al 75% del reddito medio mensile (ottenuto rapportando al reddito imponibile ai fini previdenziali risultante dai versamenti contributivi effettuati al Fondo pensione lavoratori dello spettacolo, relativo all'anno in cui si è concluso l'ultimo rapporto di lavoro autonomo e all'anno solare precedente, diviso per il numero di mesi di contribuzione, o frazioni di essi).

Nel periodo di fruizione dell'indennità al lavoratore viene riconosciuta la contribuzione figurativa.

A partire dal 1° gennaio 2022 per i lavoratori di cui all'art. 66, comma 7 del decreto Sostegni bis, è dovuta un'aliquota contributiva pari al 2 per cento che confluisce presso la Gestione prestazioni temporanee di cui all'articolo 24 della legge 9 marzo 1989, n. 88.

L'indennità ALAS è incompatibile con le altre prestazioni a tutela della disoccupazione involontaria.

# 2. PENSIONI E PENSIONATI: CONDIZIONI, PROSPETTIVE E SOSTENIBILITÀ

## INTRODUZIONE

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 e delle caratteristiche delle pensioni e dei pensionati italiani.

Nella prima parte del capitolo si descrive l'andamento dello stock e dei flussi delle pensioni nel 2020 e 2021, in aggregato, per gestione e per genere. Il tema del divario di genere è oggetto di un approfondimento che scaturisce dall'osservazione che, nel 2021, il reddito delle femmine è stato di oltre 6.000 euro inferiore a quello dei maschi. Tale differenza si ricollega al fatto che i maschi prevalgono nettamente nelle pensioni anticipate, ovvero quelle di importo più elevato, mentre le femmine hanno una netta prevalenza nelle pensioni ai superstiti e in quelle di vecchiaia. Da un confronto per età dei pensionati, emerge però che il divario in termini di frequenza delle anticipate decresce con l'età, per cui, in futuro, una quota crescente di pensionate potrebbe avere pensioni dirette di livello comparabile a quello dei maschi. Tuttavia, notevoli differenze di genere si registrano anche negli importi delle singole tipologie di pensioni. Per le prestazioni più strettamente legate all'attività lavorativa, ovvero le anticipate e la vecchiaia, il divario è in parte riconducibile alle ben note differenze in termini di continuità lavorativa, anche se il divario in termini di anzianità contributiva si è visibilmente ridotto nel tempo. Le settimane di contribuzione delle pensionate più giovani, infatti, superano dell'80% le settimane delle più anziane, ma la differenza rispetto ai maschi resta significativa. Dall'analisi dei dati emerge, inoltre, che il rapporto tra pensione lorda e settimane di contribuzione è significativamente maggiore per i maschi e questo suggerisce che il contributo alla pensione di una settimana di lavoro sia maggiore per i maschi che per le femmine.

Allo scopo di misurare il potere d'acquisto dei pensionati e l'efficacia del sistema di previdenza nel fornire un reddito pensionistico in sostituzione di quello da lavoro, si è poi stimato il tasso di sostituzione delle pensioni. Tra coloro che si sono ritirati dal mercato del lavoro dopo il 2017, il tasso di sostituzione risulta pari, in media, al 75% della retribuzione massima ricevuta negli ultimi 10 anni di attività, con una differenza di 2 punti percentuali tra maschi e femmine. Rispetto agli altri paesi dell'UE, si tratta di un valore relativamente elevato. Infatti, nel

*Hanno collaborato Marco Corsaletti, Giuseppe Dachille, Silvia Leonardi, Angelo Lisi, Angelo Manna, Natalia Orrù, Paolo Naticchioni, Monica Paiella, Diego Pieroni, Valentina Ricci, Gianfranco Santoro, Federica Sciarretta, Luca Sommario, Francesca Verini e Barbara Zoli.*

confronto internazionale tra i paesi dell'UE 27, si tratta di un valore inferiore solo a quelli di Grecia, Spagna e Portogallo. La dispersione del tasso di sostituzione è però notevole, ed è in larga misura riconducibile alle differenze nell'anzianità contributiva dei pensionati.

Il capitolo approfondisce poi il tema della disuguaglianza in termini di reddito pensionistico e la questione delle pensioni "povere". Nel 2021, il 40% dei pensionati ha percepito un reddito pensionistico lordo inferiore ai 12.000 euro. Da un'analisi del ventesimo percentile di reddito pensionistico (fino a 10.000 euro nel 2021) emerge che solo il 15% dei pensionati in questa fascia riceve un assegno sociale e il 26% una pensione al superstite. Quasi il 60% percepisce una pensione di vecchiaia o anticipata dal Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti, il che riflette l'ampiamente discusso fenomeno della cosiddetta povertà lavorativa – tema analizzato in un box che ricollega la povertà lavorativa al salario orario e ai tempi di lavoro, e anche alla composizione familiare e alla azione retributiva dello Stato. Un'analisi multivariata illustra infine come la probabilità di una pensione inferiore a 10.000 euro sia decrescente nell'anzianità contributiva, nella retribuzione, e nell'età al pensionamento (da cui dipende il tasso di trasformazione del montante contributivo in rendita pensionistica). È invece crescente nell'età di inizio lavoro (che determina la "quota contributiva" della pensione) e nella scelta di anticipare l'uscita, soprattutto per le donne (per esempio con Opzione donna che comporta il ricalcolo dell'assegno col metodo contributivo).

Per quanto riguarda le differenze in termini di reddito pensionistico, nel periodo 1995-2021, l'indice di disuguaglianza di Gini dei redditi pensionistici è cresciuto di circa il 10%, attestandosi a 0,35 nel 2021, un valore inferiore a quello delle retribuzioni che è superiore a 0,4.[1] La disuguaglianza è massima tra le pensioni di vecchiaia dei lavoratori dipendenti del privato (soprattutto maschi), presumibilmente per la grande variabilità della loro anzianità contributiva.

Nel capitolo viene poi effettuato un confronto tra paesi per quanto riguarda la spesa pensionistica utilizzando dati Eurostat sulla base dei quali, nel 2019, l'ultimo anno per cui sono disponibili i dati riclassificati, la spesa pensionistica dell'UE 27 è stata il 12,7% del Pil. In Italia e Grecia il rapporto è stato pari al 16%, in Francia al 15%, in Germania al 12% e al 5% in Irlanda. Come prevedibile, la spesa in rapporto al PIL risulta crescente nel tasso di sostituzione della pensione rispetto all'ultimo salario, per cui nei paesi meno generosi, laddove la pensione è una frazione contenuta del salario, la spesa in rapporto al PIL è più bassa. Non emerge invece una correlazione tra la spesa media per beneficiario e il regime di calcolo della pensione.

[1] *Biasi, P. e D. Checchi (2021). Disuguaglianze retributive e top incomes. Mimeo.*

Il capitolo si chiude con sette box in cui vengono approfondite una serie di tematiche specifiche. Il primo riguarda la confluenza in INPS del Fondo di previdenza dei giornalisti INPGI/1 a partire dal 1° luglio 2022 e viene effettuato un confronto tra le pensioni dei giornalisti con quelle dei lavoratori dipendenti del settore privato e del settore pubblico. Nel secondo viene effettuato un bilancio sui pensionamenti attraverso "Quota 100", strumento d'anticipo pensionistico, introdotto col D.L. n. 4/2019 (convertito con Legge n. 26/2019), a carattere temporaneo, valido per chi ha maturato i requisiti d'età e anzianità entro il 31 dicembre 2021. Nel terzo, viene affrontato il tema della sostenibilità del sistema pensionistico nel lungo periodo e viene stimato il risultato di esercizio del conto economico generale per tutto il periodo 2020-2029 sulla base delle previsioni dei flussi contabili di entrata e uscita di tutte le gestioni amministrate dall'Istituto. Nel quarto, vengono stimati i costi di tre possibili canali di pensionamento che aumenterebbero la flessibilità del sistema. Le proposte valutate sono l'opzione al calcolo contributivo, il calcolo della pensione con una penalizzazione che tiene conto della differenza tra età di uscita e età per la pensione di vecchiaia, e l'anticipo della quota contributiva della pensione. Nel quinto approfondimento, si affronta il tema dell'impatto della revisione dell'Irpef e dell'introduzione dell'Assegno Unico Universale (AUU) sui redditi dei pensionati italiani. Nel sesto, viene stimata la copertura assicurativa della "generazione X" (i nati tra il 1965 e il 1980), e viene valutato l'impatto di un'ipotesi di salario minimo a 9 euro sul montante contributivo di questi lavoratori. Nell'ultimo box, si affronta la questione della separazione fra spesa previdenziale e assistenziale, un tema ricorrente nel dibattito italiano in materia di welfare.

## 2.1 Pensioni INPS vigenti al 31 dicembre 2021 e liquidate nell'anno 2021 e pensionati INPS al 31 dicembre 2021

Al 31 dicembre 2021 i pensionati sono circa 16 milioni, di cui 7,7 milioni di maschi e 8,3 milioni di femmine. L'importo lordo delle pensioni complessivamente erogate è di 312 miliardi di euro. Sebbene rappresentino la quota maggioritaria sul totale dei pensionati (il 52%), le femmine percepiscono il 44% dei redditi pensionistici, ovvero 137 miliardi di euro contro i 175 miliardi dei maschi (Tabella 2.1). L'importo medio mensile dei redditi percepiti dagli uomini è superiore a quello delle donne del 37%.

Tabella 2.1 - Numero di pensionati e importo lordo del reddito pensionistico (1) (complessivo annuo e medio mensile) per sesso al 31.12.2020 e 31.12.2021*

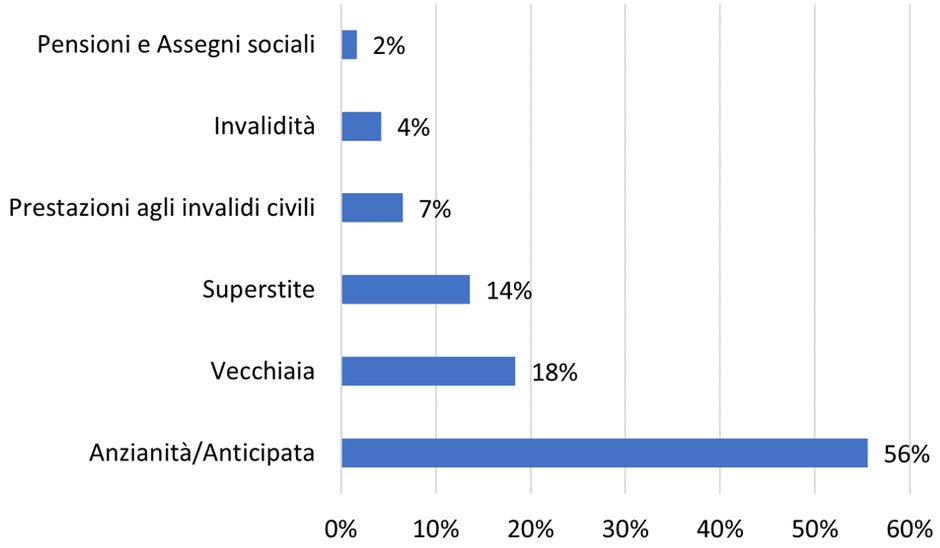
| Sesso | Anno 2020 | | | Anno 2021 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Numero pensionati | Importo lordo del reddito pensionistico (2) | | Numero pensionati | Importo lordo del reddito pensionistico (2) | |
| | | Complessivo annuo (3) *(milioni di euro)* | Medio mensile(4) *(euro)* | | Complessivo annuo (3) *(milioni di euro)* | Medio mensile(4) *(euro)* |
| Pensionati complessivi | | | | | | |
| Maschi | 7.716.540 | 172.531,30 | 1.863,22 | 7.740.367 | 174.996,53 | 1.884,03 |
| Femmine | 829.8502 | 134.677,48 | 1.352,43 | 8.306.234 | 136.978,33 | 1.374,25 |
| **Totale** | **1.6015.042** | **307.208,78** | **1.598,54** | **16.046.601** | **311.974,86** | **1.620,15** |
| Di cui pensionati INPS(5) | | | | | | |
| Maschi | 7.371.447 | 167.878,59 | 1.897,85 | 7.383.505 | 170.069,78 | 1.919,48 |
| Femmine | 8.117.672 | 132.969,42 | 1.365,02 | 8.117.232 | 135.141,79 | 1.387,40 |
| **Totale** | **15.489.119** | **300.848,01** | **1.618,60** | **15.500.737** | **305.211,57** | **1.640,85** |

*(*) Dati provvisori*
*(1) Non comprende le pensioni erogate dagli organi costituzionali dello Stato (Parlamento, Presidenza della Repubblica, ecc.), gli assegni al nucleo familiare. Comprende tutti gli altri redditi pensionistici del pensionato, inclusil'importo aggiuntivo e la quattordicesima, le prestazioni di tipo complementare e integrativo, quelle assistenziali e lerendite di tipo indennitario.*
*(2) Non comprende gli assegni di cura erogati dalla Provincia Autonoma di Bolzano.*
*(3) 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).*
*(4) Calcolato dividendo l'importo complessivo annuo del reddito pensionistico per 12.*
*(5) Comprende le gestioni dei dipendenti pubblici e dello spettacolo e sport.*

Dei pensionati italiani, il 97% circa percepisce almeno una prestazione dall'INPS e ha un reddito lordo mensile medio di circa 1.640 euro. Il restante 3% non beneficia di nessuna prestazione da parte dell'INPS, ma percepisce rendite INAIL o pensioni di guerra o ancora pensioni da Casse professionali, Fondi pensione e Enti minori.

Nel Grafico 2.1 è rappresentata la distribuzione delle prestazioni erogate dall'INPS per categoria di pensione. I trattamenti previdenziali, ovvero le pensioni di anzianità/anticipate, vecchiaia, invalidità e superstite, assorbono il 92% della spesa, mentre quelli assistenziali, ovvero le prestazioni agli invalidi civili e le pensioni e gli assegni sociali, il restante 8%. La voce che incide di più sulla spesa sono le pensioni di anzianità/anticipate con il 56% del totale, seguite dalle pensioni di vecchiaia che assorbono il 18% e dalle pensioni ai superstiti che assorbono il 14%. Le prestazioni agli invalidi civili rappresentano il 7% del totale; per ultime ci sono le pensioni di invalidità e le pensioni e assegni sociali che rappresentano rispettivamente il 4% e il 2%.

Grafico 2.1 – La distribuzione per categoria della spesa per prestazioni INPS nel 2021




Nel 2021, lo stock di prestazioni erogate è rimasto sostanzialmente invariato in termini di numero di prestazioni erogate rispetto al 2020 (Tabella 2.2). Tra le prestazioni previdenziali, l'aumento del numero di pensioni di anzianità/anticipate è stato compensato dal calo di quelle di vecchiaia e invalidità. L'importo medio mensile dei trattamenti è cresciuto dell'1,6% per effetto di un aumento degli importi delle pensioni di invalidità, a fronte di una riduzione di quelle di vecchiaia.

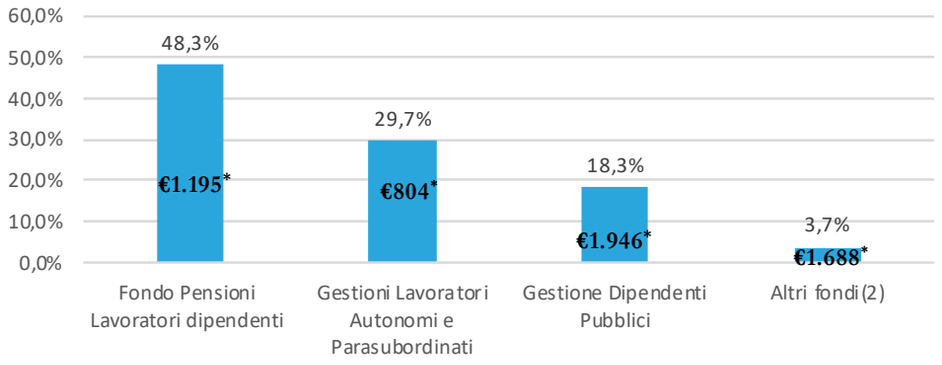
Le prestazioni liquidate dall'INPS, ovvero il flusso delle nuove prestazioni pensionistiche erogate nell'anno, sono circa 1,5 milioni, con una crescita del 9% rispetto al 2020 riconducibile in gran parte alle prestazioni assistenziali (Tabella 2.2). Nel 2021 sono infatti aumentati del 15% gli assegni sociali, che nel 2020 erano già cresciuti del 57% come conseguenza dell'aumento dell'età di accesso che aveva di fatto bloccato le domande nel 2019. Anche le prestazioni agli invalidi civili sono cresciute significativamente, del 21%, a fronte di una riduzione equivalente nel 2020 dovuta alla pandemia e al blocco delle visite mediche. Le prestazioni agli invalidi civili continuano ad essere la categoria numericamente prevalente, al 36% del totale delle nuove prestazioni, seguite dalle pensioni anticipate, il 22%, e ancora dalle pensioni ai superstiti con quasi il 19%. In termini di spesa, per il complesso delle prestazioni liquidate, si registra un lieve calo degli importi medi mensili (-5%). Le pensioni di anzianità/anticipate rimangono quelle di importo più elevato, 1.989 euro mensili in media rispetto ai 1.061 euro di quelle di vecchiaia e agli 800 euro di quelle di invalidità e ai superstiti. Gli importi medi delle prestazioni assistenziali sono più bassi, e si attestano intorno ai 470 euro mensili.

Tabella 2.2 - Numero di prestazioni Inps e importo lordo medio mensile per categoria (importi in euro). Vigenti e liquidate nel 2020 e 2021

| Categoria | Numero prestazioni vigenti | | | Importo lordo medio mensile | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2020 | 2021 | Variazione percentuale | 2020 | 2021 | Variazione percentuale |
| **Prestazioni previdenziali** | **16.846.422** | **16.849.558** | **0,0%** | **1.214,28** | **1.234,57** | **1,7%** |
| Anzianità/Anticipata | 6.425.961 | 6.760.443 | 5,2% | 1.851,36 | 1.861,76 | 0,6% |
| Vecchiaia | 5.108.215 | 4.851.481 | -5,0% | 879,18 | 859,27 | -2,3% |
| Invalidità | 1.037.920 | 988.295 | -4,8% | 964,45 | 978,20 | 1,4% |
| Superstite | 4.274.326 | 4.249.339 | -0,6% | 717,63 | 724,87 | 1,0% |
| **Prestazioni assistenziali** | **3.982.678** | **3.982.674** | **-0,0%** | **460,98** | **464,46** | **0,8%** |
| Pensioni e Assegni sociali | 803.441 | 808.105 | 0,6% | 460,07 | 464,13 | 0,9% |
| Prestazioni agli invalidi civili | 3.179.237 | 3.174.569 | -0,1% | 461,21 | 464,54 | 0,7% |
| **Totale** | **20.829.100** | **20.832.232** | **0,0%** | **1.070,24** | **1.087,34** | **1,6%** |
| **Categoria** | **Numero prestazioni liquidate** | | | **Importo lordo medio mensile** | | |
| | **2020** | **2021** | **Variazione percentuale** | **2020** | **2021** | **Variazione percentuale** |
| **Prestazioni previdenziali** | **881.168** | **906.399** | **2,9%** | **1.337,24** | **1.300,20** | **-2,8%** |
| Anzianità/Anticipata | 333.231 | 330.996 | -0,7% | 2.041,98 | 1.989,32 | -2,6% |
| Vecchiaia | 230.746 | 235.474 | 2,0% | 1.094,55 | 1.060,89 | -3,1% |
| Invalidità | 54.001 | 59.291 | 9,8% | 813,99 | 807,95 | -0,7% |
| Superstite | 263.190 | 280.638 | 6,6% | 765,07 | 792,21 | 3,5% |
| **Prestazioni assistenziali** | **481.033** | **581.000** | **20,8%** | **465,75** | **470,03** | **0,9%** |
| Pensioni e Assegni sociali | 33.788 | 38.781 | 14,8% | 414,40 | 421,99 | 1,8% |
| Prestazioni agli invalidi civili | 447.245 | 542.219 | 21,2% | 469,63 | 473,47 | 0,8% |
| Totale | **1.362.201** | **1.487.399** | **9,2%** | **1 .029,49** | **975,92** | **-5,2%** |

Nel 2021, le prestazioni di tipo previdenziale erogate dall'INPS (Grafico 2.2) sono state per il 48% a carico del Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti, con un importo lordo medio mensile di circa 1.200 euro; il 30% a carico della Gestione Lavoratori Autonomi e Parasubordinati (importo medio di 800 euro) e il 18% a carico della Gestione Lavoratori Pubblici (importo medio di 1.950 euro), senza variazioni di rilievo rispetto all'anno precedente.

Grafico 2.2 – Numero di prestazioni vigenti INPS(1) e importo medio per gestione (al 31/12/2021)

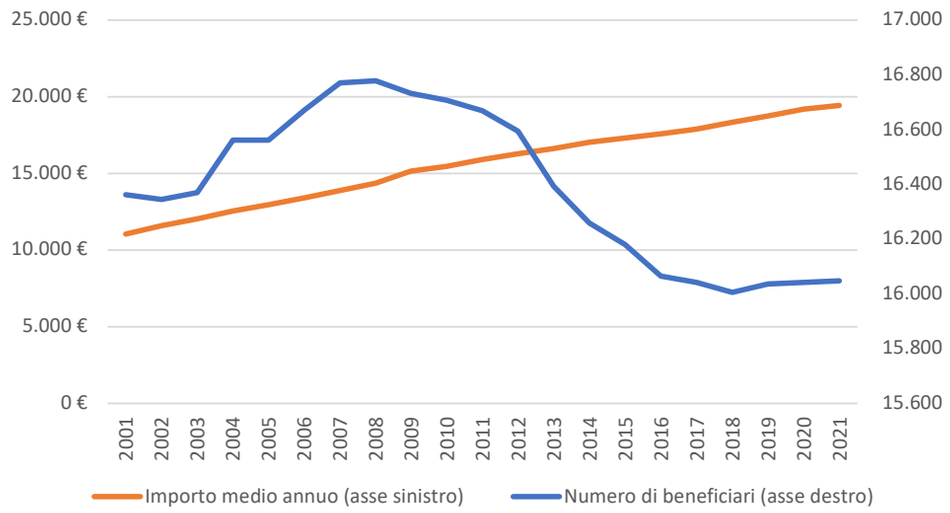



*Nota: (1) Comprende le gestioni dei dipendenti pubblici (ex Inpdap) e dei lavoratori dello spettacolo e sport professionistico (ex Enpals) .*
*(2) FF.SS., Ex Ipost, Ex Enpals, Volo, Dazieri, Clero, Gas, Esattoriali, Minatori, Casalinghe, Facoltative, Totalizzazione; nel 2017 sono stati aggiunti Spedizionieri doganali e Pensioni in regime di Cumulo.*
*(*) Importo lordo medio mensile.*

Nel complesso (Grafico 2.3), negli ultimi vent'anni, l'importo medio lordo annuo dei trattamenti pensionistici è cresciuto del 2.9% all'anno, in media[2]. L'incremento è legato in parte alla crescita dei salari nominali che, nel periodo considerato, si è comunque attestata di poco sotto al 2% all'anno, e soprattutto all'attuazione delle riforme che hanno allungato la vita lavorativa. Il numero dei pensionati si è invece stabilizzato nell'ultimo quinquennio dopo la flessione iniziata nel 2008 quando le riforme avviate a fine anni Novanta hanno cominciato a mostrare i propri effetti sullo stock dei trattamenti vigenti. Nel decennio 2012-2021, tale flessione ha comportato un risparmio teorico medio annuo di circa 11 miliardi di euro[3].

[2] *L'importo medio lordo del reddito pensionistico è passato da 11.057 euro nel 2001 a 19.442 euro nel 2021.*
[3] *Il risparmio annuo è calcolato moltiplicando la spesa media dell'anno per il numero di pensionati in meno rispetto al 2008 quando si era toccato il massimo di 16.780 milioni di beneficiari di reddito pensionistico. Tale risparmio è crescente nel tempo e si aggirerebbe intorno ai 14 miliardi negli ultimi anni considerati.*

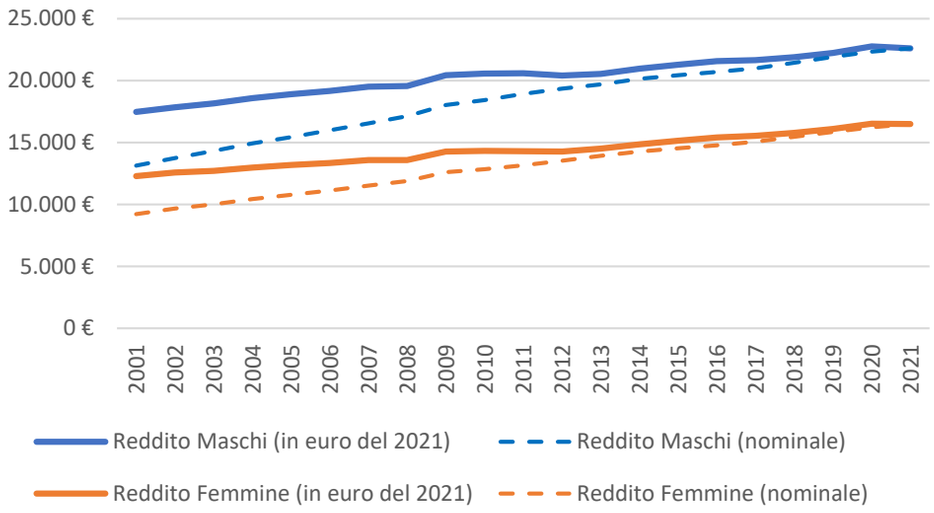
Grafico 2.3 – Numero di beneficiari e importo medio lordo annuo reddito pensionistico (pensioni vigenti). Anni 2001-2021




## 2.2 Divario di genere

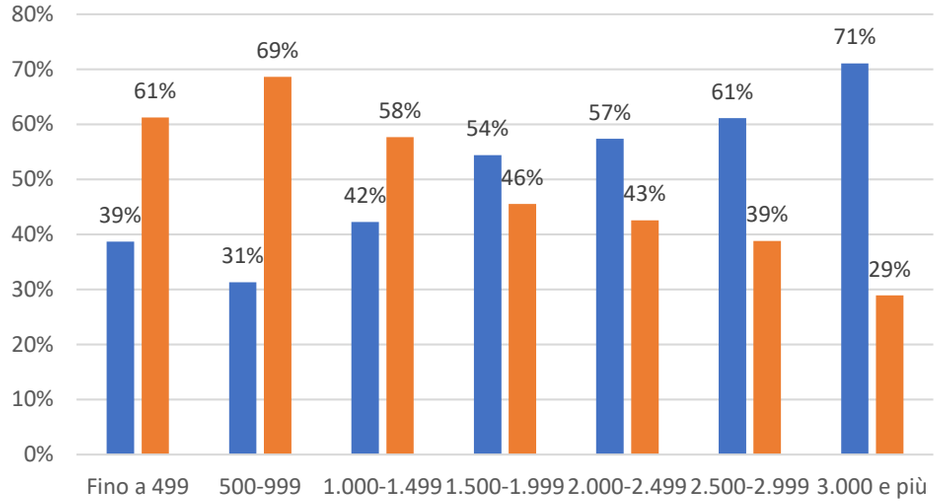
Il Grafico 2.4 riporta l'andamento nel tempo dell'importo medio lordo annuo del reddito pensionistico di maschi e femmine, in termini nominali (linee tratteggiate) e reali a prezzi costanti (in euro del 2021), tenendo conto di tutte le tipologie di prestazioni previdenziali ed assistenziali. In termini nominali, il divario di genere cresce in modo continuativo nel tempo e passa da 3.900 euro nel 2001 a 6.100 euro nel 2021. L'aumento nel tempo rimane, ma è meno ampio, quando le serie sono espresse a prezzi costanti (euro del 2021). In termini relativi, il divario invece diminuisce dal 42 al 37%.

Grafico 2.4 – Importo medio lordo annuo reddito pensionistico per genere. Anni 2001-2021




Dall'analisi delle differenze di genere nelle classi di reddito, tenendo sempre conto di tutte le prestazioni previdenziali erogate da INPS, si rileva che le femmine hanno numerosità maggiore rispetto ai maschi nelle classi di reddito pensionistico più basso (fino a 1.500 euro mensili), mentre la situazione si inverte in quelle di reddito più elevato (oltre i 1.500 euro mensili). Nell'ultima classe (oltre i 3.000 euro mensili) i maschi rappresentano il 70% dei percettori.

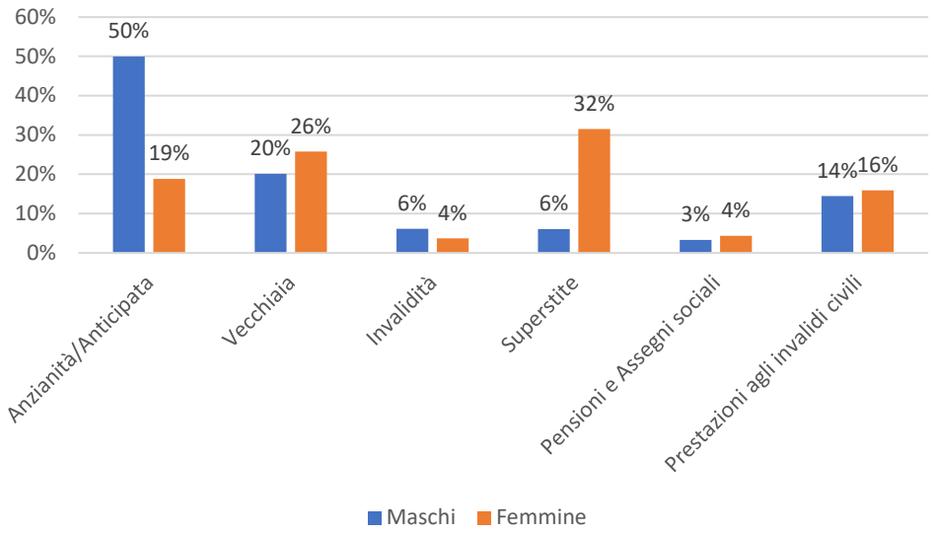
Grafico 2.5 - Pensionati INPS per classi di reddito pensionistico mensile* e genere. Anno 2021




** Nel 2021, i pensionati con pensioni inferiori a 500 euro sono circa 1,5 milioni; quelli con pensioni da 3.000 euro in su sono circa 1,4 milioni.*

Queste differenze si ricollegano al fatto che i maschi prevalgono nettamente nelle pensioni anticipate, ovvero quelle di importo più elevato in media. Infatti, nel 2021, il 50% dei maschi ne riceve una, rispetto al 19% delle femmine (Grafico 2.6). Le femmine hanno invece una netta prevalenza nelle pensioni ai superstiti (il 32% ne riceve una), e nelle pensioni di vecchia (il 26% rispetto al 20% dei maschi). Le percentuali delle altre categorie sono pressoché equivalenti.

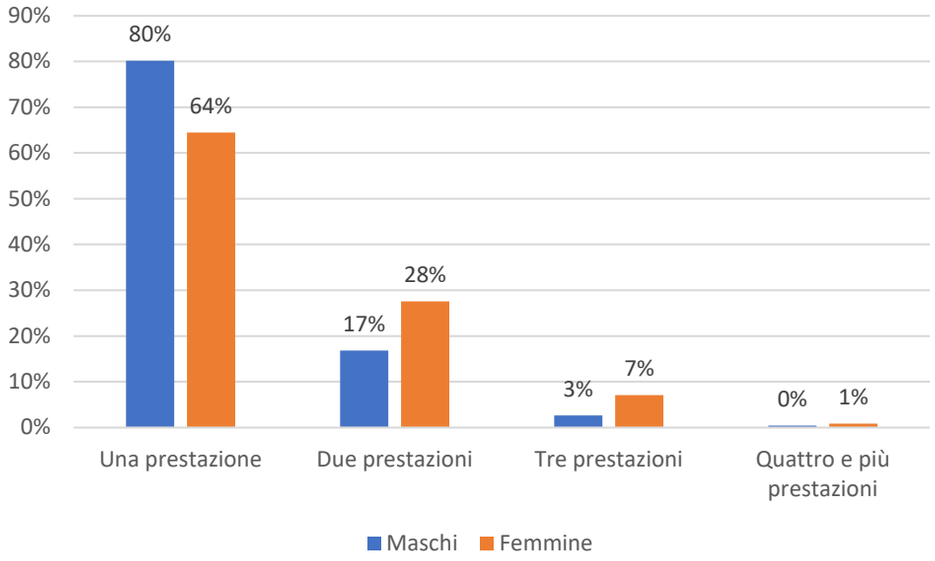
Grafico 2.6 – Categorie di prestazioni vigenti per genere. Anno 2021




*Nota: ciascuna barra indica la percentuale di maschi (barra blu) e femmine (barra arancione) che percepisce un trattamento della tipologia riportata in ascissa. Le percentuali per genere possono sommare ad un numeromaggiore di 100 perché alcuni pensionati ricevono più tipologie di trattamento e compaiono quindi in più di una barra.*

Sebbene il divario di genere vada valutato in relazione al reddito pensionistico complessivo, per completezza è opportuno commentare anche la "composizione" del reddito. Innanzitutto, rileva che le femmine ricevono un numero di trattamenti superiore rispetto ai maschi. Il Grafico 2.7 mostra le frequenze per numero di prestazioni percepite e per genere. L'80% dei maschi riceve una sola prestazione rispetto al 64% delle femmine. Il 27% delle femmine riceve due prestazioni e l'8% tre o più.

Grafico 2.7 - Pensionati INPS per numero di prestazioni percepite e genere. Anno 2021




Se consideriamo gli importi medi delle prestazioni ricevute (Tabella 2.3), i maschi percepiscono trattamenti di importo superiore a quelli delle femmine, con una differenza media di oltre il 60% (1.390 contro 852 euro, nel 2021), a fronte di una differenza di reddito totale del 37% (Tabella 2.1) legata al fatto che le femmine percepiscono pro-capite un numero di prestazioni mediamente superiore a quello dei maschi. Come già discusso per il reddito, il divario negli importi medi delle prestazioni è almeno in parte riconducibile a differenze nella tipologia dei trattamenti percepiti e a storie retributive più vantaggiose per i maschi. D'altra parte, però, anche nell'ambito delle singole tipologie di pensioni si registrano notevoli differenze tra maschi e femmine. Le differenze maggiori si hanno per le pensioni di vecchiaia e quelle di invalidità con un divario di genere intorno al 50%. Il divario è significativo però anche per le anticipate (oltre il 20%). Solo i trattamenti assistenziali, legati a situazioni di disagio economico e con tetti massimi relativamente contenuti, hanno valori simili, in media.

Tabella 2.3 - Prestazioni vigenti al 31.12.2020 e 31.12.2021: Importo lordo medio mensile per categoria (importi in euro)

| | ANNO 2020 | | ANNO 2021 | |
|---|---|---|---|---|
| | Importo medio mensile | | Importo medio mensile | |
| Categoria | Maschi | Femmine | Maschi | Femmine |
| **Prestazioni previdenziali** | **1.568,47** | **931,51** | **1.589,56** | **950,57** |
| Anzianità/Anticipata | 1.968,33 | 1.604,27 | 1.984,03 | 1.610,12 |
| Vecchiaia | 1.117,12 | 727,24 | 1.075,89 | 727,97 |
| Invalidità | 1.134,25 | 751,94 | 1.144,49 | 763,62 |
| Superstite | 486,10 | 751,80 | 489,96 | 759,90 |
| **Prestazioni assistenziali** | **458,24** | **462,84** | **462,33** | **465,90** |
| Pensioni e Assegni sociali | 467,30 | 455,79 | 472,40 | 459,21 |
| Prestazioni agli invalidi civili | 456,18 | 464,74 | 460,02 | 467,72 |
| **Totale** | **1.371,99** | **836,73** | **1.389,70** | **852,69** |

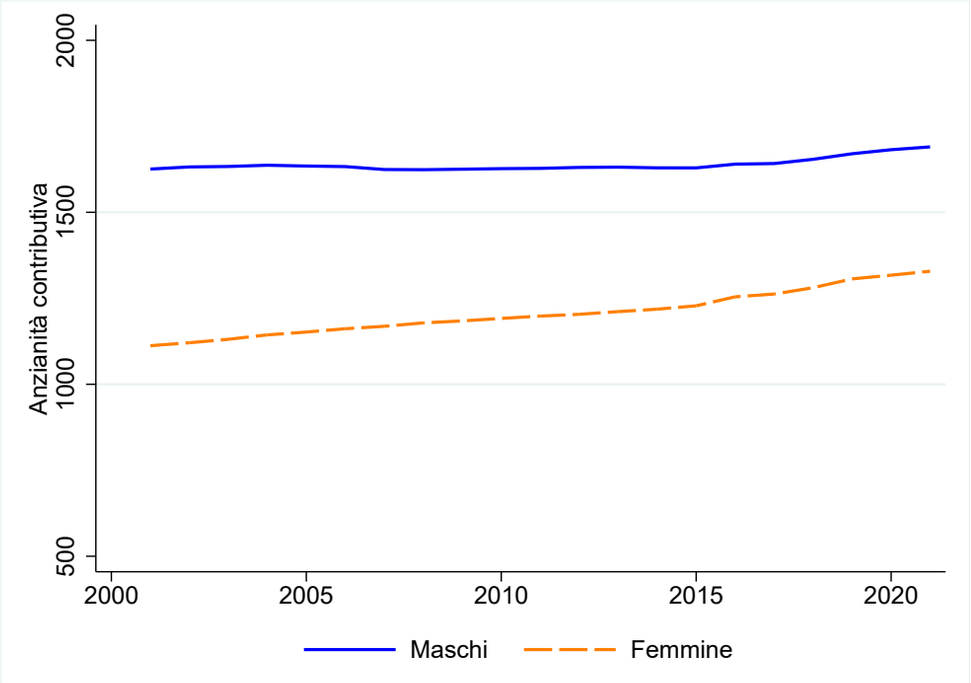
Il divario di genere nelle prestazioni pensionistiche più strettamente legate all'attività lavorativa, ovvero le anticipate e la vecchiaia, è in linea di principio legato ad almeno tre fattori: retribuzione oraria, tempi di lavoro (ovvero quante ore si lavora abitualmente a settimana e quante settimane si è occupati nel corso di un anno) e anzianità contributiva (che dipende dalla durata e dalla continuità della vita lavorativa). In Italia, il differenziale retributivo di genere è nell'ordine del 6%, un valore contenuto rispetto alla media europea (13%), che è il risultato della sostanziale uniformità nel comparto a controllo pubblico a fronte di una forte disparità nel privato che supera il 17%. Tra i fattori a cui è riconducibile il divario di genere nella retribuzione oraria vi sono la diffusione dei contratti a tempo determinato con una retribuzione media oraria inferiore di quasi il 30% di quelli a tempo indeterminato, e soprattutto il part-time, con un divario retributivo, rispetto al full-time, di oltre il 30%[4]. Per quanto riguarda le ore retribuite nell'anno, la differenza è di oltre il 15%, con i maschi che lavorano in media 300 ore più delle femmine, in parte, ma non solo, a causa della diversa diffusione di contratti con orario part-time[5]. Infine, il Grafico 2.8 riporta il divario in termini anzianità contributiva. Tale divario si è visibilmente ridotto nel tempo ed è sceso da oltre il 40% nel 2001 al 25% vent'anni dopo, ma resta comunque significativo. Nel 2021, le pensionate hanno quasi 350 settimane di contribuzione in meno rispetto ai maschi, in media[6].

[4] *Fonte: ISTAT (2021). La struttura delle retribuzioni in Italia. Disponibile nel sito: https://www.istat.it/it/files/2021/03/REPORT_STRUTTURA_RETRIBUZIONI_2018.pdf*

[5] *Si pensi al settore dell'Istruzione che si caratterizza per un basso numero di ore (1.263) e una netta prevalenza femminile.*

[6] *Stime basate sugli archivi UniEmens, ottenute escludendo i pensionati della Gestione Pubblica e i beneficiari di pensione al superstite.*

Grafico 2.8 – Anzianità contributiva per anno e genere. Anni 2001 - 2021




*Nota: Sono esclusi i pensionati della Gestione Pubblica e i beneficiari di pensione al superstite e di pensioni e assegni sociali.*

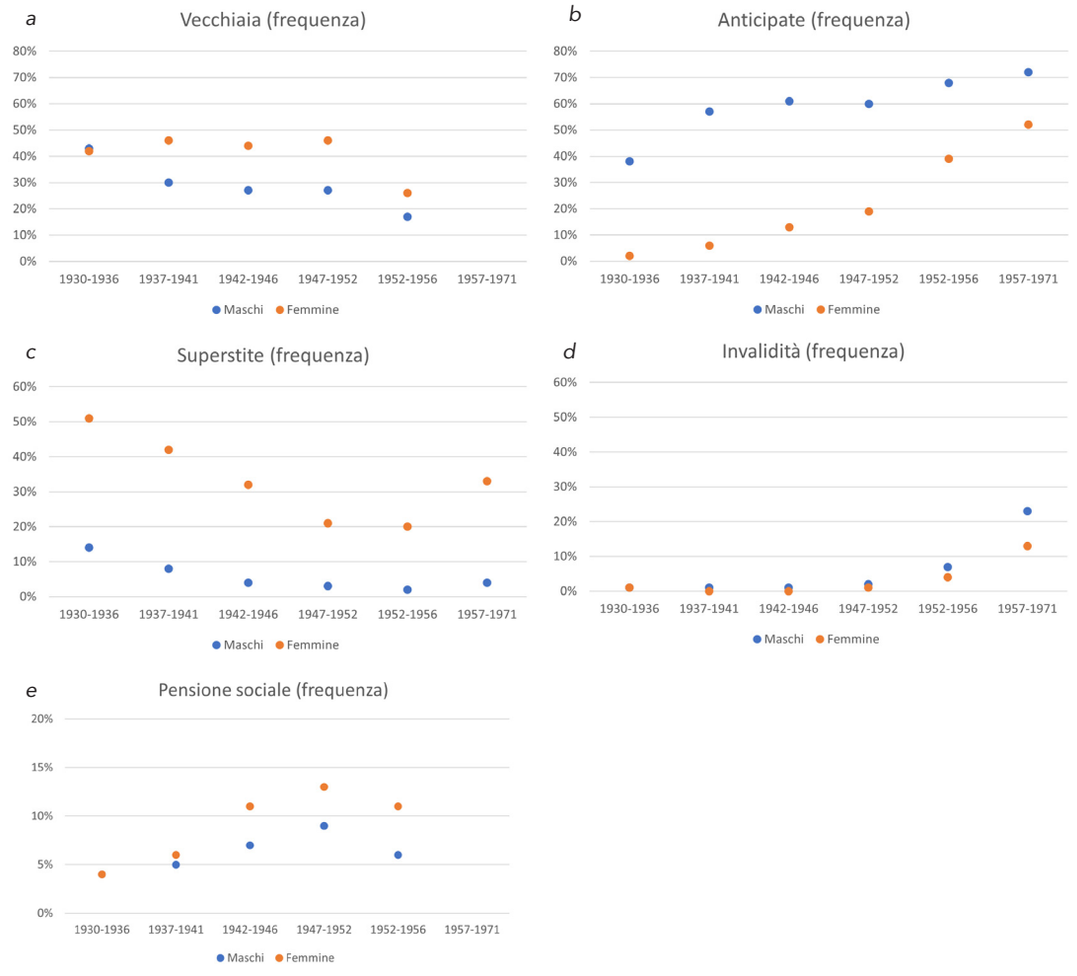
Il resto del paragrafo si concentra sul 2021 e si approfondiscono le differenze di genere, distinguendo i pensionati per coorte di nascita. Per questa analisi, restringiamo il campione ai percettori di pensione di vecchiaia, anticipata/anzianità, inabilità, invalidità e al superstite, nati dopo il 1930 e pensionati a 50 anni o oltre, e alle Gestioni del pubblico impiego, artigiani e commercianti, parasubordinati e al Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti.

I pensionati sono suddivisi in 6 coorti. La prima include i nati tra il 1930 e il 1936, che nel 2021 hanno tra gli 85 e i 91 anni, e l'ultima include i nati tra il 1957 e il 1971, che hanno tra i 50 e i 64 anni. Nel campione, il 20% dei maschi riceve più di una prestazione pensionistica contro il 37% delle femmine. Il numero di prestazioni percepite è crescente nell'età: oltre la metà delle nate prima del 1937 riceve più di una pensione contro l'8% delle nate dopo il 1956. Le percentuali corrispondenti per i maschi sono il 30 e il 2%.

Anche la frequenza delle tipologie di pensione e le differenze di genere variano tra coorti (Grafico 2.9). Fatto 100 le pensioni erogate ai maschi nati tra il 1930 e il 1936, il 40% sono pensioni di vecchiaia, un altro 40% sono anticipate, poco sopra il 10% sono trattamenti al superstite e meno del 5% sono pensioni sociali. La frequenza delle pensioni di vecchiaia aumenta con l'età, ed è minore per i

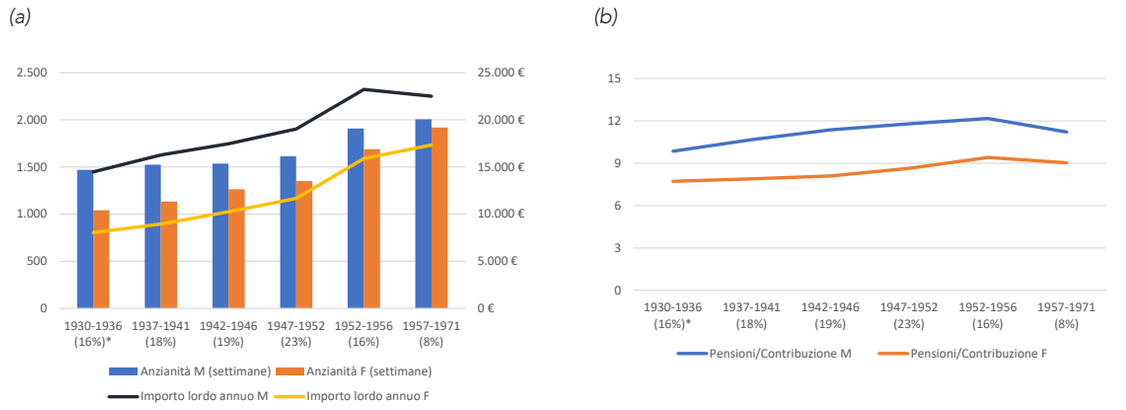
maschi rispetto alle femmine. Andamenti inversi si riscontrano per le anticipate, la cui frequenza diminuisce con l'età di coorte, è maggiore per i maschi rispetto alle femmine, ma il divario diminuisce con l'età, in linea con il progressivo allungamento delle carriere femminili. Quest'ultima tendenza suggerisce che in futuro una quota crescente di pensionate potrebbe avere pensioni dirette di livello comparabile a quello dei pensionati maschi. Per entrambi i generi, con l'età cresce il peso delle pensioni al superstite; la crescita è però maggiore per le femmine che hanno una maggiore longevità degli uomini. Con l'età decrescono le pensioni di invalidità/inabilità che hanno una frequenza significativa solo per i pensionati con meno di 65 anni e per i maschi, che generalmente svolgono mansioni più rischiose, rispetto alle femmine. Infine, con l'età decresce la diffusione delle pensioni sociali (più diffuse tra le femmine che sono più povere) presumibilmente per la correlazione negativa tra mortalità e status economico.

Grafico 2.9 – Frequenza delle tipologie di pensione per coorte di nascita e genere. Anno 2021



L'allungamento delle carriere delle femmine e la correlazione positiva tra anzianità contributiva e reddito pensionistico emergono chiaramente nel Grafico 2.10. Nel 2021 (Grafico 2.10 (a)), reddito pensionistico e settimane di contribuzione sono sempre minori per le femmine, rispetto ai maschi, a prescindere dalla coorte di nascita. Tuttavia, le settimane di contribuzione delle più giovani (nate nel periodo 1957-1971) superano dell'80% le settimane di contribuzione delle più anziane (nate nel periodo 1930-1936). A tale aumento si associa un raddoppio delle pensioni. Anche per i maschi, le settimane di contribuzione dei giovani superano quelle dei più anziani, del 55%; a ciò si associa un aumento di circa il 40% del reddito. Il pannello (b) del Grafico riporta il rapporto tra l'importo lordo annuo medio della pensione percepita e le settimane di contribuzione. Tale rapporto è maggiore per i maschi e la differenza è massima per i nati tra il 1942 e il 1952. Questa differenza non sorprende in presenza di un divario salariale e sottintende che il contributo alla pensione di una settimana di lavoro è maggiore per i maschi che per le femmine[7].

Grafico 2.10 – Anzianità contributiva e importo lordo annuo, per genere e coorte di nascita. Anno 2021




*Nota: Gestione Pubblica, pensioni ai superstiti e assegni e pensioni sociali esclusi.*
*(*) Percentuale dei pensionati appartenenti alla coorte, nel 2021.*

Infine, il Grafico 2.11 approfondisce la relazione tra anzianità contributiva e assegno pensionistico per le pensioni di vecchiaia (pannelli (a1) e (a2)) e le anticipate (pannelli (b1) e (b2)), per genere e coorte. Per quanto riguarda le pensioni di vecchiaia, si rileva che tra i più anziani della coorte, l'anzianità contributiva media delle femmine supera quella dei maschi di oltre 100 settimane, in media. Questa differenza riflette il fatto che la maggioranza dei maschi lascia il mercato del lavoro con una pensione anticipata; i pochi che ricevono una pensione di vecchiaia generalmente hanno il minimo dei contributi necessari.

[7] *Queste cifre si basano su un campione da cui abbiamo escluso la Gestione Pubblica, per cui non è disponibile l'anzianità contributiva. Abbiamo anche escluso le pensioni ai superstiti, per cui l'anzianità contributiva non si riferisce al percettore della pensione, e gli assegni e pensioni sociali, che sono prestazioni assistenziali legate alle condizioni economiche del percettore.*

Viceversa, raramente le femmine maturano l'anzianità necessaria per l'anticipata, e per questo la maggioranza lascia il mercato del lavoro con una pensione di vecchiaia, ma con una contribuzione di gran lunga superiore al minimo. Nonostante la maggiore contribuzione, gli importi medi delle pensioni di vecchiaia delle femmine sono comunque minori, così come il rendimento delle loro settimane di contribuzione: l'apporto alla pensione annua di ogni anno di contributi è, in media, di circa 500 euro per i maschi e 400 euro per le femmine. Per quanto riguarda le anticipate, il divario di genere in termini di anzianità contributiva è trascurabile, vista l'elevata contribuzione richiesta. Si rileva invece un aumento della contribuzione per le generazioni più giovani rispetto alle più anziane presumibilmente per effetto delle riforme del sistema pensionistico che hanno limitato prevalentemente le uscite anticipate. Nonostante le differenze di anzianità contributiva siano irrisorie, il divario di reddito per le anticipate si attesta intorno al 30% (5.000 euro), in quanto le differenze in termini di rendimento sono considerevoli e dell'ordine di 130 euro per anno di contribuzione, che sono generalmente molti per le anticipate.

Grafico 2.11 – Pensioni di vecchiaia e anticipate: Anzianità contributiva e pensione media, per genere e coorte di nascita. Anno 2021




*Nota: Gestione Pubblica, pensioni ai superstiti e assegni e pensioni sociali esclusi.*
*(*) Nel 2021, il numero di pensioni di vecchiaia per la coorte 1957-1971 non consente quantificazioni significative.*

## BOX 1: Il tasso di sostituzione delle pensioni

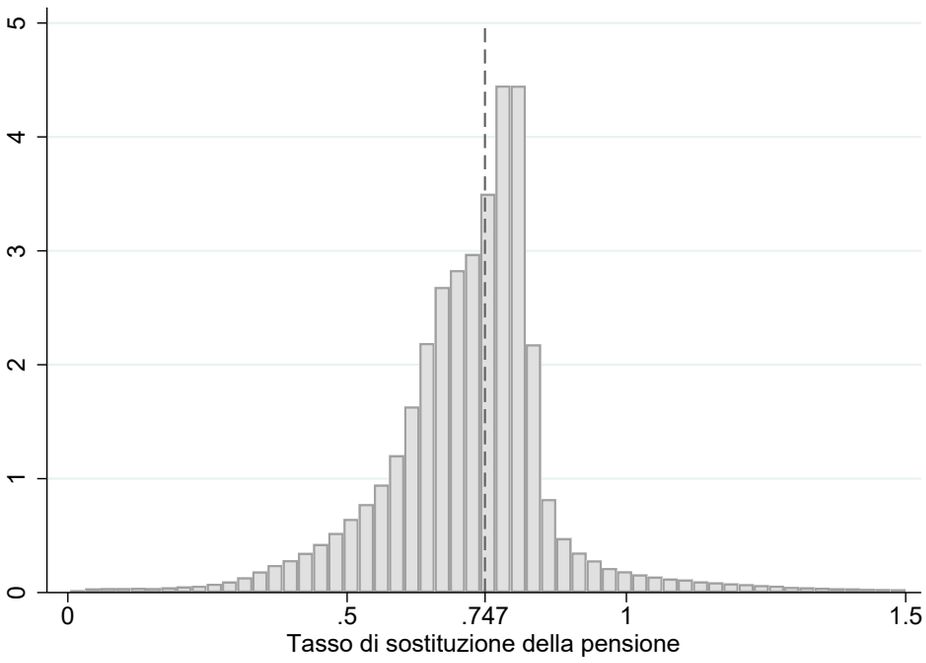
Il tasso di sostituzione delle pensioni è il rapporto percentuale tra prima pensione e ultimo stipendio percepito prima del pensionamento. Si tratta di una misura del potere d'acquisto una volta terminata la vita lavorativa e riflette l'efficacia di un sistema di previdenza nel fornire un reddito pensionistico in sostituzione di quello da lavoro.

Per stimare il tasso di sostituzione è stato individuato un campione di pensionati presenti negli archivi dei Rapporti di lavoro annuali per cui sono disponibili informazioni sul reddito negli anni immediatamente precedenti il pensionamento. Tra questi abbiamo selezionato circa 400.000 contribuenti, percettori di un'unica pensione di vecchiaia o anticipata, con decorrenza successiva al 2017 e a cui la prestazione è erogata per almeno un intero anno solare. Il campione è costituito per il 31% da femmine, con età media di 63 anni, e per il 69% da maschi, con età media di 64 anni. L'81% riceve un trattamento anticipato e il restante 19% una pensione di vecchiaia. Per il calcolo del tasso di sostituzione, abbiamo utilizzato l'importo annuale della pensione al lordo dell'imposta personale sul reddito[8]. Al denominatore del rapporto, abbiamo posto l'imponibile annuo lordo massimo percepito nel decennio precedente l'anno di decorrenza della pensione.

Il Grafico b 1.1 riporta la distribuzione del tasso di sostituzione nel nostro campione di contribuenti. Il tasso di sostituzione è pari al 75% in media, ma si caratterizza per una notevole dispersione. Infatti, i pensionati fino al decimo percentile del campione hanno un tasso di sostituzione inferiore al 55%, mentre il novantesimo percentile della distribuzione si attesta all'86%. Si rileva inoltre che circa il 5% del campione si colloca su tassi di sostituzione superiori all'unità. Tali valori sono il risultato di retribuzioni particolarmente basse negli anni immediatamente precedenti al pensionamento, legate a orari ridotti, part-time e contratti a tempo determinato che il lavoratore ha presumibilmente accettato in attesa di maturare i requisiti per la pensione.

[8] *Nel caso di importi diversi, abbiamo fatto una media sugli anni considerati (massimo 4).*

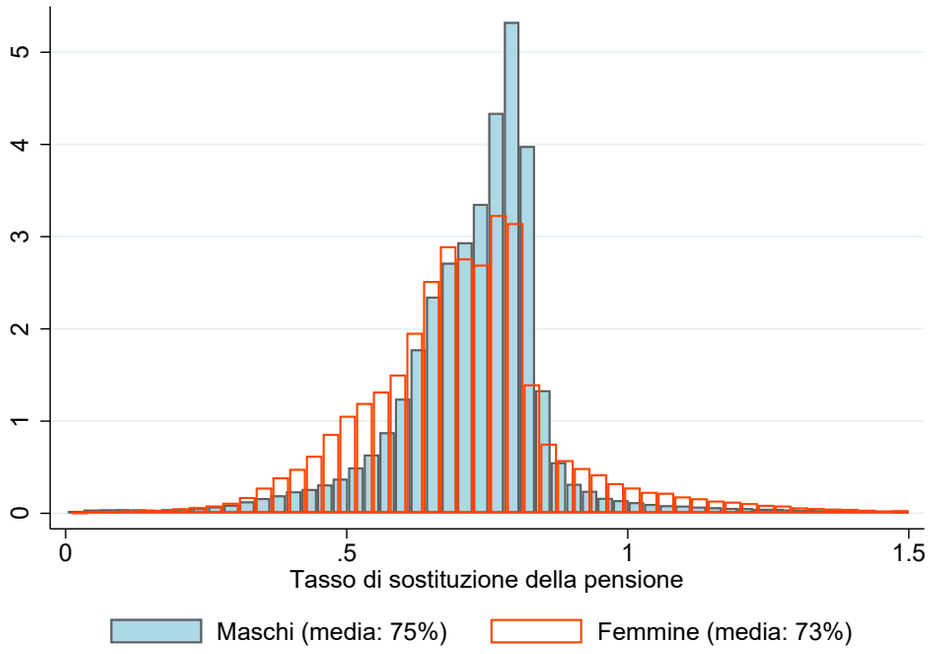
Grafico b 1.1 – Pensioni: tasso di sostituzione per i lavoratori dipendenti




*Fonte: Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti e UniEmens.*

Il Grafico b 1.2 distingue per genere. Il tasso di sostituzione medio dei maschi è di 2 punti percentuali superiore a quello delle femmine. Questa differenza è in parte riconducibile all'anzianità contributiva che per i maschi è di 2.059 settimane in media, mentre per le femmine è di 1.986 settimane. Inoltre, la variabilità dei tassi di sostituzione e soprattutto la frequenza di tassi bassi sono maggiori per le femmine rispetto ai maschi per i quali si rileva una maggiore concentrazione intorno alla media.

Grafico b 1.2 – Pensioni: tasso di sostituzione per i lavoratori dipendenti, per genere

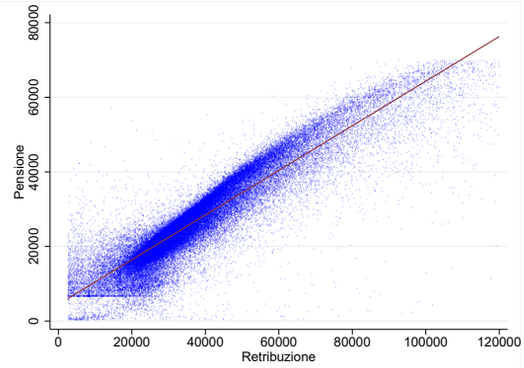



*Fonte: Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti e UniEmens.*

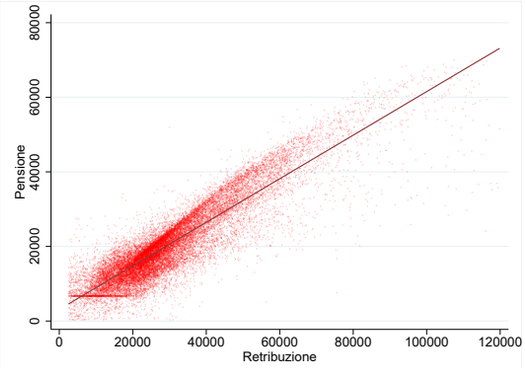
Il Grafico b 1.3 scompone i tassi di sostituzione e riporta l'andamento delle pensioni (al numeratore) sull'asse delle ordinate e la retribuzione (al denominatore) su quello delle ascisse. La relazione tra le due variabili ha pendenza simile per maschi e femmine, ma le osservazioni corrispondenti alle pensioni dei maschi sono maggiori di quelle delle femmine, a parità di retribuzione. La regressione della pensione sulla retribuzione implica che 1.000 euro di retribuzione in più aumentano la pensione di quasi 600 euro per entrambi i generi, ma a parità di retribuzione, la pensione dei maschi è comunque significativamente maggiore.

Grafico b 1.3 – Pensioni e retribuzione per genere: grafico a dispersione e retta di interpolazione

*(a) Maschi*

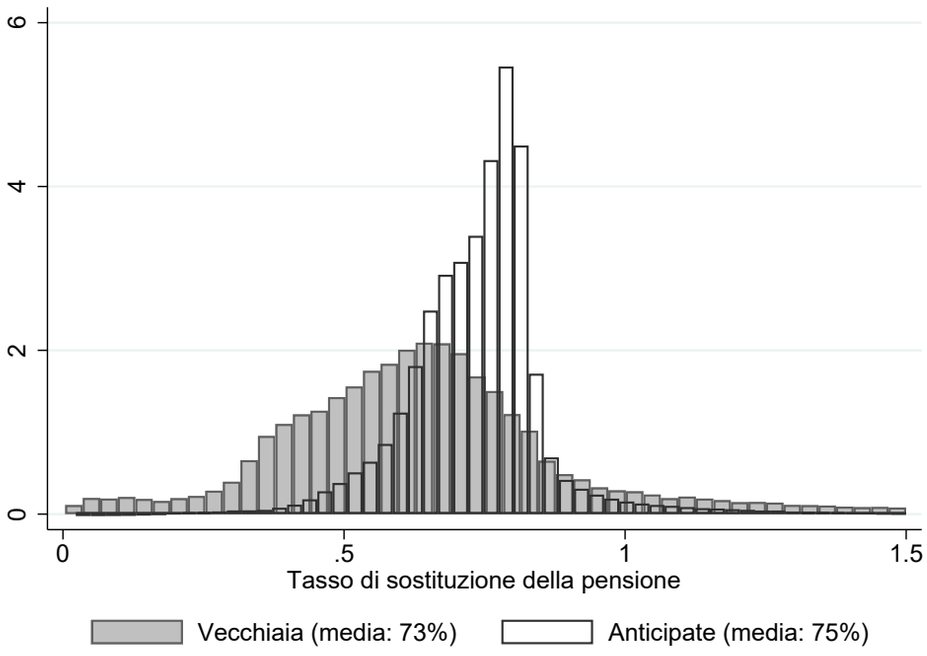



*(b) Femmine*




Il Grafico b 1.4 distingue invece tra pensioni di vecchiaia e anticipate. Il tasso di sostituzione per le pensioni di vecchiaia è inferiore a quello delle anticipate di 2 punti percentuali in media e, come per il divario di genere, la differenza deriva in larga misura dalla minore anzianità contributiva dei trattamenti di vecchiaia (1.568 settimane contro 2.149 settimane per le anticipate). Oltre a questo, la variabilità dei tassi di sostituzione e la frequenza di tassi bassi sono sensibilmente maggiori per le pensioni di vecchiaia rispetto alle anticipate e anche questo è dovuto alle differenze nella variabilità della contribuzione per le due tipologie di trattamento.

Grafico b 1.4 – Pensioni: tasso di sostituzione per i lavoratori dipendenti per tipologia di pensione

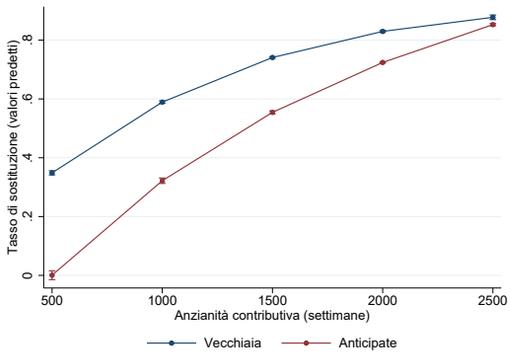



*Fonte: Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti e UniEmens.*

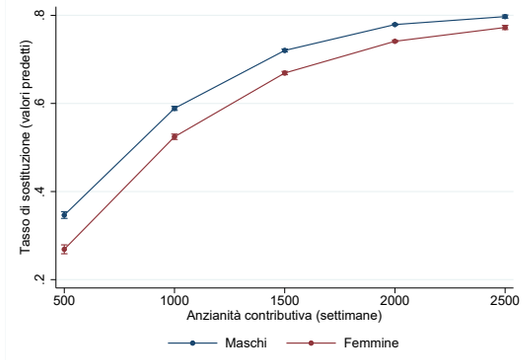
Il legame tra tasso di sostituzione e anzianità contributiva è confermato da un'analisi di regressione da cui emerge anche che, dato l'attuale regime di liquidazione delle pensioni per cui la maggior parte è calcolata secondo un sistema misto, ma il metodo retributivo continua ad avere un peso rilevante, il contributo di una maggiore anzianità varia con la tipologia di pensione (Grafico b 1.5 (a)). A parità di anzianità contributiva, il tasso di sostituzione è maggiore per le pensioni di vecchiaia, che hanno importi mediamente più bassi delle anticipate, ma la differenza decresce al cresce dell'anzianità contributiva, e scompare quando la contribuzione supera i 50 anni. Quanto ad un divario di genere, a parità di anzianità contributiva, il tasso di sostituzione per i maschi risulta lievemente superiore che per le femmine (Grafico b 1.5, (b)). Questo è presumibilmente in parte dovuto al fatto che nel campione, il 20% dei maschi si ritira dal mercato del lavoro con una pensione di vecchiaia (che ha un tasso di sostituzione maggiore delle anticipate) rispetto al 18% delle femmine.

**Grafico b 1.5 – Pensioni: tasso di sostituzione e anzianità contributiva, per tipologia di pensione e genere***

*(a) Tipologia di pensione*




*(b) Genere*




*Fonte: Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti e UniEmens.*
**Le figure si basano su regressioni del tasso di sostituzione della pensione su un polinomio di quarto grado nelle settimane di contribuzione col termine lineare interagito con una dummy che assume valore 1 (0) nel caso di pensione anticipata (vecchiaia) (pannello (a)) e con una dummy che assume valore 1 (0) nel caso di femmina (maschio) (pannello (b)). La precisione delle stime diminuisce al crescere dell'anzianità contributiva: in corrispondenza di valori di anzianità superiori alle 2400 settimane (99° percentile) le osservazioni sono molto scarse.*

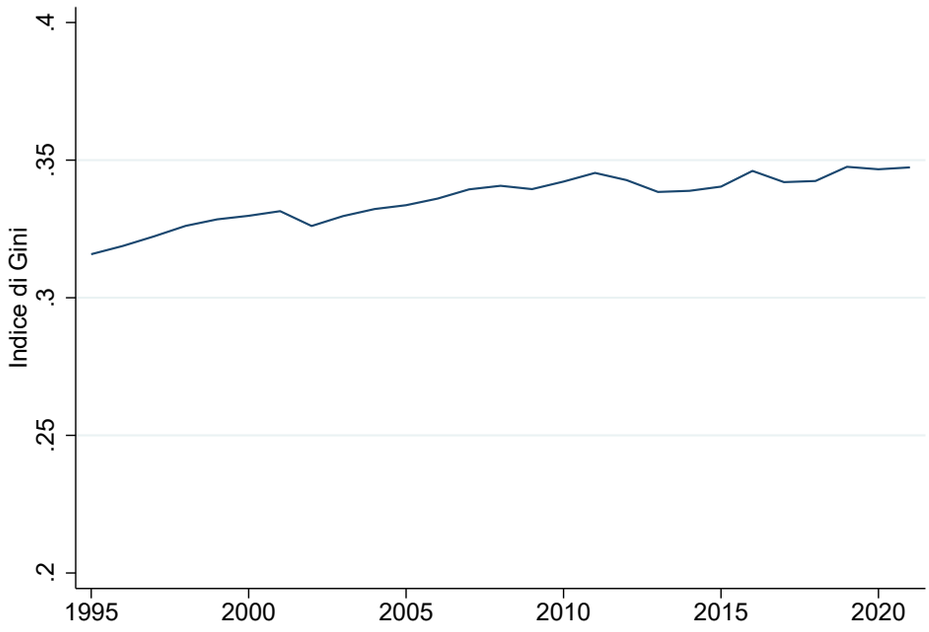
## 2.3 I pensionati poveri

Sulla base dei dati del Casellario centrale dei pensionati INPS, nel 2021, l'importo lordo annuo di oltre il 50% delle singole prestazioni pensionistiche è stato inferiore ai 12.000 euro. Tenendo conto del fatto che oltre il 35% dei pensionati ha ricevuto più di una prestazione, il reddito pensionistico complessivo si colloca comunque al di sotto di tale soglia per quasi il 40% dei pensionati. La variabilità dei redditi è però elevata e lo scarto interquartile è intorno al 90% della media.

Per analizzare l'andamento della disuguaglianza dei redditi pensionistici e la "coda bassa" della distribuzione abbiamo selezionato un campione dal Casellario centrale dei pensionati e considerato il periodo 1995-2021. Il campione include il Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti, la Gestione Pubblica, la Gestione Artigiani e Commercianti e quella dei parasubordinati e consideriamo solo le pensioni anticipate e di vecchiaia, quelle di invalidità e inabilità, quelle ai superstiti e gli assegni e pensioni sociali. Per ciascun anno, abbiamo escluso i morti e le pensioni eliminate in corso d'anno, e quelle con decorrenza successiva a gennaio per avere tutti gli importi riferiti a 12 mesi. Abbiamo poi escluso le pensioni con importo lordo annuo pari a zero, quelle con decorrenza anteriore al 1960 e coloro che si sono ritirati dal mercato del lavoro prima dei 50 anni. Il campione include oltre 14 milioni di pensionati, il 47% dei quali sono maschi. Il reddito pensionistico considerato è pari all'importo della prestazione erogata nel corso dell'anno al lordo dell'imposta più eventuali integrazione al minimo, indennità di accompagnamento, quattordicesima mensilità, maggiorazione sociale e assegni al nucleo familiare. Tutti gli importi sono espressi in euro del 2021.

Nel periodo considerato, 1995-2021, la disuguaglianza dei redditi pensionistici, pari alla somma degli importi lordi annui di tutte le prestazioni ricevute da ciascun pensionato, è cresciuta di circa 3 punti percentuali, con un indice di Gini di 0,35 nel 2021 (Grafico 2.12), un valore inferiore a quello delle retribuzioni.

Grafico 2.12 – Indice di Gini: reddito pensionistico individuale

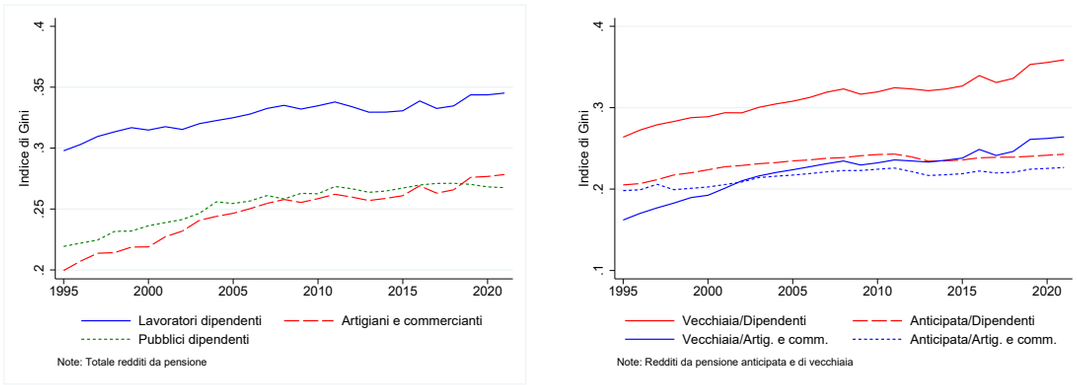



Note: Totale redditi da pensione.

La disuguaglianza risulta massima per le pensioni erogate dal Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti, rispetto alle gestioni pubbliche e di artigiani e commercianti, e le differenze maggiori si registrano tra le pensioni di vecchiaia dei dipendenti (Grafico 2.13).

### Grafico 2.13 – Indice di Gini per gestione e tipologia di pensione*

*(a)* *(b)*

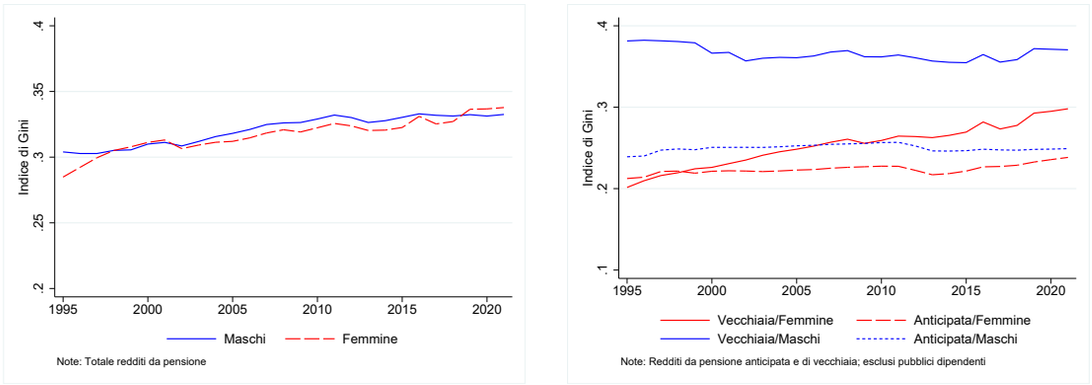



* *La distinzione tra pensioni di vecchiaia e anticipate per la gestione pubblica non è disponibile.*

Il divario di genere in termini di concentrazione del reddito pensionistico totale è modesto (Grafico 2.14, (a)). Da una distinzione delle pensioni oltre che per genere anche per tipologia emergono però delle differenze. L'indice di Gini assume valori massimi per le pensioni di vecchiaia dei maschi e risulta pressoché costante per il periodo considerato. L'indice per le pensioni anticipate dei maschi ha valori significativamente più bassi. Una maggior disuguaglianza per la vecchiaia rispetto alle anticipate si registra anche per le femmine il cui indice di Gini per la vecchiaia è tra l'altro aumentato di 0,1 nel periodo (Grafico 2.14, (b)). La maggior dispersione delle pensioni di vecchiaia rispetto alle anticipate è presumibilmente riconducibile alla enorme variabilità dell'anzianità contributiva da cui, in un regime misto o interamente contributivo, dipende la prestazione pensionistica. Per i maschi lo scarto interquartile dell'anzianità contributiva per la vecchiaia e l'anticipata è, rispettivamente, di 800 e 150 settimane. Per le femmine è, rispettivamente, di 500 e 150 settimane. Lo scarto interquartile per la vecchiaia delle femmine è inoltre cresciuto negli anni.

## Grafico 2.14 – Indice di Gini per genere e tipologia di pensione*

*(a)* *(b)*

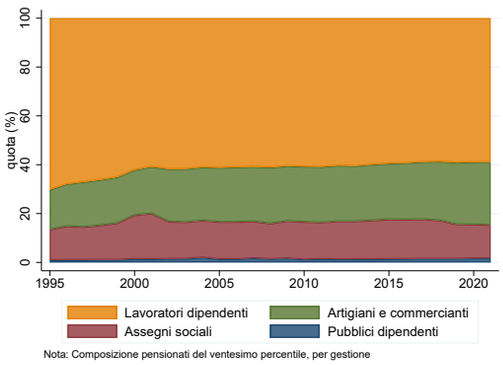



* *I dipendenti pubblici sono stati esclusi perché mancano informazioni sulla tipologia delle loro pensioni.*

Il resto del paragrafo si concentra sul 20% più povero dei pensionati, ovvero coloro che nel 2021 avevano un reddito pensionistico annuo totale inferiore a 10.000 euro. In questa fascia di reddito, la percentuale di soggetti che ricevono più di una prestazione è del 4%. Per quanto riguarda la gestione che eroga il trattamento, la stragrande maggioranza dei pensionati con reddito inferiore al ventesimo percentile riceve una pensione dal Fondo dei lavoratori dipendenti. La quota sul totale di tali pensioni passa dal 70% all'inizio del periodo considerato al 60% circa alla fine, con un trattamento medio di 5.600 euro nel 2021. La quota della Gestioni Artigiani e Commercianti sale invece dal 15 ad oltre il 25% (pensione media di 7.100 euro). Sono invece pressoché costanti le quote di pensioni pubbliche e assegni sociali, rispettivamente, a meno del 2 e del 14% (pensioni medie di 7.800 e 5.600 euro, nel 2021). Per quanto riguarda la composizione di questa fascia di reddito in termini di tipologia, l'incidenza maggiore è delle pensioni di vecchiaia (oltre il 50% nel 2021, con una pensione lorda media di 6.000 euro), seguite dalle pensioni al superstite (il 26%, con una pensione media di circa 6.200 euro) e assegni sociali (il 15%, con una pensione media di 5.600 euro). Il fatto che nel 2021 quasi il 60% delle pensioni inferiori ai 10.000 euro fosse di vecchiaia e anticipate riflette l'ampiamente discusso fenomeno della cosiddetta povertà lavorativa. Come discusso nel Box 2 "La povertà lavorativa in Italia: la dimensione familiare e quella individuale", la povertà lavorativa ha più dimensioni ed è legata al salario orario e ai tempi di lavoro, nella settimana e nell'anno.

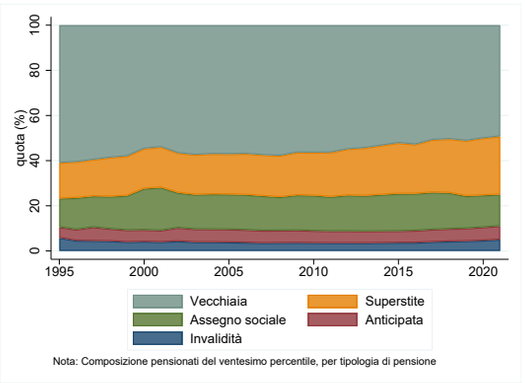
Grafico 2.15 – I pensionati nel ventesimo percentile di reddito

*(a)*




Nota: Composizione pensionati del ventesimo percentile, per gestione

*(b) **



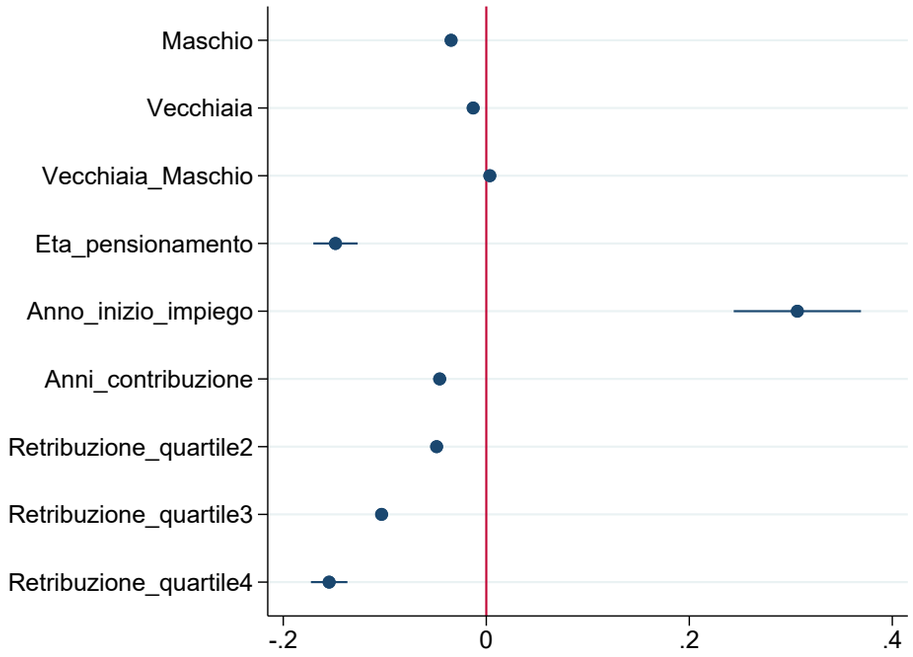

Nota: Composizione pensionati del ventesimo percentile, per tipologia di pensione

** La distinzione tra pensioni di vecchiaia e anticipate per la gestione pubblica non è disponibile.*

Da ultimo, abbiamo individuato un campione di pensionati del Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti per cui sono disponibili informazioni sui rapporti di lavoro e il reddito negli anni immediatamente precedenti il pensionamento. Tra questi abbiamo selezionato circa 400.000 contribuenti, percettori di un'unica pensione di vecchiaia o anticipata, con decorrenza successiva al 2017 e a cui la prestazione è erogata per almeno un intero anno solare. Il campione è costituito per il 30% da femmine, con età media di 64 anni, e per il 70% da maschi, con età media di 65 anni. L'80% riceve un trattamento anticipato e il restante 20 una pensione di vecchiaia. Abbiamo quindi classificato come "poveri" i pensionati il cui reddito pensionistico totale è inferiore a 10.000 euro e rappresentano il 7,3% del campione.

Da un'analisi multivariata basata su un modello logistico (Grafico 2.16), emerge che, a parità di altre caratteristiche, la probabilità di avere un reddito pensionistico inferiore a 10.000 euro è massima per le femmine che anticipano il pensionamento e questo è presumibilmente riconducibile al ricorso ad Opzione donna per cui il calcolo della pensione avviene sulla base del metodo contributivo. Rispetto a una femmina che anticipa, il rischio di povertà è più basso di 4,4 punti percentuali per un maschio con una pensione di vecchiaia, di 3,5 punti percentuali per un maschio con un'anticipata, e di 1,3 punti per una femmina che non anticipa. Il rischio di povertà è decrescente nell'età di pensionamento, in quanto il coefficiente di trasformazione in rendita della quota contributiva della pensione è crescente nell'età, mentre è crescente nell'anno di inizio dell'attività lavorativa che determina la "quota contributiva" della pensione. E' infine decrescente nell'anzianità contributiva e nel reddito medio percepito nei 10 anni precedenti il pensionamento.

Grafico 2.16 – Pensioni: il rischio di povertà




## Box 2: La povertà lavorativa in Italia: la dimensione familiare e quella individuale

Avere un lavoro non sempre basta per evitare di cadere in povertà, e questo non è vero solo in Italia. Nel nostro Paese, però, il fenomeno della povertà lavorativa è più marcato che negli altri Stati europei. Secondo l'Eurostat, nel 2019, l'11,8% dei lavoratori italiani era povero, contro una media europea del 9,2%. La povertà lavorativa incide non solo sul benessere corrente del lavoratore italiano ma mette a rischio anche la sua pensione, che è legata ai contributi versati, e l'intero sistema pensionistico, ove la contribuzione di 23 milioni di lavoratori sostiene 16 milioni di pensionati.

Nel dibattito pubblico, la povertà lavorativa è spesso collegata a salari insufficienti. In realtà, essa è il risultato di un processo che va oltre il salario e riguarda i tempi di lavoro (ovvero quante ore si lavora abitualmente a settimana e quante settimane si è occupati nel corso di un anno) e la composizione familiare (e in particolare quante persone percepiscono un reddito all'interno del nucleo), oltre che l'azione redistributiva dello Stato.

Data l'importanza del contesto familiare nel determinare lo stato di povertà lavorativa, la Relazione del Gruppo di lavoro sugli interventi e le misure di

contrasto alla povertà lavorativa in Italia, presentata il 18 gennaio scorso dal Ministro del Lavoro, definisce povero il lavoratore che ha un reddito disponibile equivalente[9] inferiore al 60% di quello mediano, a prescindere dal livello del salario individuale percepito. In base a questa definizione, la percentuale di lavoratori poveri, nella fascia d'età 18-64 anni, escludendo chi nell'anno è sempre disoccupato o inattivo o per cui il lavoro non è lo status prevalente (come è il caso degli studenti con lavori saltuari), è notevolmente aumentata nel tempo. Sulla base dei dati EU SILC, tra il 2006 e il 2017, la quota di poveri "familiari" è passata dal 10,3 al 13,2%. Rileva che, anche se valutati su base familiare, i rischi di povertà lavorativa sono strettamente collegati alla forma del contratto di lavoro. Infatti, fra chi lavora prevalentemente come dipendente, l'incidenza è del 12,1%, mentre sale al 17,1% fra chi è in prevalenza autonomo (cfr. Tabella b 2.1). Inoltre, la rilevanza dei tempi di lavoro risulta evidente dal fatto che fra chi lavora un intero anno a tempo parziale l'incidenza della povertà lavorativa è ancora maggiore, al 19,4%, e in generale tale incidenza cresce al diminuire dei mesi lavorati.

Tabella b 2.1 – Percentuale di lavoratori poveri. Anni 2006 e 2017

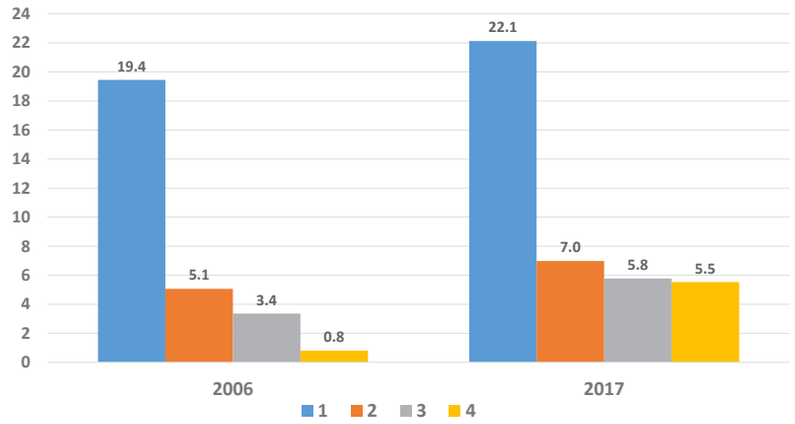
| | 2006 | 2017 |
|---|---|---|
| **Totale** | **10,3** | **13,2** |
| Prevalentemente dipendente | 8,8 | 12,1 |
| Prevalentemente autonomo | 15,1 | 17,1 |
| Tutto l'anno dipendente | 7,2 | 10,7 |
| Tutto l'anno autonomo | 14,6 | 16,8 |
| Tutto l'anno dipendente part-time | 13,6 | 19,4 |

*Fonte: Relazione sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia. Nov. 2021. Tabella 1.*

Per quanto riguarda le caratteristiche del nucleo familiare, la povertà lavorativa è ovviamente decrescente nel numero di percettori di reddito, per cui l'incidenza passa dal 22,1% al 7,0% nelle famiglie, rispettivamente, con 1 o 2 percettori (Grafico b 2.1).

[9] *Il reddito disponibile è calcolato sommando tutti i redditi di mercato da ogni fonte (lavoro dipendente e autonomo, capitale, rendita) percepiti da tutti membri di un nucleo familiare, sottraendo le imposte e aggiungendo i trasferimenti pubblici. Il reddito disponibile equivalente è ottenuto tenendo conto della dimensione del nucleo familiare e dividendo il reddito familiare disponibile per il numero dei "componenti equivalenti", ovvero un valore minore del numero di componenti effettivi in modo da tener conto delle economie di scala derivanti dalla condivisione delle risorse all'interno del nucleo familiare.*

Grafico b 2.1 – Percentuale di lavoratori poveri per numero di percettori nel nucleo. Anni 2006 e 2017



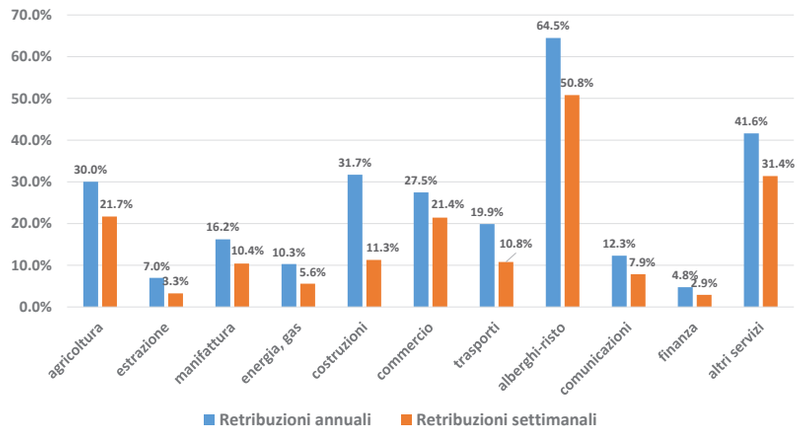

*Fonte: Relazione sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia. Nov. 2021. Figura 2.*

La composizione familiare ai fini della valutazione della povertà lavorativa determina un "paradosso di genere" per cui le donne lavoratrici, che più frequentemente vivono in nuclei con più di un percettore di reddito, risultano meno esposte al rischio di in-work poverty rispetto agli uomini sebbene, come noto, affrontino rischi maggiori nel mercato del lavoro in termini di opportunità di impiego e di guadagno. Sulla base dei dati, nel 2017, il rischio di povertà lavorativa era pari, rispettivamente, al 14,2% fra gli uomini e all'11,8% fra le donne.

A differenza di quella familiare, la povertà lavorativa individuale dipende unicamente dagli esiti nel mercato del lavoro. Coerentemente col ben noto fenomeno del divario retributivo di genere, in base al reddito da lavoro annuo netto, la quota di lavoratori poveri, ovvero coloro con una retribuzione individuale inferiore al 60% della mediana, nel 2017, era pari al 16,5% fra gli uomini e al 27,8% fra le donne. Inoltre, laddove non si consideri l'effetto compensativo svolto dai redditi familiari, la povertà risulta elevatissima, al 53,5%, fra chi nell'anno lavora prevalentemente a tempo parziale. Infine, oltre che dai tempi di lavoro, il rischio di bassa retribuzione è, come atteso, strettamente correlato al numero di mesi lavorati. Sulla base dei dati, per chi è occupato continuativamente nell'anno, tale rischio è pari al 20% (un valore comunque molto elevato) e sale al 75% fra chi lavora solo 6 mesi. Analogamente, è intorno al 14% fra chi lavora tutto l'anno con contratto a tempo pieno, e sale a oltre il 40% fra chi trascorre almeno 7 mesi con contratti a tempo parziale.

Da un'analisi di regressione su dati LOSAI/INPS, che consentono di controllare per le caratteristiche degli individui e del datore, emerge che, dopo le forme contrattuali, il fattore che maggiormente spiega i differenziali nel rischio di bassa retribuzione è il settore produttivo. Guardando alle retribuzioni annuali, ad esempio, sono poveri il 64,5% degli addetti negli alberghi e ristoranti contro meno del 5% nel settore finanziario (Grafico b 2.2), e tali divari persistono anche se si considerano i soli lavoratori a tempo pieno.

Grafico b 2.2 – Rischio di basse retribuzioni per macrosettore. Anno 2017




*Fonte: Relazione sugli interventi e le misure di contrasto alla povertà lavorativa in Italia. Nov. 2021. Figura 5.*

Infine, per quanto riguarda l'azione redistributiva dello Stato, il sistema fiscale e i trasferimenti contribuiscono ad attenuare i rischi di povertà lavorativa, ma nella realtà avvantaggiano prevalentemente i lavoratori dipendenti, che sono soggetti ad una minore aliquota contributiva, a loro carico, rispetto agli autonomi e hanno accesso ad una più ampia gamma di ammortizzatori sociali. Quando si tiene conto di queste variabili, fra i dipendenti, il rischio di povertà scende dal 24,5% al 19,7%, mentre fra gli autonomi il rischio sale dal 23,0% al 25,1% in quanto la redistribuzione cambia la loro posizione relativa rispetto alla retribuzione mediana.

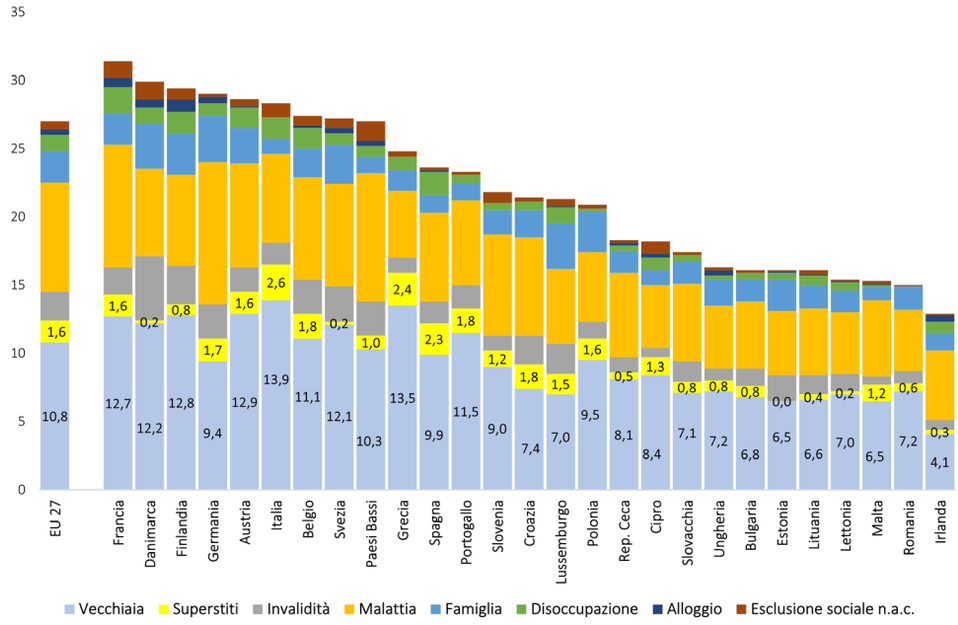
## 2.4 La "*pension expenditure*" nell'Unione Europea: sistemi pensionistici a confronto

La spesa lorda per le prestazioni sociali, di cui le pensioni rappresentano una voce importante, mostra differenze fra gli Stati membri dell'Unione Europea, sia in termini di distribuzione del valore complessivo tra le singole componenti, che per quanto concerne l'incidenza sul prodotto interno lordo (PIL), risentendo non solo dell'evoluzione demografica, ma anche dei differenti sistemi di protezione sociale adottati dai diversi paesi. Nel 2019, l'ultimo anno per cui sono disponibili i dati, la spesa lorda per prestazioni sociali nella UE 27 è stata pari 3.761 miliardi di euro, il 27% del PIL (Grafico 2.17). In molti Stati membri questo rapporto supera la media UE: la Francia risulta il paese con il rapporto tra spesa sociale e PIL più alto (31,4%), seguita dalla Danimarca (30%), Finlandia (29,5%), Germania (29,1%), Austria (28,6%), Italia (28,3%), Belgio (27,5%), Svezia (27,2%) e Paesi Bassi (27%). L'Irlanda è, invece, il paese con la minore spesa per prestazioni sociali, destinandovi solo il 13% del PIL. Tra le diverse funzioni che la spesa sociale concorre a soddisfare[10] alla funzione "Vecchiaia"[11] viene destinata la quota maggiore di spesa lorda, assorbendo il 40% del totale (pari a 1.512 miliardi di euro), quasi l'11% del PIL.

[10] *In base alla classificazione per funzioni, l'European System of integrated Social PROtection Statistics (ESSPROS) distingue la spesa sociale in spesa per: sickness/health care, disability, old age, survivors, family/children, unemployment, housing, social exclusion. Per una analisi delle componenti delle diverse funzioni/rischi e, in generale, dei dati contenuti nel modulo ESSPROS si rinvia al Manuale "European system of integrated social protection statistics ESSPROS — 2019 edition".*

[11] *La funzione "Vecchiaia" (old age) include le pensioni dirette IVS, le pensioni e gli assegni sociali, il trattamento di fine rapporto per la funzione Vecchiaia, alcune spese per servizi erogati a protezione della funzione "Vecchiaia", sotto forma di altre prestazioni non pensionistiche, e le pensioni integrative corrisposte dai fondi pensione privati.*

Grafico 2.17 – Spesa per prestazioni sociali nell'UE in rapporto al PIL distinta per funzioni. Anno 2019 (valori percentuali)




*Fonte: Eurostat - ESSPROS. Social protection expenditure.*

Il peso maggiore di questa componente caratterizza quasi tutti i paesi dell'UE, con l'eccezione di Irlanda e Germania, che attribuiscono alla funzione "Malattia" una quota più alta rispetto alla "Vecchiaia" (in termini di PIL, Irlanda il 5,1% rispetto al 4,1% e Germania il 10,4% rispetto al 9,4%)[12]. Per i paesi dell'UE nel loro complesso, l'incidenza sul PIL della spesa per prestazioni sociali diminuisce in media di circa 2,5 punti percentuali se la si considera al netto dell'imposizione fiscale[13].

La spesa pensionistica è un sottoinsieme di quella per prestazioni sociali riportata nel Grafico 2.17. Per un confronto tra paesi è opportuno utilizzare l'aggregato "pension expenditure" contenuto nelle statistiche ESSPROS di Eurostat[14].

[12] *I valori della spesa per prestazioni sociali tra le diverse funzioni considerano tutti i trasferimenti, in denaro e in natura, erogati da amministrazione pubbliche e privati al lordo dell'imposizione fiscale.*

[13] *Il calo supera i 5 punti nei Paesi Bassi, i 4,5 in Danimarca, si avvicina a 4 in Italia, si posiziona intorno a 3 in Svezia e Germania, mentre scende vicino a 2 in Francia e sotto a 1 in Irlanda. Quasi 1,9 dei 2,5 punti di riduzione sono riconducibili alla funzione "Vecchiaia". Il contributo di questa funzione si avvicina ai tre punti in Italia, Danimarca e nei Paesi Bassi, scende a 1,6 in Germania e intorno ad 1,4 in Francia.*

[14] *ESSPROS è una banca dati di statistiche armonizzate per consentire confronti tra paesi dei sistemi di protezione sociale. https://ec.europa.eu/eurostat/web/social-protection.*

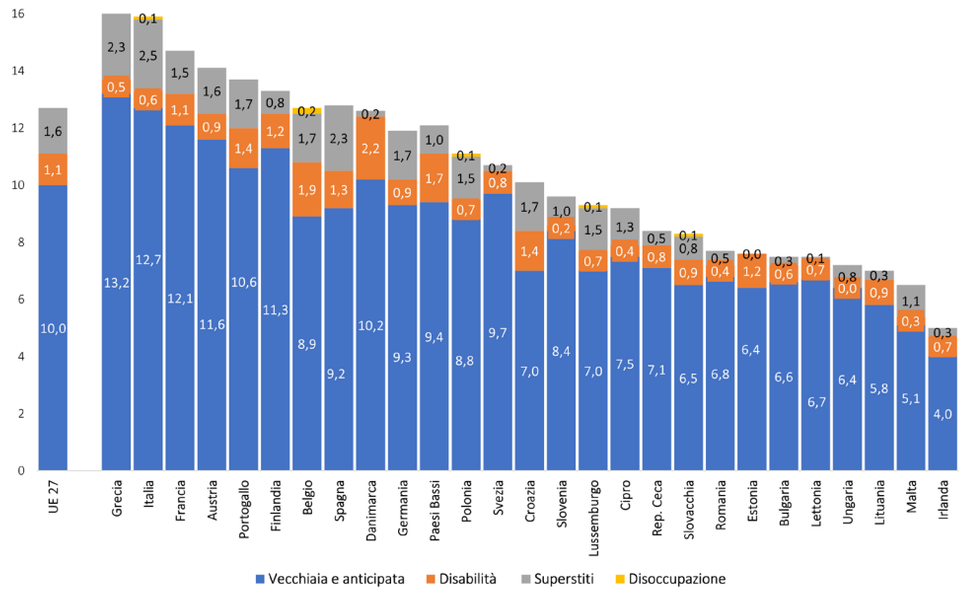
La cd. "pension expenditure"[15] è composta da un sottoinsieme di voci delle funzioni "Vecchiaia", "Superstiti" e "Invalidità" a cui si aggiunge la quota dei prepensionamenti presenti nella funzione "Disoccupazione".

Considerando tale aggregato, nel 2019, la spesa pensionistica nell'UE è stata complessivamente pari a 1.774 miliardi di euro, il 12,7% del Pil. Al di sopra di tale valore si collocano non solo paesi come Italia e Grecia (con una spesa pari al 16 % del PIL) e Portogallo (14%), appartenenti al sistema di welfare cosiddetto "imperfetto" (o talvolta "mediterraneo") e caratterizzato da una protezione sociale concentrata sui rischi tradizionali, quali la vecchiaia, ma anche paesi come Francia (15%) e Austria (14%), caratterizzati da un sistema di welfare "conservatore-corporativo"[16], nonché la Finlandia (13%), paese tradizionalmente social democratico. La Spagna, altro paese con sistema di welfare mediterraneo, registra, invece, una spesa pensionistica in linea con la media europea, mentre la Germania destina a questa componente solo il 12% del PIL. Lo Stato membro che registra la "pension expenditure" più bassa è l'Irlanda (5% del PIL) (Grafico 2.18). Nel 2019, le prestazioni legate alla funzione "Vecchiaia" hanno rappresentato la parte più consistente della spesa complessiva per le pensioni in tutti gli Stati membri dell'UE, con un valore medio pari al 10% del PIL. L'incidenza dei prepensionamenti è nulla per la maggior parte dei paesi considerati e ove presente (Italia, Belgio, Lussemburgo, Slovacchia) è trascurabile.

[15] *Tale aggregato comprende le pensioni IVS, le rendite infortunistiche e le pensioni assistenziali erogate da tutte le Istituzioni, sia pubbliche che private, oltre che i prepensionamenti presenti nella funzione "Disoccupazione". Per un approfondimento delle diverse definizioni degli aggregati si rinvia al Rapporto 22 del MEF-RGS "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario 2021".*

[16] *Ci si riferisce alla classificazione dei regimi di welfare del sociologo danese Gosta Esping-Andersen secondo il quale i sistemi di welfare possono essere ricondotti a tre modelli che si differenziano rispetto alla loro capacità di demercificazione e destratificazione sociale. Si tratta dei regimi: a) "liberale" (Stati Uniti, Canada, Australia, regno Unito) le cui misure sono prevalentemente basate sulla prova dei mezzi e sono rivolte a poveri e bisognosi. Al libero mercato è lasciato un ruolo preminente nella distribuzione delle risorse; b) "conservatore-corporativo" (Germania, Austria, Francia, Olanda) nel quale le misure di welfare sono collegate alla posizione occupazionale. L'intervento dello Stato è "sussidiario" ovvero opera solo quando i bisogni non trovano risposta a livello individuale o familiare; c) "socialdemocratico" (Svezia, Danimarca, Norvegia) che si caratterizza per la predominanza di schemi universalistici rivolti a tutti i cittadini. Le prestazioni sono riconosciute sulla base dei diritti di cittadinanza. Accanto a questa tripartizione, Maurizio Ferrera riprende la classificazione appena esposta individuando quattro sistemi di welfare. I primi tre analoghi a quelli di Esping-Andersen, cui attribuisce solo nomenclature differenti: anglosassone, continentale e nordico. Il quarto modello, definito di welfare mediterraneo o dell'Europa meridionale, è caratterizzato dal ruolo della famiglia che opera come ammortizzatore sociale e da quello residuale dello Stato che interviene con trasferimenti in denaro piuttosto che erogazione di servizi (Ferrera M., Le politiche sociali, Il Mulino, Bologna, 2016).*

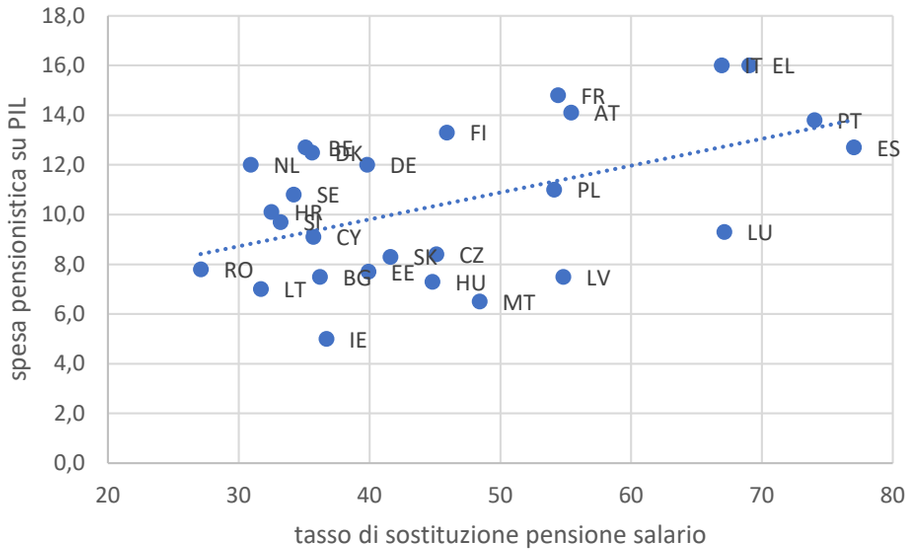
Grafico 2.18 – "Pension expenditure" in rapporto al PIL nell'UE divisa per componenti. Anno 2019 (valori percentuali)




*Fonte: Eurostat - ESSPROS. Social protection expenditure.*

Nell'UE, la "pension expenditure" in rapporto al PIL, dopo essere cresciuta nel biennio 2013-2014, si è ridotta, stabilizzandosi su valori in linea con quelli del 2009 (sotto il 13%). Le differenze tra i paesi membri però sono significative. Nel confronto tra il 2009 e il 2019, la sua incidenza è aumentata di quasi 2 punti percentuali in Grecia, di 2,5 punti in Spagna e di 1,3 in Finlandia, di poco più di mezzo punto in Italia, mentre è diminuita in Germania, Ungheria, Paesi Bassi, Romania e Irlanda. Tra le sue componenti, l'incidenza delle prestazioni per vecchiaia è aumentata nella maggior parte dei paesi, mentre è diminuita quella di altre voci (invalidità, superstiti, prepensionamenti) come conseguenza delle riforme adottate in tutti i paesi membri che hanno portato, tra l'altro, ad un allungamento delle carriere lavorative delle donne e ad un conseguente aumento delle loro pensioni dirette, e, quindi, ad una riduzione della funzione "Superstiti". Queste dinamiche trovano conferma nell'andamento dei valori pro capite, sia con riferimento alla popolazione sia rispetto ai beneficiari dei trattamenti pensionistici. Negli ultimi dieci anni, la spesa pensionistica media per beneficiario, a valori correnti, è cresciuta, con l'eccezione di Grecia e Irlanda. Nel 2019, in Lussemburgo la pensione media si avvicinava ai 30 mila euro, mentre in Italia si aggirava intorno a 18 mila e in Francia e Germania intorno ai 17,5 mila. Il valore più basso si raggiungeva in Bulgaria con una pensione poco superiore ai 2 mila euro. Le distanze fra paesi permangono anche focalizzando l'attenzione sulla sola componente "Vecchiaia" e "Anticipate".

Grafico 2.19 – "Pension expenditure" e tassi di sostituzione pensioni-salario. Anno 2019 (valori percentuali)




Come prevedibile, la spesa in rapporto al PIL è crescente nel tasso di sostituzione della pensione[17] rispetto all'ultimo salario (Grafico 2.19), per cui nei paesi meno generosi, laddove la pensione è una frazione contenuta del salario, la spesa in rapporto al PIL è più bassa. Dall'analisi dei dati non emerge invece una correlazione tra la spesa media per beneficiario e il regime di calcolo della pensione. Infatti, non ci sono differenze significative tra paesi con sistemi di calcolo contributivo, come l'Italia, e paesi con un sistema "point system"[18] , come invece la Germania. Nella Tabella seguente si riportano i diversi schemi pensionistici (sistemi di calcolo) e il tasso di sostituzione aggregato per gli stati membri (media europea al 57%).

[17] *Il tasso di sostituzione riportato in Tabella è quello aggregato (Aggregate replacement ratio da Eurostat) ovvero è il reddito pensionistico individuale mediano lordo della popolazione di età compresa tra 65 e 74 anni, rispetto alla retribuzione individuale mediana da lavoro della popolazione di età compresa tra 50 e 59 anni, escluse le altre prestazioni sociali.*

[18] *Si rinvia ai documenti della Commissione Europea (The 2021 Ageing Report) e dell'OCSE (Pensions at a Glances 2021) per gli approfondimenti sui diversi regimi pensionistici nei Paesi UE, distinti in base alle modalità di calcolo della prestazione pensionistica. In sintesi i principali sistemi sono: a) il sistema retributivo (a prestazione definita - Define benefit) nel quale il calcolo della pensione viene effettuato sulla base di una percentuale stabilita della retribuzione (in quello operante in Italia fino al 1995 l'importo della pensione era basata su una media delle retribuzioni di fin carriera e sul numero di anni di versamento dei contributi); b) il sistema contributivo (a contribuzione definita - Define contribution o Notional defined contribution (NDC)) nel quale il calcolo della pensione viene effettuato considerando l'ammontare dei contributi versati. Nei sistemi NDC il saggio di rendimento offerto sui contributi non è dato dal tasso di mercato, in quanto lo schema è a ripartizione e i contributi non sono investiti, ma dipende dall'andamento di variabili macroeconomiche che si usano come tasso di rendimento "nozionale" ovvero figurativo sui contributi versati (come per esempio in Svezia e in Italia); c) Il sistema a punti adottato in alcuni stati membri (ad es. Germania, Cipro, Romania, Slovacchia, Lituania) secondo cui l'importo della pensione viene calcolato sulla base dei cosiddetti punti-pensione/salario acquisiti pagando i contributi e lavorando; d) il sistema flat rate, presente in pochi paesi (ad es. Danimarca, Irlanda e Paesi Bassi), in cui la componente principale della prestazione pensionistica è costituita da una quota fissa, indipendente dalla retribuzione percepita.*

Nella Tabella seguente si riportano i diversi schemi pensionistici (sistemi di calcolo) e il tasso di sostituzione aggregato per gli stati membri (media europea al 57%).

Tabella 2.4 – Sistemi di calcolo delle pensioni negli 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 | 35.1 |
| BULGARIA | Retributivo | Intera carriera | 36.2 |
| REP CECA | Retributivo | Intera carriera | 45.1 |
| DANIMARCA | Retributivo/ tasso Fisso | Anni di residenza | 35.6 |
| GERMANIA | Sistema punti salario | Intera carriera | 39.8 |
| ESTONIA | Sistema punti salario | Intera carriera | 39.9 |
| IRLANDA | Retributivo e Tasso Fisso | Importo fisso | 36.7 |
| GRECIA | Retributivo /tasso Fisso/contributivo | Intera carriera | 69 |
| SPAGNA | Retributivo | Ultimi 25 anni | 77 |
| FRANCIA | Retributivo e Sistema punti salario | Migliori 25 anni* | 54.4 |
| CROAZIA | Sistema punti salario | Intera carriera | 32.5 |
| ITALIA | Contributivo | Intera carriera | 66.9 |
| CIPRO | Sistema punti salario | Intera carriera | 35.7 |
| LETTONIA | Contributivo | Intera carriera | 54.8 |
| LITUANIA | Sistema punti salario | Intera carriera | 31.7 |
| LUSSEMBURGO | Retributivo | Intera carriera | 67.1 |
| UNGHERIA | Retributivo | Intera carriera | 44.8 |
| MALTA | Retributivo/tasso Fisso | 10 migliori anni degli ultimi 41 | 48,4 |
| PAESI BASSI | Retributivo/tasso Fisso | Anni di residenza | 30.9 |
| AUSTRIA | Retributivo | Intera carriera | 55.4 |
| POLONIA | Contributivo | Intera carriera con il limite di 40 anni | 54.1 |
| PORTOGALLO | Retributivo | Intera carriera | 74 |
| ROMANIA | Sistema punti salario | Migliori 24 anni consecutivi | 27.1 |
| SLOVENIA | Retributivo | Intera carriera | 33.2 |
| SLOVACCHIA | Sistema punti salario | Intera carriera | 41.6 |
| FINLANDIA | Retributivo | Intera carriera | 45.9 |
| SVEZIA | Contributivo | Intera carriera | 34.2 |

** Solo per gli assicurati lavoratori salariati iscritti alla CNAVTS. Invece, per i quadri iscritti alla AGIRC e altre categorie viene presa a riferimento l'intera carriera lavorativa.*
*Fonte: Eurostat; The 2021 Ageing Report, European Commission; Pension Adequacy report Social Protection Committee and European Commission; Mutual Information System on Social Protection.*

## 2.5 Approfondimenti

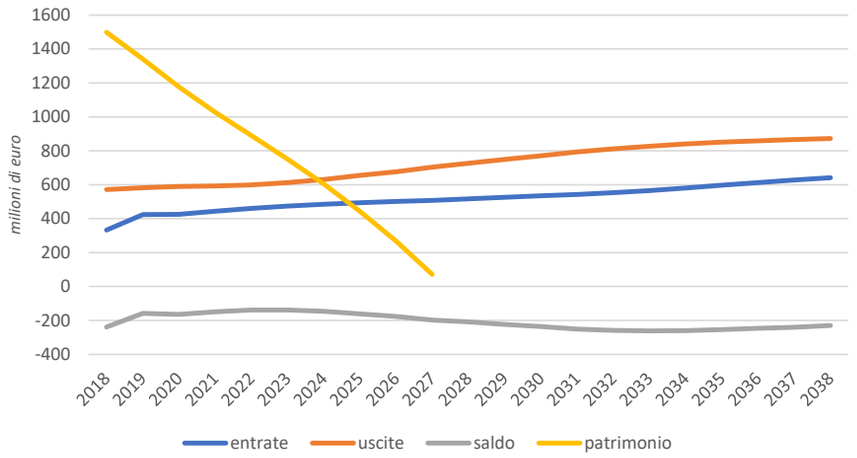
### Box 3: L'INPGI/1 passa all'INPS[19]

Dalla sua istituzione con R..D n. 838 del 25 marzo 1926, l'Istituto Nazionale di Previdenza dei Giornalisti (INPGI) ha gestito, in regime sostitutivo e con regolamentazione autonoma, tutte le forme di assicurazione obbligatoria di assistenza e previdenza a favore dei giornalisti di testate giornalistiche iscritti all'albo, e dal 1996 di tutti i giornalisti, anche liberi professionisti, con l'istituzione di una gestione separata. Con Legge n. 509/1994, a decorrere dal 1° gennaio 1995, l'INPGI è stato trasformato da ente pubblico previdenziale in una fondazione, avente natura giuridica privata, evitando in questo modo l'assoggettamento alle riforme del sistema pensionistico degli anni 90. La privatizzazione riduceva la garanzia dello Stato, che veniva limitata – in caso di insolvenza futura dell'INPGI – alla pensione sociale minima. Per questo, agli iscritti fu offerta l'opzione di iscriversi all'INPS.

Con la ristrutturazione del settore dell'editoria si sono significativamente ridotti stipendi e numero di contribuenti e quindi la contribuzione al fondo che ha registrato crescenti disavanzi. In questo scenario, la Legge di Bilancio 2022 ha stabilito che il fondo sostitutivo INPGI/1 confluisca in INPS come soluzione per la situazione di grave crisi del fondo, accollando al bilancio pubblico la copertura dei disavanzi che si sono generati. La situazione economico patrimoniale di INPGI/1, riportata nel Grafico b 3.1, era infatti diventata insostenibile, dal momento che ai ritmi degli ultimi anni (600 milioni di uscite e 400 milioni di entrate) il patrimonio si sarebbe azzerato entro il 2027.

[19] *Fonte: "L'INPGI/1 passa all'INPS – Un'analisi sui dati del Casellario Pensioni." INPS Studi e Analisi n. 1/2022. Febbraio 2022.*

Grafico b 3.1 – INPGI: la situazione economico patrimoniale e lo squilibrio finanziario*

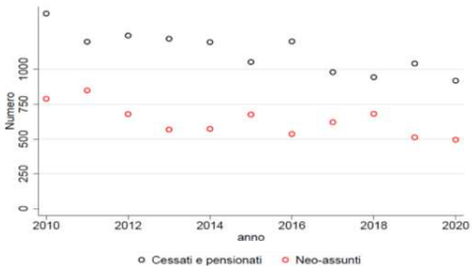



** Previsioni a partire dal 2022.*

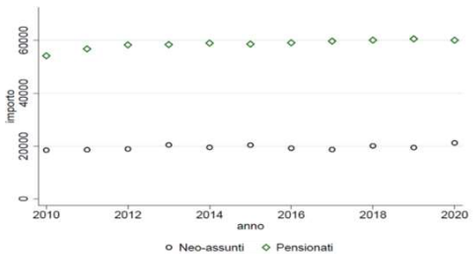
Nello stesso periodo le uscite dal fondo (pari a un migliaio di unità all'anno tra pensionamenti e cessazioni) sono state il doppio delle nuove assunzioni. Tuttavia, non si può non segnalare che anche il calcolo delle pensioni in INPGI/1 è sempre stato più favorevole rispetto ad altre categorie di lavoratori, anche a parità di retribuzioni. Le differenze più significative nell'ambito delle modalità di calcolo delle singole quote di pensione sono date principalmente dalle modalità di calcolo della retribuzione pensionabile (fino al 2006 la retribuzione pensionabile poteva considerare i migliori 10 anni della carriera lavorativa), dall'aliquota di rendimento (fino al 2015 era pari al 2.66% per anno lavorato, contro un 2% per i dipendenti privati) e dall'introduzione tardiva del calcolo contributivo puro (dal 2017, mentre per il settore privato la decorrenza è dal 1996 per chi non avesse 18 anni di contribuzione). Ne consegue che i pensionati INPGI sono usciti con pensioni mediane lorde di 60.000 euro, contro retribuzioni di circa un terzo ai nuovi assunti (Grafico b 3.2).

Grafico b 3.2 – INPGI: Ingressi nel fondo e uscite; pensioni e retribuzioni

*a) Ingressi nel fondo e uscite*




*(b) Pensioni e retribuzioni dei neo-assunti*



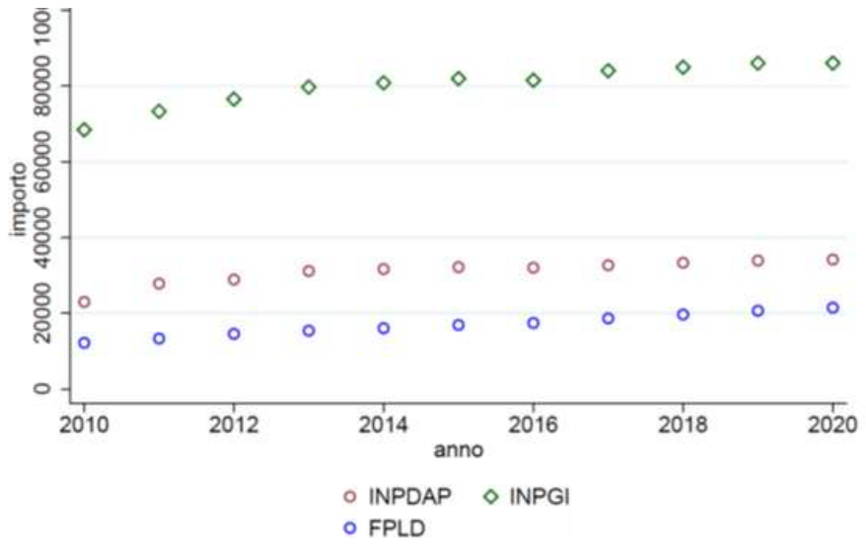

Con la Legge di Bilancio 2022 (Legge n. 234/2021, commi 103 e 104) il legislatore è intervenuto con un'ottica di uniformità del sistema e ha messo fine ad una anomalia (una gestione previdenziale sostitutiva dell'assicurazione generale obbligatoria – INPGI/1).

## Confronto tra trattamenti pensionistici

Sulla base dei dati del Casellario pensionati presente in INPS è possibile confrontare le pensioni erogate da INPGI/1 con la gestione che rappresenta la gran parte dei pensionati italiani del settore privato, cioè il Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti (FPLD) e la Gestione Pubblica. Per quanto riguarda il numero di pensioni erogate, il fondo INPGI/1 ha numeri decisamente inferiori a FPLD e alla Gestione Pubblica (INPDAP[20], nei grafici). In particolare, il numero di pensioni pagate da INPGI/1 è di circa 7.000 all'anno, contro i 5 milioni di FPLD e poco sopra i 2 milioni di INPDAP. Per quanto riguarda invece gli importi pensionistici, riportati nel Grafico b 3.3, a prezzi costanti, per il fondo INPGI/1 l'importo mediano va da circa 55.000 euro nel 2010 a 60.000 euro nel 2020, mentre per il FPLD si passa da un valore di circa 10.000 euro a circa 15.000, e per INPDAP da circa 20.000 euro a 25.000.

[20] *Nei grafici, la Gestione dei pubblici dipendenti è individuata con l'acronimo dell'ente che svolgeva attività nel settore della previdenza e dell'assistenza dei dipendenti pubblici, l'Istituto Nazionale di Previdenza e Assistenza per i Dipendenti dell'Amministrazione Pubblica (INPDAP) che dal 2011 è stato soppresso e le cui funzioni sono state trasferite all'INPS.*

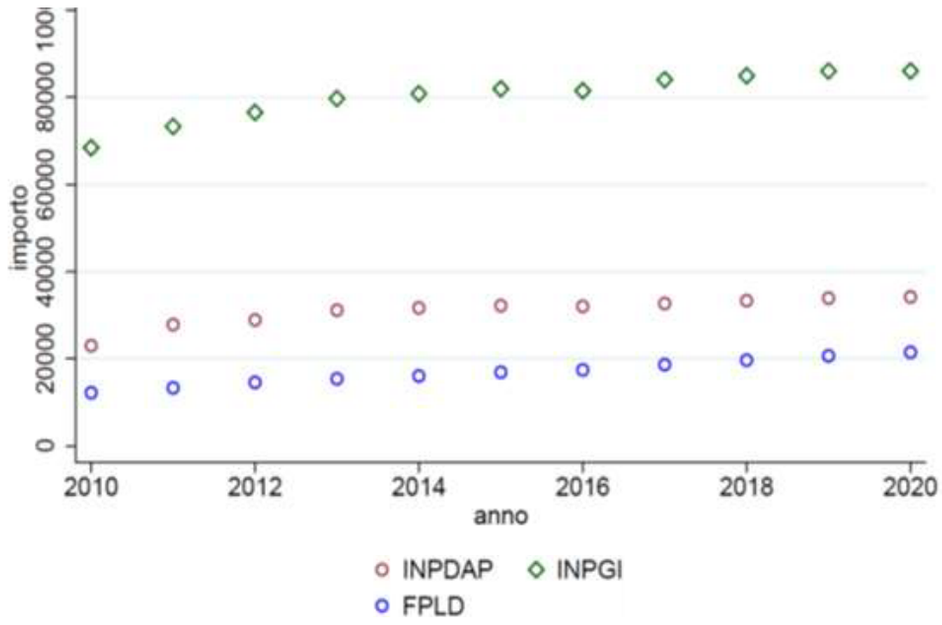
Grafico b 3.3 – Le pensioni erogate dai fondi INPGI, FPLD e INPDAP (mediana)




*Nota: L'analisi utilizza i dati sulle sole pensioni di vecchiaia e anticipate per l'universo delle prestazioni pensionistiche erogate (pensioni vigenti). Gli importi delle pensioni sono lordi e sono espressi a prezzi costanti, con anno base il 2020.*

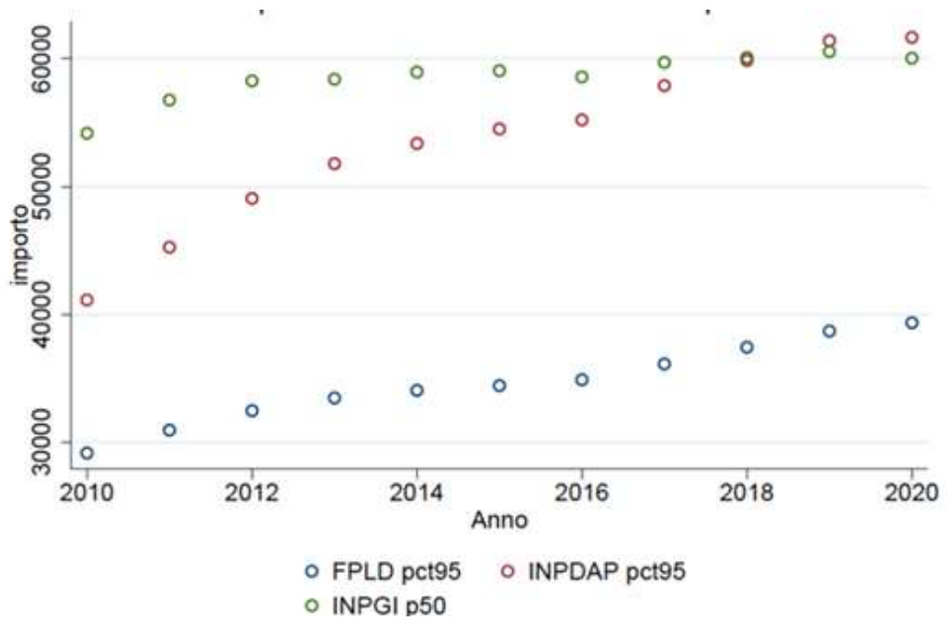
Le differenze tra le pensioni mediane sono molto marcate. Ciò dipende sia dalle specificità dei vari fondi che hanno sistemi di valorizzazione molto diversi, sia dal fatto che il fondo INPGI/1 si riferisce a lavoratori con qualifiche medio alte mentre le pensioni erogate da FPLD e dalla Gestione Pubblica si riferiscono a platee di lavoratori molto più varie, che possono avere avuto nella carriera lavorativa qualifiche alte e basse. I dati del Casellario pensioni non consentono un confronto diretto tra pensionati con carriere lavorative simili. Le differenze sono però evidenti dai salari riportati nel Grafico b 3.4, per cui la retribuzione percepita nell'ultimo anno di attività dai giornalisti si è attestata oltre 85.000 euro (valore mediano riferito al 2020), più del doppio dei dipendenti pubblici e 4 volte le retribuzioni dei privati.

Grafico b 3.4 – Le retribuzioni dei lavoratori iscritti ai fondi INPGI, FPLD e INPDAP (mediana)




Al fine di aumentare la confrontabilità, ci focalizziamo sui pensionati che in FPLD e nella Gestione Pubblica possano essere rappresentativi di lavoratori qualificati e per questo ci concentriamo sul novantacinquesimo percentile della distribuzione degli importi pensionistici di queste platee e li confrontiamo con il valore mediano di INGPI/1. Come mostrato nel Grafico b 3.5, così facendo si ottengono valori simili per INPGI/1 e i pubblici (INPDAP, nel grafico) soprattutto negli ultimi anni. Per FPLD anche il valore per il novantacinquesimo percentile è poco più della metà (circa il 60%) degli altri due fondi.

Grafico b 3.5 – Le pensioni dei fondi INPGI (mediana), FPLD e INPDAP (95° percentile)



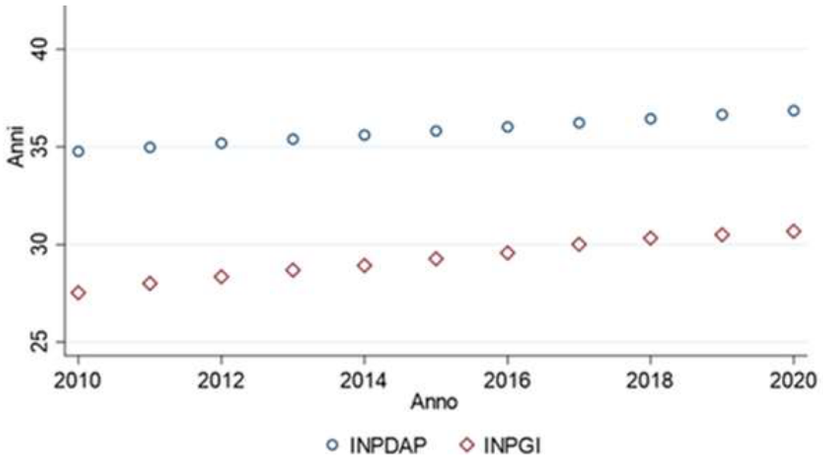

## Anzianità e montanti contributivi

Per valutare se le differenze riscontrate siano almeno in parte riconducibili a differenze nella storia contributiva, abbiamo costruito una misura di anzianità contributiva, come somma dei contributi maturabili nei periodi esposti negli estratti conti per i pensionati INPGI/1, mentre per la Gestione Pubblica si è utilizzata l'effettiva anzianità contributiva dei pensionati, presente negli archivi delle loro pensioni[21].

Il Grafico b 3.6 riporta la mediana degli anni di contribuzione ai due fondi e mostra una significativa differenza nelle carriere lavorative per cui nel 2020 la metà dei percettori di una pensione della Gestione Pubblica aveva un'anzianità di 37 o più anni; il corrispondente valore per i giornalisti era di circa 30 anni.

[21] *Abbiamo scelto di limitare il confronto ai pensionati della Gestione Pubblica perché la platea dei pensionati del FPLD è troppo disomogenea.*

Grafico b 3.6 - L'anzianità contributiva dei pensionati INPGI e INPDAP (mediana)




L'assegno pensionistico che, in ultima analisi, determina la sostenibilità del sistema dipende dal montante contributivo che a sua volta è funzione delle retribuzioni e degli anni di contribuzione[22], oltre che dell'aliquota contributiva, simile per le categorie di lavoratori considerate. Alla luce delle differenze rilevate in termini di retribuzione e anzianità contributiva, e nell'ipotesi di carriere e valorizzazioni delle pensioni simili per dipendenti pubblici e giornalisti, il montante potenziale dei contribuenti a INPGI/1 è il doppio di quello dei dipendenti pubblici. Il rapporto negli importi pensionistici è invece 2,4 volte più elevato (Grafico b 3.1), ovvia conseguenza di una valorizzazione del rendimento più generosa per INPGI/1 e dell'applicazione del calcolo contributivo solo dal 2017. Se i contribuenti INPGI/1 fossero stati soggetti alle stesse regole di calcolo dei lavoratori pubblici, un importo pensionistico pari a 2,4 quello dei pubblici avrebbe richiesto, in media, 6 anni di contribuzione in più di quelli effettivamente realizzati[23].

In conclusione, l'analisi ha evidenziato come i giornalisti abbiano beneficiato di criteri per la determinazione del trattamento pensionistico diversi e più favorevoli rispetto ai lavoratori dipendenti pubblici e privati. L'ingresso della gestione INPGI/1 in INPS dimostra come possa essere problematica la sostenibilità di fondi previdenziali che si basano su una sola categoria di lavoratori, il cui futuro è incerto ed in continua evoluzione. Viceversa, l'adesione dei lavoratori ad un fondo previdenziale pubblico e universale consente di distribuire su più categorie professionali i rischi dell'evoluzione tecnologica, traendo al contempo beneficio dall'ingresso di nuove professionalità, oltreché garantire uniformità di requisiti e regole di calcolo che assicurerebbero maggiore equità tra i lavoratori.

[22] *È interessante rilevare l'allungamento delle carriere lavorative per entrambe le categorie di lavoratori, presumibilmente per effetto della normativa che ha eliminato la pensione di anzianità dal 2012 per i dipendenti pubblici (D.L. n. 201/2011, c.d. Decreto "Salva Italia") e dal 2017 per i giornalisti.*

[23] *Per il dettaglio del calcolo si veda: "L'INPGI/1 passa all'INPS – Un'analisi sui dati del Casellario Pensioni."INPS Studi e Analisi n. 1/2022. Febbraio 2022.*

## BOX 4: "Quota 100": un bilancio sui pensionamenti nel triennio 2019-2021

La cd. Quota 100 è stata introdotta col D.L. n. 4/2019 (convertito con Legge n. 26/2019) e consente un anticipo pensionistico a tutti i lavoratori iscritti presso l'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO), le Gestioni Speciali dei lavoratori autonomi, la Gestione Separata dell'INPS ed i fondi sostitutivi ed esclusivi dell'AGO[24]. La norma prevede la possibilità di andare in pensione con 62 anni di età e almeno 38 anni di contributi, senza adeguamenti alla speranza di vita né penalità sulle regole di calcolo dell'assegno, ma con un sistema di finestre mobili differenziate tra settore privato (3 mesi dalla maturazione del diritto) e pubblici dipendenti (6 mesi). La misura è a carattere temporaneo e è valida per chi ha maturato i suddetti requisiti entro il 31 dicembre 2021[25].

A tre anni dal suo avvio (D.L. n. 4/2019) è possibile tracciare un primo bilancio sui pensionamenti con "Quota 100"[26] . Al 31 dicembre 2021 le domande pervenute sono circa 482 mila, di queste poco meno di 380 mila sono le accolte (79%), 39 mila le giacenti (8%) e 63 mila le respinte (13%), per una quota di accoglimento rispetto al totale delle lavorate prossima all'86%. In particolare, i pensionati con domanda accolta che costituiscono la base dati del presente focus sono 379.860; di questi più di due terzi sono di genere maschile. La gestione di liquidazione è stata da lavoro dipendente privato per quasi la metà dei casi (49%), da lavoro dipendente pubblico per il 31%, da lavoro autonomo per circa il 20%. Analizzate invece per anno di decorrenza il 40% ha decorrenza nel 2019, il 30% nel 2020, il 29% nel 2021 e l'1% successivamente al 2021 (Tabella b 4.1). Le domande accolte si cumulano seguendo un trend grossomodo lineare dopo l'iniziale "effetto stock", che risulta più accentuato tra gli autonomi e i dipendenti privati rispetto ai dipendenti pubblici.

[24] *Sono esclusi da "Quota 100" il personale del comparto difesa, sicurezza e soccorso pubblico e gli iscritti al Fondo Clero.*

[25] *Chi acquisisce il diritto può comunque pensionarsi anche successivamente alla scadenza del 31 dicembre 2021.*

[26] *Si veda il rapporto "Un bilancio di Quota 100 a tre anni dal suo avvio: evidenze empiriche per valutare il costo delle misure di flessibilità pensionistica" a cura del gruppo di lavoro così composto: per l'INPS da Gianfranco Santoro, Marco Corsaletti, Valentina Ricci e Federica Sciarretta; per l'UPB da Maria Rosaria Marino, Lorenzo Toffoli e Nicola C. Salerno.*

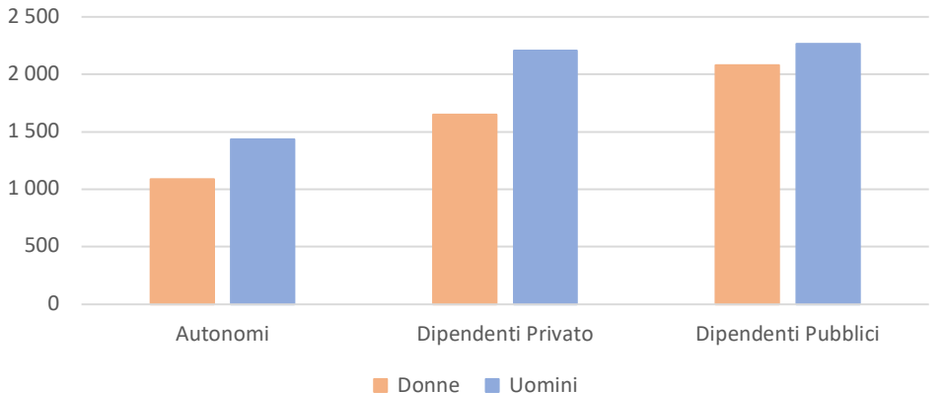
Tabella b 4.1- Domande accolte al 31/12/2021 per comparto e anno di decorrenza

| Comparto | 2019 | 2020 | 2021 | post 2021 | Totale |
|---|---|---|---|---|---|
| Autonomi | 33 923 | 20 888 | 18 822 | 609 | **74 242** |
| Dip. Privati | 76 054 | 54 680 | 53 717 | 1 847 | **186 298** |
| Dip. Pubblici | 40 245 | 39 621 | 36 482 | 2 972 | **119 320** |
| **Totale** | **150 222** | **115 189** | **109 021** | **5 428** | **379 860** |

Quasi l'81% è transitato in "Quota 100" dallo stato di attivo (circa 178 mila dal privato e circa 129 mila dal pubblico), poco meno del 9% da quello di "silente", poco più dell'8% da percettore di prestazioni di sostegno al reddito, poco più del 2% da prosecutori volontari di contribuzione. Se in valori assoluti le pensioni con "Quota 100" sono state più concentrate al Nord, meno al Mezzogiorno e ancor meno al Centro, quando espresse in percentuale o della base occupazionale o del flusso medio delle uscite per pensione anticipata mostrano le incidenze maggiori al Mezzogiorno e quelle più basse al Nord, con il Centro in posizione intermedia.

L'età media alla decorrenza si attesta poco al di sopra di 63 anni, mentre l'anzianità media è di 39,6 anni. Si registra la prevalenza a lasciare il lavoro alla prima decorrenza utile, con almeno uno dei requisiti di età e anzianità al livello minimo. Il rapporto tra anticipo effettivo e anticipo massimo (quello corrispondente all'utilizzo di "Quota 100" non appena possibile) si assesta in media poco sopra il 90% per buona parte degli utilizzatori. Mediamente l'anticipo rispetto al più vicino dei requisiti ordinari è di 2,3 anni. L'anticipo incide in maniera significativa sul valore dell'assegno: mediamente lo riduce del 4,5% per anno di anticipo per i lavoratori autonomi, del 3,8% per i dipendenti privati e del 5,2% per i dipendenti pubblici (per anticipi sino a un anno, la riduzione percentuale è calcolata rispetto all'importo medio della pensione anticipata nel 2018). A ricorrere a "Quota 100" sono soprattutto i decili di reddito medi e medio-alti. Gli importi lordi medi delle pensioni ottenute tramite "Quota 100" non mostrano significative variazioni per anno di decorrenza all'interno del medesimo comparto. Sono invece nette le differenze sia per comparto che per genere (Grafico b 4.1).

Grafico b 4.1 - Importi lordi medi mensili per comparto e genere




Le informazioni del monitoraggio su "Quota 100" unitamente ai database annuali dei contribuenti alle gestioni INPS permettono di calcolare i take-up rate dei soggetti che maturano il diritto a "Quota 100" negli anni 2019 e 2020. I take-up rate si rivelano inferiori a quelli ipotizzati nella Relazione tecnica del D.L. n. 4/2019. Per i lavoratori che hanno maturato il diritto a "Quota 100" nel 2019 il take-up complessivo a fine 2021 è del 49% (suddivisibile in un 39% realizzato nel 2019, un 14% nel 2020 e un 4% nel 2021)[27]. Per i lavoratori che hanno maturato il diritto a "Quota 100" nel 2020 il take-up complessivo a fine 2021 è del 47%, suddivisibile in un 41% realizzato nel 2020 e un 10% nel 2021. Il take-up complessivo del 2019 e soprattutto quello del 2020 sono destinati ad aumentare sino a quando l'intera platea dei potenziali aderenti avrà raggiunto i requisiti per i canali di pensionamento ordinari (al massimo cinque anni dall'acquisizione del diritto a "Quota 100").

Le tabelle b 4.2 e b 4.3 mostrano il take-up nel triennio dei soggetti che avevano maturato il diritto al 31/12/2019 distinti per età e anzianità, e per quintili di reddito e condizione lavorativa.

[27] *Per costruzione, la somma delle parti non fornisce il take up complessivo. Il take-up del 2019 osservato a fine periodo (ovvero a fine 2021) è pari al 49%; il take up del 2019 osservato nel 2019 è pari al 39%; il take-up del 2019 nel 2020 è pari al 14%; il take-up del 2019 nel 2021 è pari al 4%. I tre valori percentuali non sommano a 49% poiché i tre denominatori sono diversi perché ogni anno varia la platea sottostante, secondo la formulazione Bayesiana.*

Tabella b 4.2 - Take-up dei soggetti con diritto acquisito entro il 31/12/2019, osservati al 31/12/2021 distinti per età e anzianità alla prima decorrenza utile

| Età | Anzianità | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 38 | 39 | 40 | 41 | 42 | Totale |
| 62 | 53 | 56 | 53 | 47 | 39 | **50** |
| 63 | 56 | 56 | 53 | 47 | 39 | **51** |
| 64 | 52 | 53 | 52 | 45 | 37 | **49** |
| 65 | 39 | 44 | 45 | 44 | 35 | **42** |
| 66 | 19 | 26 | 28 | 32 | 34 | **26** |
| **Totale** | **48** | **51** | **49** | **45** | **38** | **49** |

Tabella b 4.3 - Take-up dei soggetti con diritto acquisito entro il 31/12/2019, osservati al 31/12/2021 distinti per quintili di reddito e ultima condizione lavorativa

| Quintili di reddito | Ultima situazione lavorativa | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Attivi contribuenti | Disoccupati | Prosecutori volontari | Silenti | Totale |
| 1 | 35 | 60 | 75 | 58 | **37** |
| 2 | 52 | 74 | 91 | 57 | **55** |
| 3 | 52 | 73 | 86 | 62 | **53** |
| 4 | 51 | 87 | 75 | 74 | **52** |
| 5 | 37 | 89 | 95 | 90 | **38** |
| **Totale** | **45** | **73** | **87** | **60** | **49** |

Nell'analisi per situazione occupazionale e reddito, i disoccupati, i "silenti" e soprattutto i prosecutori volontari fanno registrare take-up rate notevolmente più alti di quelli degli attivi e, a differenza di questi ultimi, sempre crescenti nel livello di reddito. Infine, nel dettaglio territoriale, le differenze prima evidenziate in termini di numeri assoluti degli aderenti a "Quota 100", si ridimensionano in termini di take-up rate; questi ultimi appaiono infatti abbastanza omogenei tra Regioni.

Sulla base di ciò si stima che la spesa effettiva (di consuntivo sino al 2021, prevista dal 2022 al 2025) potrà attestarsi a circa 23,2 miliardi (Tabella b 4.4, colonna (f)) . Nell'arco di poco meno di sette anni, questo implica un risparmio significativo del 30,7% pari a 10,3 miliardi sui 33,5 stanziati dal D.L. n. 4/2019. Tuttavia, la lettura di questo dato non può prescindere da tre considerazioni: da un lato, formulare ipotesi di take-up rate era nel 2019 particolarmente difficile, non potendo contare su precedenti con caratteristiche comparabili a "Quota 100" (che a sua volta può essere, invece, un precedente utile per valutare eventuali futuri cambiamenti delle regole pensionistiche); dall'altro lato, non si può escludere che nei prossimi anni

i take-up rate proseguano e si posizionino su livelli più elevati di quelli registrati tra il 2019 e il 2021 riducendo in qualche misura la stima della minore spesa qui sopra descritta; infine, va sottolineato come una correzione significativa dello stanziamento (4,5 miliardi) è stata apportata entro il 2019, pochi mesi dopo il D.L. n. 4/2019. La stima della spesa effettiva, se considerata rispetto allo stanziamento aggiornato da NADEF 2019 e Legge di Bilancio 2020, fa emergere minori oneri per 5,8 miliardi (-19,9%).

Tabella b 4.4 - Spesa preventivata, spesa consuntivata al 31/12/2021, spesa prevedibile sino al 2025 (euro, milioni)

| Anno | Relazione tecnica DL 4/2019 (RT) | NADEF 2019 | Legge di bilancio 2020 (LB) | RT al netto di NADEF e LB | Risultanze Monitoraggio INPS | Differenza |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | (a) | (b) | (c) | (d) = (a) + (b) + (c) | (e) | (f) = (d) - (e) |
| 2019 | 3.453 | -1.200 | | 2.253 | 1.794 | 459 |
| 2020 | 7.334 | -1.700 | -300 | 5.334 | 4.901 | 433 |
| 2021 | 7.763 | -400 | -900 | 6.463 | 5.148 | 1.315 |
| 2022 | 7.310 | | | 7.310 | n.d. | n.d. |
| 2023 | 5.034 | | | 5.034 | n.d. | n.d. |
| 2024 | 2.324 | | | 2.324 | n.d. | n.d. |
| 2025 | 251 | | | 251 | n.d. | n.d. |

Da ultimo, si è condotta un'analisi multivariata basata su un modello logistico per stimare congiuntamente l'impatto di più caratteristiche sulla scelta compiuta in merito a "Quota 100" nel triennio 2019-2021, avendone i requisiti. Nello specifico, si è tenuto conto delle seguenti variabili individuali: genere, età, anzianità e anticipo rispetto ai requisiti ordinari (valutati alla data di acquisizione del diritto a "Quota 100"), regione di residenza, situazione lavorativa, gestione di liquidazione della pensione, più recente reddito da lavoro annuo lordo.

Le covariate utilizzate nelle diverse specificazioni presentate sono quasi tutte significative e con segni coerenti con le attese. Con riferimento alla specificazione ritenuta più adatta, i principali risultati sono così riassumibili. La probabilità di utilizzare "Quota 100" è sempre crescente nei decili di anticipo sui requisiti ordinari (valutato alla data di acquisizione del diritto a "Quota 100") confermando che tanto è maggiore l'anticipo rispetto ai requisiti, tanto più conveniente è sfruttare questo canale di uscita. Questo risultato coesiste con l'evidenza che anche all'aumentare dell'anzianità aumenta la probabilità di ricorrere a "Quota 100". Questi due aspetti non sono in contraddizione perché, in presenza di una covariata per l'entità dell'anticipo, la variabile anzianità coglie solo l'effetto che a carriere più corte corrispondono generalmente pensioni di minore importo e quindi a parità di anticipo la probabilità di aderire a "Quota 100" è crescente nell'anzianità. Infine, dall'analisi econometrica emerge una

correlazione positiva tra la probabilità di pensionarsi con "Quota 100" e la prosecuzione volontaria della contribuzione, l'essere disoccupati o "silenti" rispetto ad essere attivi. Rispetto alla gestione dei dipendenti privati, le altre gestioni mostrano probabilità inferiori. I lavoratori autonomi sono quelli che nel loro complesso presentano le probabilità più basse, mentre i dipendenti pubblici si collocano nel mezzo. Le donne hanno una propensione leggermente inferiore rispetto agli uomini. Alle spalle dell'effetto complessivo di genere c'è però uno spaccato con ampie differenze per gestione. A pensionarsi prima delle donne sono unicamente gli uomini dipendenti privati, mentre nelle altre gestioni le probabilità di pensionamento sono simili con probabilità lievemente più elevate per le donne. Rispetto al primo decile di reddito, ai decili dal secondo al nono corrispondono maggiori probabilità di usare "Quota 100", eccezion fatta per l'ultimo decile che mostra probabilità inferiore. Si evince anche che i lavoratori con redditi mediamente elevati, partendo da pensioni di importo maggiore, si preoccupano relativamente meno delle riduzioni connesse a uscite anticipate rispetto ai requisiti ordinari.

In conclusione, anche se "Quota 100" ha registrato meno adesioni rispetto alle previsioni iniziali, questo canale di uscita è stato comunque utilizzato da una ampia platea di lavoratori che a fine 2025 (quando saranno pressoché esauriti i potenziali aderenti) potrebbe superare i 450 mila soggetti. Le stime iniziali erano ispirate a criteri di prudenza, trattandosi di diritti soggettivi sui quali non si disponeva, al momento della valutazione, di statistiche basate su consistenti dati osservazionali riguardanti le propensioni ad anticipare il pensionamento. Queste informazioni sono ora disponibili ("Quota 100" può essere visto come un esperimento su scala naturale) e, con i necessari adattamenti, consentono di stimare in modo più accurato gli impatti sulla finanza pubblica di eventuali nuove misure pensionistiche, rendendo più incisivo il disegno di policy ed evitando di accantonare per prudenza risorse eccessive distraendole pro-tempore da altre destinazioni. Le risorse economiche sono in disponibilità limitata e quindi occorre prestare molta attenzione al processo di allocazione delle stesse, attraverso programmazioni che colgano le reali esigenze dei destinatari delle prestazioni e che restino sostenibili per il bilancio pubblico. Lì dove gli interventi contemplano correzioni delle pensioni, ulteriori rispetto alle normali regole di calcolo, i take-up osservati per "Quota 100" possono rappresentare un *upper bound*.

## BOX 5: Relazioni tecniche e sostenibilità del sistema pensionistico

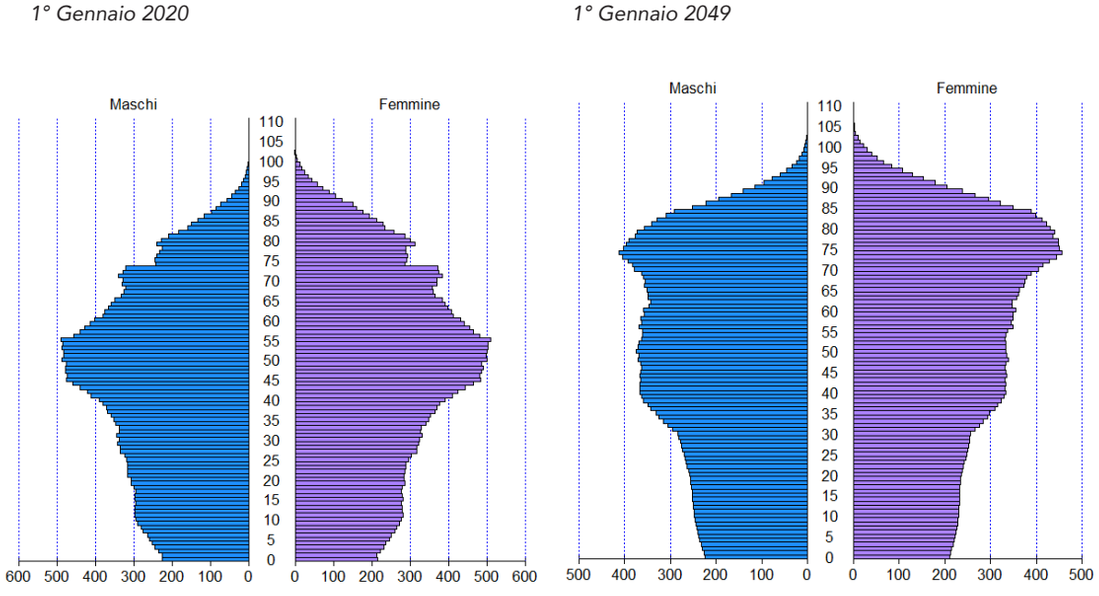
Nel corso del 2021, come previsto dal Regolamento di amministrazione e contabilità dell'Inps, è stato predisposto il bilancio tecnico delle gestioni amministrate dall'Istituto[28].

[28] *Il bilancio tecnico su cui si basa questo approfondimento è quello al 1/1/2020. Il prossimo sarà al 1/1/2023.*

Tale bilancio viene redatto con cadenza triennale e costituisce una verifica tecnico-attuariale dell'andamento complessivo delle gestioni, ottenuta proiettando gli elementi attivi e passivi del bilancio consolidato per un arco temporale di dieci anni. Per le singole gestioni pensionistiche viene anche effettuata una proiezione riferita ad un intervallo di trent'anni al fine di evidenziare le principali linee di tendenza di lungo periodo e cogliere le eventuali cause sistematiche di squilibrio[29].

Tra i diversi scenari è stato adottato quello denominato "mediano" che, basandosi sul tradizionale metodo deterministico, utilizza i valori mediani delle distribuzioni probabilistiche risultanti dal complesso delle simulazioni stocastiche. Il quadro demografico di riferimento è quello basato sull'evoluzione della popolazione residente italiana prevista dall'Istat dal 2019 al 2065 pubblicato ad ottobre 2019. Nel Grafico b 5.1 si riporta la distribuzione per età e sesso della popolazione residente ad inizio e fine previsione.

Grafico b 5.1 – Proiezione della popolazione residente - scenario mediano (dati in migliaia)




In base allo scenario mediano, la popolazione italiana è stimata pari a circa 60,4 milioni nel 2020 e a 58 milioni nel 2049 con una perdita attesa di circa 2,4 milioni di residenti. In questo scenario, il saldo naturale (nati-morti) pari a -201 mila nel

[29] *Lo sviluppo delle proiezioni del bilancio tecnico alla data del 1° gennaio 2020 si basa sul quadro normativo vigente al 1° gennaio 2021, mentre il quadro macroeconomico di riferimento, indicato nella Determinazione presidenziale n.115 del 21 dicembre 2020 e nella Nota di Aggiornamento del Documento di Economia e Finanza (NADEF) di ottobre 2020, è fino all'anno 2023. Per il lungo periodo (dal 2024 in avanti) i parametri adottati sono quelli contenuti nella nota trasmessa dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali a seguito della Conferenza dei servizi tenutasi con il Ministero dell'Economia e delle Finanze riguardo ai criteri per la redazione dei bilanci tecnici degli enti gestori delle forme di previdenza obbligatoria.*

2020 raggiunge -368 mila nel 2049. L'età media della popolazione passa nell'arco di 30 anni da 45,6 a 50 anni. La speranza di vita a 65 anni dei maschi sale da 19,4 anni a 21 mentre quella delle femmine da 22,8 a 26,1.
La dinamica della popolazione attiva risente anche delle ipotesi sull'immigrazione e sul tasso di fecondità. Nello scenario mediano, la prima ha un saldo positivo pari a circa 179 mila nel 2020 che scende a 159 mila nel 2049. Il numero medio dei figli per donna invece cresce da 1,34 del 2020 a 1,55 nel 2049.

Per gli scenari di previsione del numero complessivo di assicurati e pensionati, rilevano innanzitutto i tassi di mortalità che variano nel tempo e la cui dinamica è stata recepita nei modelli di sviluppo del totale degli assicurati e dei pensionati tenendo conto delle specifiche realtà. Sulla base di questi tassi sono stati determinati gli incrementi dei requisiti di accesso alla pensione in termini di età, che dipende dalla speranza di vita, e i coefficienti di trasformazione del montante in rendita. Quanto all'evoluzione dell'occupazione e delle retribuzioni, il D.M. del 29/11/2007 ha affidato alla Conferenza dei Servizi la formulazione delle stime del numero dei contribuenti e del reddito medio imponibile specificando che "gli andamenti della numerosità dei contribuenti e del reddito medio imponibile ai fini dell'applicazione del contributo soggettivo evolvono in linea, rispettivamente, con il tasso di sviluppo dell'occupazione e con quello della produttività media del lavoro a livello nazionale". Nel breve periodo le indicazioni in merito alla evoluzione degli occupati dipendenti e indipendenti sono rilevabili direttamente dalla NADEF 2020 (Tabella b 5.1), mentre, non essendo per il lungo periodo disponibile tale distinzione, si sono fatte ipotesi che variano per comparto per garantire la coerenza con la dinamica complessiva[30]. Nel lungo periodo si è ipotizzato che la dinamica dell'occupazione sia in linea con quella delle Unità di lavoro (ULA), ma nel breve periodo le due grandezze presentano notevoli differenze come si può verificare dalla Tabella b 5.1 nella quale sono riportati i tassi di variazione delle Unità di lavoro annue e i tassi di variazione dell'occupazione calcolata in base all'indagine campionaria delle Forze Lavoro[31] .

Tabella b 5.1 – Unità di lavoro e forza lavoro: tassi di variazione

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 |
|---|---|---|---|---|
| Tassi di variazione ULA | - 9,5% | 5,0% | 2,6% | 1,7% |
| Tassi di variazione FL | - 1,9% | -0,2% | 0,9% | 0,9% |

*Fonte: NADEF 2020.*

Le Unità di lavoro sono previste aumentare in misura solo lievemente inferiore al PIL, dando luogo ad un moderato aumento della produttività. Il numero di occupati invece salirà in misura nettamente inferiore e la ripresa delle ore lavorate avverrà principalmente tramite il riassorbimento dei lavoratori per i quali nel 2020 le aziende hanno usufruito della Cassa integrazione. Le simulazioni si basano

[30] *Si precisa che lo sviluppo dell'occupazione riportato nel quadro macroeconomico si riferisce alla dinamica delle Unità standard di lavoro (ULA).*

[31] *I tassi di variazione delle Forze di Lavoro presentano valori più contenuti rispetto alle ULA poiché la stima di queste ultime viene fatta escludendo dal conteggio le ore di cassa integrazione impiegate dal sistema produttivo.*

sulle previsioni relative all'andamento del PIL e dell'inflazione, desumibili dalla Determinazione presidenziale n. 115 del 21 dicembre 2020, dalla NADEF 2020 e basate sulle indicazioni formulate dalla Conferenza dei Servizi, e su ipotesi di sviluppo del complesso dei contribuenti delle gestioni che garantiscono prestazioni a particolari settori produttivi e/o alle contabilità separate i cui andamenti possono differire dalle dinamiche generali[32]. La previsione dell'onere delle gestioni pensionistiche è fortemente dipendente anche dall'evoluzione nel tempo dei coefficienti di trasformazione introdotti dalla Legge n. 335/1995 e modificati dalle leggi n. 247/2007 e n. 214/2011. I coefficienti utilizzati sono quelli vigenti fino a dicembre 2022 e per la revisione biennale a partire dal 2023 è stata utilizzata la metodologia descritta nella delibera n. 9 del 26 luglio 2006 del Nucleo di Valutazione della Spesa Previdenziale[33].

Sulla base delle previsioni dei flussi contabili di entrata e uscita di tutte le gestioni amministrate dall'Istituto si è determinato il risultato di esercizio del conto economico generale (Grafico b 5.2). Tale saldo risulta negativo per tutto il periodo di osservazione, ma i disavanzi si riducono a partire dal 2024 e oscillano intorno a poco più del 2% del valore della produzione. I risultati di gestione negativi azzerano il patrimonio netto già nell'anno 2021 (era appena positivo per 14,3 miliardi all'inizio dello stesso anno) con la conseguenza che i disavanzi futuri non potranno più essere coperti con risorse interne. Sulla base delle ipotesi e delle elaborazioni effettuate, nel 2029, il patrimonio netto dell'Istituto sarà negativo per oltre 92 miliardi di euro. Ciò è riconducibile a componenti che formano il valore della produzione che si sviluppano con una dinamica inferiore rispetto a quella delle voci di costo, determinando disavanzi di esercizio relativamente contenuti nell'ammontare ma sistematici nel tempo con conseguenti deficit patrimoniali che sono crescenti nel tempo e assumono consistenze ragguardevoli alla fine del periodo di previsione.

[32] *Tali ipotesi vengono assunte in un quadro di coerenza complessiva che verifica l'evoluzione del numero di assicurati di tutte le gestioni e lo pone a confronto con i parametri indicati dalla Conferenza dei Servizi e con quelli utilizzati nello Scenario Nazionale Base nei modelli previsionali della Ragioneria Generale dello Stato (cfr. RGS - "Le tendenze di medio lungo-periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario", Rapporto n. 21 – Ipotesi macroeconomiche - Tabella B - Pag. 7).*

[33] *La revisione biennale a partire dal 2023 è stata effettuata mantenendo costanti le basi tecniche aggiornate dall'ISTAT in occasione dell'ultima revisione e utilizzando le probabilità di morte sottostanti la previsione ISTAT della popolazione residente per il periodo 2019-2065 pubblicata nell'ottobre 2019 (scenario mediano).*

Grafico b 5.2 - Risultato di esercizio e patrimonio netto, previsione 2020-2029 (Milioni di euro)



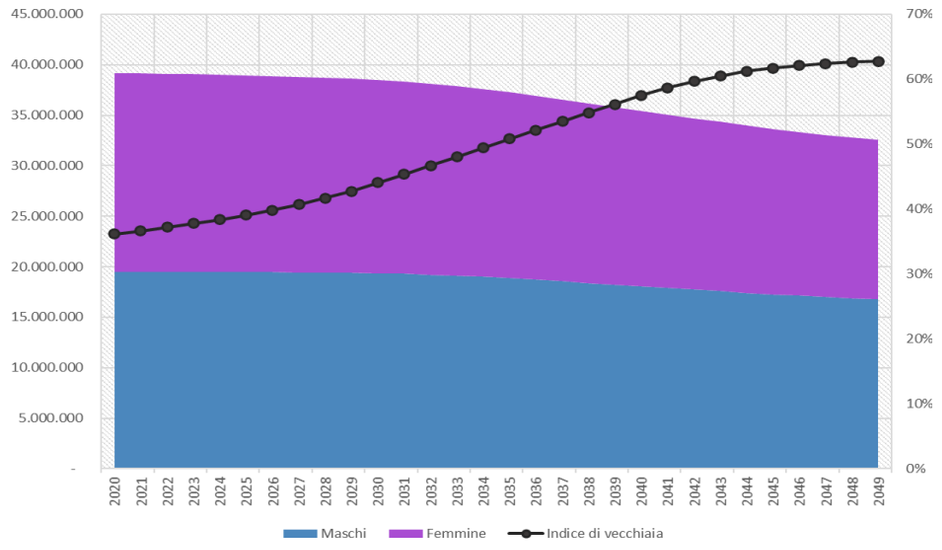

| | 2020 | 2021 | 2022 | 2023 | 2024 | 2025 | 2026 | 2027 | 2028 | 2029 |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Risultato di esercizio | -25.594 | -21.719 | -15.732 | -12.510 | -9.906 | -8.468 | -7.566 | -8.657 | -10.580 | -11.042 |
| Patrimonio netto | 14.165 | -7.552 | -23.285 | -35.800 | -45.711 | -54.182 | -61.754 | -70.410 | -80.996 | -92.043 |

Per quanto riguarda i contributi delle singole Gestioni, vanno segnalati i disavanzi delle contabilità separate nell'ambito del Fondo Pensione Lavoratori Dipendenti e la situazione di negatività cronica delle Gestioni Speciali dei lavoratori autonomi, oltre al carico negativo rappresentato dalle gestioni ex-IPOST ed ex-INPDAP. Le gestioni che hanno fin qui sostenuto il bilancio dell'Istituto, quali le altre gestioni separate e quelle per prestazioni temporanee, non riescono a compensare nel lungo periodo i saldi negativi di questi fondi su cui incidono gli squilibri demografici ed una crescita insufficiente della base imponibile. Anche la Gestione Pubblica presenta un disavanzo di esercizio, riconducibile, dal lato delle entrate contributive, alla contrazione del numero di assicurati e più in generale dell'imponibile contributivo, per il blocco del turn over e della contrattazione collettiva degli anni scorsi; dal lato delle uscite, l'elevato livello di spesa pensionistica è dovuto a regole di calcolo più generose di quelle delle gestioni private e, per alcuni comparti, da requisiti di accesso alle prestazioni con agevolazioni che consentono il pensionamento anche 10 anni prima dell'età per la pensione di vecchiaia (cfr., in questo capitolo, Box 3 – L'INPGI/1 passa all'INPS). Inoltre, la crescita modesta degli ultimi anni non ha consentito un adeguato sviluppo delle entrate contributive soprattutto per le fasce più giovani della popolazione assicurata fortemente penalizzata da carriere discontinue e bassi livelli salariali.

In generale, l'Italia ha una delle popolazioni più anziane del mondo, seconda solo al Giappone. In passato, il fenomeno era concentrato al Centro-Nord, ma ormai è diffuso in tutto il paese. In assenza di eventi inattesi, l'ISTAT prevede che nei prossimi cinquant'anni il saldo naturale (nati-morti) ridurrà la popolazione italiana a tassi crescenti con una perdita inziale di -200.000 unità l'anno che

attiverà a -400.000. Il contributo del saldo migratorio (in diminuzione) non riuscirà a compensare questo calo. Secondo l'ultima proiezione ISTAT, la popolazione italiana passerà dagli attuali 60 milioni a 54 milioni nel 2065. La speranza di vita alla nascita (oggi pari a 81,2 per gli uomini e 85,4 per le donne) dovrebbe continuare a crescere (arrivando a 86,1 per gli uomini e 90,2 per le donne). Questo porterà ad un aumento della quota della popolazione ultrasessantacinquenne per ancora 20 anni, per stabilizzarsi quando terminerà l'effetto dei baby-boomers (Grafici b 5.1 e b 5.3). Sul fronte della denatalità gli interventi governativi si sono moltiplicati negli ultimi anni, fino al recente varo dell'Assegno Unico, che tuttavia potrà esercitare auspicabilmente un effetto positivo sulla forza lavoro potenziale solo tra trent'anni. Nell'immediato non è quindi possibile prescindere dalle politiche di controllo dell'immigrazione, rendendole più fluide e più selettive, al fine di evitare che la carenza di mano d'opera qualificata si traduca in un declino della produzione.

Grafico b 5.3 - Andamento popolazione attiva (20-69 anni) - Indice di dipendenza anziani* (dati in migliaia)




** Rapporto tra popolazione di 65 anni e più e popolazione in età attiva (15-64 anni).*

È evidente che i risultati delle previsioni dipendono direttamente dai parametri e dalle ipotesi adottate, tuttavia la causa principale dello squilibrio del sistema pensionistico, da un lato, è riconducibile alla dinamica demografica e all'allungamento della speranza di vita, solo parzialmente attenuato dall'inasprimento negli ultimi venti anni dei requisiti per l'accesso alle prestazioni pensionistiche di vecchiaia e di anzianità; dall'altro, è dovuto all'elevato stock di spesa pensionistica determinata negli anni da regole di accesso alla pensione e di calcolo dell'assegno molto generose, indipendenti dalla contribuzione e

dalla prevedibile durata di erogazione della rendita. La lunga stagione di riforme iniziata trenta anni fa ha contribuito in misura rilevante a contenere gli squilibri del sistema, ma solo migliorando i modelli di produzione del reddito si potrà garantire il patto intergenerazionale e adeguati livelli di finanziamento dello stato sociale. In generale, non è in discussione la stabilità dell'INPS che gode della più ampia garanzia, quella del Bilancio dello Stato; tuttavia, è importante monitorare costantemente il sistema di welfare non solo per misurarne il grado di autosufficienza ma anche per verificare l'efficienza dello stesso a rispondere ai bisogni per i quali è stato istituito.

## Box 6: Il nodo della flessibilità in uscita

Il sistema pensionistico italiano è stato oggetto di numerosi interventi correttivi negli ultimi 30 anni, volti per lo più al contenimento della spesa attraverso l'inasprimento dei requisiti di accesso alla pensione, l'introduzione di meccanismi di calcolo dell'assegno meno generosi e freni alla rivalutazione degli importi in godimento. Il passaggio al metodo di calcolo contributivo avvenuto nel 1995 ha modificato radicalmente il sistema pensionistico legando il trattamento previdenziale ai contributi effettivamente versati. L'equità attuariale del modello contributivo assicura la sostenibilità del sistema pensionistico in un'ottica di lungo periodo. La scelta a suo tempo effettuata di rendere graduale l'introduzione del nuovo modello ha però reso necessari continui interventi di contenimento della spesa fino ad arrivare alla riforma Monti-Fornero che ha assicurato notevoli risparmi sia pure con costi sociali elevati. Da quel momento tutti gli interventi sono stati tesi a facilitare l'accesso alla pensione o a introdurre strumenti di accompagnamento alla stessa per alcune categorie di lavoratori ritenuti più fragili.

Nel 2019 è stata introdotta, in via sperimentale e per un triennio, la cosiddetta "Quota 100" che permette ai lavoratori di anticipare il pensionamento rispetto ai requisiti per la pensione di vecchiaia o quelli per la pensione anticipata[34], a condizione di aver almeno 62 anni di età e almeno 38 anni di contribuzione (cfr., in questo capitolo, Box 4 – "Quota 100": Un bilancio sui pensionamenti nel triennio 2019-2021). Nel 2022 è stata introdotta "Quota 102" che permette l'accesso al pensionamento ai lavoratori che nel 2022 compiono almeno 64 anni e maturano almeno 38 anni di contribuzione[35]. Nel sistema contributivo puro esiste anche la possibilità di anticipare il pensionamento con almeno 64 anni di età e un minimo di 20 anni di contribuzione con l'ulteriore condizione di aver maturato un assegno pensionistico pari ad almeno 2,8 volte l'assegno sociale.
Con il venir meno di "Quota 102", dal 1° gennaio 2023 per la generalità dei

[34] *I requisiti per la pensione di vecchiaia sono 67 anni di età con almeno 20 anni di contribuzione per i lavoratori nel regime misto e retributivo; per i lavoratori del sistema contributivo puro si aggiunge la condizione di aver maturato una pensione almeno pari a 1,5 volte l'assegno sociale. I requisiti per la pensione anticipata sono 41 anni e 10 mesi di contributi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini, oltre a una finestra di tre mesi per la decorrenza della pensione.*

[35] *Gli aspetti normativi ricalcano completamente quelli relativi a "Quota 100".*

lavoratori appartenenti al sistema ex retributivo o misto la possibilità di uscita è limitata ai requisiti ordinari per la pensione di vecchiaia o anticipata. La mancanza di canali alternativi genera proteste da parte dei lavoratori prossimi all'uscita dal mercato del lavoro che chiedono al governo interventi che rendano più flessibile il pensionamento rispetto ai requisiti ordinari e riducano il differenziale di trattamento tra i beneficiari di "Quota 100" o di "Quota 102" e il resto dei lavoratori che non raggiungendo in tempo i requisiti potranno andare in pensione anche dopo anni.

A tale riguardo nel dibattito pubblico esistono diverse proposte di revisione del sistema pensionistico. In questo paragrafo abbiamo voluto approfondirne tre dal punto di vista degli effetti economici in termini di maggior spesa pensionistica per il periodo 2023-2035[36] . Di seguito se ne sintetizzano le caratteristiche essenziali:

1. opzione al calcolo contributivo: si introduce un requisito di flessibilità che permette ai lavoratori non appartenenti al sistema contributivo puro l'uscita anticipata con 64 anni di età e almeno 35 di anzianità contributiva a condizione di aver maturato un importo della pensione pari ad almeno 2,2 volte l'assegno sociale. La proposta prevede il calcolo dell'intera pensione secondo il metodo contributivo. Per i lavoratori appartenenti al sistema contributivo puro invece si prevede la riduzione della soglia da 2,8 a 2,2 volte l'assegno sociale[37].

2. calcolo con penalizzazione: si introduce un requisito di flessibilità che permette ai lavoratori non appartenenti al sistema contributivo puro l'uscita anticipata con 64 anni di età e almeno 35 di anzianità contributiva a condizione di aver maturato un assegno pensionistico pari ad almeno 2,2 volte l'assegno sociale. La proposta prevede il ricalcolo della quota retributiva della pensione che verrebbe ridotta di un fattore proporzionale al rapporto tra il coefficiente di trasformazione corrispondente all'età di uscita e il coefficiente relativo all'età di vecchiaia. La proposta può essere assimilata a quella che prevede una penalizzazione della pensione retributiva pari al 3% per ogni anno di anticipo rispetto all'età di vecchiaia. Lo scostamento dei coefficienti è pari, infatti, a circa il 3% per ogni anno di età. Per i lavoratori appartenenti al sistema contributivo puro si prevede la riduzione della soglia da 2,8 a 2,2 volte l'assegno sociale.

3. anticipo della quota contributiva della pensione: si permette ai lavoratori non appartenenti al sistema contributivo puro l'anticipo pensionistico della sola quota di pensione contributiva al raggiungimento dei seguenti requisiti: almeno 63 anni di età e 20 anni di contribuzione e un importo della quota di pensione contributiva superiore a 1,2 volte l'assegno sociale. Al raggiungimento dei requisiti di vecchiaia al lavoratore verrebbe riconosciuta anche la quota retributiva della pensione[38] .

[36] *Le valutazioni sono state effettuate seguendo lo scenario demografico e di andamento del PIL sviluppati da ISTAT e dalla Ragioneria Generale dello Stato.*

[37] *La riduzione del limite minimo dal 2,8 a 2,2 dell'assegno sociale è stata introdotta al fine di ampliare la platea dei potenziali beneficiari, con specifico riferimento ai lavoratori a basso reddito, tipicamente donne e autonomi.*

[38] *È la stessa modifica normativa presentata nel Rapporto Annuale INPS 2021 a partire stavolta dal 2023.*

Nella Tabella b 6.1 si riportano gli effetti in termini di maggior spesa pensionistica non considerando gli effetti sul fondo di tesoreria della maggior spesa per TFS/TFR dei lavoratori pubblici[39] e del TFR dei lavoratori del settore privato.

Tabella b 6.1 – Maggior spesa pensionistica nel periodo 2023-2035: previsioni (importi in milioni di euro)

| anno | Uscita con 64 anni di età e 35 di contribuzione. Calcolo contributivo e pensione almeno 2,2 volte l'assegno sociale | Uscita con 64 anni di età e 35 di contribuzione. Calcolo con penalizzazione e pensione almeno 2,2 volte l'assegno sociale | Anticipo della quota contributiva di pensione da 63 anni e pensione almeno 1,2 volte l'assegno sociale |
|---|---|---|---|
| 2023 | 880 | 992 | 499 |
| 2024 | 2.063 | 2.347 | 1.581 |
| 2025 | 2.968 | 3.446 | 187 |
| 2026 | 3.511 | 4.222 | 2.115 |
| 2027 | 3.688 | 4.592 | 2.285 |
| 2028 | 3.695 | 4.822 | 2.426 |
| 2029 | 3.749 | 5.074 | 2.531 |
| 2030 | 3.365 | 4.893 | 2.497 |
| 2031 | 3.027 | 4.733 | 2.419 |
| 2032 | 2.354 | 4.214 | 2.189 |
| 2033 | 1.799 | 3.792 | 1.921 |
| 2034 | 989 | 3.115 | 155 |
| 2035 | 383 | 2.622 | 1.145 |

Le modifiche analizzate hanno carattere strutturale e hanno effetti diversi sulla finanza pubblica (Tabella b 6.1) così come sono diverse le finalità e gli obiettivi perseguiti. Nel primo caso la maggior spesa pensionistica è crescente e passa da circa 900 milioni nel 2023 a oltre 3,7 miliardi nel 2029 per poi diminuire. Il costo della seconda ipotesi, che ha gli stessi requisiti di uscita, segue lo stesso andamento della precedente, ma i livelli di spesa sono più elevati. Lo scostamento è dovuto alla minore riduzione della pensione, in termini generali, operato della penalizzazione rispetto a quello che si ottiene con il "ricalcolo contributivo". A questo riguardo occorre precisare che la penalizzazione agisce soltanto sull'importo della rendita erogata senza modificarne le regole di calcolo; si effettua così un'operazione che rende attuarialmente equa l'erogazione della rendita, che viene corretta in funzione del maggior numero di anni di fruizione, ma non si attua alcuna correzione che tenga conto della maggiore generosità del

[39] *Il trattamento di fine servizio (TFS) dei dipendenti pubblici potrebbe anche essere posticipato alla prima decorrenza utile prevista a normativa vigente come spesso è avvenuto negli ultimi interventi normativi in tema di pensioni.*

metodo di calcolo retributivo rispetto al contributivo. In altre parole, fatta 100 la parte di pensione retributiva calcolata normalmente, con la penalizzazione e con l'anticipo di un anno, da 100 si passerebbe a circa 97. Con il calcolo secondo le regole del contributivo otterremmo un importo variabile secondo i casi ma che, normalmente, si attesterebbe su valori inferiori, anche di molto, a 97. L'ultima proposta analizzata garantisce flessibilità solo per la parte della pensione calcolata con il sistema contributivo con costi più bassi (per effetto dell'anticipo solo parziale della pensione e dell'ipotesi di una minore propensione all'anticipo utilizzata nella stima) che partono da circa 0,5 miliardi e raggiungono il massimo nel 2029 con 2,5 miliardi di euro. In tutte le ipotesi considerate la maggiore spesa pensionistica raggiunge il valore massimo nel 2029 e a partire dal 2030 inizia a ridursi per effetto della minor spesa generata dagli anticipi. Gli effetti finanziari dipendono ovviamente delle ipotesi sulle propensioni all'utilizzo dell'anticipo. Nelle prime due ipotesi, qui proposte per la prima volta, si è adottata una propensione all'anticipo coerente con quella che si è registrata per "Quota 100", una scelta da considerarsi cautelativa tenendo conto dell'elemento dissuasivo del calcolo della pensione con l'opzione al contributivo o con la penalizzazione rispetto al calcolo "normale" di "Quota 100".

La scelta che farà il legislatore rispetto a un possibile intervento deve tener conto del crescente livello di spesa pensionistica rispetto al PIL a normativa vigente e delle eventuali tensioni che ci potrebbero essere sul denominatore nei prossimi anni a seguito di strascichi della crisi pandemica e dei conflitti internazionali, oltre a quelle già note che agiscono sul numeratore dovute prevalentemente a fenomeni demografici (notoriamente non modificabili nel breve-medio periodo). Altro fattore da non sottovalutare è rappresentato dalla notevole spinta inflazionistica che si è manifestata di recente. Ogni punto percentuale di inflazione produce un pressoché analogo aumento della spesa pensionistica[40]. A tale aumento di spesa occorrerà far fronte con certezza nel breve periodo con effetti che si propagheranno anche nel futuro. Inoltre, il legislatore dovrà tenere debito conto dell'equità intergenerazionale cercando di creare condizioni di flessibilità nella direzione di quelle già esistenti nel sistema contributivo per non spostare ancora una volta i costi di un intervento sulle giovani generazioni.

In alternativa alle proposte discusse, se non si volesse intervenire sulla generalità dei lavoratori, si potrebbe perseguire l'intento di ampliare le fasce di soggetti bisognosi di tutela, perché senza lavoro o in condizioni di salute precarie o impegnati in lavori particolarmente gravosi, attraverso un potenziamento dell'Ape Sociale (reddito ponte al requisito di vecchiaia) e/o migliorando altri strumenti pensionistici già esistenti (lavoratori usuranti e lavoratori precoci).

[40] *Il 31 dicembre 2021 è scaduta la disciplina transitoria introdotta dalla Legge n. 147/2013, e più volte rinnovata, che riguardava la rivalutazione dei trattamenti pensionistici all'inflazione per cui l'indicizzazione era piena per le pensioni più basse e parziale per quelle d'importo più elevato. Da quest'anno, le pensioni sono tornate a essere indicizzate all'inflazione secondo quanto previsto dall'art. 69 dalla Legge n. 388/2000 (modificato dall'art. 1, comma 478, della Legge n. 160/2019), per cui si ha un adeguamento al 100% dell'inflazione per la quota di pensione fino a 4 volte il trattamento minimo, al 90% per la quota compresa tra 4 e 5 volte il trattamento minimo e al 75% per la quota superiore a 5 volte il minimo.*

## BOX 7: La copertura assicurativa della "generazione X"

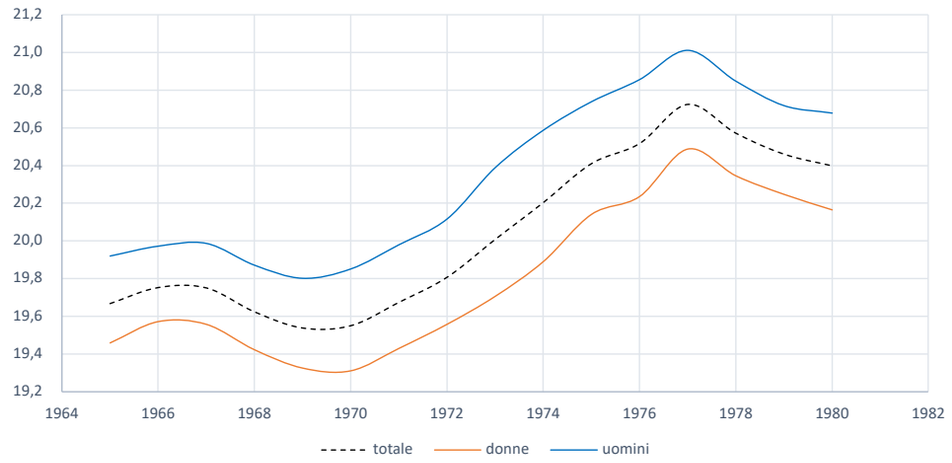
L'analisi contenuta in questo paragrafo affronta il tema della copertura assicurativa della cosiddetta "generazione X", cioè dei lavoratori nati tra il 1965 e il 1980 che hanno vissuto per primi le conseguenze della flessibilizzazione del mercato del lavoro (in particolare, con il passaggio dai contratti di lavoro a tempo indeterminato a forme contrattuali più flessibili nella durata) e che sperimenteranno per primi la totalità degli effetti delle riforme pensionistiche degli anni '90 con le pensioni calcolate con il sistema contributivo per la stragrande maggioranza di loro. L'obiettivo è quello di valutare la copertura assicurativa per anno di nascita e per genere di un campione di "Xers" e la sua evoluzione per effetto degli andamenti occupazionali e delle modifiche alla stabilità lavorativa, misurando anche l'incidenza sul montante contributivo accumulato e le implicazioni per la pensione futura. Per fornire un contributo d'attualità al dibattutissimo tema del salario minimo, il montante accumulato viene stimato anche nell'ipotesi di un salario minimo pari a nove euro all'ora debitamente attualizzati per tutto il periodo considerato. Ai fini di una valutazione globale del fenomeno, la platea considerata è formata da tutti coloro che hanno versato almeno un contributo nella loro vita lavorativa in una delle gestioni pensionistiche INPS al 1° gennaio 2020, compresi i cosiddetti silenti, cioè coloro che hanno contribuito anche solo una settimana e di cui si è persa traccia nel senso che non risultano né deceduti né pensionati.

Nel dettaglio, fanno parte del campione tutti gli assicurati in una delle gestioni INPS (comprese Gestione Pubblica, e quelle di autonomi e parasubordinati) che hanno iniziato a lavorare tra 16 e 25 anni; la dimensione del campione è pari a circa l'11,5% del relativo universo. Le variabili di interesse sono il genere, l'anno di nascita, la gestione pensionistica di appartenenza, l'anno del primo contributo, il numero di settimane di contributi nei 15 anni successivi al versamento del primo contributo, incluse quelle di contribuzione figurativa di malattia, maternità disoccupazione e cassa integrazione. Il grado di copertura viene misurato rispetto al massimo possibile, cioè relativamente ad un'anzianità di 15 anni dal primo contributo. La scelta di limitare sia l'età di ingresso in assicurazione (16-25), che gli anni di contribuzione (i primi 15), deriva dalla volontà di confrontare a parità di condizioni i più giovani della generazione (1980) con i più anziani (1965), garantendo la massima rappresentatività a tutte le età considerate e tenendo conto per tutti del peso sulle coperture dell'instabilità fisiologica tipica della prima fase della carriera, quella in cui si soffre maggiormente la precarietà.

Gli "Xers" analizzati sono circa 8,7 milioni, mediamente 543.000 individui per anno di nascita, il gruppo più corposo è quello del 1968 mentre i nati nel 1980 sono i meno numerosi. Le donne rappresentano il 45% del campione con lievissime differenze tra gli anni di nascita a testimonianza di una certa omogeneità per genere all'interno della generazione quanto meno dal punto di vista della partecipazione

al mercato del lavoro. La gestione pensionistica maggiormente rappresentata è quella dei dipendenti privati, seguita dalle gestioni degli autonomi (compresi parasubordinati) e dei dipendenti pubblici.

Grafico b 7.1 – "Xers": età media di ingresso nel mercato del lavoro per anno di nascita

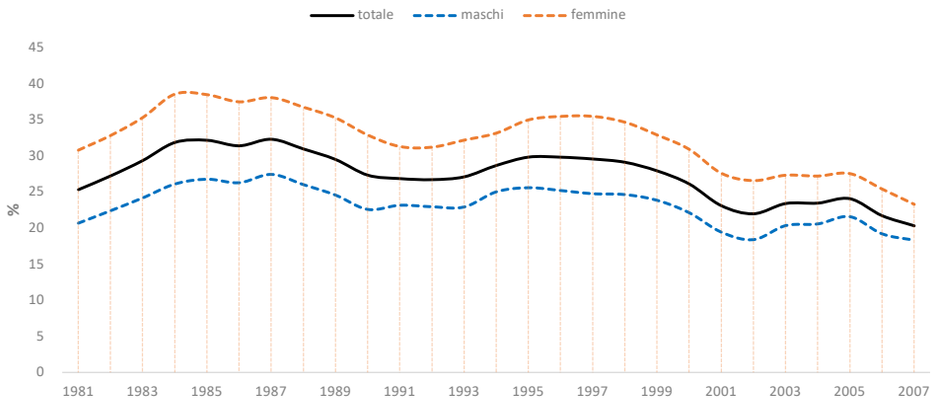



*Nota: Età di ingresso in assicurazione compresa tra 16 e 25 anni.*

Il Grafico b 7.1 riporta la distribuzione per anno di nascita dell'età di prima occupazione, che è uno dei fattori che incide di più sulla copertura assicurativa complessiva. L'età al primo contributo sale di circa un anno per i nati nel 1977 rispetto ai più anziani nati nel 1965, passando da 19,7 a 20,7, per poi riabbassarsi lievemente tra i più giovani (20,4); l'andamento risulta omogeneo tra uomini e donne anche se queste ultime iniziano a lavorare circa un anno dopo i primi. Si evidenzia che l'età di ingresso tiene conto anche dei riscatti compreso il servizio militare, pertanto il dato potrebbe essere influenzato anche da una più spiccata propensione alla richiesta di riscatto da parte dei più anziani che vantano una quota, anche se minima, nel sistema retributivo. Tuttavia, la crescita dell'età di ingresso non sembra essere influenzata da questo fattore tanto quanto da fattori riconducibili al mercato del lavoro. In particolare, l'abbassamento dei valori della curva per i nati nel 1978-1980 è attribuibile alla diminuzione del tasso di disoccupazione giovanile (età 15-24) rilevato intorno agli anni 2000, anno in cui iniziano a lavorare i più giovani della platea considerata (cfr Grafico b 7.2). Tale diminuzione è l'effetto della crescente flessibilità dei contratti introdotta a partire dal 1997[41].

[41] *E' del 1997 il cosiddetto "Pacchetto Treu" che, per la prima volta nella legislazione del diritto del lavoro in Italia, avvia forme di lavoro a tempo determinato, in particolare l'istituto del "lavoro interinale" e del "contratto di collaborazione coordinata e continuativa". Successivamente, con la Legge Biagi sono state introdotte nuove tipologie di contratti di lavoro a termine, come il contratto a progetto, che indubbiamente hanno contribuito ad allargare le possibilità di impiego soprattutto per i giovani e abbassare il tasso di disoccupazione giovanile.*

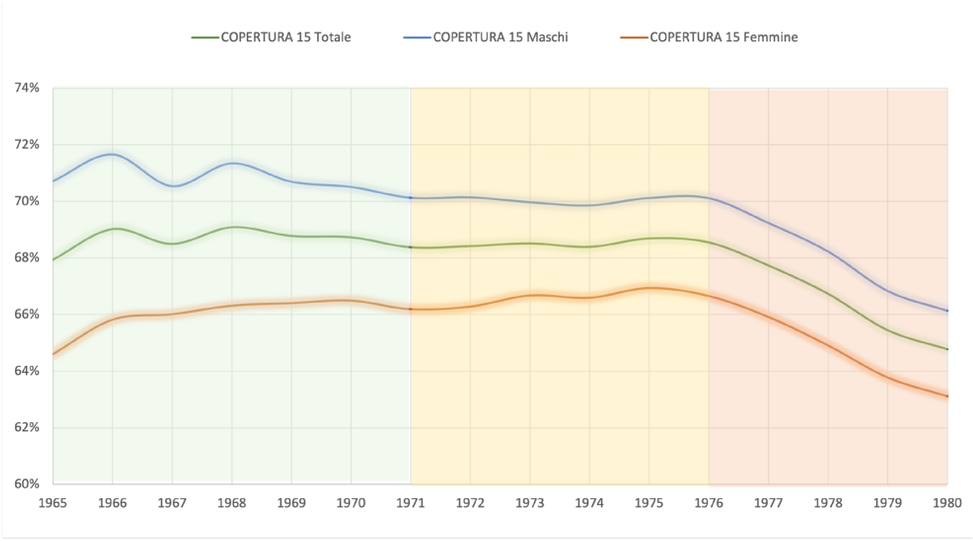
## Grafico b 7.2 – Il tasso di disoccupazione giovanile (1981-2020)




*Nota: Tasso di disoccupazione riferito alla popolazione di 15-24 anni. Fonte: ISTAT.*

Per quanto riguarda la copertura assicurativa nei primi quindici anni di lavoro in termini di anni coperti da assicurazione, si registra un calo di 3,2 punti percentuali per i più giovani rispetto ai più anziani (Grafico b 7.3). Il calo ha colpito prevalentemente gli ultimi nati che sono entrati nel mondo del lavoro intorno all'anno 2000 tipicamente attraverso un contratto atipico da parasubordinato. piuttosto che attraverso un contratto da dipendente.

## Grafico b 7.3 – Percentuale di anni coperti da assicurazione nei primi 15 anni di carriera rispetto al massimo possibile

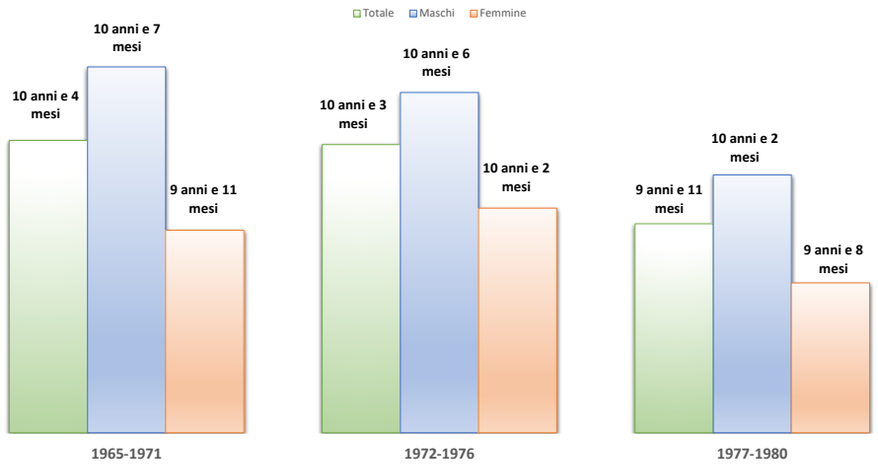


Nel complesso, per la classe 1965-1971, entrata in assicurazione negli anni '80, epoca in cui la disoccupazione giovanile era superiore al 25%, si registra una copertura del 69% corrispondente a una vita media attiva totale di 10 anni e 4 mesi (sui 15 anni considerati) con rilevanti differenze tra generi (Grafico b 7.4). In particolare, per le donne la copertura è pari al 66% corrispondente a 9 anni e 11 mesi di vita attiva, per gli uomini invece è pari al 71% con una vita media attiva di 8 mesi in più rispetto alle lavoratrici.

Gli ingressi in assicurazione degli anni '90, della classe 1971-1976, presentano una sostanziale stabilità nel trend della copertura intorno al 69% corrispondente a una vita media attiva di 10 anni e 3 mesi cioè un mese in meno rispetto alla classe precedente.

I nati nel 1977-1980, oggi quarantenni, registrano un brusco calo nei livelli di copertura e costituiscono pertanto la fascia più critica. L'introduzione dei contratti di lavoro atipici degli anni 2000 ha comportato da un lato un minore tasso di disoccupazione, come già rilevato, dall'altro una maggiore frammentazione della vita lavorativa a cui è riconducibile l'abbassamento della copertura previdenziale. La copertura media per gli Xers più giovani è del 66% (68% uomini 64% donne), corrispondente ad una vita attiva rispettivamente di 9 anni e 11 mesi. Nei primi 15 anni di vita lavorativa, i più giovani registrano 5 mesi di copertura in meno rispetto ai più vecchi che saranno solo parzialmente compensati dall'aumento della speranza di vita e conseguentemente dei requisiti pensionistici.

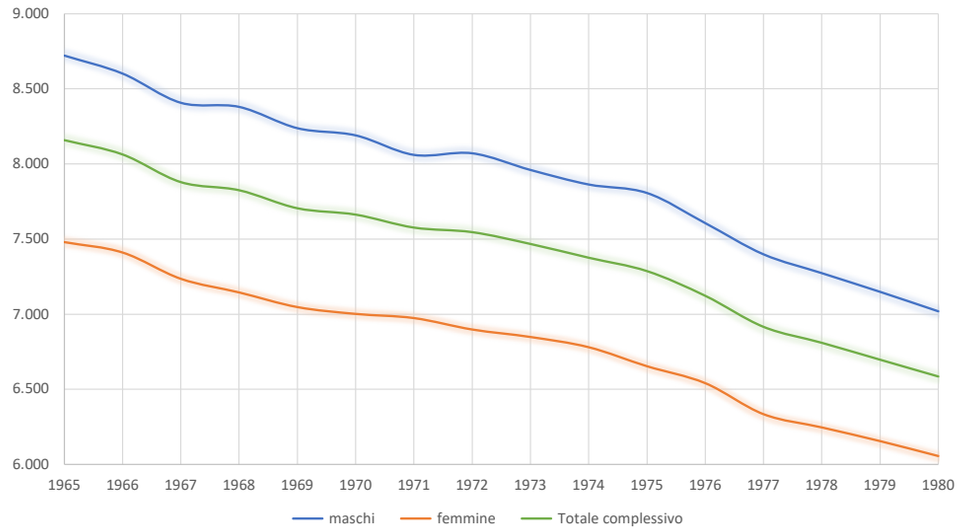
Grafico b 7.4 – Numero medio degli anni di vita attiva nei primi 15 anni di carriera rispetto al massimo possibile per classe di anni di nascita




A differenza dei livelli di copertura, il montante medio annuo accumulato nei primi 15 anni di carriera dalla generazione X mostra un trend decrescente più lineare (Grafico b 7.5). Alla base del trend negativo vi è la rivalutazione del

montante in base al PIL nominale, che tiene conto delle dinamiche inflattive, ma che, come già rilevato in numerosi studi e dall'OCSE, riflette il tasso di crescita negativo delle retribuzioni medie annuali per cui i giovani entrati nel mercato del lavoro italiano negli ultimi dieci anni percepiscono un reddito più esiguo delle generazioni entrate precedentemente nel mercato del lavoro[42] . La differenza in termini di montante medio annuo tra i più giovani e i più vecchi ammonta a circa 1.600 euro, che in termini di montante accumulato nella prima fase dell'attività lavorativa (nei primi 15 anni dall'ingresso in assicurazione), si traduce in 19.000 euro in meno. Rapportando questa differenza al montante medio accumulato dai più giovani della distribuzione, ne deriva che questi ultimi dovranno lavorare circa 3 anni in più per recuperare il gap, mentre la differenza tra un uomo classe 1965 e una donna del 1980 ammonta a circa 5 anni e 8 mesi anni mostrando una disuguaglianza di genere ancora di rilievo. Risulta evidente che tali differenze non possono essere recuperate esclusivamente dall'aumento dei requisiti pensionistici legati all'incremento della speranza di vita che non necessariamente si traduce in una vita lavorativa più lunga anche in considerazione dell'elevato tasso di disoccupazione che si registra in Italia per gli over 55 rispetto alla media europea.

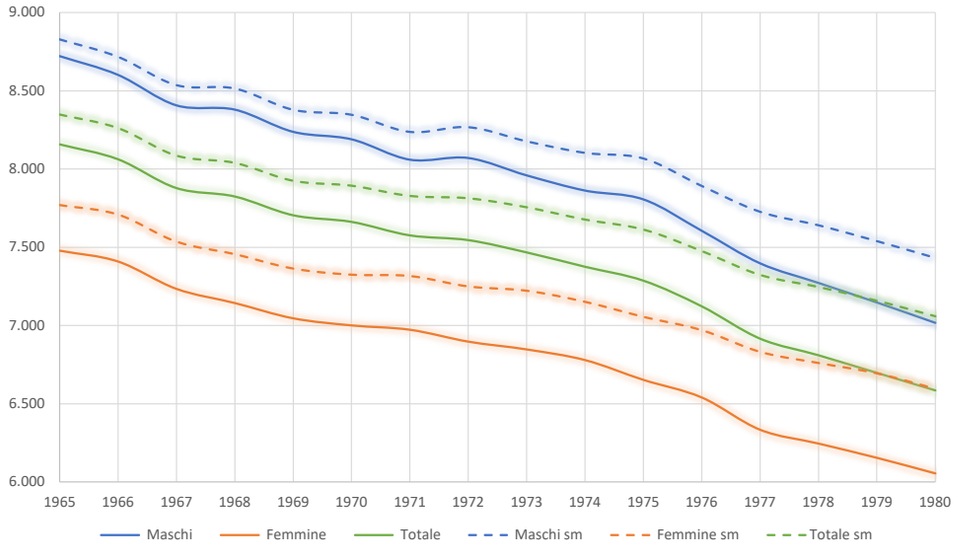
Grafico b 7.5 – Montante medio annuo rivalutato al 1/1/2020 riferito ai primi 15 anni di carriera per anno di nascita




Come premesso, per fornire un contributo al dibattito sul salario minimo, si è simulato il montante medio annuale per tutta la generazione ipotizzando un salario minimo di 9 euro all'ora all'epoca di contribuzione, debitamente scontato negli anni in base al PIL nominale per tenere conto delle dinamiche retributive effettive. Nel Grafico b 7.6 si riportano i risultati di tale simulazione con le linee tratteggiate ad indicare il montante medio annuo con l'applicazione del minimo salariale.

[42] *INPS, XVIII Rapporto Annuale. Luglio 2019, https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/rapporti-annuali/xviii-rapporto-annuale.*

Grafico b 7.6 – Montante medio annuo rivalutato al 1/1/2020 riferito ai primi 15 anni di carriera per anno di nascita con e senza l'applicazione del salario minimo




Come risulta evidente, l'applicazione di tale misura (in questo caso retroattiva) attenua la decrescita del montante, in particolare per le donne. Infatti, la differenza tra i più vecchi e i più giovani della coorte si ridurrebbe a 16.000 euro, riducendo di circa 7 mesi il requisito lavorativo per recuperare la differenza di montante prodotta nei primi 15 anni. Per le donne, l'introduzione del salario minimo, ridurrebbe la differenza tra i montanti (uomo classe 1965 e una donna del 1980) rendendo necessari non più 5 anni e 8 mesi ma 4 anni e 8 mesi per annullare il divario.

Nel complesso, al raggiungimento dei 65 anni, se la copertura rimanesse la stessa dei primi 15 anni (ipotesi prudenziale perché tende ad aumentare), la vita attiva sarebbe di circa 30 anni con 15 anni di vuoti contributivi. Se il soggetto percepisse 9 euro per tutta la vita attiva, si stima che la pensione si aggirerebbe sui 750 euro mensili (a prezzi correnti), un valore superiore al trattamento minimo, fissato a 524 euro al mese per il 2022.

La soluzione considerata rappresenta un'alternativa al ricorso a prestazioni assistenziali che vadano ad integrare una pensione frutto di una storia contributiva inadeguata e il cui costo graverebbe principalmente sulle future generazioni di lavoratori, perpetrando la tendenza degli ultimi decenni di attuare politiche poco lungimiranti che tendono a indebitare sempre più le nuove generazioni. Del resto, le prestazioni assistenziali previste attualmente dal nostro ordinamento, come l'assegno sociale e la Pensione di Cittadinanza, intervengono già in caso di redditi particolarmente bassi.

## BOX 8: La revisione dell'Irpef e l'Assegno Unico Universale: quali gli effetti sui pensionati?*

L'analisi contenuta in questo paragrafo affronta il tema dell'impatto della revisione dell'Irpef e dell'introduzione dell'Assegno Unico Universale (AUU), di cui si discute nel capitolo 4 del Rapporto, sui i pensionati italiani.
La Legge di Bilancio per il 2022 (Legge n. 234/2021) ha apportato numerose e profonde modifiche alle norme fiscali, che coinvolgono in primo luogo l'assetto della tassazione delle persone fisiche. Gli obiettivi principali della revisione dell'Imposta sui redditi delle persone fisiche (Irpef) sono quelli di sostenere la ripresa economica, e razionalizzare e semplificare il sistema. Tali obiettivi sono perseguiti attraverso una revisione del numero degli scaglioni Irpef (ridotti da 5 a 4) e una riduzione della pressione fiscale. L'effetto delle modifiche è quello di determinare una disponibilità di reddito maggiore per tutte le fasce di reddito ed un andamento delle aliquote marginali effettive meno discontinuo.

Gli interventi selettivi degli anni precedenti ('Bonus Renzi' del 2014 e Legge di Bilancio del 2021) avevano, infatti, favorito in maniera importante i redditi dei lavoratori dipendenti compresi tra 8.000 e 35.000 euro, determinando una discontinuità, con un'aliquota marginale effettiva del 60%, intorno ai 35.000 euro. Il legislatore ha voluto correggere tale picco, riportando ad un andamento più graduale la crescita dell'aliquota marginale effettiva, concentrandosi pertanto sui redditi dei lavoratori dipendenti al sopra di 28.000 euro (per i quali ora è prevista un'aliquota marginale effettiva del 43%).

Per quanto riguarda le modifiche adottate, vengono innanzitutto ridisegnati i lineamenti fondamentali dell'Irpef mediante interventi sulle aliquote per cui viene soppressa l'aliquota del 41%, la seconda aliquota si abbassa dal 27% al 25% e la terza passa dal 38 al 35% ricomprendendovi i redditi fino a 50.000 euro, mentre i redditi sopra i 50.000 euro vengono tassati al 43% (Tabella b 8.1).

Tabella b 8.1 – Aliquote Irpef per scaglioni di reddito imponibile

| Nuovi scaglioni | Aliquote | Precedente |
|---|---|---|
| da 0 a 15.000 | 23% | 23% |
| da 15.001 a 28.000 | 25% | 27% |
| da 28.001 a 50.000 | 35% | 38% fino a 55.000 |
| oltre i 50.000 | 43% | 41% fino a 75.000 43% oltre i 75.000 |

Oltre a questo, vengono riorganizzate e armonizzate le detrazioni per i redditi da lavoro dipendente e assimilati, quelle da lavoro autonomo e da pensione

(commi 2-4)[43]. Per autonomi e pensionati è anche innalzato il limite della no-tax area rispettivamente a 5.500 e 8.500 euro. Infine, è prevista l'esenzione da Irap dal periodo di imposta in corso alla data di entrata in vigore della legge per le persone fisiche esercenti attività commerciali e quelle esercenti arti e professioni (commi 8 e 9).

Un'altra importante novità del sistema tax benefit è collegata all'entrata in vigore del nuovo Assegno Unico Universale (AUU), istituito con il D.Lgs. n. 230/2021. Si tratta di un contributo mensile erogato dall'INPS direttamente in favore dei beneficiari, a decorrere dal mese di marzo 2022. Tale contributo sostituisce i precedenti molteplici strumenti di sostegno al reddito familiare, a partire dalle detrazioni Irpef per i figli a carico e dall'assegno per il nucleo familiare e viene erogato per i figli di età non superiore a 21 anni[44]. L'AUU beneficia tutte le famiglie di lavoratori dipendenti, compresi gli "incapienti" ai fini Irpef, e dei lavoratori autonomi; inoltre la sua progressività è assicurata dalla decrescenza dell'assegno in funzione dell'Isee, realizzando, in questo modo, un miglioramento nell'equità orizzontale e verticale.

Allo scopo di esaminare gli effetti combinati delle modifiche all'Irpef e dell'Assegno Unico sui pensionati utilizziamo il modello di microsimulazione EUROMOD con la normativa tax benefit del 2021 (baseline) e del 2022 (riforma) e i dati dell'indagine EU SILC, rappresentativa della popolazione italiana, condotta nel 2019 sulle condizioni di vita del 2018, l'ultima disponibile. L'utilizzo di EUROMOD consente di tener conto di tutte le interazioni tra le policy oggetto di studio e il sistema tax-benefit nel suo complesso. L'outcome di interesse è il reddito disponibile dei pensionati, definiti come i soggetti percettori di pensione con un'età maggiore di 64 anni. La ragione di tale limitazione è quella di escludere dall'analisi i pensionati "atipici", ovvero coloro che sono detentori di pensione per ragioni presumibilmente non legate all'attività lavorativa e che potrebbero invalidare la generalità dei nostri risultati. I dati SILC opportunamente pesati restituiscono una platea che consiste di quasi 13 milioni di pensionati, con un'età media di 74 anni che fanno parte di quasi 8 milioni di nuclei familiari composti da 1,6 individui in media.

[43] *Per i lavoratori dipendenti fino a 15.000 euro (e non più 8.000 euro) il trattamento integrativo (o bonus IRPEF o "bonus Renzi"), pari a 1.200 euro annui, viene mantenuto. Per i lavoratori dipendenti tra 15.000 e 28.000 euro il trattamento integrativo spetta laddove la somma di un elenco di detrazioni e spese superi l'imposta lorda. In sostanza, per i redditi tra i 15.000 e 28.000 euro il trattamento integrativo è riconosciuto per un ammontare pari alla differenza tra la somma di una serie di detrazioni d'imposta e l'imposta lorda, e comunque per un importo non superiore a 1.200 euro annui. Inoltre, in generale, rispetto alla legislazione precedente crescono le detrazioni per tutti gli scaglioni fino a 50.000 euro, limite oltre il quale si annullano. Cambiano anche le detrazioni per lavoro dipendente, per pensioni e per altri tipi di reddito per cui viene prevista una detrazione aggiuntiva di 65 euro per i lavoratori dipendenti con reddito tra 25.000 e 35.000 euro, di 50 euro per i pensionati con reddito tra i 25.000 e 29.000 euro e sempre di 50 euro per gli autonomi con reddito tra 11.000 e 17.000 euro.*

[44] *È infatti previsto che l'assegno competa in presenza di: i) figli minorenni; ii) figli maggiorenni fino a 21 anni compiuti che siano dediti allo studio – universitario o scolastico, al tirocinio professionale, con reddito complessivo inferiore a 8.000 euro, oppure siano iscritti alle liste di disoccupazione e in cerca di occupazione o ancora svolga il servizio civile universale; iii) figli disabili, a prescindere dall'età.*

Nella Tabella b 8.2 confrontiamo il reddito disponibile annuo equivalente, calcolato a livello familiare[45], medio del nostro campione pre-riforma e post-riforma. Il confronto avviene per decili di reddito annuale equivalente calcolati sulla base della distribuzione dei redditi pre-riforma dell'intera popolazione italiana. Si noti che, poiché i decili di reddito si riferiscono all'intera popolazione, la numerosità dei pensionati per decile varia (cfr. Tabella b 8.1, col. (4)). In particolare, è interessante notare come la classe del primo decile è meno numerosa (circa un terzo) delle altre classi, a evidenziare il fatto che i pensionati sono "sottorappresentati" nel primo decile di reddito della popolazione italiana, presumibilmente per effetto delle misure di contrasto alla povertà, come l'assegno sociale. Inoltre, rispetto alla popolazione nel primo decile di reddito, i pensionati godono generalmente di un "posizionamento" migliore: essi, infatti sono generalmente in famiglie composte da una quota più alta di percettori di reddito, e in cui non vi sono minori. Infine, il reddito da pensione è più elevato di quello di inattivi e disoccupati.

La colonna (1) della Tabella riporta il reddito medio per decile pre-riforma; la colonna (2) riporta il reddito medio post-riforma, ovvero che tiene conto di nuovi scaglioni e aliquote fiscali, e dell'Assegno Unico. Come è possibile notare, la riforma beneficia tutti i pensionati, con il beneficio decrescente nel reddito. Il guadagno medio (Tabella b 8.1, col. (3)) per il primo decile è pari al 2,3% del reddito disponibile della baseline. Il guadagno per il secondo decile è pari a 1,2%. I decili tra il terzo e il sesto godono di un incremento di reddito tra l'1,4 e l' 1,6%, mentre per i decili superiori hanno guadagni tra l'1 e l'1,2%.

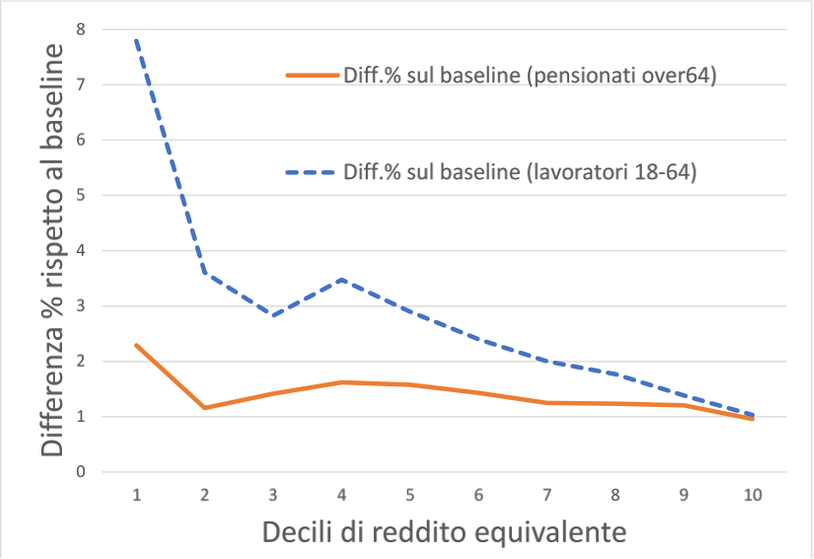
[45] *Il reddito disponibile equivalente è calcolato dividendo il reddito totale disponibile di ciascuna famiglia per il numero equivalente dei suoi componenti. Di conseguenza, ciascuna persona nella famiglia dispone dello stesso reddito equivalente. La scala di equivalenza utilizzata è quella dell'OCSE per cui il capofamiglia ha peso 1, i membri con età pari a o maggiore di 14 anni hanno peso 0,5 e quelli con età minore di 14 anni hanno peso 0,3.*

Tabella b 8.2 – Reddito annuale disponibile medio equivalente pre e post-riforma calcolato per decili di reddito

| Decili al baseline (relativi a tutta la popolazione italiana) | Baseline (€) | Riforma fiscale + AU (€) | Diff. % sul baseline (pensionati) | N. pensionati>64 anni |
|---|---|---|---|---|
| | (1) | (2) | (3) | (4) |
| 1 | 6,285 | 6,429 | 2,3% | 1.437.958 |
| 2 | 9,339 | 9,447 | 1,2% | 1.426.991 |
| 3 | 11,377 | 11,538 | 1,4% | 1.493.679 |
| 4 | 13,625 | 13,846 | 1,6% | 1.545.653 |
| 5 | 15,809 | 16,058 | 1,6% | 1.360.852 |
| 6 | 18,17 | 18,43 | 1,4% | 1.375.610 |
| 7 | 20,762 | 21,021 | 1,2% | 1.220.877 |
| 8 | 23,978 | 24,274 | 1,2% | 1.226.889 |
| 9 | 28,753 | 29,099 | 1,2% | 1.416.627 |
| 10 | 47,002 | 47,452 | 1,0% | 1.437.958 |
| **Totale** | **20,305** | **20,56** | **1,3%** | **12.858.865** |

Per avere maggior contezza di questi risultati può essere utile confrontarli con quelli riferiti al resto della popolazione. Nello specifico, abbiamo ripetuto il confronto tra i redditi pre- e post-riforma per tutti gli individui tra 18 e 64 anni percettori di un reddito da lavoro, dipendente, autonomo o d'impresa. Il campione di confronto è composto da circa 33 milioni di lavoratori con un'età media di 42 anni e rappresenta il 55% della popolazione italiana. Include oltre 13 milioni di nuclei familiari di 2,4 individui in media per nucleo e si tratta, ovviamente, di un gruppo molto diverso da quello dei pensionati. Il Grafico b 8.1 riporta il guadagno per decile di reddito per i 12 milioni di pensionati (Tabella b 8.2, col. (3)) e la grandezza corrispondente per i 33 milioni di lavoratori.

Grafico b 8.1 – Guadagno percentuale della riforma fiscale + Auu rispetto alla situazione pre-riforma per pensionati e lavoratori




Il Grafico b 8.1 evidenzia che il vantaggio ottenuto dai pensionati più poveri, al primo decile, è di 5,5 punti percentuali inferiore, in media, a quello ottenuto dai lavoratori che si collocano nello stesso decile di reddito. Il "vantaggio" degli attivi sui pensionati si riduce al 2,5% nel secondo decile e si assottiglia ulteriormente per decili maggiori, fino ad annullarsi in corrispondenza dell'ultimo decile[46].

La maggior parte delle differenze tra i pensionati e il campione di controllo sono riconducibili all'Auu, erogato ai nuclei con figli fino a 21 anni, o con età maggiore se disabili, e di importo decrescente rispetto al reddito. Tra i pensionati il 5,7% percepisce l'AUU, in quanto parte di nuclei con minori, rispetto al 20% del campione di controllo. Da un'ulteriore simulazione che separa gli effetti dell'Assegno Unico da quelli della riforma fiscale emerge che l'AUU aumenta del 7,1% il reddito disponibile equivalente dei lavoratori del primo decile. Tale guadagno corrisponde ad oltre il 90% dell'effetto totale di Assegno Unico e riforma fiscale. Anche ai pensionati del primo decile l'AUU porta un guadagno, sebbene più ridotto, pari al 1,8% del reddito; il restante 0,5% è invece attribuibile all'allargamento della no-tax area. Per quanto riguarda invece l'alleggerimento delle aliquote fiscali, dal 27 al 25% per lo scaglione 15.000-28.000 euro, i benefici vanno agli individui appartenenti ai decili centrali della distribuzione del reddito equivalente.

** Giuseppe Dachille, Francesco Figari (Università dell'Insubria) e Monica Paiella.*

[46] *Gli aggregati stimati sono in linea con quanto stimato dal MEF (cfr. MEF (2022). Assegno Unico Universale e revisione dell'Irpef: effetti distributivi sulle famiglie italiane. Nota n. 6), per quanto usino dati, assunzioni, "baseline" e anno di riferimento per i valori monetari diversi. Gli effetti distributivi sono più difficili da confrontare direttamente perché dipendono dalla costruzione dei decili, ma nel complesso l'impatto ha ordine di grandezza analogo.*

## BOX 9: Spesa previdenziale e spesa assistenziale

La questione della separazione fra spesa previdenziale e assistenziale è ricorrente nel dibattito italiano in materia di welfare. In realtà, dall'analisi della recente dottrina e giurisprudenza in materia, il binomio assistenza-previdenza[47] appare superato dal più moderno concetto di classificazione della spesa sociale per "funzioni/rischi" tutelati. Ciò nonostante, l'esigenza di distinzione rimane attuale nell'ottica di una valutazione dell'incidenza della spesa assistenziale e previdenziale sul PIL e ai fini di un confronto tra gli stati membri dell'Unione Europea.

Giova ricordare i tre principali criteri elaborati nel tempo ai fini della distinzione tra previdenza e assistenza:

- la fonte di finanziamento, in ragione del quale tutte le prestazioni finanziate dalla fiscalità generale sono assistenziali;
- i destinatari, per cui le prestazioni assistenziali hanno come beneficiari i cittadini, mentre quelle previdenziali i lavoratori;
- le modalità di accesso alla prestazione, in base al quale sono assistenziali le prestazioni sottoposte alla prova dei mezzi (*means tested)*.

Come accennato, la rilevanza della distinzione sembra venir meno se si sposta la prospettiva dal livello nazionale a quello europeo, dove si predilige l'aggregazione e analisi delle voci per "funzioni", secondo criteri contabili e statistici che prescindono dai concetti di previdenza e assistenza.

### La rilevazione della spesa per prestazioni sociali in sede europea: SEC, COFOG e ESSPROSS

L'esigenza di adottare un criterio univoco di classificazione delle voci di spesa per prestazioni sociali è da tempo sentita a livello internazionale, soprattutto a seguito dell'approvazione dell'Agenda 2030. La metodologia adottata a livello europeo, seppur con qualche piccola differenza, ripartisce le voci di spesa per "funzioni" e distingue tra: malattia/sanità (sickness/health care), invalidità (disability), vecchiaia (old age), superstiti (survivor), famiglia/figli (family/children), disoccupazione (unemployment), alloggio (housing), esclusione sociale non altrove classificata (social exclusion n.a.c.). Sia il Sistema Europeo dei Conti

[47] *Per una ricostruzione sull'interpretazione dell'art. 38 della Cost. secondo la teoria unitaria (i concetti di assistenza e previdenza hanno il medesimo fondamento, ovvero liberare dal bisogno e sono superati dal più ampio concetto di sicurezza sociale) e quella dualistica (assistenza e previdenza hanno destinatari e scopi differenti) si veda Cinelli M., Diritto della previdenza sociale, Torino, 2020. Giova ricordare che la Corte dei conti, nella Determinazione n. 83 del 21 luglio 2020, sul risultato del controllo eseguito sulla gestione finanziaria dell'Istituto nazionale della previdenza sociale (INPS) 2018, ha sottolineato che "tracciare una linea di confine tra i concetti di previdenza e assistenza" è sempre più difficile "nell'evolversi della legislazione di settore" se si utilizza il criterio discretivo della fonte di finanziamento (risorse proprie ovvero dall'apporto dello Stato).*

(SEC)[48], sia il Sistema Europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (ESSPROS) forniscono una definizione dell'insieme delle prestazioni sociali, e della relativa spesa, in funzione dei vari rischi e bisogni tutelati[49] . È opportuno precisare che il vigente manuale SEC fornisce le indicazioni per distinguere le prestazioni sociali tra "previdenza"[50] e "assistenza sociale"[51] .

L'ESPROSS garantisce la comparabilità tra le statistiche dei paesi membri permettendo così di confrontare i sistemi di protezione sociale dei diversi paesi dell'Unione Europea[52] . Le prestazioni sociali sono classificate, oltre che in base alle già menzionate funzioni/rischi protetti, anche in base alle modalità in cui la prestazione viene erogata (in denaro o in natura) e sono registrate in base al principio della competenza economica (lo stesso principio previsto dal SEC per la redazione dei Conti nazionali). All'interno delle singole funzioni è poi possibile distinguere tra prestazioni la cui erogazione è "condizionata alla situazione economico e/o patrimoniale" ovvero *means tested* e prestazioni *non means tested*. Le singole prestazioni vengono riportate sia al lordo che al netto del prelievo fiscale e ciò consente di verificare la differenza fra spesa lorda e netta per la protezione sociale e l'incidenza del prelievo fiscale e contributivo sulle prestazioni nei diversi paesi. Da ultimo, va sottolineato che l'ESSPROS misura la spesa sociale complessivamente erogata ai cittadini da tutti gli operatori pubblici e privati e non è possibile, quindi, isolare la sola spesa pubblica.

[48] *Il SEC 2010 definisce i principi e i metodi di Contabilità nazionale a livello europeo. E' stato introdotto dal Regolamento UE n. 549/2013 in sostituzione del Sec 95. Il regolamento identifica le prestazioni di protezione sociale come "i trasferimenti alle famiglie o agli individui, in denaro o in natura, finalizzati a tutelarli dall'insorgenza di specifici rischi, eventi o bisogni. I rischi e i bisogni coperti dalla protezione sociale si riferiscono alle seguenti funzioni: invalidità, malattia/assistenza sanitaria, vecchiaia, superstiti, famiglia/ figli, disoccupazione, abitazione ed esclusione sociale non altrove classificate. In linea di principio, l'istruzione non viene considerata un rischio né un'esigenza, a meno che non costituisca una forma di sostegno per famiglie indigenti con figli."*

[49] *Si evidenzia che anche la classificazione COFOG (Classification of the functions of government), che individua per ciascuna spesa le sue funzioni/finalità ed è parte integrante del sistema classificatorio usato dal SEC 2010, prevede una analoga ripartizione in funzioni della "protezione sociale" (che raggruppa le classi della malattia e invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale non altrove classificata (n.a.c.), ricerca e sviluppo per la protezione sociale, protezione sociale n.a.c.). Ragioneria Generale dello Stato, La spesa pubblica in Europa: anni 2006-2014.*

[50] *Secondo il Regolamento UE n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione Europea (par. 4.88), nella previdenza rientrano tutte le prestazioni, consistenti in trasferimenti in denaro, erogate nell'ambito dei sistemi di sicurezza sociale che presuppongono il versamento di contributi sociali e l'esistenza di una relazione tra datore di lavoro e lavoratore. L'area di intervento previdenziale è legata al "versamento di contributi sociali da parte dei lavoratori dipendenti o di altri soggetti, o dei datori di lavoro per conto dei loro dipendenti, allo scopo di garantire - ai lavoratori o agli altri soggetti contribuenti, alle persone a loro carico o ai loro superstiti - il diritto a beneficiare, immediatamente o in un periodo successivo, delle prestazioni di assicurazione sociale."*

[51] *Secondo il Regolamento UE n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 21 maggio 2013, relativo al Sistema Europeo dei conti nazionali e regionali nell'Unione Europea (par. 17.05), le prestazioni sociali incluse nell'area assistenza si possono ricevere solo se si è "idonei", indipendentemente dal versamento di contributi. Generalmente tutti i membri delle famiglie residenti hanno il diritto di presentare domanda di assistenza sociale, ma le condizioni a cui viene concessa sono spesso restrittive. In molti casi, infatti, l'idoneità è subordinata alla valutazione della situazione di bisogno o c.d. prova dei mezzi.*

[52] *Secondo il Regolamento UE n. 549/2013 del Parlamento europeo e del Consiglio (EC) No 458/2007 del 25 Aprile 2007 sul Sistema europeo delle statistiche integrate della protezione sociale (ESSPROS), nel regolamento ESSPROS (cfr. Manuale ESSPROS, ed. 2019, in: www.eurostat.it), l'Eurostat definisce la protezione sociale come l'insieme di "tutti gli interventi, di organismi pubblici e privati, intesi a sollevare le famiglie e gli individui dall'insorgere di un insieme definito di rischi o bisogni, purché ciò avvenga in assenza sia di una contropartita equivalente e simultanea da parte del beneficiario, sia di accordi stipulati per iniziativa del beneficiario. I rischi o bisogni considerati dell'ambito della protezione sociale sono i seguenti: malattia/sanità, invalidità, vecchiaia, superstiti, famiglia/figli, disoccupazione, alloggio, esclusione sociale non altrove classificata."*

## Il contesto italiano[53]: i conti della protezione sociale dell'ISTAT, l'aggregato "spesa per pensioni" della Ragioneria Generale dello Stato e la GIAS

Il dibattito sulla modalità di rilevazione della spesa pubblica per la protezione sociale impone di analizzare, seppur sinteticamente, le metodologie utilizzate dall'ISTAT e dalla Ragioneria generale dello Stato per rappresentare la spesa per le prestazioni sociali.

Nei Conti della protezione sociale[54], a cura dell'ISTAT, la spesa è classificata coerentemente con quanto stabilito negli appositi regolamenti ESSPROS di Eurostat e SEC. Tuttavia, nei Conti della protezione sociale, l'ISTAT separa anche tra previdenza e assistenza. Nello specifico, esistono diverse tavole che consentono di distinguere le voci della spesa per prestazioni sociali in base a:

- soggetto erogatore (soggetto pubblico o soggetto privato – ad es. prestazioni erogate dai Fondi pensione, dai datori di lavoro privati o dagli enti di beneficienza del terzo settore);
- area di intervento (Sanità, Previdenza[55] e Assistenza[56] );
- tipologia della prestazione, all'interno dell'area (ad es. Area Previdenza: pensioni dirette e indirette);
- modalità in cui si concretizza la prestazione (trasferimento in denaro o in natura);
- rischio protetto o funzione di spesa (malattia, invalidità, famiglia, vecchiaia, superstiti, disoccupazione, abitazione, esclusione sociale non altrove classificata).

L'aggregato a cui si fa riferimento per individuare la spesa pensionistica è in genere rappresentato da "Pensioni e rendite"[57], che sono una voce del più ampio aggregato "Previdenza".

Per quanto riguarda invece la Ragioneria dello Stato, è interessante evidenziare come la stessa, all'interno della cosiddetta spesa sociale, non distingua tra spesa previdenziale e spesa assistenziale, ma tra "spesa per pensioni" (che include le pensioni IVS, al netto delle prestazioni in capitale, erogate da Istituzioni pubbliche, e le pensioni e assegni sociali) e "spesa per altre prestazioni sociali in denaro" (escluse quelle in natura).

[53] *Per approfondimenti e per le definizioni degli aggregati contenuti nel presente paragrafo si veda: "Le tendenze di medio-lungo periodo del sistema pensionistico e socio-sanitario" – Rapporto n. 22, della Ragioneria Generale dello Stato.*

[54] *Per approfondimenti si rinvia a "Nota metodologica e glossario" a cura di ISTAT, sui Conti della protezione sociale, www.istat.it.*

[55] *Prestazioni connesse con l'impiego, per cui è presente il versamento di contributi sociali e l'esistenza di una relazione tra datore di lavoro e lavoratore.*

[56] *Prestazioni fuori dal sistema di assicurazione sociale in quanto indipendenti dal versamento dei contributi.*

[57] *"Pensioni e rendite" include, oltre alle pensioni IVS (al netto delle prestazioni in capitale), anche le rendite infortunistiche. Non sono comprese invece le pensioni di guerra, le pensioni assistenziali (pensioni e assegni sociali e pensioni e assegni a invalidi civili) e quelle di benemerenza.*

Per completezza è opportuno ricordare che la Legge n. 88/1989 ha introdotto nel Bilancio INPS la Gestione degli Interventi Assistenziali e di Sostegno al reddito (GIAS), che riunisce tutti gli interventi finanziati dalla fiscalità generale, ponendo quindi a carico della solidarietà generale prestazioni e agevolazioni contributive (Tabella b 9.1). La denominazione della Gestione non deve però indurre a pensare che tutte le prestazioni incluse siano di tipo assistenziale. Il quadro delle prestazioni GIAS, infatti, è complesso in quanto deriva dalla stratificazione di numerosi interventi legislativi che hanno attribuito alla GIAS gli oneri di varie prestazioni, indipendentemente dalla qualificazione della prestazione come previdenziale o assistenziale.

L'analisi di questa gestione consente di delineare il labile confine tra prestazioni previdenziali e assistenziali e di riflesso fra spesa previdenziale e assistenziale. La componente preponderante della GIAS è costituita da trasferimenti dello Stato a copertura di oneri di natura assistenziale o che trovano il loro finanziamento nella fiscalità generale sulla base della finalità da cui sorge per legge il relativo trasferimento.

Dall'esame delle voci declinate in Tabella b 9.1, è però evidente che la GIAS, ovvero la fiscalità generale, assicura la copertura non solo di istituti di natura prettamente assistenziale, quali l'assegno sociale, la pensione agli invalidi civili e le maggiorazioni sociali, ma anche del sistema degli ammortizzatori sociali, e di quota parte dei ratei di pensioni erogate ai lavoratori dipendenti pubblici e privati e ai lavoratori autonomi di specifici settori.

## Tabella b 9.1 – I trasferimenti GIAS (in milioni di euro)

| FINALITA' DEL TRASFERIMENTO | PREVENTIVO ORIGINARIO 2022 | PREVENTIVO ASSESTATO 2021 |
|---|---|---|
| Pensioni e assegni sociali | 4.467 | 4.277 |
| Pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili | 19.144 | 18.477 |
| Prestazioni di invalidità civile a cittadini stranieri | 567 | 540 |
| Prestazioni di inclusione sociale: reddito e pensione di cittadinanza | 7.720 | 8.280 |
| Maggiorazione al milione – art. 38 Legge n. 448/2001 | 2.019 | 1.993 |
| Pensioni ai cdcm con decorrenza ante 1989 | 696 | 827 |
| Riduzione di imponibili contributivi | 1.838 | 1.843 |
| Sgravi contributivi e agevolazioni per l'occupazione | 21.188 | 24.091 |
| Copertura oneri pensionistici Cassa pensionistica dipendenti Stato (CTPS) | 7.970 | 7.388 |
| Copertura oneri pensionistici personale Poste Italiane (Legge n. 71/1994) | 897 | 888 |
| Copertura disavanzo Fondo speciale Ferrovie dello Stato | 4.531 | 4.473 |
| Copertura disavanzo Fondo porto di Genova e porto di Trieste | 32 | 33 |
| Copertura disavanzo Fondo spedizionieri doganali | 24 | 24 |
| Copertura disavanzo Fondo addetti alle abolite imposte di consumo | 108 | 114 |
| Quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata | 25.277 | 24.785 |
| Quota parte di pensioni di invalidità ante 1984 | 5.700 | 5.588 |
| Oneri per pensionamenti anticipati | 3.414 | 3.545 |
| Maggiori oneri per trattamenti pensionistici "Quota 100" | 6.323 | 6.998 |
| Mensilità aggiuntiva ai pensionati ultra64enni (D.L. n. 81/2007) | 1.353 | 1.417 |
| Oneri per altri trattamenti di natura pensionistica | 3.632 | 3.585 |
| Interventi a sostegno del reddito | 7.969 | 9.345 |
| Prestazioni a sostegno del reddito collegate alla pandemia covid-19 | 0 | 11.421 |
| Interventi a favore della famiglia | 5.812 | 6.256 |
| Prestazioni a favore della famiglia collegate alla pandemia covid-19 | 0 | 283 |
| Prestazioni a fronte di riduzione di oneri previdenziali | 491 | 496 |
| Interventi diversi a carico dello Stato | 156 | 169 |
| **Totale** | **131.328** | **147.136** |

*Fonte: Bilancio preventivo INPS 2022.*

## Ipotesi di stima dell'intervallo di variazione della spesa *puramente* pensionistica

Premesso quanto sinteticamente fin qui illustrato, si è ritenuto di interesse procedere ad una riclassificazione delle voci di spesa sociale con l'obiettivo di quantificare la spesa previdenziale sulla base dei dati del Rendiconto INPS. Allo scopo, si sono adottati vari criteri per cui dalla spesa per rate di pensione[58] si sono sottratte prima tutte le prestazioni strettamente assistenziali a carico della GIAS, poi solo le prestazioni means-tested, e infine le ritenute fiscali a carico delle pensioni. A seconda del criterio adottato, la spesa pensionistica per il 2020 oscilla tra 279 e 222 miliardi di euro (Tabella b 9.2). In rapporto al PIL, lo scorporo della componente assistenziale determina una variazione della spesa pensionistica di 1 punto percentuale (dal 15% al 14% nel 2019, anno pre-recessione, dal 17% al 16% nel 2020, a causa della caduta del PIL), sia che si escludano le prestazioni strettamente assistenziali finanziate dallo Stato (e quindi della fiscalità generale) sia quelle per cui è prevista la prova dei mezzi. Il rapporto scende invece al 13% nell'ipotesi di scorporo delle trattenute fiscali a carico delle pensioni (Tabella b 9.2).

Tabella b 9.2 – La spesa pensionistica secondo vari criteri di classificazione delle voci

**La spesa pensionistica secondo vari criteri di classificazione delle voci**

| | 2020 | Spesa /PIL | 2019 | Spesa /PIL |
|---|---|---|---|---|
| 1. Spesa pensionistica [1] | 279 | 16.9% | 272 | 15.1% |
| 2. Spesa pensionistica al netto delle prestazioni strettamente assistenziali incluse nei Trattamenti pensionistici a carico dello Stato [2] | 261 | 15.8% | 254 | 14.2% |
| 3. Spesa pensionistica al netto delle prestazioni means-tested [3] | 265 | 16.0% | 259 | 14.4% |
| 4. Spesa pensionistica al netto delle ritenute fiscali | 222 | 13.4% | 217 | 12.1% |

*Fonte: Rendiconto INPS 2020, Tomo I.*
*Nota. Miliardi di euro; PIL (mld): 1.795 nel 2019, 1.654 nel 2020.*
*(1) Nel 2020 sia la spesa pensionistica che quella assistenziale rispetto al PIL sono in crescita rispetto al 2019. Ciò èdovuto alla pandemia COVID-19 che ha indotto sia un aumento delle uscite che una di minuzione del PIL.*
*(2) Dalla spesa pensionistica totale si sottraggono le seguenti prestazioni finanziate dalla fiscalità gener ale: assegni sociali e vitalizi, pensioni di invalidità a invalidi civili, integrazioni al minimo delle pensioni e altri interventi assistenziali GIAS.*
*(3) Dalla spesa pensionistica totale togliamo le erogazioni economiche legate alla prova dei mezzi e le integrazioni al minimo.*

[58] *Rendiconto INPS 2020, Tabelle 40 e 41.*

# 3. DINAMICHE DI IMPRESA, INCENTIVI ED ENTRATE CONTRIBUTIVE

## INTRODUZIONE

Le imprese rappresentano un agente economico di importanza cruciale nel determinare la crescita economica, il paradigma tecnologico, i livelli e la composizione della dinamica occupazionale. Inoltre, costituiscono un interlocutore di primario interesse per l'INPS: interagiscono con l'Istituto per la predisposizione dei flussi informativi inerenti alle contribuzioni socio-assistenziali, attraverso l'archivio UniEmens, e i flussi inerenti alle attivazioni e alle separazioni delle posizioni lavorative individuali, analizzate attraverso le comunicazioni obbligatorie che permettono all'Istituto di gestire, ad esempio, i sussidi di disoccupazione. È anche attraverso l'interlocuzione con le imprese che viene gestita la totalità degli incentivi all'occupazione (incentivi all'occupazione femminile e giovanile, al mezzogiorno e così via). Oltre a rappresentare la controparte diretta di riferimento per tutti gli ambiti appena menzionati, la dinamica di produttività delle imprese è indirettamente, ma strettamente, legata agli interessi dell'Istituto. È infatti evidente la connessione che intercorre tra una più elevata produttività delle imprese e maggiori salari, e maggiori salari corrispondono a una più alta massa contributiva. Sempre per quanto riguarda l'aspetto contributivo, è cruciale la questione dell'avere imprese legalmente costituite, con lavoratori regolarmente dichiarati o, al contrario, imprenditori che decidono di perseguire scelte nella direzione dell'economia sommersa. L'economia sommersa si caratterizza per una molteplicità di situazioni diverse e non si traduce soltanto nell'avere una impresa completamente "in nero", cioè non legalmente costituita e con lavoratori non dichiarati, ma si estende al mondo del lavoro cosiddetto "grigio", dove l'impresa può essere legalmente costituita ma parte della forza lavoro può risultare sommersa, sia nel senso che alcuni lavoratori non sono assunti regolarmente, sia nella scelta di dichiarare solo parzialmente le prestazioni lavorative effettuate, adottando strategie come part-time fittizi o attraverso il pagamento di salari inferiori a quelli dovuti per la mansione lavorativa svolta.

Il capitolo si occuperà pertanto di approfondire tematiche legate alle dinamiche di impresa. In primo luogo, saranno descritte le dinamiche delle cosiddette "demografiche di impresa" negli ultimi 15 anni, dal 2007 al 2021, con un focus su numero di imprese e matricole contributive, posizioni lavorative e massa

*Hanno collaborato al capitolo: Leda Accosta, Saverio Bombelli, Vadim Bottoni, Pasquale Caccavale, Beini Cai, Barbara Ceremigna, Carla Di Giacomo, Gabriella Di Michele, Massimiliano Dini, Edoardo Di Porto, Marco Giovannini, Lorenzo Incoronato, Enrico Mazzacurati, Paolo Naticchioni, Francesca Proietti, Enrico Rubolino, Vincenzo Scrutinio, Loretta Trapuzzano, Donatella Traversa.*

contributiva, con attenzione alla eterogeneità territoriale, settoriale, dimensionale e dei flussi di entrata e uscita. In secondo luogo, si porrà attenzione al contributo occupazionale legato alla dinamica di impresa, coerentemente con la consolidata letteratura di creazione e distruzione del lavoro (*Job Creation e Job Destruction*), con una attenzione particolare al cambiamento strutturale associato alla crisi pandemica e alle crisi precedenti. La terza parte del capitolo si concentrerà sulle politiche di incentivi alle imprese, articolate in due categorie: da una parte gli incentivi occupazionali, gestiti principalmente dall'Istituto, che nell'ultimo decennio sono decisamente aumentati nelle tipologie e soprattutto negli importi di risorse pubbliche ad essi destinate; dall'altra, incentivi al cambiamento tecnologico e organizzativo che, anche se non gestiti direttamente dall'Istituto, possono determinare effetti occupazionali e contributivi. Nell'ultimo paragrafo ci si soffermerà sulle politiche di contrasto al sommerso, un tema di grande interesse per il paese e per l'Istituto, in quanto influenza direttamente l'ammontare della massa contributiva dovuta dalle imprese e, attraverso questo canale, rappresenta una delle minacce alla sostenibilità del sistema pensionistico.

## 3.1 Imprese contribuenti, posizioni lavorative, contributi: dinamica degli ultimi 15 anni

Si analizza la dinamica per l'insieme delle imprese che, per ciascuno degli anni in questione, hanno avuto almeno un rapporto di lavoro subordinato, con dipendenti assicurati presso l'INPS ed operanti in tutti i settori economici, ad esclusione dell'Agricoltura e della Pubblica Amministrazione (imprese del settore privato non agricolo).

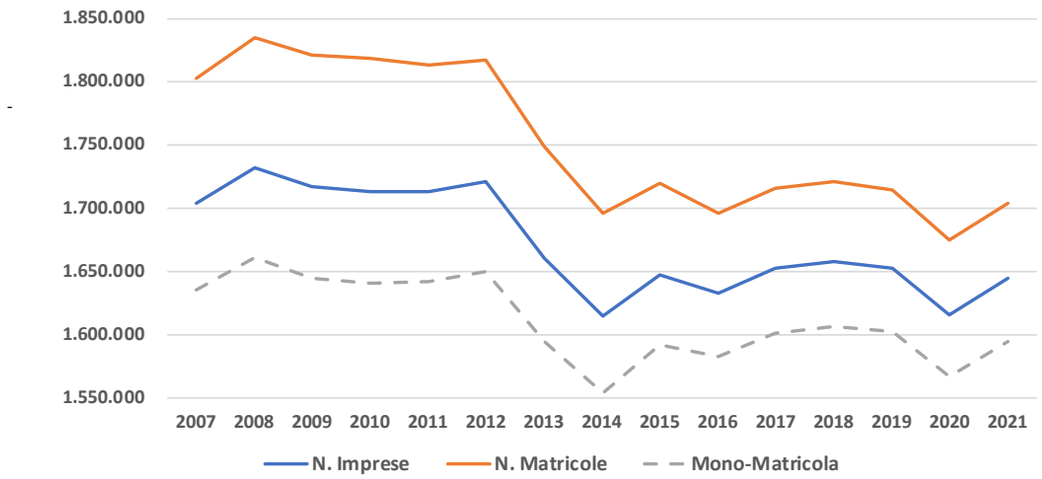
L'INPS, all'atto dell'iscrizione di un'impresa, accende una o più "posizioni aziendali" attribuendo la relativa "matricola contributiva". Per la grande maggioranza dei casi, ad ogni codice fiscale (o partita Iva) di impresa corrisponde una matricola contributiva. In alcuni casi, vi sono più matricole 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 Grafico 3.1 riporta tre serie relative a tre diversi aggregati: il numero di imprese attive in un dato anno, cioè tutte le imprese caratterizzate da diversi codici fiscali; il numero di matricole contributive che, come anticipato, è sempre superiore al numero di imprese per la presenza di imprese che operano in settori e/o territori diversi; il numero di imprese "mono-matricola", che si riferisce soltanto a quelle imprese che hanno un'unica posizione contributiva e rappresentano, quindi, un sottogruppo rispetto alla totalità delle imprese. È doveroso sottolineare che in questa analisi ci si concentra solo su imprese o matricole contributive con

dipendenti nel corso dell'anno. Nel periodo considerato emerge come il numero totale di imprese subisca una brusca riduzione dovuta alla crisi del debito sovrano (2012-2013): in particolare si passa da circa 1.720.000 imprese nel 2012 a 1.660.000 nel 2013, per scendere a 1.615.000 nel 2014 (-6,2%). Negli anni successivi al 2014 il numero di imprese si stabilizza intorno a 1.650.000, con una leggera flessione nel pieno della crisi pandemica (tutto il 2020) che viene tuttavia riassorbita nel 2021. Una dinamica analoga si registra per le matricole contributive, dove tuttavia la riduzione fra il 2012 e il 2021 è più marcata (-6,5%) di quella del numero di imprese (-4,5%), e per le imprese mono-matricola, con una riduzione meno pronunciata dal 2012 al 2021 rispetto agli altri due aggregati (-3,4%).

Pertanto, a parte la leggera riduzione -in termini relativi- del numero di matricole contributive, l'elemento di interesse, nel periodo 2007-2021, è la forte riduzione del numero di imprese a seguito della crisi del debito sovrano, riduzione che non viene successivamente recuperata.

Grafico 3.1 - Numero di Imprese, di Matricole Contributive e di Imprese Mono-Matricola



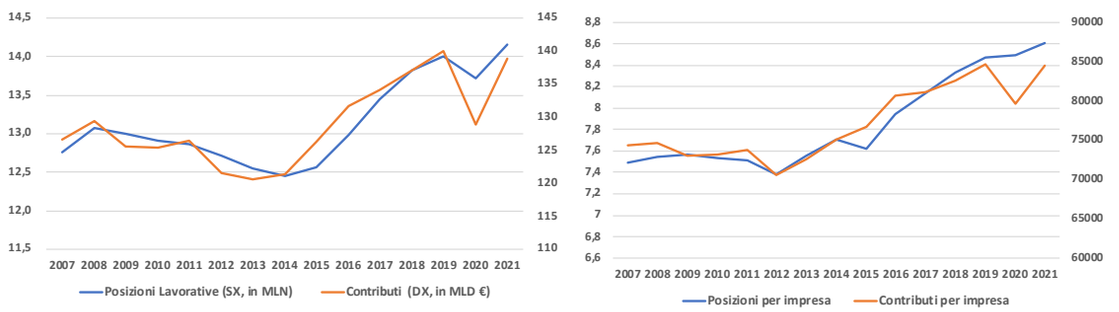

*Fonte: INPS DM Virtuale; Osservatorio sulle Imprese.*

Il Grafico 3.2 riporta, nel pannello di sinistra, la dinamica delle posizioni lavorative definite come la somma delle posizioni nei mesi dell'anno diviso 12 (asse di sinistra espresso in milioni) e la massa contributiva incassata dalle imprese (asse di destra in miliardi di euro). Per quanto riguarda le posizioni lavorative si rileva, in modo analogo a quanto osservato per il numero di imprese, una riduzione associata alla crisi dei debiti sovrani, riduzione che viene più che compensata negli anni seguenti, passando da 12.450.000 nel 2014 a 14.156.000 nel 2021, con una caduta legata alla crisi pandemica nel 2020. La massa contributiva definita dalla totalità dei contributi dovuti a vario titolo dall'azienda per i propri dipendenti, espressa in termini reali utilizzando l'indice dei prezzi al consumo per operai e impiegati (FOI, ISTAT, anno base: 2021), segue un andamento analogo, con una riduzione

marcata fino al 2014 e un aumento negli anni successivi. Per la massa contributiva è evidente una forte riduzione nel 2020 a causa della crisi pandemica e del notevole finanziamento della Cassa Integrazione Guadagni, mentre nel 2021 si assiste a un sostanziale recupero, dovuto anche a una riduzione delle misure di sostegno.

Il pannello di destra del Grafico 3.2 riporta la dinamica delle posizioni lavorative medie per impresa (asse di sinistra) e dei contributi medi per impresa (asse di destra). Si può notare come le posizioni lavorative medie aumentino in modo sostanziale, da 7,5 a 8,6 (+15%), per ragioni dovute sia all'aumento del numeratore (posizioni) che alla riduzione del denominatore (numero di imprese), il che suggerisce un aumento relativo di imprese di dimensione grande (come vedremo più avanti). Dinamica analoga si osserva per i contributi per impresa, con un calo più marcato nel 2020, solo in parte recuperato nel 2021.

Grafico 3.2 - Dinamiche delle posizioni lavorative e dei contributi




*Fonte: INPS DM Virtuale; Osservatorio sulle Imprese.*

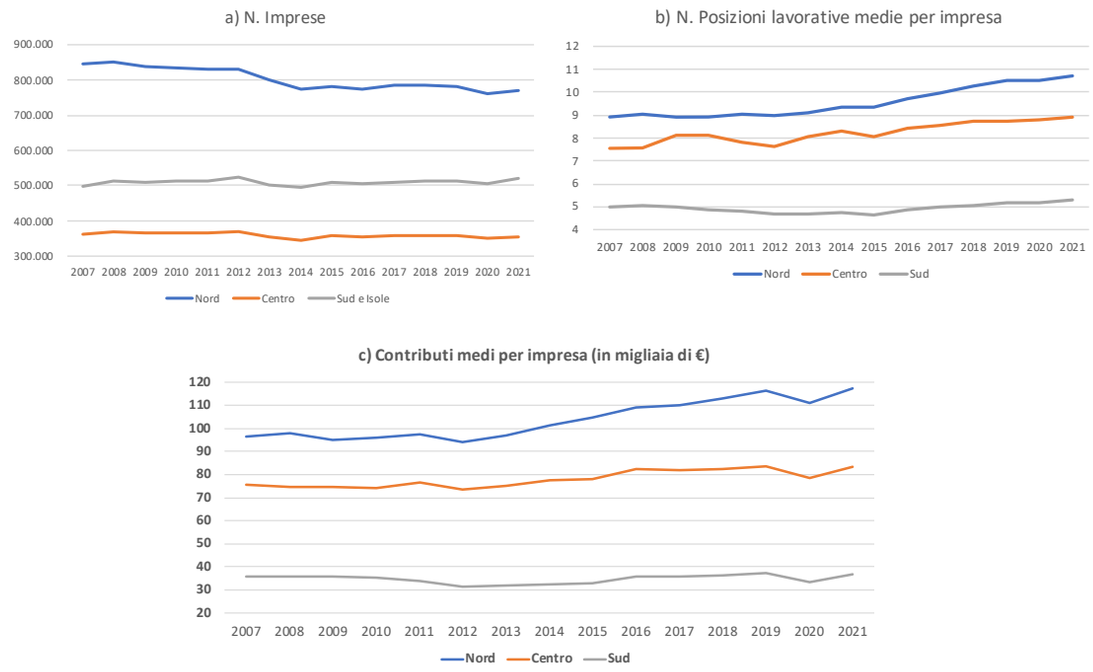
Oltre alla dinamica aggregata, di seguito si presenta una analisi di eterogeneità a livello territoriale, settoriale e di dimensione di impresa. Per quanto riguarda la dimensione territoriale si considera la suddivisione in tre macroaree (Nord, Centro, Sud), e si prendono in esame le seguenti variabili in tre diversi pannelli: a) numero di imprese; b) numero di posizioni lavorative medie per impresa; c) ammontare contributivo medio per impresa. Per quanto riguarda il numero di imprese, si assiste ad un leggero aumento della numerosità al Sud (il 4,8% nel periodo), una lieve riduzione per il Centro (-1,9%) e una sostanziale riduzione al Nord (-9%).

Per il numero di posizioni lavorative medie nell'anno per impresa, emerge un aumento in tutte le macroregioni, nel Sud decisamente più contenuto (6%) rispetto al Centro (18%) e soprattutto al Nord (20%). Emerge pertanto che le imprese al Nord, pur diminuendo di numero, diventano decisamente più grandi. Il tanto auspicato aumento di dimensione delle imprese italiane sembra pertanto

aver luogo al Centro e soprattutto al Nord, e in modo più contenuto al Sud.

Passando all'ammontare della massa contributiva media per impresa, il Sud aumenta soltanto del 3%, il Centro del 10%, e il Nord quasi del 22%, valori in generale coerenti con l'andamento delle posizioni lavorative per impresa.

Grafico 3.3 - La dimensione territoriale: andamento del numero di imprese, numero di posizioni lavorative medie per impresa, ammontare di contributi medi per impresa, per macroarea

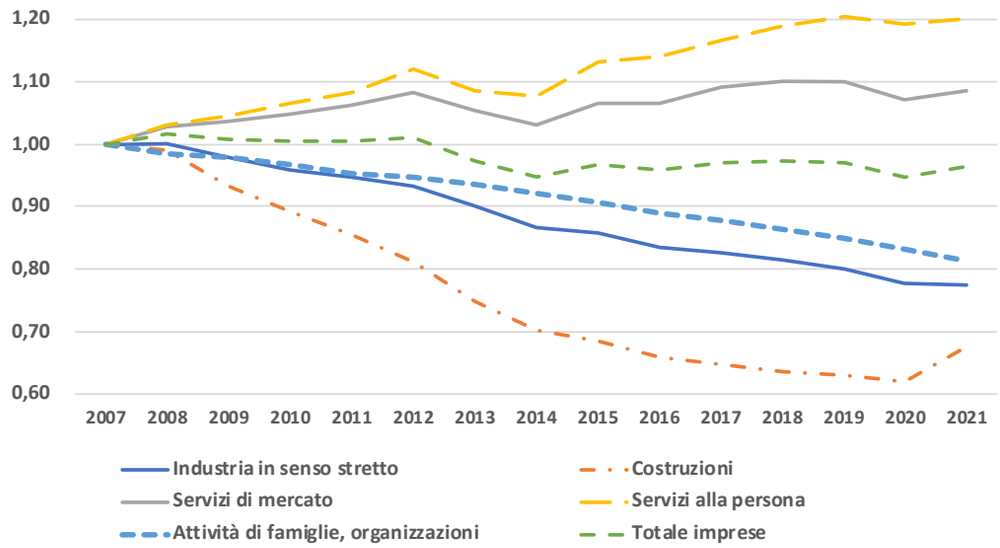



*Fonte: INPS DM Virtuale; Osservatorio sulle Imprese.*

Per quanto concerne l'eterogeneità settoriale, si prende in esame il numero di imprese attive nei vari settori, che fornisce una rappresentazione del cambiamento strutturale che ha avuto luogo dal 2007, coerentemente alle tendenze internazionali. Per semplicità espositiva, poiché le quote per i diversi settori sono molto diverse e renderebbero poco fruibile una rappresentazione grafica, si preferisce porre le quote settoriali uguali a 1 nel periodo iniziale, per poi seguire la dinamica nel tempo (nella nota del grafico si riportano i valori assoluti del numero di imprese per i vari settori nel 2007). Emerge come la quota dell'industria in senso stretto sia in netta diminuzione (circa il 23% nel periodo) e, in modo analogo, anche il settore "attività di famiglie e organizzazioni" (-19%, con un valore assoluto sul totale comunque contenuto). Solo il settore delle "costruzioni" registra una caduta decisamente superiore, di circa il 38% negli anni 2019 e 2020 rispetto al 2007, con una ripresa nel 2021 a causa probabilmente degli incentivi al settore a seguito della crisi pandemica. In netto aumento il

settore dei "servizi alla persona" (+20%) e dei "servizi di mercato", cioè rivolti alle imprese e al mondo produttivo (quasi il 10%). Si può notare come negli anni 2020 e 2021 la maggior parte delle quote settoriali tendano a rimanere costanti, a causa del '*freezing*' determinato dalle misure di contrasto alla crisi pandemica (a parte appunto le costruzioni, che nel 2021 beneficiano di vari incentivi e bonus).

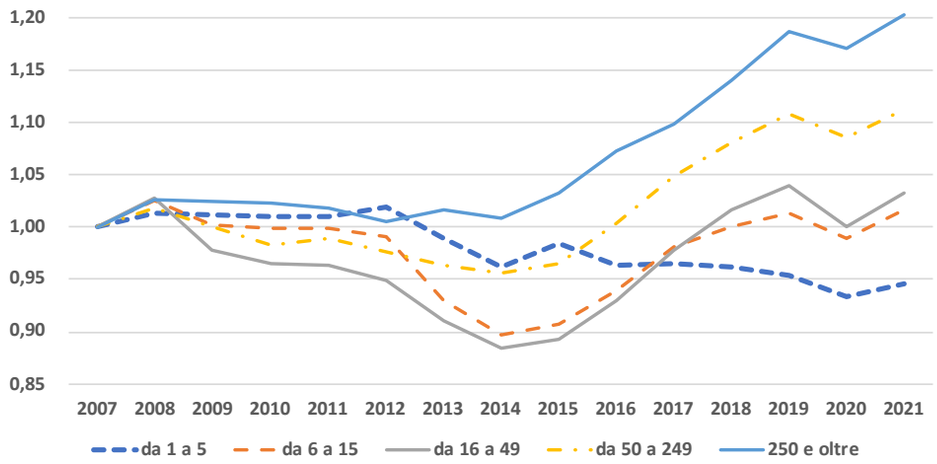
Grafico 3.4 - Dinamica settoriale di crescita del numero di imprese




*Fonte: Fonte: INPS DM Virtuale; Osservatorio sulle Imprese.*
*Nota: Valori inziali al 2007 (in valore assoluto): "Industria in senso stretto" = 330.050; "Costruzioni" = 284.800; "Servizi di mercato" = 852.656; "Servizi alla persona" = 199.824; "Attività di famiglie, organizzazioni" = 36.351; "Totale imprese" = 1.703.681*

Per quanto riguarda l'analisi dell'eterogeneità per dimensione di impresa, si riportano le dinamiche di crescita imponendo uguale a uno le quote iniziali (la legenda presenta i valori assoluti al 2007). Emerge che solo la quota della classe di dimensione di impresa "1-5", relativa alle imprese più piccole, decresce dal 2007 al 2021, mentre per tutte le classi intermedie ("6-15", "16-49", "50-249") si assiste a un trend decrescente nei primi anni, fino al 2014 (perdendo anche più del 10% in questo periodo), per poi più che compensare il gap dei primi anni e raggiungere una crescita, dal 2-4% al 12% su tutto il periodo. La classe "250 e oltre" cresce su tutto il periodo di quasi il 20%, un valore decisamente rilevante.

Grafico 3.5 - Dinamiche temporali della dimensione media di impresa

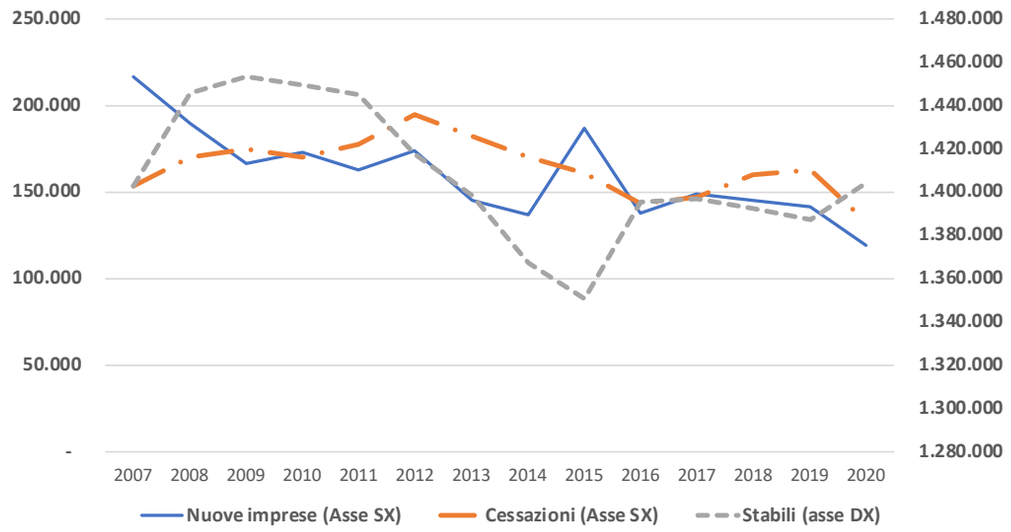



*Fonte: INPS DM Virtuale; Osservatorio sulle Imprese.*
*Nota: Valori iniziali al 2007 (in valore assoluto): "da 1 a 5" = 1.313.633; "da 6 a 15" = 276.640; "da 16 a 49" = 85.733; "da 50 a 249" = 23.824; "250 e oltre" = 3.851; Totale = 1.703.681*

Chiudiamo questa parte introduttiva con un riferimento alla dinamica dei flussi delle imprese, concentrandoci sugli ingressi, cioè sulle nuove imprese osservate in un dato anno nell'archivio INPS rispetto all'anno precedente; sulle uscite, relative alle imprese presenti nell'anno in corso e che scompaiono nell'anno successivo, e infine sulle imprese stabili, che sono così definite: nell'anno di osservazione sono attive per tutti i mesi, inoltre risultano presenti sia nell'anno precedente che nell'anno successivo. Occorre sottolineare come le attivazioni e le cessazioni non siano qui definite rispetto alla data di costituzione e di cessazione, che talvolta possono presentare criticità (ad esempio riguardo alle imprese che vengono temporaneamente cessate e poi riattivate), bensì rispetto alla presenza delle denunce mensili di posizioni lavorative di dipendenti. Pertanto, la definizione si basa sull'entrare o uscire dalla banca dati di imprese con dipendenti. Il Grafico 3.6 mostra sull'asse sinistro le nuove imprese e le cessazioni, mentre le imprese stabili sono riportate nell'asse di destra[1]. Il numero di cessazioni aumenta fino al 2012, anno della crisi dei debiti sovrani, per oscillare fino al 2020, anno della crisi pandemica, dove vi è una diminuzione dovuta anche al blocco dei licenziamenti. Il numero di nuove imprese decresce nel periodo 2008-2020 se si esclude un picco positivo nel 2015, che potrebbe essere legato al *Jobs act* che ha incentivato l'assunzione di nuovi lavoratori favorendo indirettamente, in tal modo, l'ingresso di nuove imprese (per le nostre definizioni vengono considerate come nuove imprese anche quelle con zero dipendenti che decidono di assumere grazie allo sgravio triennale). Il numero di imprese stabili ha un andamento decrescente fino al 2015, per poi risalire negli anni successivi, fino al 2020.

[1] *Non si inserisce l'anno 2021 in quanto non è possibile calcolare le cessazioni nell'anno seguente (i dati per il 2022 non sono ancora disponibili). Pertanto, anche le imprese stabili e le cessazioni non possono essere identificate.*

Grafico 3.6 - Flussi di imprese: ingressi, uscite, stabili




*Fonte: INPS DM Virtuale.*

## 3.2 Creazione, distruzione e riallocazione del lavoro nelle imprese italiane

Nella lettura degli andamenti del mercato del lavoro ci si concentra tipicamente sull'analisi delle variazioni nette di occupazione; tuttavia "sapere che sono stati creati 10.000 posti di lavoro e distrutti 12.000 è sicuramente istruttivo, assai più che non osservare che l'occupazione si è ridotta di 2.000 unità" (Contini e Pacelli, 2005)[2]. In questo paragrafo, ci occupiamo prevalentemente dei flussi di posizioni lavorative nelle imprese private del settore extra agricolo[3].

L'entrata di nuove imprese, l'espansione, la contrazione e l'uscita di quelle esistenti determinano un flusso continuo degli input di produzione, lavoro e capitale; se queste risorse si spostano verso imprese più efficienti, si accresce la produttività aggregata, anche a parità di occupazione. Questo processo può tuttavia essere frenato da distorsioni nei mercati del lavoro, dei capitali e dei prodotti o da fattori di contesto poco favorevoli all'attività imprenditoriale.

[2] *Contini Bruno e Pacelli Lia (2005), Mobilità del lavoro e dei posti di lavoro; problemi di misura e questioni aperte. In Contini Bruno e Trivellato Ugo (2005), Eppur si muove; dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano. Il Mulino, pp. 115-142.*

[3] *Questo paragrafo riprende ed estende alcuni concetti già redatti nella nota 5/2022 di "Studi e Analisi" INPS, in cui sono riportate anche le appendici tecniche e metodologiche sugli indicatori calcolati, reperibile al seguente link:https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Attivita_ricerca/Studi_e_analisi/2022/nota_BdI_Inps_05_2022.pdf.*

La capacità del mercato di indirizzare le risorse verso gli utilizzi più efficienti determina anche dei costi, ad esempio, può comportare periodi di disoccupazione o un aumento delle disuguaglianze salariali (Davis e Haltiwanger, 1999)[4].

Inoltre, i posti di lavoro creati potrebbero risultare qualitativamente diversi da quelli distrutti. Studiare l'eterogeneità dei flussi nel mercato, ovvero comprendere se i posti di lavoro si concentrano nelle imprese piccole, in quelle giovani, in un determinato settore o riguardano lavoratori con certe caratteristiche (più o meno qualificati, giovani, etc.), risulta dunque essenziale per valutare se a determinati flussi corrisponde un'allocazione ottimale delle risorse. Infine, questi movimenti possono avere effetti sul gettito contributivo complessivo e sulla sua ripartizione tra imprese, poiché i lavoratori, muovendosi tra settori, cambiano i loro contratti, potenzialmente soggetti ad aliquote contributive differenti.

Questo paragrafo studia l'evoluzione delle dinamiche dell'input di lavoro delle imprese per valutare la capacità dell'economia italiana di allocare in modo efficiente i posti di lavoro tra imprese e settori lungo un orizzonte temporale di quasi quarant'anni, avvalendosi di misure sviluppate da una letteratura consolidata[5] (Dunne et al., 1989; Davis e Haltiwanger, 1992; Davis e Haltiwanger, 1999, Blanchard e Portugal 2001)[6]. Tali indicazioni ci consentono inoltre di verificare l'evoluzione di tali dinamiche durante e dopo il periodo pandemico, e di descrivere come la pandemia sia stata un evento molto specifico e con caratteristiche non sempre sovrapponibili alle recessioni del passato.

La profondità temporale dei dati è particolarmente rilevante per osservare l'eventuale presenza di una trasformazione strutturale del sistema produttivo e del mercato del lavoro; inoltre, l'allocazione dei fattori produttivi risente delle condizioni economiche e delle distorsioni che, a loro volta, possono amplificare l'impatto delle fluttuazioni cicliche. Da ultimo, alcune dinamiche macroeconomiche possono essere rilevate solo nel medio-lungo periodo. L'allocazione dell'input di lavoro è a sua volta influenzata dalle politiche di welfare, come gli ammortizzatori sociali, che incidono sulla mobilità del lavoro, in particolare nei periodi di crisi. Questa analisi consente inoltre di estendere le evidenze esistenti per l'Italia a

[4] *Davis Steven J. e Haltiwanger John (1999), Gross job flows. Handbook of labor economics, 3, 2711-2805.*

[5] *In questo lavoro si tralascia invece lo studio di quei flussi di lavoratori che non portano a cambiamenti nella quantità totale dell'input di lavoro a livello di impresa. Lo studio di tali flussi è affrontato nel dettaglio nella serie di note redatte congiuntamente da Banca d'Italia, Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali e ANPAL, basata sui dati delle Comunicazioni Obbligatorie. Cfr. Il mercato del lavoro: dati e analisi https://www.bancaditalia.it/pubblicazioni/comunicazioni-obbligatorie/. Si veda anche il recente lavoro di Gaetano Basso, Domenico Depalo e Salvatore Lattanzio (2022), di prossima pubblicazione. Per la natura dei dati utilizzati, questi lavori non colgono le informazioni sulle imprese che generano i flussi di lavoratori.*

[6] *Dunne Timothy, Roberts Mark J. e Samuelson Larry (1989), Plant turnover and gross employment flows in the US manufacturing sector. Journal of Labor Economics, 7(1), 48-71; Davis Steven J. e Haltiwanger John (1992), Gross job creation, gross job destruction, and employment reallocation. The Quarterly Journal of Economics, 107(3), 819-863; Davis Steven J. e Haltiwanger John (2014), Labor market fluidity and economic performance (N. w20479), National Bureau of Economic Research; Blanchard Olivier e Portugal Pedro (2001), What hides behind an unemployment rate: Comparing Portuguese and US labor markets, American Economic Review, 91(1), 187-207.*

riguardo di questi fenomeni, ferme ai primi anni duemila[7].

Gli shock che colpiscono l'economia hanno spesso effetti diversi fra settori o tipologie di imprese: anche durante una crisi pervasiva come quella pandemica, molte imprese hanno ridotto i livelli di attività, mentre altre hanno registrato una crescita nel numero di posti di lavoro.

Il risultato principale della nostra analisi è che il mercato del lavoro italiano si caratterizza per un grado di mobilità e dinamismo, misurato dagli indicatori di riallocazione, in linea con le altre economie avanzate (inclusi gli Stati Uniti), anche se in leggera decrescita a partire dalla crisi finanziaria globale (2008). Come evidenziato nei contributi di Contini e Trivellato (2005)[8], contrariamente al pensare comune, il mercato del lavoro italiano "Eppur si muove", e si muove ancora.

Il confronto tra gli andamenti dei flussi di posti di lavoro durante la pandemia con precedenti fasi di recessione indica che:

- durante la pandemia è fortemente cresciuta la distruzione di posti di lavoro. L'uscita delle imprese dal mercato ha contribuito in misura largamente inferiore rispetto ai precedenti episodi recessivi, per il forte rallentamento della mortalità di impresa (in connessione con il blocco delle procedure concorsuali[9] in vigore nei primi mesi della pandemia e con le misure di sostegno alle imprese introdotte in risposta alla crisi sanitaria);
- tuttavia, se si tiene conto degli effetti della cassa integrazione a zero ore, includendo tra le posizioni lavorative anche quelle che non generano effettivamente un input positivo di lavoro, la distruzione di posizioni lavorative durante la crisi pandemica si riduce drasticamente;
- la riallocazione dei posti di lavoro, indicatore del dinamismo di un sistema economico, è diminuita molto più rapidamente di quanto si osservi nelle recessioni precedenti, principalmente a causa della sospensione di alcune attività produttive e dell'attivazione delle suddette misure di sostegno alle imprese;
- la crisi pandemica ha determinato uno spostamento dei flussi dei posti di lavoro verso i servizi di informazione e comunicazione e verso le costruzioni. Mentre nel primo caso i flussi hanno risposto ai cambiamenti strutturali indotti dalla transizione digitale, nel secondo sono stati influenzati soprattutto dagli incentivi fiscali;

[7] *Gli ultimi contributi sull'Italia sono di: Contini Bruno e Trivellato Ugo (2005), Eppur si muove; dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano. Il Mulino; Naticchioni Paolo, Rustichelli Emiliano e Scialà Antonio (2006), Employment protection and regional worker flows in Italy, Economia Politica, 23(3), 453-474; Tattara Giuseppe e Valentini Marco (2010), Turnover and excess worker reallocation. The Veneto labour market between 1982 and 1996, Labour, 24(4), 474-500.*

[8] *Contini Bruno e Trivellato Ugo (2005), Eppur si muove; dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano. Il Mulino.*

[9] *In particolare, si fa riferimento alla sospensione dei fallimenti e deroghe ai termini di adempimento delle procedure di ristrutturazione.*

- il calo delle posizioni lavorative durante la pandemia è stato diffuso e ha coinvolto anche le imprese più produttive, seppur in misura più contenuta. Questi andamenti sono in linea con quanto osservato in alcune economie avanzate, dove la dinamica occupazionale è stata, in termini relativi, più favorevole per le imprese maggiormente produttive. I settori ad alto contenuto digitale e con alta propensione alla tele lavorabilità hanno avuto un calo meno evidente delle posizioni lavorative.

### 3.2.1 Metodologia

In questa sede utilizziamo misure di flussi di lavoratori basate sulla nozione di posti di lavoro (o posizioni lavorative), ovvero di quanti lavoratori ha bisogno un'impresa per produrre la quantità di beni o servizi desiderata. Pertanto, i nostri indicatori colgono quelle posizioni che forniscono un input di lavoro positivo[10]. Si definisce creazione di lavoro (JC, dall'inglese *job creation*) la quantità di posti di lavoro che vengono creati dalle nuove imprese e da quelle che si espandono. Specularmente, la distruzione di lavoro (JD, *job destruction*) misura quanti posti di lavoro si perdono a seguito dell'uscita dal mercato delle imprese o del ridimensionamento di quelle esistenti. La differenza nel livello di occupazione tra due periodi (che indichiamo genericamente con *t* e *t-1*) soddisfa quindi la seguente identità:

*Variazione netta delle posizioni lavorative = Creazione di posti di lavoro – Distruzione di posti di lavoro*

A livello aggregato, la creazione (distruzione) di posti di lavoro è pari all'insieme dei flussi di creazione (distruzione) di lavoro delle singole imprese[11].

La somma degli aggregati di creazione e distruzione fornisce una misura della riallocazione lorda; se a questa si sottrae la differenza netta nelle posizioni lavorative (in valore assoluto), si ottiene una misura di "riallocazione eccedente" *(excess reallocation* in inglese, Davis e Haltiwanger, 1992)[12]. Questo indicatore misura quante posizioni lavorative sono create o distrutte in eccesso rispetto a quelle che sarebbero sufficienti per soddisfare la differenza netta nell'occupazione[13]. La riallocazione eccedente è considerata un indicatore del dinamismo di un sistema economico. Un suo aumento, specie dopo periodi di crisi, segnala la capacità

[10] *Le posizioni di lavoratori in cassa integrazione a zero ore sono pertanto considerate un input di lavoro nullo e le posizioni che transitano in questa fattispecie vengono trattate come distrutte, mentre quelle che transitano dalla cassa a zero ore al lavoro vengono considerate create. Un'analisi specifica che mette in relazione indicatori creati tenendo in considerazione anche le posizioni di cassa a zero ore viene comunque discussa nel seguito.*

[11] *Mentre una singola impresa può o creare o distruggere posizioni lavorative, essa può allo stesso tempo sia assumere che licenziare lavoratori. Per questo motivo le attivazioni sono sempre maggiori (o uguali) alla creazione di posizioni, e le separazioni sono sempre maggiori (o uguali) alla distruzione. In questo lavoro ci focalizziamo sulla creazione e distruzione di posizioni.*

[12] *Davis Steven J. e Haltiwanger John (1992), Gross job creation, gross job destruction, and employment reallocation. The Quarterly Journal of Economics, 107(3), 819-863.*

[13] *Questi indicatori escludono i flussi di lavoratori che non portano a cambiamenti nel livello di occupazione di un'impresa (ad esempio un'uscita compensata da una nuova assunzione), ma includono gli spostamenti da un'impresa a un'altra che comportano una creazione o una distruzione di posti di lavoro.*

dell'economia di riorganizzarsi e di indirizzare verso altri impieghi i lavoratori non più occupati dalle imprese che si trovano in difficoltà o che sono già uscite dal mercato[14].

Tutti gli indicatori appena descritti sono espressi in rapporto al numero di posizioni lavorative medie tra *t* e *t-1* e pertanto possono essere interpretati come valori percentuali. Nelle nostre analisi *t* indica un trimestre e *t-1* lo stesso trimestre dell'anno precedente: le variazioni così calcolate permettono di depurare le serie da andamenti stagionali, misurando con frequenza trimestrale i flussi osservati nei 12 mesi precedenti.

### 3.2.2 I dati amministrativi INPS utilizzati nell'analisi

Abbiamo utilizzato due fonti di dati: quelli relativi alle aziende e quelli relativi ai rapporti di lavoro.

Per la costruzione degli indicatori di creazione, distruzione, riallocazione lorda ed eccedente sono stati utilizzati dati di fonte amministrativa interna. In particolare, sono stati analizzati gli anni dal 1984 al 2021, i cui dati elementari sono stati poi aggregati a livello di impresa. Nella base dati finale utilizzata vi sono circa 1,5 milioni imprese all'anno[15].
Il campione[16] utilizzato nell'analisi include le imprese operanti nel settore privato extra agricolo, corrispondente al codice Ateco a 2 cifre da 10 a 84 escludendo, pertanto, l'agricoltura, silvicoltura e pesca, le attività estrattive e, in particolare, i servizi alla persona e lo sport e spettacolo. Negli anni precedenti al 1997, in molti casi, negli archivi INPS, la variabile Ateco non è valorizzata. Per sopperire a tale mancanza di informazione, le imprese con Ateco mancante sono state comunque mantenute nel campione se il settore desumibile dal codice statistico contributivo era diverso da 2 ("Enti pubblici"), 3 ("Amministrazioni statali") e 5 ("Agricoltura"), oppure se la classe era diversa da 2 ("Estrazione di minerali

[14] *A titolo di esempio, si immagini un'economia costituita da quattro imprese: dopo un periodo, la prima entra nel mercato con un posto di lavoro, la seconda mantiene la propria dimensione (4 addetti), la terza che aveva 3 addetti esce dal mercato, mentre la quarta passa da 10 a 15 posti di lavoro. In questo caso, la creazione di posti di lavoro è pari a 6, mentre la distruzione vale 3. La riallocazione, data dalla somma della creazione e della distruzione (JC+JD), è dunque pari a 9. Se da questo numero si sottrae il valore assoluto della variazione netta tra creazione e distruzione di posti di lavoro (6-3), si ottiene la riallocazione eccedente (JC+JD-|JC-JD|), che in questo caso è pari a 6 (9-3). L'indice di creazione di lavoro tra t e t-1 sarebbe pari a (6/13,5)*100=44,4, dove 13,5 è l'occupazione media tra t-1 e t.*

[15] *Per la consistenza del numero delle imprese annue si veda il precedente paragrafo "Imprese contribuenti, posizioni lavorative, contributi: dinamica degli ultimi 15 anni".*

[16] *L'utilizzo ai fini di analisi statistiche di serie storiche di dati amministrativi molto lunghe è sempre un esercizio delicato. Sebbene queste basi dati comprendano l'universo delle imprese che dichiarano dipendenti (nel privato extra agricolo), in un intervallo di tempo lungo, la definizione della popolazione di riferimento può variare considerevolmente. Ad esempio, molti enti previdenziali, non presenti nell'archivio nel 1984, hanno iniziato a dichiarare lavoratori in seguito al passaggio dell'ente all'INPS; stessa cosa accade per quelle imprese pubbliche che sono state privatizzate. Le nuove matricole create a causa di questi eventi amministrativi generano delle discontinuità nella serie che possono essere interpretate erroneamente come nuova creazione di lavoro. Allo stesso modo, le acquisizioni e le fusioni di aziende, non individuabili dai dati utilizzati, potrebbero distorcere le misure dell'intensità di riallocazione. Questi problemi sono tipici del genere di analisi sviluppata in questo paragrafo e anche altri riferimenti in letteratura sono soggetti a simili distorsioni. Inoltre, come già menzionato, i set informativi utilizzati non contengono le posizioni di lavoratori in cassa integrazione a zero ore. Pertanto, i nostri indicatori colgono quelle posizioni che forniscono un input di lavoro positivo.*

metalliferi e non metalliferi"). Non esistendo una corrispondenza diretta tra il codice statistico contributivo e l'Ateco 2007, alcune analisi a livello di Ateco a 4 cifre sono riportate a partire dal 1997, quando la variabile Ateco è quasi sempre valorizzata[17].

Nella parte finale dell'analisi è stata utilizzata una diversa base dati relativa ai rapporti di lavoro annuali, contenente informazioni su tutti i rapporti di lavoro dipendente nel settore privato non agricolo (i dati escludono anche i liberi professionisti e i lavoratori parasubordinati). In linea con l'analisi a livello di impresa, questi dati si limitano ai settori Ateco a 2 cifre da 10 a 84, ma si riferiscono al periodo dal 2014 al 2021. La base dati contiene circa 13 milioni di posizioni lavorative medie all'anno nel periodo di osservazione, in particolare, nel 2014 vi sono 12,4 milioni di posizioni lavorative mentre nel 2020 vi sono circa 13,7 milioni di posizioni lavorative. La struttura longitudinale del dataset permette di seguire le storie lavorative dei dipendenti.
A partire da questi dati sono state create delle matrici di transizione dei lavoratori tra diversi settori e sono stati stimati degli indicatori di produttività delle imprese (attraverso una metodologia nota in letteratura come metodo AKM (Abowd et al., 1999)[18], che utilizza i salari dei lavoratori e i loro spostamenti tra imprese per stimarne la produttività.

### 3.2.3 L'andamento dei flussi di posizioni lavorative

In media ogni anno il 12,1 % dei posti di lavoro cessa di esistere (circa 1,2 milioni di posti di lavoro), mentre un altro 13,4 % viene creato (1,3 milioni di posti di lavoro; Grafico 3.7). La variazione netta del livello occupazionale che deriva per differenza da questi flussi lordi è di gran lunga inferiore (1,2 %).

La creazione e la distruzione di posizioni lavorative rispondono in maniera asimmetrica al ciclo economico[19]. La prima è pro-ciclica (cresce durante i periodi di espansione), mentre la seconda è anticiclica (cresce durante i periodi di recessione, ovvero quando il prodotto interno lordo subisce una contrazione per almeno due trimestri consecutivi). Nonostante queste differenze nel profilo ciclico delle due serie, il livello della creazione rimane alto anche in periodi di crisi, così come il livello di distruzione rimane alto anche durante i periodi di espansione.
Nei trimestri durante i quali l'economia è in recessione, identificati nel Grafico

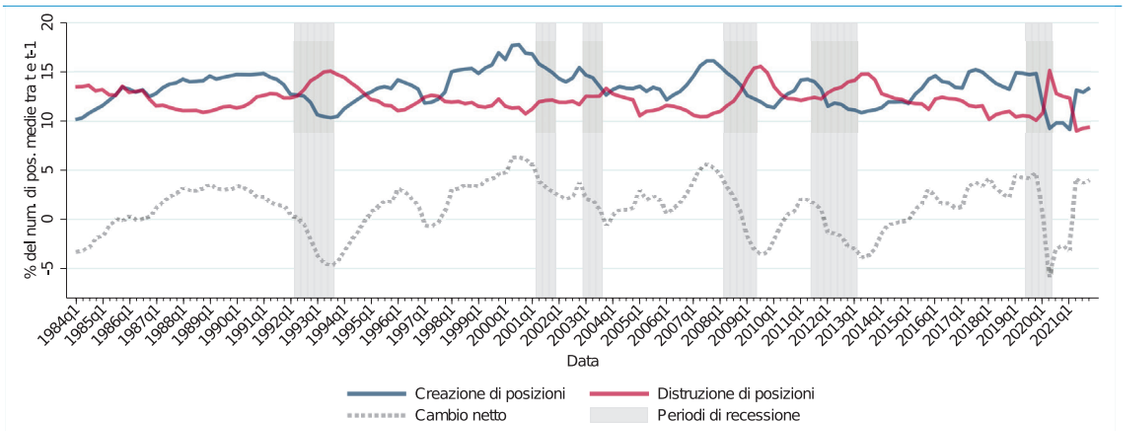
[17] *La delimitazione del perimetro di analisi al settore privato non agricolo limita fortemente la distorsione dovuta al repentino aumento di lavoratori nel campione generato dall'ingresso dei lavoratori di ENPALS nella base dati. Questi lavoratori, infatti, possono essere assunti in aziende fuori dallo specifico settore ATECO di competenza. Per questi assumiamo che la loro numerosità non influenzi fortemente le nostre stime. Alcuni specifici test di robustezza per l'utilizzo del nostro campione si possono trovare nell'appendice della già menzionata nota 5/2022 di "Studi e Analisi" INPS.*

[18] *Abowd John M., Kramarz Francis e Margolis David N. (1999), High wage workers and high wage firms, Econometrica, 67(2), 251-333.*

[19] *Si ha una recessione (tecnica) quando il Prodotto interno lordo reale mostra una variazione negativa per almeno due trimestri consecutivi ossia quando il PIL trimestrale è inferiore a quello del trimestre precedente per due volte di seguito.*

3.7 con le aree grigie, il tasso di distruzione è pari in media al 13 % (12 negli altri trimestri); il tasso di creazione è in media più basso che negli altri periodi (12,9 contro 13,5). Queste dinamiche sottendono un continuo spostamento di lavoratori, al fine di incrociarsi con gli andamenti eterogenei della domanda di lavoro tra imprese.

Grafico 3.7 – Creazione e distruzione di posizioni lavorative

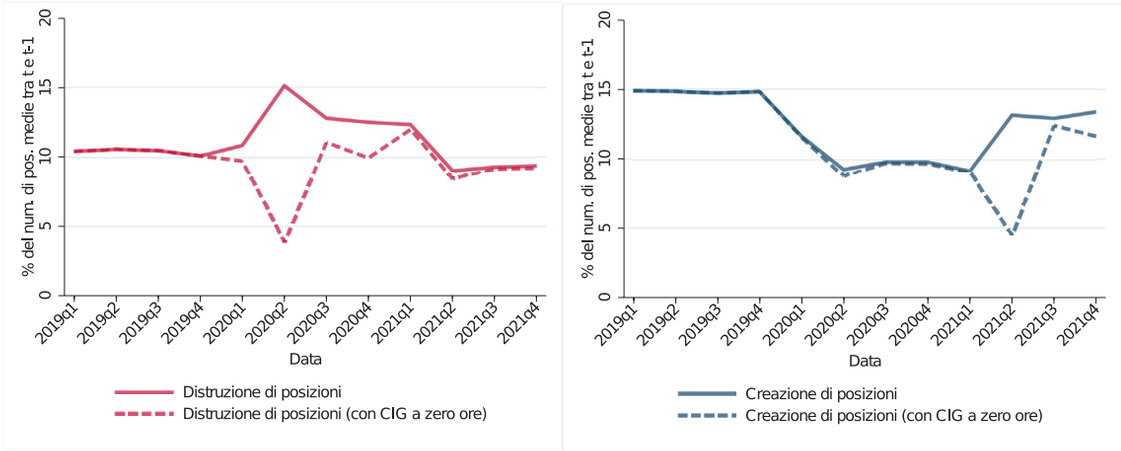



Le nostre analisi confermano che, nei quaranta anni inclusi nel campione, il mercato del lavoro italiano mostra un grado di mobilità e dinamismo in linea con le altre economie avanzate (Contini e Revelli, 1997; Contini e Trivellato, 2005)[20], inclusi gli Stati Uniti[21], che hanno un mercato contraddistinto da un maggiore grado di flessibilità.

[20] *Contini Bruno e Revelli Riccardo (1997), Gross flows vs. net flows in the labor market: What is there to be learned?, Labour Economics, 4(3), 245-263. Contini Bruno e Trivellato Ugo (2005), Eppur si muove; dinamiche e persistenze nel mercato del lavoro italiano. Il Mulino.*

[21] *Sulla differenza di questi indicatori tra Stati Uniti e paesi europei si veda, tra gli altri, Bertola Giuseppe e Rogerson Richard (1997), Institutions and labor reallocation. European economic review, 41(6), 1147-1171.). Utilizzando i dati del Business Employment Dynamics per il periodo 1998-2002, Pinkston e Spletzer (2004) mostrano che il tasso annuo di creazione di posizioni lavorative negli Stati Uniti era pari al 14,6 %, mentre quello di distruzione era il 13,7 - in Pinkston Joshua C. e Spletzer James R. (2004), Annual measures of gross job gains and gross job losses, Monthly Lab. Rev., 127, 3. In un altro studio sul Regno Unito, Hijzen et al. (2010) riportano un tasso di creazione pari al 10 % per il periodo 1997-2008 (13,7 % la distruzione) - in Hijzen Alex, Upward Richard e Wright Peter (2010), Job creation, job destruction and the role of small firms: firm level evidence for the UK, Oxford Bulletin of Economics and Statistics, 72(5), 621-647. Altri studi giungono a simili conclusioni, ad esempio Boeri e Cramer (1992) per la Germania – in Boeri Tito e Cramer Ulrich (1992), Employment growth, incumbents and entrants: evidence from Germany, International Journal of Industrial Organization, 10(4), 545-565; Stiglbauer et al. (2002) per l'Austria – in Stiglbauer Alfred, Stahl Florian, Winter-Ebmer Rudolf e Zweimüller Josef (2003), Job creation and job destruction in a regulated labor market: The case of Austria, Empirica, 30(2), 127-148; Persson (2000) per la Svezia tra gli altri – in Persson Helena (2000), Job Flows and Worker Flows in Sweden 1986-95, Swedish Institute for Social Research, Stockholm University.*

Grafico 3.8a e 3.8b - Distruzione (SX) e Creazione (DX) di posizioni lavorative e correzione con la CIG a zero ore




I Grafici 3.8a e 3.8b mostrano un'analisi effettuata sui periodi che attraversano la pandemia. Abbiamo notato come questa recessione non sia così diversa dalle altre in termini di creazione e distruzione di posti di lavoro se non per la rapidità con cui le due curve divergono dal loro andamento. Tuttavia, vi è una caratteristica peculiare che è bene tenere in considerazione in questa analisi proprio riguardo al periodo pandemico. Come già detto, nelle nostre analisi teniamo conto delle posizioni lavorative solo se queste generano effettivamente un input di lavoro positivo. È tuttavia vero che, durante le recessioni economiche, nel nostro paese si fa ricorso in maniera estesa allo strumento della cassa integrazione; inoltre, soprattutto nel 2020, abbiamo assistito ad una crescita mai vista nell'utilizzo della cassa integrazione a zero ore, soprattutto a partire dal secondo trimestre. Considerando la natura non economica di questa recessione il legislatore ha voluto fornire mezzi per salvaguardare in maniera significativa le posizioni lavorative. Un utilizzo della cassa integrazione a zero ore così esteso ed intenso non ha precedenti nel nostro paese[22]. Pertanto, in questo specifico contesto, è importante fornire delle indicazioni sull'evoluzione dei nostri indicatori, tenendo conto di queste particolari posizioni lavorative nei nostri indici di creazione e distruzione. Se si includono nei nostri calcoli anche quelle posizioni che non generano direttamente un input positivo di lavoro, cioè quelle dei cassaintegrati a zero ore, la descrizione della pandemia cambia in maniera significativa. Ad esempio, mentre nel secondo trimestre assistiamo ad una forte crescita della distruzione delle posizioni lavorative che forniscono effettivamente un input di lavoro positivo (linea continua), una volta che eliminiamo la dinamica dovuta alle posizioni che transitano in cassa integrazione a zero ore, notiamo che la distruzione di posizione lavorative "effettive" nel secondo semestre 2020 si è significativamente ridotta. Lo scostamento tra le due curve, che

[22] *Per un'analisi puntuale si veda il capitolo 1 di questo rapporto.*

forniscono comunque indicazioni economiche diverse, ci suggerisce come la cassa integrazione a zero ore sia stato uno strumento cruciale per salvaguardare posizioni lavorative anche se queste non potevano fornire alcun input di lavoro. È inoltre interessante notare, come al primo trimestre 2021 (Grafico 3.8a) le due curve si riallineino. Ciò dimostra che in periodi in cui l'utilizzo di cassa a zero ore rientra nella normalità[23], i due esercizi di analisi (descritti dalle due curve) si equivalgono. Pertanto, al di fuori del periodo che va dal secondo trimestre 2020 al quarto trimestre 2020, le nostre considerazioni sulle transizioni delle posizioni lavorative non sono inficiate dall'esclusione della cassa zero ore dalle posizioni lavorative.

Se si guarda, invece alla creazione di posti di lavoro (Grafico 3.8b) si osserva come la creazione di posizioni "effettive" di lavoro cresce con un ritardo di un trimestre rispetto a quella che si osserva escludendo le posizioni in cassa a zero ore.

L'effetto dell'inclusione di una massa molto grande di lavoratori in cassa a zero ore nel nostro campione e nelle nostre stime determina pertanto due effetti: una maggiore creazione di posti di lavoro quando i lavoratori in cassa riprendono il loro lavoro, e una minor distruzione di posti di lavoro quando i lavoratori confluiscono nella cassa a zero ore.

Tuttavia, si notano scostamenti nelle due curve solo quando questi trasferimenti da cassa a lavoro e viceversa sono di entità fuori dal comune anche per una recessione economica.
Se torniamo alla nostra definizione standard per gli indicatori dei flussi di lavoro, notiamo che alla creazione e alla distruzione di lavoro contribuiscono sia le imprese esistenti che la nati-mortalità d'impresa. Le nuove imprese[24] creano in media il 34 % dei nuovi posti di lavoro, una quota molto superiore alla loro rilevanza sul totale dell'economia (circa il 2 % in termini di occupati; Grafico 3.9). Tuttavia, sono le imprese che sopravvivono di anno in anno (*incumbents*) a dare il maggior contributo alle oscillazioni della creazione (lorda) dei posti di lavoro, lungo tutte le fasi del ciclo economico[25]. Queste tendenze si sono fortemente attenuate durante la recente crisi pandemica, quando alla diminuzione nella creazione di lavoro hanno contribuito sia le imprese esistenti sia quelle nuove, anche per via della riduzione nella natalità d'impresa.

[23] *La cassa a zero ore ha uno stock di 2,5 milioni di posizioni nell'aprile 2020, di 11 mila posizioni nell'aprile 2019 e di 400 mila circa nell'aprile 2021. Come si vede dai Grafici 3.8a e 3.8b anche in periodi in cui la cassa a zero ore è ancora elevata (come in aprile 2021) le curve si sovrappongono. Pertanto, a meno di eventi unici come quelli dell'aprile 2020, le considerazioni effettuate a partire dai nostri indicatori si equivalgono con quelle degli indicatori calcolati inserendo anche la cassa a zero ore.*

[24] *Le nuove imprese sono definite come quelle che hanno almeno un dipendente nel periodo t ma non avevano dipendenti nel periodo t-1. Viceversa, le imprese che escono dal mercato avevano dipendenti nel periodo t-1 ma non ne avevano nel periodo t.*

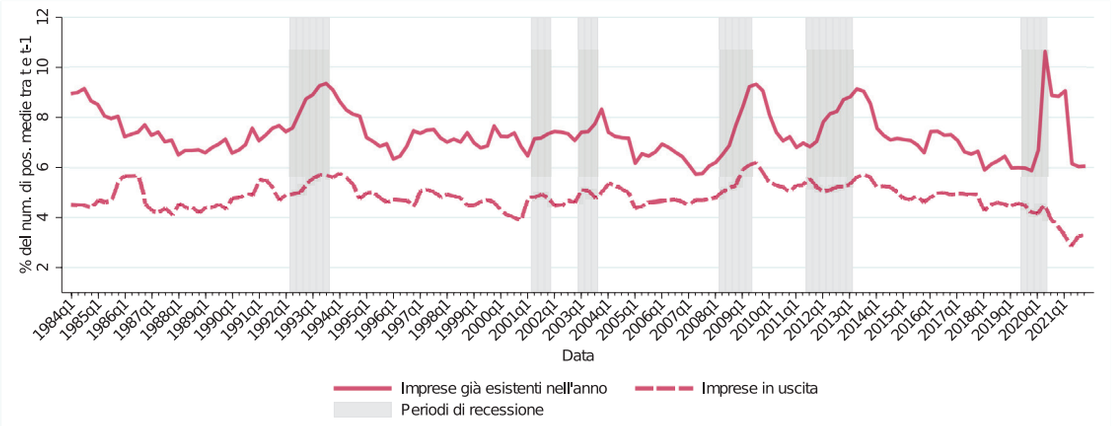
[25] *La maggiore ciclicità dei flussi delle imprese esistenti è stata riscontrata anche per l'Austria, un'economia contraddistinta da un alto livello di regolamentazione del mercato del lavoro. Cfr. Stiglbauer Alfred, Stahl Florian, Winter-Ebmer Rudolf e Zweimüller Josef (2003), Job creation and job destruction in a regulated labor market: The case of Austria, Empirica, 30(2), 127-148. Secondo gli autori, il fatto che il contributo delle imprese esistenti sia più sensibile al ciclo è dovuto al fatto che assumere o licenziare un lavoratore sia una decisione meno costosa rispetto ad avviare o cessare l'attività d'impresa.*

Grafico 3.9 – Contributi alla creazione di posizioni lavorative delle imprese già esistenti e di quelle nuove




Le imprese che escono dal mercato contribuiscono invece per il 40 % alla distruzione di lavoro complessiva (Grafico 3.10). Anche in questo caso il periodo dalla pandemia rappresenta un'anomalia rispetto a precedenti episodi di recessione: al drastico e repentino aumento del contributo delle imprese già presenti sul mercato si è associato un calo di quello delle imprese in uscita che riflette una diminuzione del tasso di mortalità, imputabile al blocco delle procedure concorsuali e alle misure di sostegno adottate dal governo (come ad esempio i trasferimenti diretti alle imprese, le moratorie sul debito, i prestiti assistiti da garanzie pubbliche).

Grafico 3.10 – Contributi alla distruzione di posizioni lavorative delle imprese già esistenti e di quelle in uscita



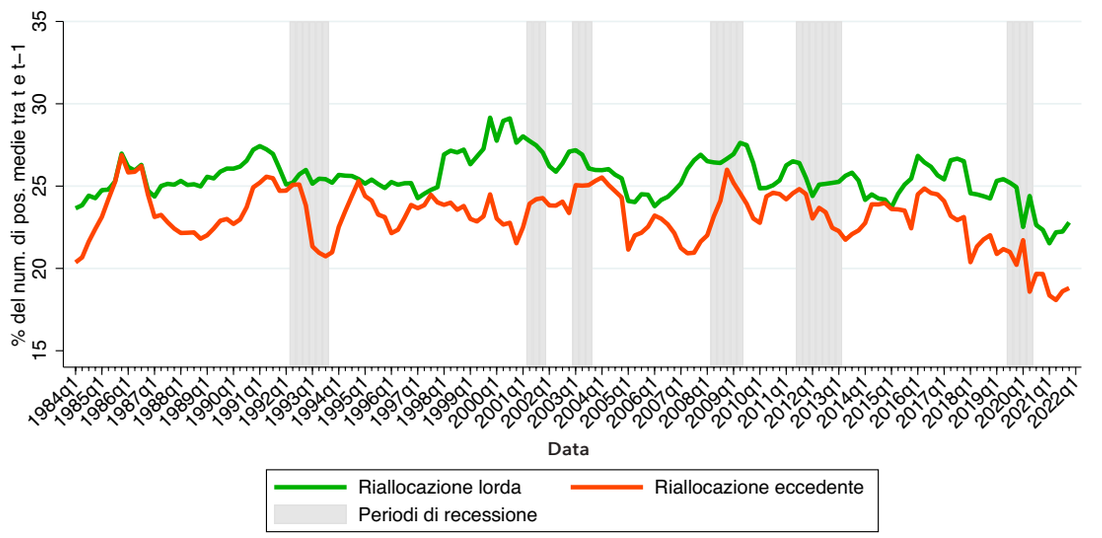

L'ampiezza dei flussi di creazione e distruzione, a fronte di variazioni nette nell'occupazione più contenute, riflette un notevole spostamento di lavoratori, al fine di soddisfare i diversi andamenti nella domanda di lavoro tra le imprese.

La riallocazione lorda è rimasta stabile intorno al 25 %, nonostante le oscillazioni dovute al ciclo economico (Grafico 3.11). In Austria, un paese con una regolamentazione nel mercato del lavoro simile alla nostra, lo stesso indicatore è cresciuto tra gli anni Ottanta e i primi anni duemila, mentre è diminuito negli Stati Uniti, paese con un mercato del lavoro contraddistinto da un maggiore grado di flessibilità[26]. Contrariamente a quanto osservato durante la crisi finanziaria globale e quella dei debiti sovrani, durante la pandemia da Covid-19 la riallocazione lorda è diminuita fortemente, per un aumento della distruzione di posti di lavoro da parte delle imprese esistenti e una drastica riduzione della creazione dovuta all'aumento dell'incertezza e ai provvedimenti di chiusura. Gli aiuti alle imprese e gli ammortizzatori sociali hanno limitato la distruzione dovuta alle imprese in uscita.

La riallocazione eccedente non segue necessariamente l'andamento del ciclo economico. Ad esempio, essa era fortemente calata durante la crisi del 1992-1993, mentre era aumentata durante la Grande Recessione.

Durante la crisi pandemica si è assistito a una diminuzione della riallocazione eccedente: a fronte di un calo netto dell'occupazione, tale indicatore si è progressivamente ridotto per via della contrazione generalizzata dell'attività economica e del rallentamento delle dinamiche di entrata e uscita di imprese dal mercato. Questi andamenti sono diversi da quanto si osserva nel Regno Unito e negli Stati Uniti – sistemi meno orientati all'utilizzo di ammortizzatori sociali come la cassa integrazione, mirata a salvaguardare il rapporto di lavoro – dove l'indicatore è sensibilmente aumentato durante la pandemia.

Grafico 3.11 – Indicatori di riallocazione delle posizioni lavorative




[26] *Per il periodo 1984-1989 i valori della riallocazione lorda sono in linea con quanto evidenziato nelle opere già citate di Contini e Revelli (1997); per evidenza sull'Austria si veda Stiglbauer et al. (2003, op. cit.). Sugli Stati Uniti si veda Davis e Haltiwanger (2014, op. cit.).*

La simultanea creazione e distruzione di lavoro potrebbe dipendere da andamenti eterogenei tra settori o all'interno dei settori stessi (ad esempio tra imprese di diversa dimensione, età o produttività).

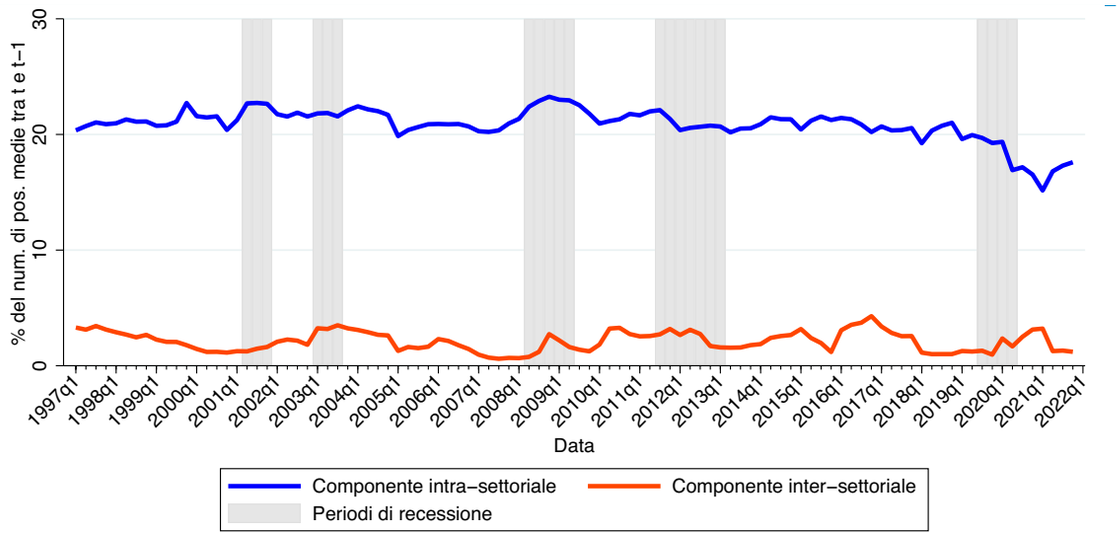
La scomposizione della riallocazione eccedente in una componente infra-settoriale (movimenti tra imprese all'interno dei settori, *within*) e una inter-settoriale (movimenti tra settori, *between*) contribuisce a descrivere i cambiamenti strutturali dell'economia[27]. Generalmente la riallocazione eccedente riflette i movimenti tra imprese all'interno dei settori (Grafico 3.12), un fatto noto in letteratura e valido anche per altri paesi[28]. Nei periodi di recessione essa tende ad aumentare. Durante la pandemia, invece, il contributo della componente *within* alla riallocazione ha registrato una forte contrazione (dal 20 al 15 %). La componente inter-settoriale è invece aumentata durante la crisi pandemica, a causa degli andamenti dell'attività economica fortemente eterogenei tra settori, in parte connessi con le misure di contenimento della pandemia (quali la chiusura di alcune attività produttive "non essenziali").

All'aumento della riallocazione inter-settoriale durante la pandemia hanno contribuito in particolare due settori in forte espansione: le costruzioni e i servizi di informazione e comunicazione. Le imprese dei servizi di informazione e comunicazione, tipicamente caratterizzate da un elevato livello di produttività, potrebbero aver beneficiato del maggior ricorso al lavoro da remoto, creando posti di lavoro soprattutto nel 2020. Queste dinamiche hanno portato a una crescita di oltre l'8 % delle posizioni lavorative. Il comparto delle costruzioni, tradizionalmente a bassa produttività e già in espansione prima della pandemia, ha continuato a crescere nella fase più acuta della crisi e nel 2021 ha creato posti di lavoro con un'intensità ancora maggiore, registrando in quell'anno un incremento di oltre il 10 %. A questo risultato hanno contribuito soprattutto le nuove imprese attive nei comparti dell'edilizia residenziale e dei lavori specializzati, i cui livelli di attività sono stati in parte sostenuti dalle misure di incentivo fiscale per la riqualificazione energetica degli edifici.

[27] *La componente intra-settoriale è uguale alla somma della riallocazione eccedente dei singoli settori. La componente inter-settoriale è uguale alla somma dei valori assoluti dei cambiamenti netti nell'occupazione settoriale al netto del cambiamento netto nell'occupazione totale.*

[28] *Si veda ad esempio il testo già citato di Davis e Haltiwanger (1992).*

Grafico 3.12 – Riallocazione eccedente determinata dallo spostamento tra settori e all'interno dei settori

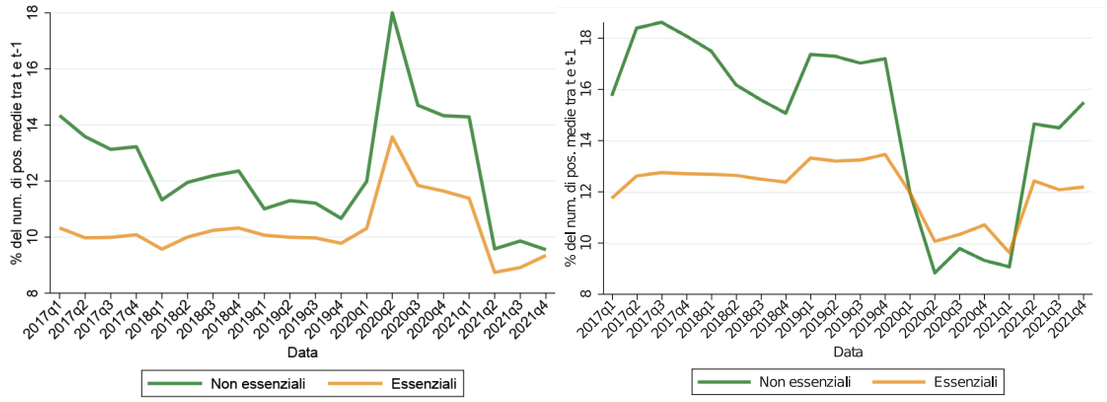



Come notato in precedenza, la componente inter-settoriale è aumentata durante la crisi pandemica, a causa degli andamenti dell'attività economica e delle misure di contenimento che hanno influito in maniera diversa su settori diversi. A fronte di tale evidenza, è interessante tornare ai nostri indicatori di creazione e distruzione mettendo in risalto alcune evidenze interessanti.

I Grafici 3.13a e 3.13b descrivono l'andamento di distruzione e creazione di posizioni lavorative suddividendo le imprese in due gruppi: quelle nei settori essenziali e non essenziali[29]. Come è lecito attendersi i settori essenziali, attivi durante la pandemia, mostrano una minor crescita nella distruzione di posizioni lavorative così come una minor decrescita nella creazione nella prima parte della pandemia. I tassi di distruzione nei due settori tendono a convergere alla fine della crisi mentre i tassi di creazione mostrano una dinamica di recupero più accentuata nei settori non essenziali.

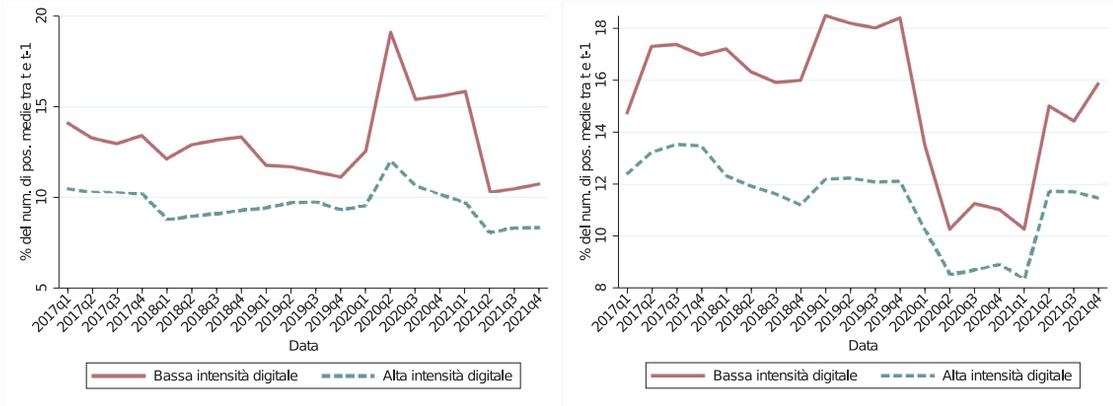
[29] *I settori essenziali e non essenziali sono definiti in base al D.P.C.M del 22 marzo 2020.*

Grafici 3.13a e 3.13b –Distruzione (SX) e Creazione (DX) di posizioni lavorative nei settori essenziali e non essenziali




I settori più tradizionali e a bassa intensità digitale[30], descritti nei Grafici 3.14a e 3.14b, mostrano una maggior crescita di distruzione dei posti di lavoro e una maggior decrescita nella creazione durante il periodo pandemico. Anche in questo caso le specificità dei settori ad alta intensità digitale, che hanno un minor grado di prossimità sul posto di lavoro e hanno incrementato i livelli di attività durante la pandemia, spiegano chiaramente gli andamenti osservati.

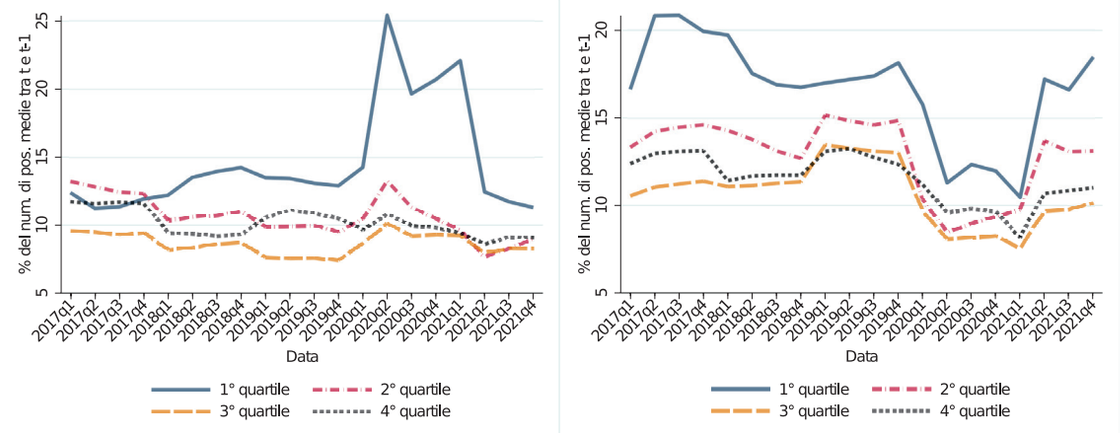
Grafici 3.14a e 3.14b - Distruzione (SX) e Creazione (DX) di posizioni lavorative nei settori a bassa e alta intensità digitale




[30] *I settori ad alta e bassa intensità digitale sono definiti in base alla classificazione OCSE che distingue i 2-digit NACE in low, medium low, medium high e high digital intensive sectors. Ai nostri fini abbiamo raggruppato tutto a due sole categorie: low and medium low sono raggruppate in bassa intensità digitale, le altre categorie in alta intensità. La classificazione OCSE è reperibile al seguente link: https://www.oecd-ilibrary.org/industry-and-services/a-taxonomy-of-digital-intensive-sectors_f404736a-en.*

I Grafici 3.15a e 3.15b mostrano tendenze simili per i settori ad alta tele lavorabilità. Una dinamica del tutto attesa considerando che i settori ad intensità digitale sono anche quelli in cui vi è più facilità a lavorare da casa. Concludendo possiamo affermare che la pandemia ha indotto una distruzione relativamente maggiore di posti di lavoro in settori più tradizionali ma anche che gli stessi settori hanno creato relativamente meno posti di lavoro. Questa indicazione suggerisce un potenziale spostamento del lavoro verso i settori digitali più produttivi, già osservato nella dinamica inter-settoriale per le imprese dei servizi di informazione e comunicazione.

Grafici 3.15a e 3.15b – Distruzione (SX) e Creazione (DX) di posizioni lavorative nei settori ad alta propensione alla tele lavorabilità

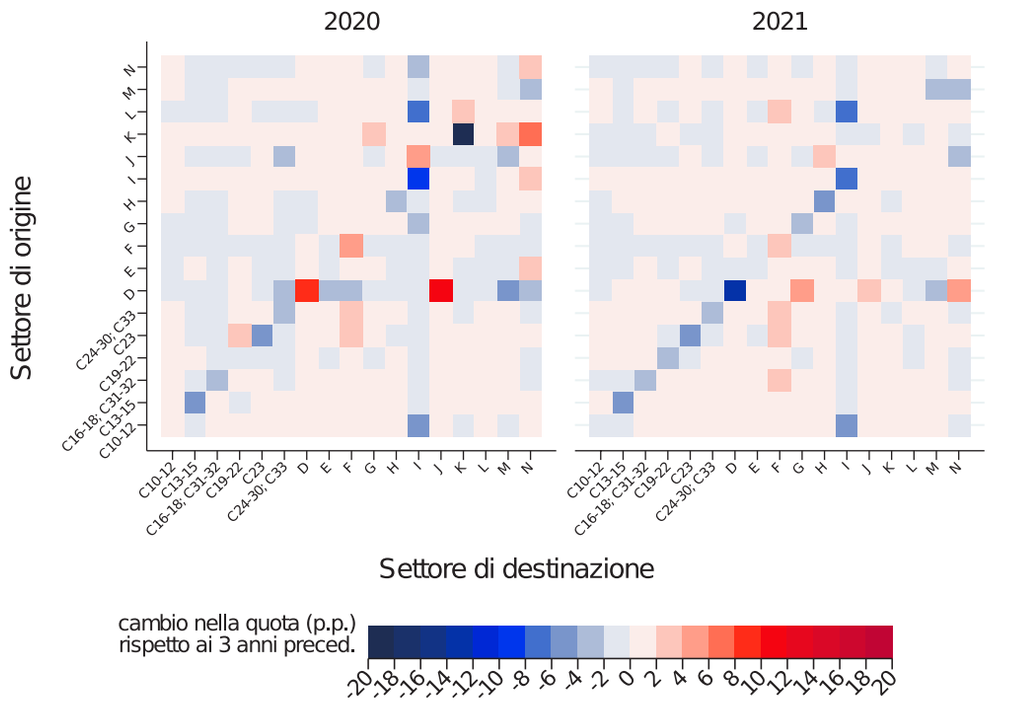



Per approfondire gli andamenti dei flussi di lavoratori durante e dopo la crisi pandemica è stata utilizzata una base dati contenente informazioni su tutti i rapporti di lavoro dipendente nel settore privato extra-agricolo per quantificare gli spostamenti di lavoratori tra comparti. I dati sono stati organizzati in matrici di transizione dei singoli lavoratori tra settori, in cui le colonne identificano i settori che ricevono i flussi di lavoratori (le righe individuano il settore di partenza)[31].

Il Grafico 3.16 rappresenta, separatamente, il 2020 e il 2021. Ciascuna riga riporta i flussi in uscita da ogni settore verso i settori indicati in colonna. I flussi sono normalizzati (sommano a 100 in ciascuna riga), ed espressi in deviazione dalla media dei tre anni precedenti (2017-2019). I colori tendenti al rosso indicano un aumento relativo delle transizioni verso quel settore, mentre quelli tendenti al blu indicano un calo.

[31] *Va tenuto conto che queste transizioni constano sia di quelle che portano a cambiamenti netti nel numero di dipendenti delle imprese (creazione e distruzione) sia di quelle che non ne portano (un pensionamento che induce un'assunzione).*

Grafico 3.16 – Matrici di transizione tra settori




Le matrici di transizione mostrano un diffuso calo nei flussi intra-settoriali (i punti sulla diagonale ascendente), che è compatibile con quello della componente *within* della riallocazione eccedente. Tale dinamica sembra essersi accentuata nel tempo. Per quanto riguarda i flussi tra settori, il 2020 si caratterizza per la riduzione delle transizioni verso il settore di alloggi e ristorazione (codice Ateco I), che ha ricevuto relativamente meno lavoratori da tutti gli altri. Nel 2021 sono aumentati i flussi verso i servizi di informazione e comunicazione (codice Ateco J) e il settore delle costruzioni (codice Ateco F), ampiamente supportato dagli incentivi fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici. I settori che hanno convogliato una quota sostanziale dei loro flussi in uscita verso le costruzioni sono le attività immobiliari (codice Ateco L), parte della manifattura (codice Ateco C) e le costruzioni stesse.

Il calo della componente intra-settoriale della riallocazione eccedente (cfr. Grafico 3.12), supportato dalle evidenze delle matrici di transizione (cfr. Grafico 3.13), potrebbe far presumere una diminuzione della qualità del processo allocativo tra imprese appartenenti al medesimo comparto, cioè della tendenza delle imprese più produttive ad espandersi a scapito di quelle meno produttive appartenenti allo stesso settore. Per verificare quest'ipotesi, le imprese sono state ordinate per

livello di produttività[32] e raggruppate per quintili, dal primo (le meno produttive) al quinto (le più produttive). Sono state quindi calcolate la creazione, la distruzione e la variazione netta dei posti di lavoro per le imprese dei diversi quintili.
È interessante notare (Grafici 3.17a, 3.17b e 3.17c) come alle imprese meno produttive si associ una più intensa creazione e distruzione dei posti di lavoro; si tratta in larga parte di aziende giovani che, come evidenziato in precedenza, contribuiscono in modo più che proporzionale alla creazione di posti di lavoro. D'altro canto, spesso sono anche imprese "di sussistenza" con alti tassi di mortalità.

Durante la pandemia le imprese più produttive hanno mostrato un calo dell'occupazione più contenuto rispetto alle imprese meno produttive, indicando che – nonostante la riduzione dei flussi lordi – il processo di allocazione delle risorse avrebbe comunque portato guadagni di efficienza[33]. Questi andamenti sono in linea con quanto evidenziato da studi recenti dell'OCSE (Andrews et al., 2021; Andrews et al., 2021b)[34], che mostrano come in alcune economie avanzate la dinamica occupazionale sia stata, in termini relativi, più favorevole per le imprese maggiormente produttive.

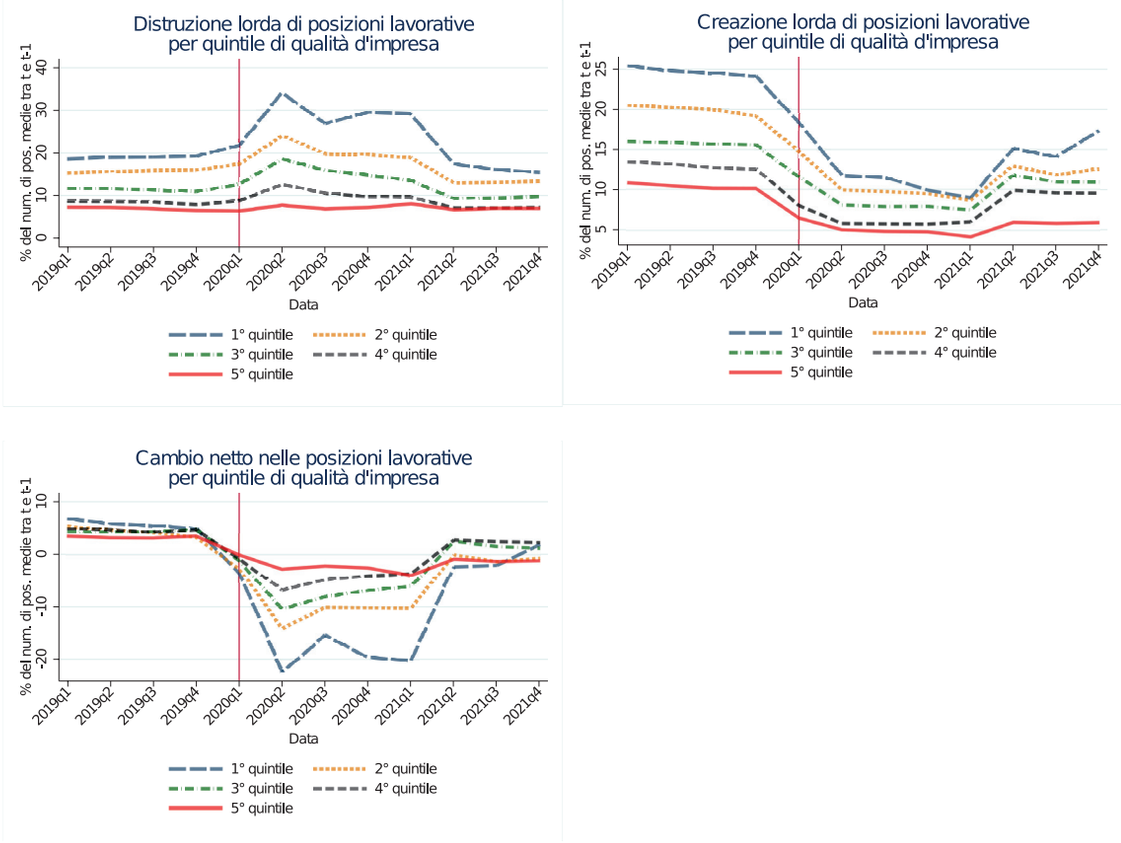
Nel caso italiano i flussi sottostanti gli andamenti documentati mostrano, inoltre, un'importante distinzione tra imprese più o meno produttive: le prime hanno aggiustato la propria domanda di lavoro agendo prevalentemente sul margine della (minore) creazione di lavoro, mantenendo pressoché intatte le posizioni esistenti; per le seconde, creazione e distruzione di lavoro hanno giocato lo stesso ruolo, come emerge dai grafici sottostanti.

[32] *La produttività è stimata a partire dai livelli dei salari pagati dalle imprese, con una metodologia econometrica sviluppata in Abowd et al. (1999, op. cit.). Per ulteriori dettagli sul metodo di stima si veda nota 5/2022 di "Studi e Analisi" INPS.*

[33] *Questo fatto continua ad essere vero anche considerando i decili invece dei quintili della distribuzione.*

[34] *Andrews Dan, Charlton Andrew e Moore Angus (2021), Covid-19, productivity and reallocation: timely evidence from three OECD countries, OECD Economics Department Working Papers, No. 1676, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/d2c4b89c-en.*
*Andrews Dan, Hambur Jonathan e Bahar Elif (2021b), The COVID-19 shock and productivity-enhancing reallocation in Australia: Real-time evidence from Single Touch Payroll, OECD Economics Department Working Papers, No. 1677, OECD Publishing, Paris, https://doi.org/10.1787/2f6e7cb1-en.*

Grafici 3.17a 3.17b 3.17c – Distruzione (SX) Creazione (CX) e Variazione netta (DX) di posizioni lavorative e qualità d'impresa




## 3.2.4 Creazione e distruzione di posti di lavoro: considerazioni conclusive

Le analisi sulle transizioni delle posizioni lavorative sopra descritte mettono in evidenza le eterogeneità dei flussi di posti di lavoro tra imprese e tra settori in un arco temporale di quarant'anni, consentendo il confronto dell'andamento della riallocazione lungo il ciclo economico e consentendo un'analisi accurata degli accadimenti durante la crisi pandemica. La puntualità dei dati amministrativi INPS consente di effettuare una valutazione seppur preliminare degli effetti della crisi pandemica sul sistema produttivo, anche alla luce degli interventi di sostegno dei governi. Nonostante il fortissimo calo dell'attività economica osservato nei primi mesi della pandemia, il rallentamento dell'entrata e dell'uscita delle imprese e il ricorso massivo agli ammortizzatori sociali, la riallocazione è cresciuta nella seconda parte del 2021. Gli spostamenti di posti di lavoro tra settori hanno seguito le dinamiche della domanda: i comparti che hanno registrato flussi in entrata sono stati le costruzioni (codice Ateco F), ampiamente sostenute dagli incentivi fiscali per la riqualificazione energetica degli edifici e i servizi di informazione e

comunicazione (codice Ateco J), trainati dal massiccio ricorso al lavoro agile e dalla transizione digitale.
È ancora presto per valutare quali siano gli effetti sulla produttività aggregata di questa ricomposizione settoriale, perché non solo i settori coinvolti si caratterizzano per livelli di efficienza molto diversi (tra i più bassi nelle costruzioni, tra i più alti nei servizi di informazione e comunicazione), ma anche perché parte di questi spostamenti potrebbero essere transitori.

## 3.3 Agevolazioni contributive e incentivi al cambiamento tecnologico e organizzativo

Diverse sono le tipologie di incentivi pubblici che le imprese possono utilizzare al fine di migliorare le loro performance economiche nel mercato del lavoro. In questo paragrafo ci soffermiamo sulle due tipologie maggiormente rilevanti a livello di risorse pubbliche stanziate. In primo luogo, ci si occuperà delle agevolazioni contributive, finalizzate alla creazione di occupazione e alla tutela di categorie "deboli" del mercato del lavoro, come i giovani, le donne, i lavoratori in aree svantaggiate. In secondo luogo, si porrà l'attenzione su un'altra categoria di incentivi che riguardano il cambiamento tecnologico ed organizzativo, che quindi non sono direttamente gestiti dall'INPS, ma che ovviamente possono avere un effetto importante sulla crescita e sulla dinamica di impresa, con un conseguente impatto sui livelli occupazionali e retributivi e quindi sulle entrate contributive dell'Istituto.

### 3.3.1 Agevolazioni contributive: descrizione delle principali misure e valutazione di impatto

#### 3.3.1.1 Dinamica temporale delle agevolazioni contributive e descrizione delle principali misure

Nel corso dell'ultimo decennio abbiamo assistito ad un susseguirsi di interventi legislativi mirati ad incentivare nuove assunzioni, o a favorire trasformazioni contrattuali verso il contratto a tempo indeterminato, che si sono tradotti in agevolazioni economiche, normative e contributive[35].

Una parte consistente di iniziative, strutturali o congiunturali, sono state previste

[35] *Per una trattazione estensiva delle agevolazioni attive si veda "Incentivi all'occupazione - Focus sulle agevolazioni contributive per le assunzioni e le variazioni contrattuali", redatto trimestralmente dal Coordinamento Generale Statistico Attuariale e disponibile al seguente link https://www.inps.it/osservatoristatistici/api/getAllegato/?idAllegato=1109. Nella nota sono presenti anche dettagli relativi alla cumulabilità tra agevolazioni.*

per consentire di alleggerire, o comunque contenere, il costo del lavoro sostenuto dalle imprese per specifiche categorie di lavoratori e tipologie contrattuali.

Tali agevolazioni, attraverso la riduzione o l'azzeramento degli oneri contributivi, possono essere destinate a stimolare la domanda di lavoro delle imprese e a facilitare il passaggio da forme contrattuali precarie (contratti a termine) a forme di lavoro stabili (tempo indeterminato) principalmente per giovani, apprendisti, donne, soggetti inoccupati o disoccupati, o comunque svantaggiati. Inoltre, nell'ultimo decennio, sono state attivate anche altre tipologie di agevolazioni, come lo sgravio triennale legato alla riforma dei contratti a tempo indeterminato a tutele crescenti, introdotta con il *Jobs Act* nel 2015.

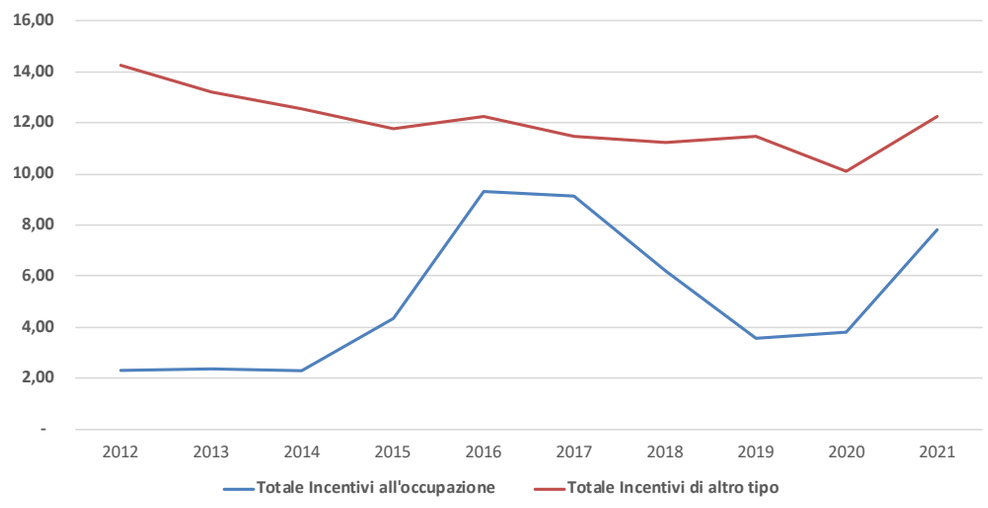
Il Grafico 3.18 presenta due categorie inerenti alle agevolazioni contributive dal 2012 al 2021. La prima include il totale degli incentivi specifici all'occupazione, cioè rivolti in senso stretto alla creazione di occupazione per rapporti di lavoro con caratteristiche specifiche (giovani, donne, apprendistato, Sud, ecc.). La seconda include agevolazioni di altro tipo, che non hanno natura specifica di incentivo all'occupazione dipendente in senso proprio. A titolo di esempio, in questa categoria sono incluse le agevolazioni all'occupazione e le sottocontribuzioni riferite ad altre categorie di lavoratori, come ad esempio i domestici e i lavoratori agricoli, gli esoneri contributivi per autonomi e liberi professionisti, di cui all'art.1, commi da 20 a 22, della Legge n. 178/2020. Nella seconda categoria sono inclusi anche sgravi generalizzati di cui alla Legge n. 388/2000 (art.120) e alla Legge n.266/2005 (art.1, comma 361), che rappresentano una riduzione dei contributi versati a favore della Gestione Prestazioni Temporanee dell'INPS, concessa senza la contropartita di un incremento occupazionale dell'azienda che ne benefici. Pertanto, questi potrebbero essere considerati alla stregua di una fiscalizzazione di oneri sociali, senza la caratterizzazione di incentivo all'occupazione. Chiaramente la distinzione fra le politiche da includere nelle due categorie non è necessariamente univoca, considerando che alcune di esse, con valide argomentazioni, potrebbero cambiare versante[36].
Si evince come ad inizio periodo, dal 2012 al 2014, l'ammontare delle agevolazioni all'occupazione alle dipendenze era di poco superiore ai 2 miliardi di euro, per poi quadruplicare nel 2016 e 2017, passando a più di 9 miliardi, aumento dovuto principalmente allo sgravio triennale. Nel 2019 e 2020 si torna su valori decisamente inferiori, tra i 3 e i 4 miliardi di euro, per poi ritornare intorno agli 8 miliardi di euro nel 2020/2021, a causa delle recenti agevolazioni post crisi pandemica.

La serie legata a incentivi di altro tipo ha risorse pubbliche dedicate sempre superiori alla serie specifica all'occupazione: ad esempio nel 2012 gli incentivi

[36] *Le due serie sono espresse in termini reali, deflazionate con l'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai e impiegati (FOI), anno base 2021. Si noti, inoltre, che la somma delle due serie nel grafico in questione è allineata con gli importi riportati per il 2019, 2020, 2021 nel capitolo 1 di questo Rapporto Annuale, inerenti al totale delle agevolazioni contributive.*

di altro tipo erano di 7 volte superiori. Tuttavia, tale serie mostra un andamento decrescente nel tempo, tanto che negli ultimi anni le due serie tendono ad avvicinarsi, con una differenza che comunque rimane di 4 miliardi di euro nel 2021.
Emerge pertanto che il legislatore negli ultimi 10 anni ha utilizzato soprattutto la leva degli incentivi all'occupazione in senso stretto, che hanno registrato un forte aumento, con picchi in concomitanza del *Jobs Act* e del periodo post pandemico. Si tratta senza dubbio di importi di risorse pubbliche considerevoli, sia in senso assoluto che in comparazione con altre politiche. Ad esempio, nel 2021 si è molto discusso a livello mediatico del costo del Reddito di Cittadinanza in termini di risorse pubbliche (pari a circa 8 miliardi di euro), con un dibattito politico talvolta molto acceso sugli effetti di tale misura, mentre poco si è dibattuto sulle agevolazioni contributive specifiche all'occupazione, che richiedono un investimento analogo di risorse pubbliche, e sui loro effetti sul mercato del lavoro, sui livelli occupazionali, sulla capacità di incentivare l'assunzione di categorie "deboli". In generale il totale delle agevolazioni contributive, di circa 20 miliardi di euro annui, è più di due volte superiore al totale stanziato per il Reddito di Cittadinanza.
L'obiettivo di questo approfondimento è di presentare le tipologie di agevolazioni contributive introdotte negli ultimi anni, le loro caratteristiche salienti e il relativo utilizzo da parte delle imprese. Inoltre, si presentano delle valutazioni di impatto su alcune agevolazioni contributive, in particolare su Decontribuzione Sud, sull'Esonero Giovani (nello specifico sull'aumento dell'incentivo che ha avuto luogo nel 2021), su Incentivo Donne (in particolare ci si sofferma sugli effetti della riforma Fornero del 2012), e sull'apprendistato (gli effetti della riforma del 2007).

Grafico 3.18 - Dinamica delle risorse pubbliche legate alle agevolazioni contributive (in mld di euro)




Per quanto riguarda le principali agevolazioni contributive vigenti, di seguito si sintetizzano le caratteristiche salienti di quelle che sono state maggiormente

utilizzate dai datori di lavoro nell'ultimo triennio (talune avviate negli anni precedenti):

### Apprendistato

Disciplinato da varie disposizioni normative, è un inquadramento contrattuale rivolto ai giovani tra i 15 e i 29 anni, con il quale l'azienda si impegna ad addestrare l'apprendista, attraverso fasi d'insegnamento pratico e tecnico-professionale tali da consentirgli di acquisire una qualifica professionale. Il contratto di apprendistato prevede sia agevolazioni di natura contributiva che incentivi retributivi e fiscali. L'agevolazione contributiva consiste in una riduzione dell'aliquota contributiva che è pari all'11,31% per tutta la durata del periodo di apprendistato. Tale misura è riconosciuta anche per i dodici mesi successivi in caso di mantenimento del contratto. Nel caso in cui il rapporto in apprendistato arrivi alla naturale conclusione, può essere trasformato in contratto a tempo indeterminato non comportando interruzione del rapporto di lavoro in azienda. Per tale fattispecie è prevista la stessa agevolazione contributiva dell'apprendistato (11,31% per dodici mesi).

### Esonero Giovani

Esonero contributivo strutturale previsto dalla Legge n. 205/2017 in favore di datori di lavoro privati che a decorrere dal 1° gennaio 2018 effettuino assunzioni/trasformazioni di giovani di età inferiore ai 35 anni che, nel corso dell'intera vita lavorativa, non siano mai stati titolari di un rapporto a tempo indeterminato. L'agevolazione opera per un periodo massimo di 36 mesi ed è pari al 50% dei contributi dovuti nel limite massimo di 3.000 euro annui. Successivamente la Legge n. 178/2020 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 per giovani con età inferiore a 36 anni e, per le sole regioni del mezzogiorno, ha esteso la durata a 48 mesi. Necessita della preventiva autorizzazione della Commissione europea e ha natura di aiuto di Stato.

### Incentivo Donne

Agevolazione contributiva introdotta dalla Legge n. 92/2012 che prevede l'esonero del 50% dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro per le assunzioni di lavoratori over-50 disoccupati da oltre 12 mesi e donne di qualunque età, prive di impiego da almeno 24 mesi ovvero prive di impiego da almeno 6 mesi e appartenenti ad aree svantaggiate. La durata dell'incentivo è di 12 mesi per assunzioni a tempo determinato, 18 mesi per tempo indeterminato e 18 mesi complessivi se rapporto trasformato. Deve determinare un incremento occupazionale netto. Successivamente la Legge n. 178/2020 ha ampliato l'esonero al 100% (con un limite massimo di 6.000 euro annui) per le assunzioni/trasformazioni di "donne lavoratrici svantaggiate" effettuate nel biennio 2021-2022. Necessita della preventiva autorizzazione della Commissione europea e ha natura di aiuto di Stato.

### IncentivO Lavoro (IO Lavoro)

Agevolazione contributiva disciplinata dal decreto direttoriale dell'ANPAL n. 52/2020 che prevede un incentivo per l'assunzione/trasformazione a tempo indeterminato, effettuate nel corso del 2020, di soggetti disoccupati ai sensi dell'art.19 del D.Lgs. n. 150/2015. Se l'età del lavoratore è maggiore di 25 anni deve risultare anche privo di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi. L'incentivo è pari alla contribuzione dovuta per un importo massimo di 8.060 euro annui. Deve rispettare l'applicazione degli aiuti di Stato e determinare un incremento occupazionale netto.

### Esonero art. 6 D.L. n. 104/2020

Esonero contributivo totale dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati (escluso settore agricolo) per le nuove assunzioni a tempo indeterminato effettuate nel periodo ricompreso tra il 15 agosto 2020 e il 31 dicembre 2020. Ha una durata massima di 6 mesi per un importo massimo di 8.060 euro annui.

### Esonero art. 7 D.L. n. 104/2020

Esonero contributivo totale dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro privati per le nuove 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 2020 e il 31 dicembre 2020. Ha una durata massima di 3 mesi per un importo massimo di 8.060 euro annui. Necessita della preventiva autorizzazione della Commissione europea e ha natura di aiuto di Stato. Il D.L. n. 4/2022 ha previsto l'esonero anche per le assunzioni/trasformazioni avvenute tra il 1° gennaio 2022 e il 31 marzo 2022.

### Occupazione Sviluppo Sud

Incentivo istituito con decreto direttoriale ANPAL n. 178/2019 e n. 311/2019, destinato a tutti i datori di lavoro privati, anche non imprenditori, che assumano lavoratori disoccupati, con contratto a tempo indeterminato, nelle regioni "meno sviluppate" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia) e "in transizione" (Abruzzo, Molise e Sardegna). Spetta per assunzioni effettuate tra il 1° gennaio e il 31 dicembre 2019, di disoccupati di età compresa tra i 16 e 34 anni o di oltre 35 anni di età se privi di impiego regolarmente retribuito da almeno 6 mesi e che non abbiano avuto un rapporto di lavoro negli ultimi 6 mesi con il medesimo datore di lavoro. Sono esclusi lavoro domestico, lavoro intermittente o occasionale. L'agevolazione consiste in uno sgravio contributivo pari alla contribuzione previdenziale a carico del datore di lavoro, per un importo massimo di 8.060 euro su base annua. Il termine per la fruizione dell'incentivo è stato fissato al 28 febbraio 2021.

### Decontribuzione Sud

Agevolazione contributiva introdotta dalla Legge n. 104/2020 art. 27 che prevede

l'esonero del 30% dei contributi a carico dei datori di lavoro privati (escluso settore agricolo e domestico) dal 1° ottobre al 31 dicembre 2020, con riferimento ai rapporti di lavoro dipendente la cui sede di lavoro sia situata in regioni del Mezzogiorno. La Legge n. 178/2020 (Legge di bilancio 2021) ha previsto di estendere l'esonero contributivo 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 della preventiva autorizzazione della Commissione europea e ha natura di aiuto di Stato.

Come si evince dai correttivi legislativi introdotti nel 2020 per fronteggiare le innegabili difficoltà registrate in seguito alla crisi pandemica da COVID-19, il governo ha deciso di adottare misure aggiuntive per il sostegno e il rilancio dell'economia che hanno previsto, tra le altre, ulteriori agevolazioni ed incentivi all'occupazione per contrastare gli effetti della riduzione o sospensione del lavoro conseguenti all'emergenza sanitaria.
Si riporta, in Tabella 3.1, un prospetto sintetico relativo agli oneri sostenuti per i principali incentivi all'occupazione vigenti. A parte l'apprendistato, il cui ammontare rimane pressoché constante nel tempo, per tutte le altre agevolazioni si ha un consistente aumento delle risorse impiegate, tenuto conto anche dei diversi periodi di validità delle misure. Ad esempio, Decontribuzione Sud passa da circa 340 milioni di euro a quasi 3 miliardi e aumenti sostanziali, sia in termini percentuali che in termini assoluti, si osservano per Esonero Giovani, Incentivo Donne, e ancora più consistenti per gli altri incentivi.

**Tabella 3.1 – Oneri per principali incentivi all'occupazione – Anni 2020 e 2021**

| Tipo di agevolazione e Riferimenti normativi | Importo agevolazioni contributive Rendiconto 2020 | Importo agevolazioni contributive Preconsuntivo 2021* |
|---|---|---|
| Apprendistato<br>L. n.223/1991; D. Lgs n. 167/2011; D. Lgs n. 150/2015 D. Lgs n. 81/2015 (art. 41/47); Legge n. 160/2019 | 2.250.319.720 | 2.537.564.029 |
| Esonero Giovani<br>Legge n. 205/2017 (art.1 cc.100/108 e 113/114); L. n. 178/2020 (art.1 cc.10-15) | 569.075.228 | 744.837.446 |
| Incentivo Donne<br>Legge n. 92/2012 (art. 4 cc-8-11); Legge n. 178/2020 (art. 1 cc.16-19) | 88.528.616 | 136.974.403 |
| IncentivO Lavoro (IO Lavoro)<br>D.D. ANPAL n. 52/2020 | 3.626.653 | 87.464.574 |
| Esonero art. 6 Decreto Legge n. 104/2020 (art. 6 c.1) | 1.138.273 | 543.671.820 |
| Esonero art. 7 Decreto Legge n. 104/2020 (art. 7 c.1) | 15.513 | 6.704.355 |
| Decontribuzione Sud<br>Decreto Legge n. 104/2020 (art. 27 c.1); Legge n. 178/2020 (art. 1 cc.161-168) | 339.062.090 | 2.994.645.084 |
| **Totale** | **3.251.766.093** | **7.051.861.711** |

** Il consuntivo 2021 è in fase di approvazione.*

L'analisi del numero di attivazioni e trasformazioni negli ultimi 3 anni, conferma una incidenza significativa degli effetti della pandemia. Le prime righe della Tabella 3.2 mostrano come, a fronte di una considerevole diminuzione delle assunzioni (-23,5%) e delle trasformazioni (-18,5%) registrate dall'anno 2019 all'anno 2020, si osservi una decisa risalita delle assunzioni (+25%) dall'anno 2020 all'anno 2021, mentre i valori delle trasformazioni confermino, nello stesso periodo, una lieve diminuzione (-3,5%). I dati relativi al triennio in esame, quindi, restituiscono un quadro dal quale si osserva come le attivazioni risultino ancora inferiori ai livelli registrati nel periodo pre-pandemico (-6,1%).

La Tabella 3.2 mostra anche il dettaglio dei rapporti di lavoro incentivati, per tipologia di agevolazione. Il totale dei rapporti agevolati passa da circa 775 mila nel 2019 a circa 1,985 milioni nel 2021, con un aumento del 96% fra il 2020 e il 2021. In termini di incidenza rispetto al totale complessivo delle attivazioni si passa dal 9,3% del 2019 al 15,8% del 2020, per salire fino al 25,5% nel 2021: nel 2019 un nuovo rapporto di lavoro su dieci era incentivato, nel 2021 uno su quattro.

Tabella 3.2 – Assunzioni, variazioni contrattuali e agevolazioni contributive. Anni 2019-2021

| Agevolazione contributiva (*) | 2019 | 2020 | 2021 | Var % 2020/2019 | Var % 2021/2020 | Var % 2021/2019 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| **Assunzioni totali** | **7.500.547** | **5.734.508** | **7.167.566** | **-23,50%** | **25,00%** | **-4,40%** |
| **Variazioni contrattuali tot.** | **797.933** | **649.968** | **627.378** | **-18,50%** | **-3,50%** | **-21,40%** |
| Apprendistato | 482.320 | 366.217 | 472.127 | -24,10% | 28,90% | -2,10% |
| Occupazione Sud | 49.625 | | | | | |
| Esonero Giovani [1] | 109.363 | 85.051 | 169.503 | -22,20% | 99,30% | 55,00% |
| IncentivO Lavoro (IO Lavoro) | | 22.625 | | | | |
| Esonero art.6 D.L. 104/2020 | | 210.598 | | | | |
| Esonero art.7 D.L. 104/2020 | | 12.590 | | | | |
| Incentivo Donne [2] | 69.919 | 58.809 | 91.135 | -15,90% | 55,00% | 30,30% |
| Decontribuzione Sud | | 213.672 | 1.205.535 | | 564% | |
| Altre misure | 64.315 | 41.725 | 47.541 | -35,10% | 13,90% | -26,10% |
| **Totale agevolazioni** | **775.542** | **1.011.287** | **1.985.841** | **30,40%** | **96,40%** | **156,10%** |
| Nessuna agevolazione | 7.522.938 | 5.373.189 | 5.809.103 | -28,60% | 8,10% | -22,80% |
| **Totale complessivo** | **8.298.480** | **6.384.476** | **7.794.944** | **-23,10%** | **22,10%** | **-6,10%** |
| Incidenza agevolazioni su totale complessivo | 9,30% | 15,80% | 25,50% | | | |

*(*) 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.*

*[1] I dati riguardano gli esoneri previsti dalla L. n. 205/2017 e L. n. 178/2020.*

*[2] I dati riguardano gli esoneri previsti dalla L. n. 92/2012 e L. n. 178/2020.*

Passando alle singole misure, nel corso del 2021, l'agevolazione Decontribuzione Sud, inizialmente disciplinata dall'art. 27 del Decreto Legge n. 104/2020, ha

avuto un'incidenza dominante sul numero totale di rapporti di lavoro agevolati (61%) in seguito alla previsione dell'estensione del beneficio fino al 2029, come stabilito dalla successiva Legge n. 178/2020. È anche utile sottolineare che per Decontribuzione Sud più della metà dei rapporti di lavoro che ne hanno beneficiato sono a tempo determinato; se si considerano le occupazioni stagionali e intermittenti, che hanno subito le conseguenze lavorative più pesanti a causa della pandemia, l'incidenza di lavori a tempo determinato è superiore all'80%.
Sempre per Decontribuzione Sud si segnala che nel corso dell'anno 2021 il beneficio è stato richiesto da circa 373.000 datori di lavoro (posizioni contributive INPS), trovando applicazione su poco più di 2.700.000 rapporti di lavoro, valore che comprende anche le agevolazioni rivolte a rapporti instaurati in periodi precedenti al 2021 e ancora attivi. La Tabella 3.2 mostra che le attivazioni e trasformazioni che hanno usufruito di Decontribuzione Sud sono poco più di 1,2 milioni, suggerendo che la parte preponderante dell'utilizzo di tale agevolazione sia stata rivolta ai rapporti di lavoro già instaurati presso le imprese.
Considerando che il numero di rapporti di lavoro nella macroregione del Sud nel 2021 (escludendo il settore finanziario) è di circa 7,42 milioni, il *take up* della politica è di circa il 65,1%. Gli ampi margini di accesso all'agevolazione Decontribuzione Sud ne avrebbero suggerito un ricorso più esteso considerando che, potenzialmente, tutti i rapporti di lavoro in essere nel Mezzogiorno potevano essere oggetto di agevolazione. Tuttavia, è ipotizzabile che il limitato tasso di adesione a Decontribuzione Sud possa essere in parte dipeso dalla sua configurazione quale aiuto di Stato, ovvero misura selettiva che necessita della preventiva autorizzazione della Commissione europea, soggetta ai vincoli previsti dal Quadro Temporaneo per le misure di aiuto di Stato a sostegno dell'economia per l'emergenza da COVID-19. La Commissione europea considera aiuti di Stato compatibili con il mercato interno quelli che rispettino, tra le altre, le seguenti condizioni, che potrebbero spiegare, almeno in parte, il basso *take up*:

- siano di importo non superiore a 1.800.000 euro (per impresa e al lordo di qualsiasi imposta o altro onere), ovvero non superiore a 270.000 euro per impresa operante nel settore della pesca e dell'acquacoltura;
- siano concessi a imprese che non fossero già in difficoltà al 31 dicembre 2019;
- in deroga al punto precedente, siano concessi a microimprese o piccole imprese che risultavano già in difficoltà al 31 dicembre 2019, purché non soggette a procedure concorsuali per insolvenza ai sensi del diritto nazionale e non abbiano ricevuto aiuti per il salvataggio o aiuti per la ristrutturazione;
- siano concessi entro il 31 dicembre 2021.

Inoltre, occorre notare che la particolare natura di queste agevolazioni impegna l'INPS a inserirle nel Registro Nazionale degli aiuti di Stato e nel Registro SIPA (nel caso di imprese operanti nel settore della pesca e dell'acquacoltura) con tutte le formalità amministrative che tale iscrizione richiede (cfr. Circolare INPS n. 33/2021).

Appare quindi plausibile che la complessità dei vincoli imposti dalla normativa europea possa aver parzialmente limitato la possibilità di accesso all'incentivo ad una platea di beneficiari decisamente più vasta.
Sempre al fine di spiegare il livello del *take up*, occorre considerare che aderire ad un incentivo potrebbe essere ritenuto dall'impresa come un rischio rispetto alla possibilità di attirare attenzione da parte delle Istituzioni, soprattutto quelle ispettive. Se, ad esempio, un imprenditore utilizza lavoro in nero o grigio, ovvero non rispetta l'applicazione dei minimi retributivi, potrebbe ritenere che attivare incentivi rappresenti un rischio su altre questioni inerenti all'impresa. Un'altra spiegazione potrebbe riguardare i costi accessori associati all'attivazione di una agevolazione. Oltre a una questione di maggiore costo economico, da sostenere, ad esempio, per regolare le parcelle di commercialisti e consulenti del lavoro, anche l'onere di doversi informare, capire quali incentivi sarebbero più opportuni, la loro cumulabilità ecc., potrebbe scoraggiare l'imprenditore dall'intraprendere quella scelta, soprattutto per imprese di piccole dimensioni, che non hanno uffici del personale o simili. In ultimo, è anche importante sottolineare che Decontribuzione Sud è una politica di lungo periodo e pertanto il *take up* potrebbe aumentare nei prossimi anni.
Spiegazioni analoghe potrebbero applicarsi anche nel caso dell'Esonero Giovani per il quale, nel 2021, si rileva una quota non trascurabile di attivazioni incentivate ancora secondo una aliquota del 50%, pur in presenza della possibilità di esonero in forma totale. L'ampliamento della misura dell'incentivo al 100% introdotto dalla Legge n. 178/2020, infatti, ha configurato anche questa agevolazione come aiuto di Stato, assoggettandola agli stessi vincoli previsti dalla base giuridica europea, assenti per la misura ridotta dell'esonero. Per rapporti instaurati negli anni precedenti, invece, il solo esonero riconoscibile è quello al 50%. Da ultimo, è utile considerare che le indicazioni circa la fruizione dell'esonero al 100% sono state fornite solo ad ottobre 2021[37], a seguito della pervenuta autorizzazione da parte dell'UE, quindi le aziende potrebbero aver fruito dell'esonero in forma ridotta (50%) in attesa di avere certezza della possibilità di fruirne al 100%.
La stessa Legge n. 178/2020 ha introdotto l'aumento al 100% del contributo per Incentivo Donne, la cui Legge istitutiva (L. n. 92/2012) prevedeva una riduzione dei contributi a carico del datore di lavoro limitata al 50%.
Nel 2021 gli esoneri totali hanno contribuito in maniera determinante all'aumento del numero dei rapporti lavorativi agevolati che, nel caso di Esonero Giovani hanno registrato un incremento del 99% rispetto all'anno precedente, mentre per Incentivo Donne si è trattato di un aumento pari al 55%.
Nel complesso, i rapporti di lavoro caratterizzati dall'esonero totale giovani rappresentano l'89% dei rapporti instaurati con tale incentivo nella sua globalità (L. n. 205/2017 e L. n. 178/2020), mentre l'agevolazione contributiva al 100% di Incentivo Donne si attesta al 62% del totale.

[37] *Alle imprese, tuttavia, è stata garantita la possibilità di recupero dei periodi di agevolazione precedenti, quindi anche per le assunzioni effettuate a decorrere dal 1° gennaio 2021, cosa che comunque spiegherebbe il buon utilizzo dell'incentivo a partire dal primo periodo dell'anno osservato.*

Passiamo ora ad analizzare la distribuzione delle agevolazioni lungo dimensioni di interesse quali il genere, il territorio, l'ambito produttivo e la dimensione di impresa. In linea generale, nel triennio in esame si rileva un incremento progressivo nei rapporti agevolati per entrambi i generi. La previsione di un'agevolazione contributiva specifica destinata alle donne, peraltro incrementata nel tempo, avrebbe potuto far aumentare le assunzioni e trasformazioni contrattuali soprattutto femminili. L'assenza di evidenza statistica in tal senso rafforza il permanere di una disparità di accesso al mercato del lavoro per il genere femminile: dal 2019 al 2021 si osserva, per gli uomini, un incremento di rapporti lavorativi agevolati pari al 194,6%, mentre per le donne, nello stesso periodo, si registra un aumento del 112,9%.

Per la distribuzione geografica delle principali agevolazioni contributive utilizzate nel 2021 si registra una concentrazione maggiore al Nord dei rapporti di lavoro che hanno fatto ricorso a contratti di apprendistato nonché quelli instaurati con Esonero Giovani, mentre Incentivo Donne è ben presente sia al Nord che al Sud, dove si nota una leggera preponderanza. Sempre nelle regioni meridionali, è ovviamente dominante l'incidenza dell'agevolazione Decontribuzione Sud, che risulta diffusa soprattutto in Campania, Puglia e Sicilia[38].

La valutazione della distribuzione per classe dimensionale dell'azienda evidenzia che il ricorso agli strumenti di incentivazione è risultato prevalente nelle imprese di piccole dimensioni: più della metà delle agevolazioni complessive sono assorbite dalle imprese che non superano i 15 dipendenti. Solo nel caso dei rapporti lavorativi instaurati con l'Esonero Giovani il volume di assunzioni, nelle piccole imprese, è leggermente inferiore (45%).
Infine, focalizzando l'attenzione sui settori di attività economica, si rileva un ricorso agli incentivi più spiccato nei settori "Commercio all'ingrosso e al dettaglio; riparazione di autoveicoli e motocicli; trasporto e magazzinaggio; servizi di alloggio e di ristorazione" dove c'è un'incidenza preponderante dell'incentivo Decontribuzione Sud; tuttavia la tendenza è confermata anche per le altre misure agevolative ad eccezione dell'Incentivo Donne, per il quale il settore maggiormente interessato è quello delle "Attività professionali, scientifiche e tecniche; amministrazione e servizi di supporto". Parallelamente, le agevolazioni in cui le donne sono maggiormente rappresentate si riscontrano nel settore "Amministrazione pubblica e difesa; assicurazione sociale obbligatoria; istruzione; sanità e assistenza sociale", in corrispondenza di ciascuno degli incentivi considerati.

[38] *La parte residuale di Decontribuzione Sud rilevata nelle aree del Centro-Nord riguarda i contratti stipulati con agenzie di somministrazione per le quali, fino al mese di marzo 2022, è prevista la possibilità di godere del beneficio contributivo anche se il lavoratore presta la propria attività lavorativa in una regione del Centro-Nord, purché la sede dell'agenzia sia ubicata in aree svantaggiate.*

### 3.3.1.2 Un'analisi di impatto per l'agevolazione Decontribuzione Sud

L'incentivo Decontribuzione Sud è stato introdotto con la Legge n.178/2020, a seguito della crisi pandemica, per essere disponibile dall'ottobre 2020 (si veda il paragrafo precedente per i dettagli sulla normativa e l'impostazione della politica). La possibilità di fruire del precedente contributo dedicato al Mezzogiorno ("Occupazione Sud") era terminata a fine 2019 e pertanto, tra i mesi di gennaio e ottobre del 2020, non è stata disponibile alcuna decontribuzione specifica per il Sud.

L'intenzione del legislatore nel disegnare la politica Decontribuzione Sud è stata chiaramente quella di predisporre una agevolazione molto generale, senza particolari vincoli imposti all'impresa e sulle caratteristiche dei lavoratori coinvolti. Tale impostazione è probabilmente dovuta al fatto che si usciva dalla fase di recessione economica associata alla crisi pandemica, e la volontà del legislatore era pertanto di ridurre il costo del lavoro nelle aree svantaggiate, a prescindere dall'impatto sui livelli occupazionali. Coerentemente a questa impostazione generale, giova sottolineare i seguenti aspetti della politica: l'agevolazione era fruibile sia per i rapporti di lavoro già instaurati, sia per quelli da instaurare con nuove assunzioni/trasformazioni; non vi era alcun incentivo addizionale ad assumere a tempo indeterminato, dato che l'incentivo era disponibile per tutte le tipologie contrattuali; non vi era alcun vincolo di dover utilizzare l'agevolazione soltanto in caso di aumento occupazionale dell'impresa; non vi era alcun limite nell'utilizzo dell'incentivo nell'impresa, ad esempio vincoli associati ad una quota massima di lavoratori beneficiari nella singola impresa (ad esempio non più del 30 o 50% dell'occupazione di impresa).

Al fine di realizzare una valutazione di impatto occupazionale della *policy*, si considerano i dati dell'archivio UniEmens riferiti all'universo dei rapporti di lavoro dipendente extra agricolo, con dati mensili per gli anni 2019, 2020, 2021, per i lavoratori, sia uomini che donne, di età fra i 15 e 64 anni. L'obiettivo dell'analisi è di valutare se in corrispondenza del *timing* del trattamento, appunto da ottobre 2020, si sia osservato nell'area di riferimento (il Sud) un impatto occupazionale positivo rispetto alle aree di controllo. Si considerano tre variabili su cui valutare l'impatto: lo stock occupazionale mensile, per tener conto di tutti i rapporti di lavoro, instaurati e instaurandi; le attivazioni totali, che includono le nuove attivazioni e le trasformazioni da tempo determinato a indeterminato (che nella denuncia UniEmens sono identificate dalla variazione delle caratteristiche contributive del rapporto di lavoro); le cessazioni totali, per capire se l'introduzione della politica ha un impatto, indiretto, anche sulle cessazioni.

È cruciale, pertanto, scegliere un opportuno gruppo di controllo. In primo luogo, si considera come gruppo di controllo la macroregione del Centro, secondo le canoniche classificazioni ISTAT, area territoriale che confina con il Sud. Si

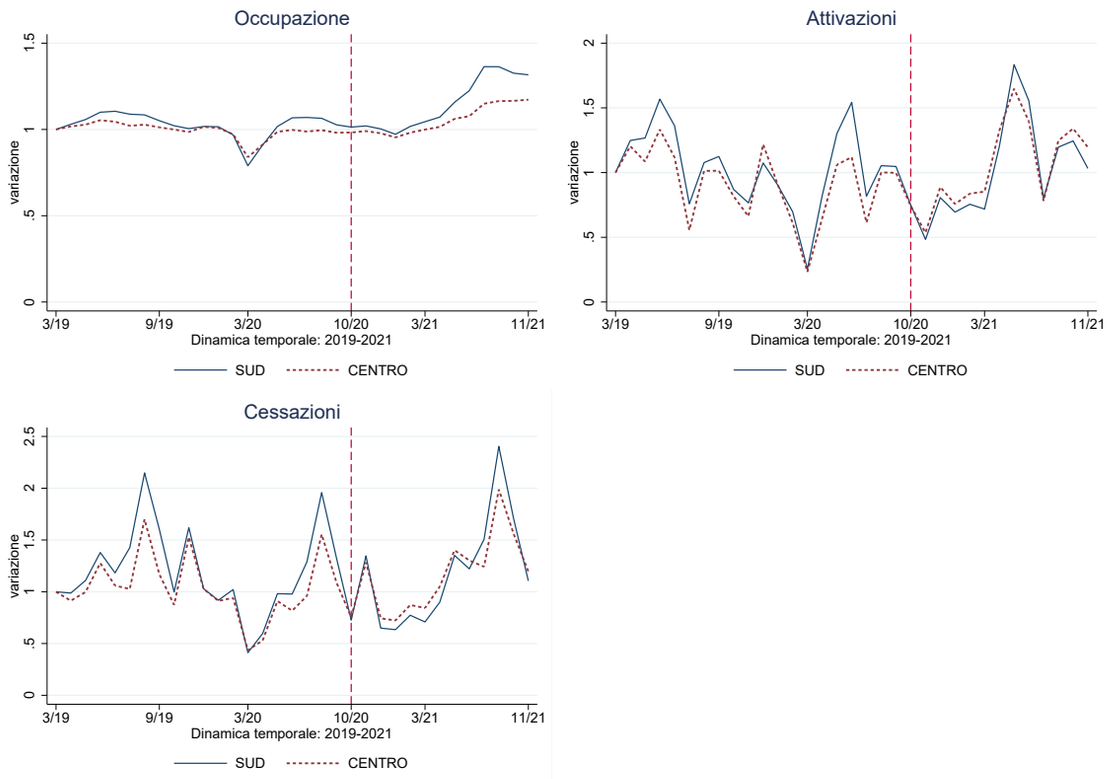
riportano le prime analisi nel Grafico 3.19, dove si pongono i valori iniziali di marzo 2019 delle variabili di interesse (occupazione, attivazioni, cessazioni), per il Sud e per il Centro, uguali a 1, per rendere comparabili grandezze diverse. Pertanto il grafico descrive l'andamento nel tempo in termini percentuali, rispetto ad 1, delle serie per le due macroregioni (ad esempio un valore 0,9 (1,1) indicherà una riduzione (aumento) del 10%). Sull'asse delle ascisse si riporta la dinamica temporale, partendo da un anno prima rispetto all'avvento della crisi pandemica, quindi dal marzo 2019, fino ad arrivare al novembre 2021[39]. Per quanto riguarda il grafico dello stock di occupazione, prima dell'introduzione della *policy* le due regioni mostrano trend del tutto simili, mentre dall'ottobre 2020 si osserva, dopo qualche mese, una dinamica per il Sud leggermente superiore a quella del Centro, soprattutto negli ultimi mesi del 2021. Una dinamica molto simile emerge fra Sud e Centro per quanto riguarda le attivazioni totali, con un andamento al Sud che, dopo l'avvento della *policy*, è al di sotto, anche se in modo marginale, rispetto al Centro. Ciò potrebbe essere legato al fatto che una buona parte delle agevolazioni ha riguardato i rapporti instaurati, e pertanto aver indirettamente ridotto le attivazioni[40].

Anche nel caso delle cessazioni totali non si osserva un andamento distintivo chiaro fra il Sud e il Centro, ad eccezione di una leggera riduzione delle cessazioni al Sud dopo l'inizio della *policy*, seguita poi da un leggero aumento.

[39] *Non si considera il dicembre 2021 in quanto, al momento dell'estrazione per la redazione del rapporto annuale, i dati risultavano essere parzialmente alimentati.*

[40] *Nei tre anni in esame, si nota al Sud una dinamica stagionale legata ad un aumento sostanziale di occupazione nei mesi estivi; tuttavia, la differenza, anche nei mesi estivi, sembra rimanere costante nel tempo, sia prima che dopo l'introduzione della politica.*

Grafico 3.19 - Comparazione fra la dinamica del Sud e quella del Centro, per occupazione, attivazioni, cessazioni



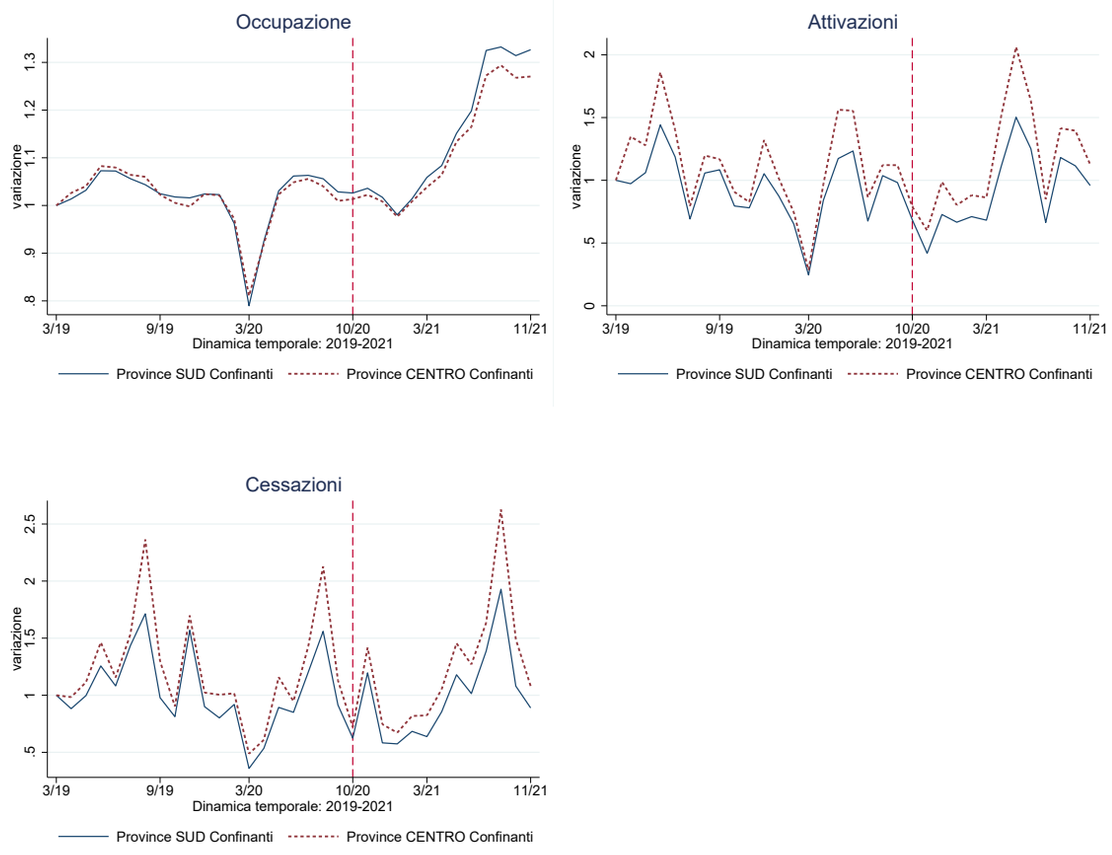

Si potrebbe, tuttavia, sostenere che il Sud ed il Centro siano macroregioni diverse fra di loro, e nella comparazione siano presenti regioni con livelli e dinamiche occupazionali difficilmente comparabili. Per tener conto di questa fondata osservazione, è possibile sfruttare la ricchezza dell'archivio UniEmens, che permette di individuare la provincia di lavoro dei lavoratori, e pertanto andare a comparare solo le province che sono al confine fra il Sud ed il Centro. Le province del Sud che si prendono in esame sono pertanto quelle di Caserta, Isernia, L'Aquila e Teramo, mentre per il Centro si considerano le province di Ascoli Piceno, Rieti, Frosinone e Latina[41].

In questo contesto è pertanto possibile sostenere che le dinamiche economiche di territori così vicini non potranno che essere simili, a meno di shock di politica economica come l'agevolazione Decontribuzione Sud. Il Grafico 3.20 mostra che, per la variabile occupazione, i trend dal marzo 2019 in poi sono praticamente identici, ed anche in seguito all'introduzione della *policy* (ottobre 2020) rimangono

[41] *In realtà anche la provincia di Roma, per pochi chilometri, confina con la provincia dell'Aquila. Tuttavia, Roma è una delle più grandi aree metropolitane in Italia, con livelli e dinamiche occupazionali particolari, e per questi motivi sarebbe problematica la comparazione con le province considerate per il Sud. Per questo motivo abbiamo escluso la provincia di Roma dall'analisi (le stime econometriche che presenteremo di seguito sono robuste a questa scelta).*

molto vicini, con una leggera divergenza negli ultimi mesi del 2021 a favore delle province del Sud confinanti, anche se di una grandezza decisamente inferiore rispetto alla comparazione fra le macroregioni del Sud e del Centro (Grafico 3.19). Per quanto riguarda le attivazioni totali, rispetto a marzo 2019 le province del Centro confinanti sembrano mostrare valori sempre leggermente superiori a quelli delle province del Sud, e la differenza fra le due curve non sembra dipendere dall'avvento della politica (la distanza fra le due curve si amplia dopo l'ottobre 2020, ma le differenze sono minime). Anche per le cessazioni totali, le province del Centro mostrano una dinamica più elevata delle province del Sud, e tale distacco si amplia, anche in questo caso in modo marginale, dopo l'avvento della *policy*[42].

Grafico 3.20 - Comparazione fra la dinamica delle province del Sud e del Centro confinanti, per occupazione, attivazioni, cessazioni




[42] *Si è anche valutato l'impatto di Decontribuzione Sud sulla dinamica salariale, non rilevando alcun effetto della politica sui trattati.*

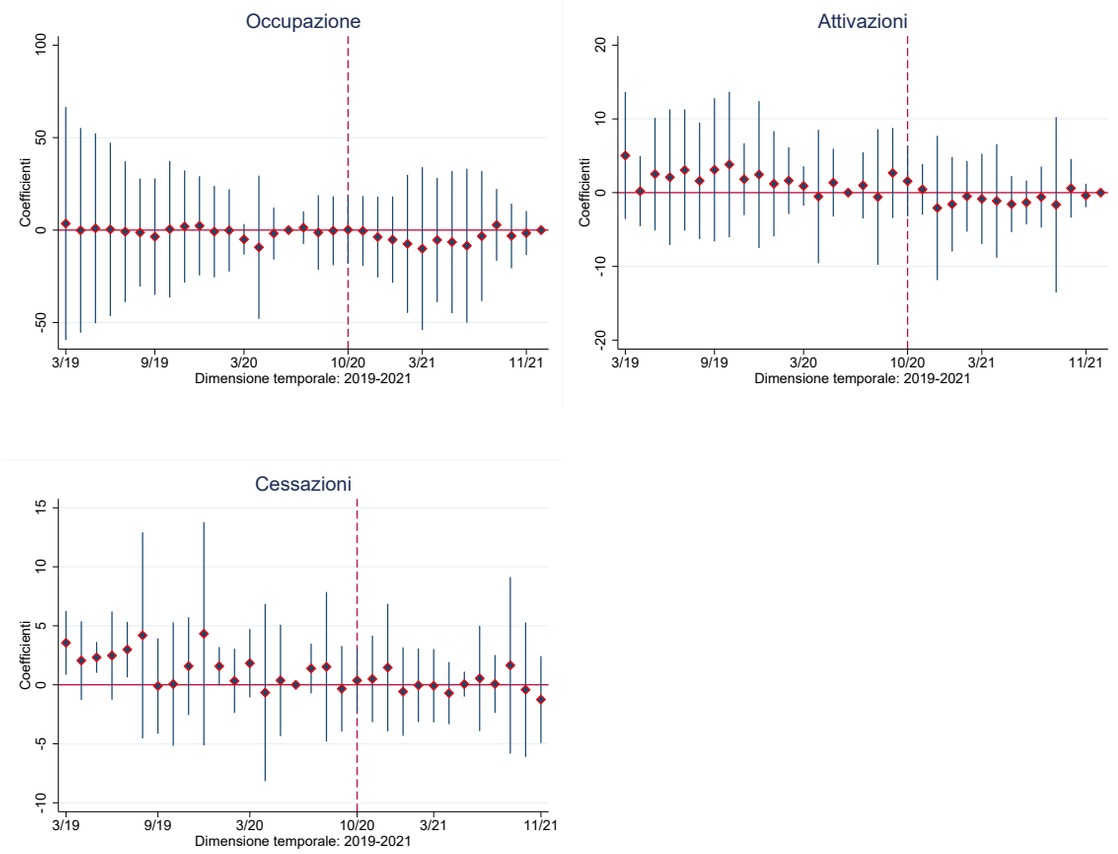
Fin qui l'analisi è stata svolta da un punto di vista descrittivo, riportando le dinamiche per gruppi di trattamento e di controllo comparabili.

Per testare l'impatto dell'introduzione della politica Decontribuzione Sud con modalità più robuste da un punto di vista quantitativo, si applica la metodologia delle differenze nelle differenze, nel periodo fra il marzo 2019 e il novembre 2021, tenendo sempre conto dell'avvento della *policy* a ottobre 2020. Si utilizzano i dati dell'archivio UniEmens e si aggregano per cella, rispetto alle seguenti variabili: anno, mese, provincia, settore Ateco (a cinque modalità), dimensione di impresa (in cinque modalità), classi di età, genere. Per aumentare la comparabilità si considerano le province confinanti tra Sud e Centro sopra descritte e il trattamento è definito dall'appartenere alla macroregione Sud, limitatamente alle province considerate. In questo contesto è possibile testare l'ipotesi dei trend paralleli, cioè verificare se la differenza fra gli esiti occupazionali nelle province del Sud e del Centro non vari prima dell'introduzione della *policy*. In presenza di trend paralleli, le province confinanti del Centro possono pertanto essere considerate come un gruppo di controllo robusto per i trattati in quanto, prima della *policy*, non vi sono differenze statisticamente significative nella dinamica fra i due gruppi e quindi, dopo l'introduzione del trattamento, la dinamica del gruppo di controllo illustra quale sarebbe stata la dinamica dei trattati nel caso ipotetico di non trattamento (in un mondo controfattuale).

Il Grafico 3.21 riporta l'analisi delle differenze nelle differenze. I coefficienti mostrati si riferiscono alle interazioni fra la variabile di trattamento e la variabile anno-mese (per ogni coefficiente è anche riportato l'intervallo di confidenza statistico per valutare se comprende lo zero, nel qual caso il coefficiente non è da intendersi statisticamente diverso da zero)[43]. Dal Grafico 3.21 emerge come sia ampiamente verificata l'ipotesi dei trend paralleli, cioè nei mesi prima dell'introduzione della politica la dinamica occupazionale dei trattati è uguale (a meno di una costante) a quella dei controlli, con i coefficienti prossimi allo zero. Per quanto riguarda l'impatto, si mostra come nei mesi successivi all'introduzione della politica (ottobre 2020) non vi sia evidenza di un impatto diverso da zero, cioè i coefficienti stimati dopo l'ottobre 2020, che forniscono proprio la differenza in un dato mese fra trattati e controlli, sono molto vicini a zero e ampiamente non significativi dal punto di vista statistico. Una evidenza analoga si osserva nei Grafici inerenti alle attivazioni totali e alle cessazioni totali, anche in questi casi nessun impatto si osserva all'avvento della politica.

[43] *Viene omessa la variabile anno-mese di maggio 2020, interagita con il trattamento. In questi casi si preferisce eliminare una dummy temporale che sia precedente al mese del trattamento. Il risultato non cambia in modo sostanziale omettendo una dummy per i mesi precedenti o successivi. Nella stima vengono inserite anche delle dummy inerenti alle variabili di costruzione della cella (provincia, dimensione di impresa, settore, genere, classe di età), e per ognuna delle modalità delle variabili viene aggiunto uno specifico trend lineare. Gli errori nella stima sono clusterizzati a livello di provincia e settore.*

Grafico 3.21 - Valutazione di impatto dell'incentivo Decontribuzione Sud utilizzando il metodo delle differenze nelle differenze




L'evidenza empirica che emerge da una prima analisi descrittiva sembra suggerire la presenza di un impatto occupazionale, seppur contenuto, non confermato da una analisi quantitativa più rigorosa.

Questa conclusione non è necessariamente sorprendente in quanto il disegno della politica non includeva alcuna condizione vincolante per l'utilizzo della *policy*, come il concentrarsi su contratti virtuosi (ad esempio a tempo indeterminato), l'aumento dell'occupazione netta nell'impresa, e pertanto poteva essere utilizzata dalle imprese del Mezzogiorno per abbassare il costo del lavoro in un'area svantaggiata, che probabilmente era l'obiettivo del legislatore.

Inoltre, occorre sottolineare che tale politica è stata introdotta da relativamente poco tempo, e come da quadro normativo sarà prorogata fino al 2029, anche se la quota incentivata dell'agevolazione diminuirà dal 2025. Pertanto, per una analisi più robusta, occorrerà ripetere la valutazione in un prossimo futuro. È anche utile evidenziare che una politica di questo tipo, abbassando il costo del lavoro in regioni svantaggiate, potrebbe determinare effetti positivi non

soltanto sul margine occupazionale, ma anche su altre dimensioni. Ad esempio, si potrebbe ipotizzare che una diminuzione del costo del lavoro possa creare le condizioni per un aumento degli investimenti di impresa e, di conseguenza, la produttività e la crescita economica in senso lato. Anche per questo tipo di analisi saranno necessarie ricerche addizionali, ma occorrerà attendere i dati di contabilità territoriale di fonte ISTAT (ancora non disponibili per il 2021) oppure i dati di bilancio del 2021, che saranno disponibili in un prossimo futuro.

### 3.3.1.3 Un'analisi di impatto per l'agevolazione Esonero Giovani

Il cosiddetto Esonero Giovani è stato previsto dalla Legge n. 205/2017 in favore di datori di lavoro privati che, a decorrere dal 1° gennaio 2018, avessero posto in essere assunzioni/trasformazioni di giovani di età inferiore ai 35 anni. La norma prevedeva, pertanto, una categoria specifica, appunto i giovani, definiti comunque in modo generoso (difficilmente in altri paesi europei si può avere una politica per i giovani con un limite di età di 35 anni). Inoltre, l'esonero non poteva essere applicato ai rapporti di lavoro già instaurati, in quanto occorreva procedere a una nuova assunzione o trasformazione. A delimitare ulteriormente la platea di beneficiari, il legislatore ha previsto un ulteriore vincolo molto stringente: per incentivare l'assunzione dei giovani più deboli sul mercato del lavoro l'incentivo poteva essere utilizzato soltanto per lavoratori che, nel corso dell'intera vita lavorativa pregressa, non fossero mai stati titolari di un rapporto a tempo indeterminato. In questa categoria possiamo individuare i disoccupati che non avevano mai lavorato, oppure i giovani che avevano già avuto esperienza come lavoratori dipendenti ma sempre con contratti temporanei.

L'agevolazione opera per un periodo massimo di 36 mesi e in un primo momento era pari al 50% dei contributi dovuti, nel limite massimo di 3.000 euro annui. Successivamente la Legge n.178/2020 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 per giovani con età inferiore a 36 anni e, per le sole regioni del Mezzogiorno, ha esteso la durata a 48 mesi.

Di seguito si porterà a termine una analisi di valutazione di impatto inerente alla transizione dalla Legge n. 205/2017 alla Legge n. 178/2020, passaggio che prevede l'incremento dell'agevolazione contributiva dal 50 al 100%, aumentando pertanto gli incentivi ad assumere personale giovane sotto i 36 anni.
Si utilizza una metodologia che sfrutta la discontinuità nell'età nell'assegnazione al trattamento: soltanto gli individui sotto i 36 anni possono utilizzare l'esonero. Si confronta un gruppo di trattati nella classe di età 30-35 rispetto a un gruppo di controllo nella classe di età 36-40. Per questi gruppi si prendono in considerazione le attivazioni, includendo le nuove assunzioni e le trasformazioni a tempo indeterminato (che nella denuncia UniEmens sono identificate dalla variazione delle caratteristiche

contributive del rapporto di lavoro). Per circoscrivere ulteriormente l'analisi al gruppo di interesse concepito dal legislatore, si considerano le attivazioni soltanto di coloro che non hanno avuto, negli anni precedenti, dei contratti a tempo indeterminato[44].
Si considerano gli anni 2019, 2020 e 2021, con dati a livello mensile, partendo da marzo 2019, un anno prima dell'avvento della crisi pandemica. L'introduzione della decontribuzione al 100% si ha al gennaio 2021, pertanto i dati per il 2019 e 2020 saranno utilizzati per valutare la presenza di trend paralleli: si vuole testare se le attivazioni per la classe di età 30-35 abbiano lo stesso trend pre trattamento rispetto alle attivazioni per la classe di età 36-40. Se effettivamente i due gruppi avessero dei trend paralleli, si potrebbe assumere che la classe 36-40 può essere utilizzata come gruppo di controllo per i trattati[45].

Il Grafico 3.22 presenta la dinamica nel tempo delle attivazioni per trattati e controlli. Per rendere graficamente comparabili i valori assoluti si dividono le due serie per il valore iniziale di marzo 2019; in tal modo in quel mese si avrà, per costruzione, un valore uguale a 1 e per i mesi successivi si avrà la variazione percentuale rispetto a marzo 2019, ad esempio un valore 0,9 (1,1) indicherà una riduzione (un aumento) del 10%.

A sinistra del Grafico 3.22 si mostra che i trend per la classe dei trattati (30-35) e controlli (36-40) sono praticamente sovrapposti, suggerendo che la classe dei controlli rappresenta un ottimo gruppo di controllo per i trattati. Sotto questa ipotesi possiamo interpretare, seppur in maniera descrittiva, la distanza fra la curva per i trattati e quella dei controlli dal gennaio 2021 come l'impatto del trattamento, cioè la linea dei trattati fornisce l'informazione di cosa accade a tale gruppo dopo il trattamento, mentre la curva per i controlli rappresenta cosa sarebbe successo ai trattati nel caso in cui non fossero stati trattati (in un'ottica ipotetica, controfattuale).

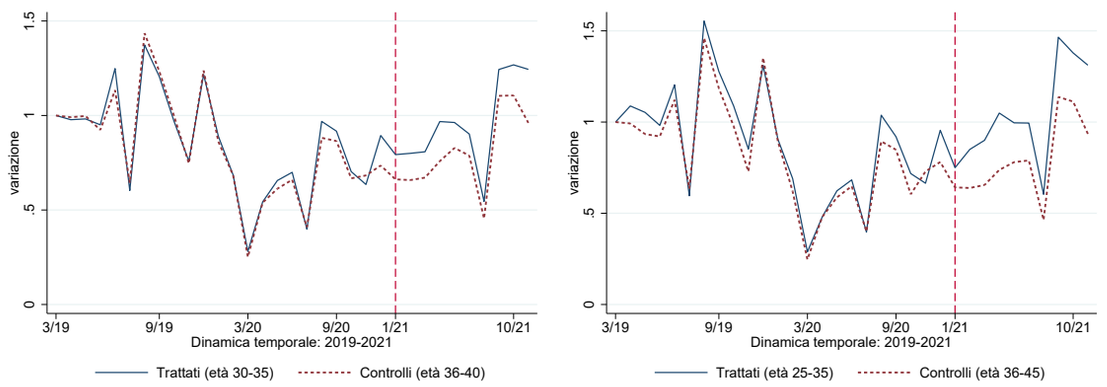
La parte destra del Grafico 3.22 fornisce un test di robustezza, allargando la definizione della classe dei trattati, dai 25 ai 35 anni, e quella dei controlli, dai 36 ai 45. Gli andamenti sono molto simili al caso precedente: i trend sono praticamente sovrapposti ed emerge un aumento delle attivazioni per la classe dei trattati rispetto ai controlli[46].

[44] *Questo controllo viene fatto utilizzando i dati annuali dell'UniEmens dal 2005. Per ogni individuo presente nel 2019, 2020 e 2021, viene acceso un flag che indica se in passato l'individuo ha avuto un contratto a tempo indeterminato. Si può assumere come trascurabile la quota di lavoratori che hanno avuto un contratto a tempo indeterminato prima del 2005, e non fra il 2005 ad oggi, che li renderebbe erroneamente eligible nella nostra analisi.*

[45] *Da notare che già nel 2017 fu introdotta una agevolazione per i giovani con la Legge n. 205/2017. Pertanto, il pre-trattamento, cioè il periodo prima del gennaio 2021, ovvero gli anni 2019 e 2020, va a comparare gli under 35 che godevano di una agevolazione parziale del 50% con gli over 35 che non godevano di agevolazione. Ciò non rappresenta un problema in quanto nel 2019 e 2020 non vi è stato nessun cambiamento normativo sugli incentivi, e pertanto il test dei trend paralleli non perde di potere statistico.*

[46] *Si è anche portata a termine una valutazione di Esonero Giovani sulla dinamica salariale dei trattati, non rilevando alcun effetto.*

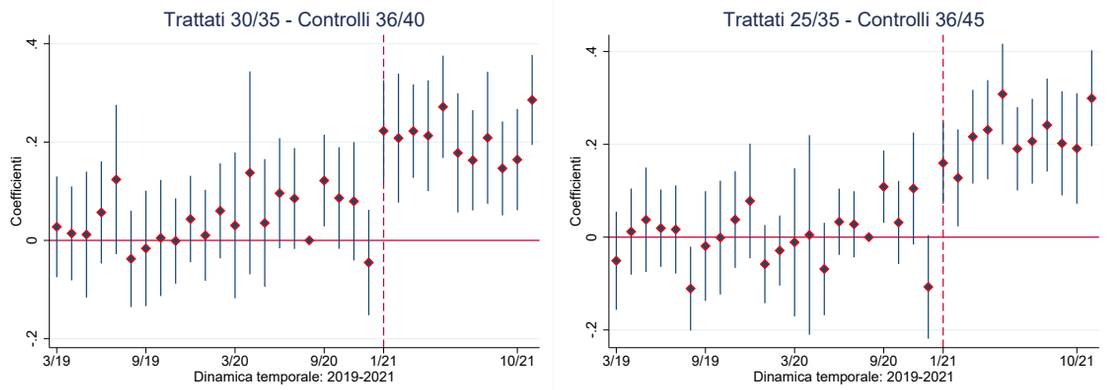
Grafico 3.22 - Dinamica delle attivazioni nel periodo 2019-2021 per trattati e controlli




Oltre a questa analisi descrittiva, si pone in essere un approccio delle differenze nelle differenze, più robusto da un punto di vista statistico nel valutare la presenza di un impatto dovuto al trattamento. Si utilizzano i dati dell'archivio UniEmens per i lavoratori dipendenti extra agricoli, per la fascia di età da 30 a 40 anni, e si aggregano per cella, rispetto alle seguenti variabili: anno, mese, provincia di contribuzione, settore Ateco (a cinque modalità)[47], con trattati e controlli definiti come in precedenza. L'introduzione della politica è a gennaio 2021. Dal panel di sinistra del Grafico 3.23 si nota, per le classi di età tra 30 e 40 anni, che prima del trattamento i coefficienti non sono statisticamente diversi da zero, e pertanto possiamo evincere la presenza di trend paralleli, dove trattati e controlli hanno la stessa dinamica prima del trattamento (a meno di una costante). L'analisi delle differenze nelle differenze conferma il Grafico 3.22, dove i trend fra i due gruppi si sovrappongono in modo netto. A seguito dell'aumento dell'incentivo dal 50 al 100%, a gennaio 2021, si osserva un netto incremento delle attivazioni, per praticamente tutti i mesi del 2021. Da notare che l'effetto è quantitativamente più rilevante a novembre 2021, e ciò è coerente con l'arrivo, nell'ottobre 2021, dell'accettazione della Commissione europea dell'utilizzo di tale politica come aiuto di Stato. Tale conferma, cancellando ogni incertezza sulla possibilità di utilizzo, ha determinato, a partire da ottobre, l'aumento significativo del numero dei beneficiari. Una evidenza molto simile si osserva dalla parte destra del Grafico 3.23, che si riferisce invece alla classe di età 25-45, con i trattati definiti dalla classe 25-35 e i controlli dalla classe 36-45.

[47] *Rispetto al caso di Decontribuzione Sud, per la costruzione delle celle si utilizza un numero minore di variabili in quanto la numerosità delle attivazioni per coloro che non hanno mai avuto un contratto a tempo determinato è decisamente più contenuta e limitando il numero di celle si limita il numero di celle vuote. Risultati qualitativamente simili si ottengono comunque aumentando il numero di variabili di aggregazione. Essendo la presenza di celle con zero attivazioni, comunque, intorno al 50%, si utilizza una stima di Poisson, che tiene conto di questa problematica. Si omette la categoria agosto 2020, qualche mese prima dell'avvento della policy.*

Grafico 3.23 - Analisi Differenze nelle Differenze applicata all'Esonero Giovani (Legge n. 178/2020)




L'evidenza empirica mostra, pertanto, come il passaggio all'agevolazione al 100% per l'incentivo Esonero Giovani aumenti in modo statisticamente significativo le attivazioni fra i trattati rispetto ai controlli. Per quanto riguarda la dimensione dell'impatto, esso si aggira intorno ad un coefficiente di 0,2 nei mesi successivi al gennaio 2021. Poiché si utilizza un modello di Poisson, l'interpretazione è in termini percentuali: essere trattati, cioè essere nella classe di età 30-35, comporta un aumento del 20% delle attivazioni, rispetto ai controlli.

### 3.3.1.4 Decontribuzione femminile e divario di genere: l'esperienza dell'Incentivo Donne

Un'altra agevolazione contributiva che viene presa in esame in questa sezione riguarda l'occupazione femminile. Nonostante i progressi degli ultimi anni, importanti disparità di genere ancora caratterizzano il mercato del lavoro italiano. Il divario occupazionale tra donne e uomini è di circa il 20%, quasi due volte superiore alla media europea (11%; dati Eurostat per il 2020). Tra le diverse misure messe in atto per contrastare il problema, particolare rilevanza è ricoperta dal cosiddetto Incentivo Donne, introdotto a partire dal 1° gennaio 2013 con la Legge n. 92/2012. L'incentivo consiste in un taglio del 50% ai contributi previdenziali a carico dell'impresa per l'assunzione di donne prive di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi[48]. Il requisito si riduce a 12 mesi per lavoratrici ultracinquantenni e a 6 mesi se residenti in aree svantaggiate o se assunte in settori/professioni ad alta disparità di genere. L'incentivo ha una durata limitata: è pari a 12 mesi per le assunzioni a tempo determinato e a 18 mesi per le assunzioni a tempo indeterminato.
Questa analisi ha un duplice obiettivo. In primis, presentiamo le caratteristiche delle lavoratrici assunte tramite Incentivo Donne, analizzando l'impatto

[48] *L'entità dell'incentivo è stata incrementata al 100% dei contributi, fino ad un importo massimo di 6.000 euro annui, a partire dal 2021.*

dell'incentivo sulle traiettorie lavorative individuali e sulle imprese che ne usufruiscono. Successivamente, offriamo una valutazione della policy in termini di salari ed occupazione femminile.

### Caratteristiche e traiettorie lavorative dei beneficiari dell'Incentivo Donne

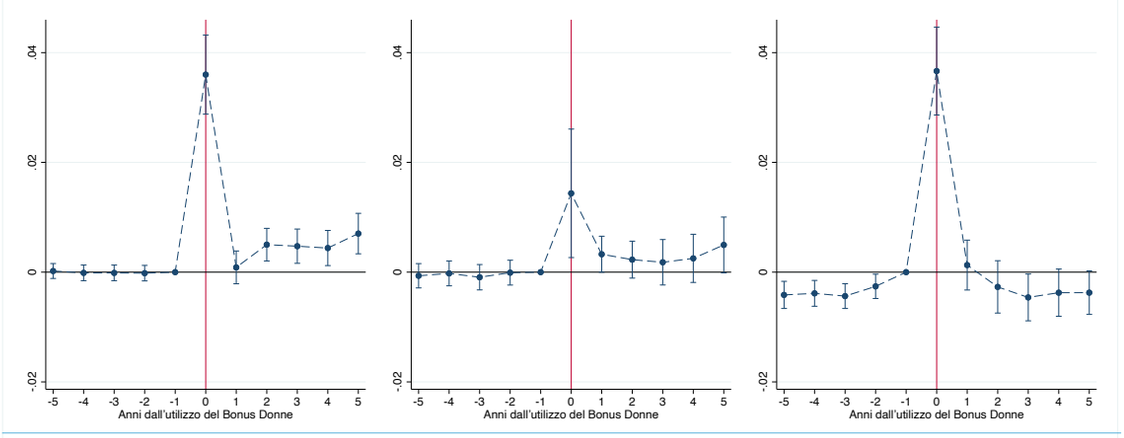
Gli archivi amministrativi INPS consentono di ricostruire in modo dettagliato la diffusione dell'incentivo nel mercato del lavoro italiano a partire dalla sua introduzione nel 2013. Si calcola che circa 180.000 lavoratrici siano state assunte tramite Incentivo Donne dal 2013 al 2019. Questo dato corrisponde a circa il 4% del totale delle lavoratrici precedentemente disoccupate e assunte lungo lo stesso arco temporale[49]. Gran parte delle assunzioni incentivate è concentrata in settori specifici, come la ristorazione (14%), il commercio al dettaglio (15%) e le attività di fornitura e gestione di risorse umane (staff leasing, 18%). Circa il 38% delle lavoratrici assunte tra il 2013 e il 2019 e precedentemente disoccupate era residente in comuni svantaggiati (destinatari di Fondi Strutturali europei), prevalentemente situati in regioni meridionali. Questa percentuale sale al 55% per le lavoratrici assunte tramite Incentivo Donne. Le lavoratrici assunte tramite l'incentivo hanno in media 38,5 anni, circa cinque in più rispetto ad altre lavoratrici prima disoccupate assunte tra il 2013 e il 2019. Per quanto riguarda l'incidenza di settori caratterizzati da un alto gap occupazionale tra donne e uomini (superiore di almeno il 25% rispetto alla media nazionale), non si riscontrano invece particolari differenze tra lavoratrici assunte tramite l'incentivo ed il resto delle lavoratrici (prima disoccupate) assunte tra il 2013 e il 2019. In entrambi i casi, questi settori rappresentano circa il 20% del totale delle assunzioni.
Le imprese che usufruiscono dell'incentivo differiscono dall'impresa media italiana per dimensione, tasso di crescita, presenza di donne ed altre caratteristiche.
Per garantire maggiore comparabilità, nel resto dell'analisi vengono quindi appianate queste differenze: per ogni impresa trattata, cioè che utilizza l'Incentivo Donne, viene individuata un'impresa "controllo" che, pur non usufruendo dell'agevolazione, assume lavoratrici nello stesso anno ed è analoga all'impresa di riferimento negli anni precedenti all'assunzione di lavoratrici tramite l'incentivo[50]. Sulla base di questo campione bilanciato si paragonano imprese "trattate" e "controllo" nel tempo. Si discute qui un sottoinsieme delle variabili di interesse, raffigurate nel Grafico 3.24, al fine di caratterizzare più in dettaglio le imprese che utilizzano l'incentivo e le assunzioni incentivate. La comparazione avviene nel tempo, utilizzando l'approccio metodologico di tipo *event-study*, dove le imprese nel gruppo di trattamento e di controllo vengono comparate nei cinque anni precedenti al trattamento (cioè prima dell'utilizzo dell'Incentivo Donne, che nei

[49] *Nel calcolo di questa percentuale, si utilizza come denominatore il numero totale di lavoratrici assunte tra il 2013 e il 2019 che non figurano negli archivi amministrativi INPS (almeno) nell'anno precedente all'assunzione.*
[50] *Viene implementata una procedura di propensity score matching in base alle seguenti caratteristiche: dimensione d'impresa, numero di assunzioni, quota di donne e salario medio.*

Grafici è indicato sull'asse delle ascisse con zero) e nei cinque anni successivi[51]. Nello specifico, il pannello sinistro riporta il numero di lavoratrici disoccupate da oltre due anni assunte in ogni periodo, il pannello centrale il numero di madri[52] e il pannello destro il numero di lavoratrici, assunte a tempo determinato per ciascun periodo, che subiranno una conversione a tempo indeterminato all'interno del rapporto di lavoro[53].

Una prima considerazione è che, per ciascuna delle variabili, non vi sono differenze sostanziali tra imprese trattate e controllo negli anni antecedenti all'assunzione di lavoratrici tramite Incentivo Donne, fornendo evidenza a favore dell'ipotesi di trend paralleli nel campione di riferimento. Si nota che le lavoratrici assunte tramite Incentivo Donne sono in quota maggiore disoccupate da lungo tempo e presentano una più larga incidenza di madri. In particolare, la differenza tra imprese trattate e controllo dopo il trattamento è di circa il 3,5% per la quota di nuove assunte disoccupate da almeno due anni e dell'1,5% per la quota di madri, rispetto a valori medi pari rispettivamente all'1,6% e 1,8% nel campione di riferimento. Si evince anche che le lavoratrici assunte tramite l'agevolazione abbiano una maggior probabilità di subire una conversione da tempo determinato a tempo indeterminato all'interno dell'impresa in cui sono assunte. La quota di conversioni nelle imprese trattate è superiore di circa il 3,6% rispetto alle imprese controllo, a fronte di una media del 2,7% nel campione di riferimento. Tale evidenza appare in linea con l'obiettivo del legislatore di promuovere l'inserimento permanente delle donne nel mercato del lavoro.

Grafico 3.24 - Coefficienti *event-study* per la quota di lavoratrici disoccupate da lungo tempo (SX), la quota di madri (centro) e la quota di conversioni da tempo determinato a tempo indeterminato (DX)




*Nota: Coefficienti risultanti da una specificazione di tipo event-study che controlla per effetti fissi di impresa e periodo. Gli intervalli di confidenza al 95% sono ottenuti da errori standard clusterizzati a livello di impresa. I coefficienti denotano la differenza per ciascuna variabile tra imprese trattate e non, relativamente al periodo precedente all'assunzione (-1) in cui tale differenza è normalizzata a zero.*

[51] *Per questa analisi si veda Incoronato Lorenzo e Raute Anna, 2022, "Può un taglio ai contributi previdenziali ridurre il divario di genere? L'esperienza del Bonus Donne", Valutare con i dati amministrativi: progetti Visitinps Scholars - Allegato XXI Rapporto Annuale. Per ciascuna impresa controllo, il periodo zero corrisponde all'anno in cui l'impresa trattata a cui è associata utilizza Incentivo Donne per la prima volta.*

[52] *Una lavoratrice è classificata come madre se ha usufruito di un congedo di maternità nei quattro anni precedenti.*

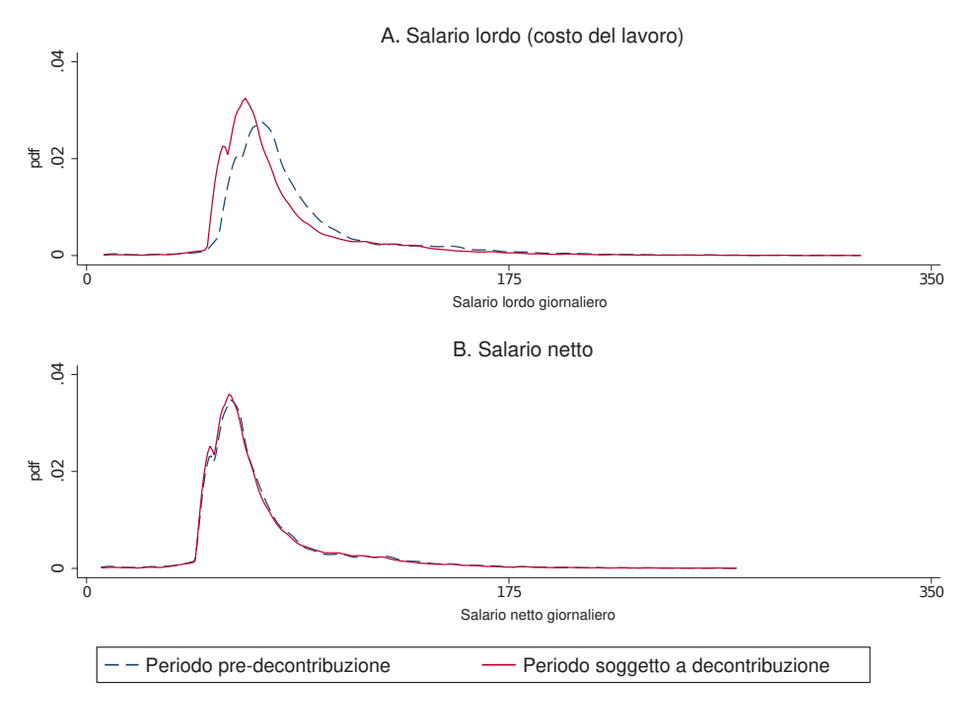
[53] *Ogni variabile è scalata per il totale dei lavoratori presenti nell'impresa nel periodo precedente all'utilizzo dell'incentivo.*

## L'impatto dell'Incentivo Donne su retribuzioni ed occupazione femminile

La teoria economica standard suggerisce che l'incidenza dei contributi sociali, seppur nominalmente pagati dalle imprese, è a carico dei lavoratori. Questo risultato implica che lo sgravio contributivo dovrebbe incrementare i salari delle lavoratrici assunte mediante decontribuzione, lasciando invariato il costo del lavoro sostenuto dalle imprese[54].

Un modo intuitivo per studiare l'effetto dello sgravio sulle retribuzioni è confrontare i salari prima e durante la decontribuzione. Il Grafico 3.25 offre questo confronto: la parte superiore mostra la distribuzione dei salari al lordo dei contributi sociali pagati dall'impresa (il costo del lavoro per lavoratore sostenuto dalle imprese). Si evince chiaramente che la decontribuzione ha ridotto il costo del lavoro: la distribuzione dei salari si sposta verso sinistra nel periodo in cui si applica lo sgravio. La parte inferiore del grafico mostra che le distribuzioni del salario netto sono ampiamente sovrapposte. Ciò suggerisce che lo sgravio fiscale non è traslato sui salari netti. Questa evidenza descrittiva è confermata da analisi econometriche più accurate (Rubolino, 2022)[55]. I risultati mostrano che un taglio al costo del lavoro di 100 euro aumenta il salario netto di soli 14 euro.

Grafico 3.25 - L'impatto di Incentivo Donne sui salari




[54] *Il presupposto su cui verte tale risultato è che la domanda di lavoro sia relativamente più elastica dell'offerta di lavoro. Si veda, ad esempio, Fullerton Don e Metcalf Gilbert E. (2002), Tax Incidence. In Auerbach Alan e Feldstein Martin, editors, Handbook of Public Economics, 26,1787-1872, Elvesier, Amsterdam.*

[55] *Rubolino Enrico (2022), Taxing the Gender Gap: Labor Market Effects of a Payroll Tax Cut for Women in Italy, WorkINPS Papers n. 47.*

Questo risultato implica che lo sgravio fiscale ha un impatto limitato sui salari netti percepiti dalle lavoratrici. L'Incentivo Donne non sembra essere stato dunque sufficiente ad incidere sul divario salariale di genere in maniera significativa. Nonostante questo risultato sia in contrasto con la teoria economica standard, è in linea con una serie recente di studi empirici che si sono concentrati su variazioni nei contributi sociali in Grecia (Saez et al. 2012)[56], Francia (Cahuc et al. 2019)[57] e Svezia (Saez et al. 2019)[58].

Un costo del lavoro più basso si traduce in una maggiore occupazione femminile? Per rispondere a questa domanda, Rubolino (2022) propone diverse strategie empiriche[59], che convergono sullo stesso risultato: lo sgravio fiscale ha incrementato il tasso di occupazione femminile, in particolare nei comuni e nei settori in cui l'occupazione femminile era particolarmente modesta.

Il Grafico 3.26 permette di valutare l'impatto dell'Incentivo Donne sull'occupazione a livello comunale. Si confrontano il tasso di occupazione femminile (serie in rosso) e maschile (serie in blu) tra comuni con diversa esposizione a Incentivo Donne (ovvero se la durata minima del periodo di disoccupazione per assumere una lavoratrice è di 6 o 24 mesi). Questo grafico consente di analizzare l'andamento occupazionale tra i due gruppi di comuni a cavallo della riforma, rispetto all'anno che precede l'ingresso dell'Incentivo Donne. Tre principali risultati emergono dal grafico. In primis, non si osservano significative differenze occupazionali nel periodo pre-riforma: il numero di occupati evolve in maniera costante negli anni pre-riforma. Secondo, si registra un graduale e persistente aumento nel tasso di occupazione femminile nei comuni con maggiore esposizione allo sgravio fiscale. Infine, l'incremento nell'occupazione femminile non avviene a discapito dell'occupazione maschile, che invece mostra un andamento costante anche nel periodo post-riforma.

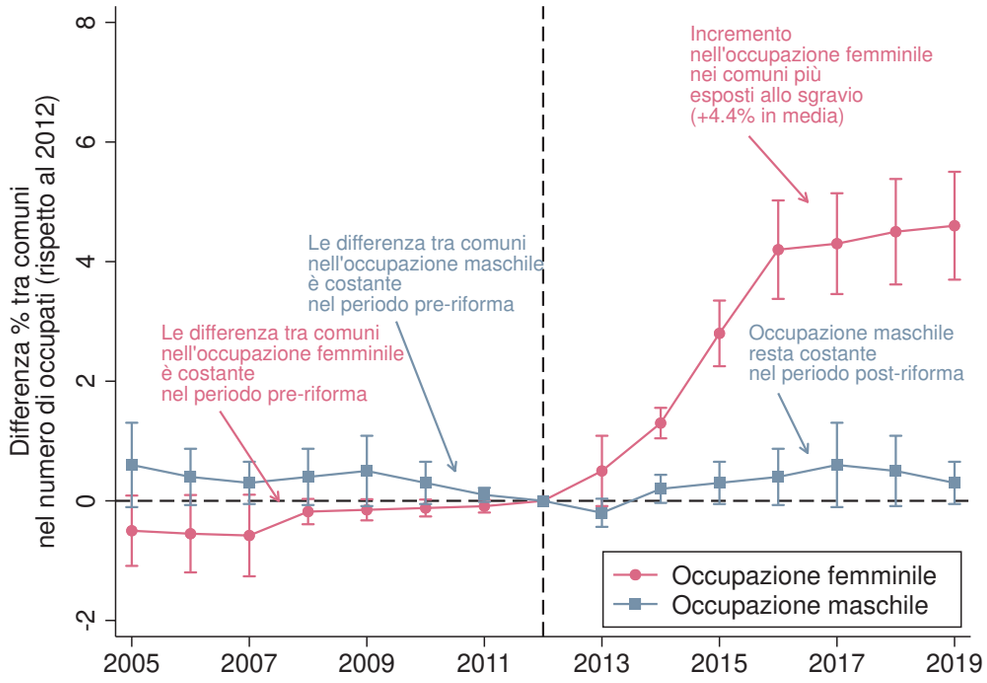
[56] *Saez Emmanuel, Matsaganis Manos e Tsakloglou Panos (2012), Earnings Determination and Taxes: Evidence From a Cohort-Based Payroll Tax Reform in Greece, The Quarterly Journal of Economics, 127(1):493–533.*

[57] *Cahuc Pierre, Carcillo Stéphane e Le Barbanchon Thomas (2019), The Effectiveness of Hiring Credits, The Review of Economic Studies, 86(2):593–626.*

[58] *Saez Emmanuel, Schoefer Benjamin e Seim David (2019), Payroll Taxes, Firm Behavior, and Rent Sharing: Evidence from a Young Workers' Tax Cut in Sweden, American Economic Review, 109(5):1717–1763.*

[59] *L'impatto dell'Incentivo Donne sull'occupazione femminile è stimato sia con un'analisi micro con effetti fissi individuali e mensili, sia con un'analisi aggregata in cui è confrontato il tasso di occupazione tra comuni o tra settori che sono stati differentemente esposti allo sgravio.*

Grafico 3.26 - L'impatto di Incentivo Donne sull'occupazione femminile




La stima più conservativa suggerisce che lo sgravio fiscale ha incrementato la probabilità di essere occupati di circa 1,4 punti percentuali. Considerando che l'occupazione femminile osservata nel periodo pre-decontribuzione era del 55,6%, questa stima suggerisce un incremento occupazionale del 2,5%.

Per concludere, si può sostenere che l'agevolazione introdotta nel 2013 ha avuto successo nel reintrodurre nel mercato del lavoro donne (in buona parte madri) disoccupate da lungo tempo. La formulazione dell'incentivo sembra aver anche promosso l'occupazione a lungo termine di queste lavoratrici tramite assunzioni a tempo indeterminato. La decontribuzione femminile sembra dunque essere stata capace di promuovere la domanda di lavoro femminile e di ridurre parzialmente il divario occupazionale di genere. Tuttavia, le retribuzioni delle donne assunte con l'incentivo fiscale non aumentano in maniera significativa: ciò implica che sono necessarie politiche di genere alternative per ridurre il divario salariale di genere.

### 3.3.1.5 Impatto delle decontribuzioni sui contratti di apprendistato nelle scelte occupazionali dell'impresa

L'ultima agevolazione contributiva di interesse per i più giovani è l'apprendistato, che concede una riduzione delle aliquote contributive a fronte di un percorso di formazione in impresa per il lavoratore. Come mostrato in precedenza, nel 2021 la politica inerente all'apprendistato utilizza un ammontare non trascurabile di

risorse, pari a circa 2,5 miliardi di euro.
Si è interessati a valutare l'impatto delle decontribuzioni sui contratti di apprendistato rispetto alle scelte occupazionali dell'impresa, analizzando empiricamente l'effetto di variazioni dei contributi sociali. La misurazione dell'efficacia di un sussidio che incentivi le assunzioni (di apprendisti in questo caso) è complicata dall'impossibilità di osservare il comportamento di un'impresa con e senza di esso allo stesso tempo. Grazie ai microdati amministrativi si può certamente contare quanti lavoratori vengono assunti prima e dopo la sua introduzione, ma non è possibile verificare se quelle assunzioni sarebbero avvenute ugualmente, anche in assenza di sussidio. Per verificare se il sussidio induce effettivamente le imprese ad assumere più persone, sarebbe necessario che venisse concesso ad un sottoinsieme casuale di esse, così da poter esaminare, in un esperimento controllato, l'evoluzione delle assunzioni nel gruppo di "trattamento" e di "controllo".

In assenza di un vero e proprio esperimento controllato, in un recente lavoro all'interno del programma Visitinps di Citino e Fenizia (2021)[60], si utilizza un esperimento naturale partendo da una riforma del 2007, che ha aumentato le aliquote contributive a carico del datore di lavoro per gli apprendisti, ma ha concesso sconti sostanziali alle imprese fino a 9 dipendenti (esclusi gli apprendisti) nei primi due anni del contratto (L. n. 296/2006)[61]. La presenza di una soglia dimensionale consente un confronto diretto tra imprese "simili", nell'intorno della soglia, di cui solo alcune hanno avuto accesso allo sconto. Nella pratica si utilizza un approccio delle differenze nelle differenze, confrontando l'andamento della domanda di apprendisti nelle imprese poco al di sotto (tra 5 e 9 dipendenti) e al di sopra (tra 10 e 14 dipendenti) della soglia, a cui non si applica lo sconto[62]. L'analisi, svolta su un campione di circa 190.000 imprese, si avvale dei dati *matched employer-employee* di fonte INPS e di quelli dei bilanci delle imprese di fonte Cerved, entrambi resi disponibili attraverso il programma Visitinps.

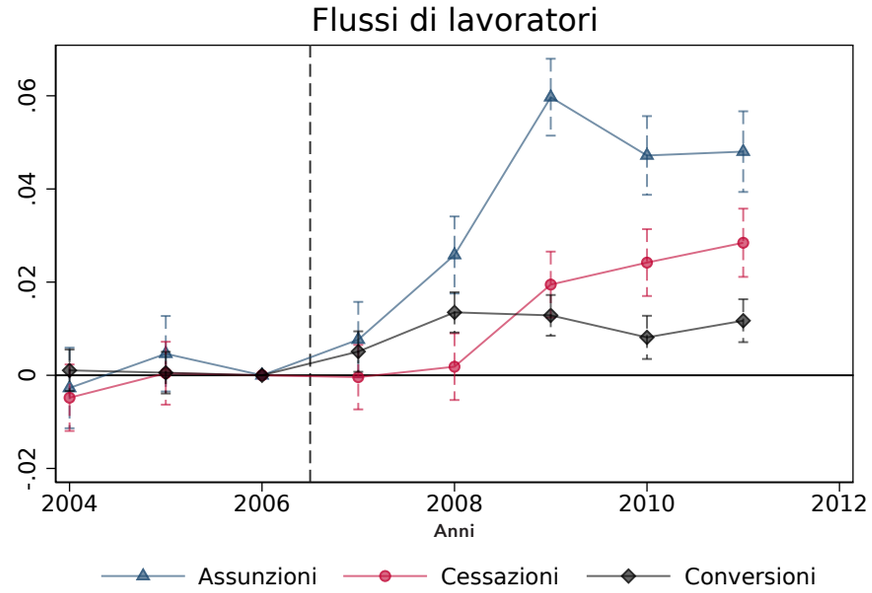
Nel Grafico 3.27 si riporta una stima degli effetti dello sconto su alcune variabili di interesse: il numero di assunzioni di apprendisti, il numero di separazioni di apprendisti e il numero di trasformazioni di apprendistati in contratti a tempo indeterminato. Ogni punto sul grafico corrisponde alla differenza nell'andamento della variabile di interesse per le imprese poco al di sotto e al di sopra della soglia, normalizzando a zero la differenza nel 2006, un anno prima della riforma.

[60] *Citino Luca e Fenizia Alessandra (2021), Are subsidies to apprenticeships a bad deal? Evidence from a recent Italian reform, WorkINPS Papers n. 41.*
[61] *Prima del 1 gennaio 2007 i contributi per gli apprendisti constavano di una marca fissa. Dopo il 1 gennaio 2007 si è passati ad un aliquota del 10% sull'imponibile. Alle imprese sotto i 9 dipendenti era concesso pagare un'aliquota dell'1,5% nel primo anno dell'apprendistato e del 3% nel secondo anno, quindi uno sconto contributivo rilevante rispetto alle aliquote dovute per contratti non di apprendistato. A partire dal terzo anno tutte le imprese pagavano il 10%.*
[62] *Il campione di riferimento include le imprese tra 5 e 14 dipendenti sempre attive nei tre anni dal 2004 al 2006.*

Il grafico mostra che lo sconto sull'aumento contributivo ha sostenuto la domanda di apprendisti tra le imprese più piccole e ha avuto effetti positivi anche sul numero delle trasformazioni dei contratti di apprendistato in un contratto a tempo indeterminato alla fine del percorso formativo. Le separazioni degli apprendisti risentono degli effetti dello sconto solo dopo tre anni, quando gli apprendistati iniziati nel periodo immediatamente successivo alla riforma volgono al termine.
Nel lavoro gli autori mostrano che tali effetti sui flussi di lavoratori hanno determinato un incremento relativo nel numero di apprendisti presenti nelle imprese sotto la soglia, anche cinque anni dopo l'introduzione dello sconto. Ulteriori analisi mostrano che lo sconto non ha avuto un effetto sui salari ricevuti dagli apprendisti.
Gli autori trovano anche che lo sconto non ha indotto le imprese beneficiarie ad accorciare la durata dei contratti di apprendistato per allinearla a quella dello sconto (due anni), al fine di massimizzare il proprio guadagno privato. Similmente, le imprese non hanno terminato in anticipo gli apprendistati già in essere per assumerne di nuovi ad un costo inferiore. Tali risultati suggeriscono che lo sconto non ha incentivato comportamenti opportunistici tra le imprese.

Per misurare quantitativamente l'efficacia della politica, gli autori hanno messo in relazione le assunzioni di apprendisti aggiuntive, mostrate nel Grafico 3.27, con l'ammontare monetario dello sconto contributivo che il governo ha concesso a queste imprese. Combinando i dati sulle aliquote contributive e gli imponibili previdenziali degli apprendisti assunti grazie allo sconto, si può stimare che nel campione oggetto di analisi il costo medio, in termini di risorse pubbliche, delle attivazioni di contratto di apprendistato incentivate dallo sconto sull'aumento contributivo sia ammontato a circa 2.000 euro; per la stabilizzazione con contratto a tempo indeterminato sono stati necessari circa 11.500 euro.

Grafico 3.27 - Dinamica occupazione di impresa fra trattati (5-9 dipendenti) e controlli (10-14)



### 3.3.1.6 Incentivi all'occupazione: considerazioni conclusive

Alla luce di quanto emerso, possiamo concludere che nel caso dell'Esonero Giovani, dell'Incentivo Donne e dell'apprendistato, la valutazione fornisce un impatto occupazionale positivo delle politiche. Tali politiche erano caratterizzate da una aliquota di agevolazione importante. Per l'Esonero Giovani, si passa dal 50% nella norma del 2017 al 100% del 2020, per l'Incentivo Donne l'agevolazione ammontava al 50% della contribuzione dovuta, mentre per l'apprendistato, per le imprese sotto i 10 dipendenti, l'aliquota dovuta era solamente l'1,5% nel primo anno (3% nel secondo). Inoltre, per tutte le politiche il target di riferimento era decisamente specifico: nel caso dell'Esonero Giovani, un gruppo di lavoratori debole nel mercato del lavoro, cioè i giovani sotto i 35 anni che non avessero mai avuto in passato un contratto a tempo indeterminato; per Incentivo Donne si dovevano considerare per l'assunzione donne prive di impiego regolarmente retribuito da almeno 24 mesi, requisito ridotto a 12 mesi per lavoratrici ultracinquantenni e a 6 mesi se residenti in aree svantaggiate o se assunte in settori/professioni ad alta disparità di genere; per l'apprendistato oltre al limite di età (sotto i 30 anni) vi sono adempimenti formativi che l'azienda deve rispettare.

Per contro, per l'incentivo Decontribuzione Sud, si è identificato un impatto occupazionale molto contenuto, impatto che diventa nullo quando si utilizza una metodologia più robusta. Tale incentivo, pur essendo previsto dallo stesso provvedimento legislativo di Esonero Giovani (Legge n.178/2020), era invece disegnato dal legislatore in modo decisamente diverso, per due motivi principali: in primo luogo, l'aliquota dell'agevolazione era più contenuta, il 30% dei contributi dovuti; in secondo luogo, tale provvedimento aveva una impostazione molto più generale, senza alcun tipo di vincolo ad utilizzare l'agevolazione per nuove attivazioni o per rapporti già instaurati, senza limitazioni su particolari categorie svantaggiate (disoccupati di lunga durata, lavoratori poco qualificati, ecc.) e senza nessun vincolo legato all'avere un saldo occupazionale positivo a livello di impresa.

L'analisi sembra pertanto suggerire una regolarità: quando la politica è caratterizzata da uno sgravio sostanziale, ed è disegnata in modo rigoroso e mirato su target di gruppi di individui specifici, l'impatto della *policy* è positivo e statisticamente significativo. Per contro, politiche con minori aliquote di agevolazione e non rivolte a target specifici non permettono di osservare alcun impatto occupazionale.

Ovviamente il numero di analisi è ancora relativamente limitato e pertanto è difficile giungere in modo definitivo a conclusioni univoche. Si auspica che in futuro la comunità scientifica continui a intraprendere valutazioni di impatto sulle varie politiche (grazie anche agli studiosi ospitati nel programma Visitinps), in modo tale da rendere possibile sia un insieme di valutazioni più robusto, sia la predisposizione di una serie di raccomandazioni al *policy maker* al fine di

aumentare l'efficacia delle agevolazioni contributive che, come abbiamo visto negli ultimi anni, catturano ingenti risorse pubbliche.

### 3.3.2 Incentivi alle piccole e medie imprese (PMI) ed effetti occupazionali

Passiamo ora ad analizzare l'utilizzo di un diverso strumento di *policy*, sempre rivolto alle imprese, che è quello che ricade sotto la categoria degli "incentivi a fare". Se si accede alle pagine web dei cosiddetti "incentivi alle imprese" del Ministero dello Sviluppo Economico (MISE) si possono trovare, fin dalla prima pagina, più di 80 piani o programmi di incentivo attivi. La lista va dalle agevolazioni per l'acquisizione di beni strumentali, a diverse tipologie di crediti di imposta, dai fondi per il trasferimento tecnologico a piani di più grande respiro come "Transizione 4.0". Vi sono aiuti specifici per alcuni mercati, come la valorizzazione della ceramica o dei birrifici artigianali, il *Patent Box*[63] e i voucher per la digitalizzazione e per l'internazionalizzazione. La numerosità è così importante che il Ministero ha da poco creato un portale unico per guidare gli imprenditori e rendere più agevole usufruire di tali programmi[64]. Il valore delle agevolazioni concesse dal MISE nel 2018 è di più di 7 Miliardi di euro. Queste politiche sono state spesso valutate[65], molte ricevono finanziamenti direttamente dalla UE che ne richiede un accurato monitoraggio. Tuttavia, non sappiamo molto del loro effetto sull'occupazione perché la ratio di tali incentivi è volta per lo più alla riorganizzazione dei processi produttivi e organizzativi delle imprese italiane, che sono direttamente legati alle performance di impresa su terreni quali la produttività, la crescita del valore aggiunto e l'investimento in certi tipi di capitali. Tuttavia, ogni volta che si incide sull'organizzazione di un'impresa, l'input di lavoro viene verosimilmente riaggiustato di conseguenza. Tali politiche hanno pertanto anche un effetto indiretto sulle entrate contributive e sull'occupazione. In questa parte del capitolo abbiamo analizzato due politiche, entrambe volte alle PMI (piccole e medie imprese) italiane. La prima, ben nota e di largo gradimento tra le imprese italiane, tanto da essere rifinanziata molte volte dai vari governi che si sono succeduti dal 2014, denominata "Nuova Sabatini", è una misura che consiste nella concessione, da parte di banche e intermediari finanziari, di finanziamenti alle PMI per la realizzazione di investimenti in beni materiali (macchinari, impianti, beni strumentali, attrezzature) e/o immateriali (*hardware*, *software* e tecnologie digitali) ad uso produttivo. La seconda politica è invece volta a promuovere la crescita delle imprese attraverso un contributo per l'acquisto di servizi di consulenza su attività di export: i cosiddetti "Voucher per l'internazionalizzazione".

[63] *Si tratta di un regime opzionale di tassazione agevolata per i redditi derivanti dall'utilizzo di software protetto da copyright, di brevetti industriali, di marchi d'impresa (poi esclusi per le opzioni esercitate dopo il 31 dicembre 2016), di disegni e modelli, nonché di processi, formule e informazioni relativi a esperienze acquisite nel campo industriale, commerciale o scientifico giuridicamente tutelabili.*

[64] *Il portale è visibile al link: https://www.incentivi.gov.it/it.*

[65] *Un esempio di valutazione per i Beni Strumentali "Nuova Sabatini" si può reperire al link: https://www.mise.gov.it/images/stories/documenti/Report_finale_2020_NS.pdf.*

### 3.3.2.1 La "Nuova Sabatini": una valutazione degli effetti sulla domanda di lavoro

Il "Piano Nazionale Industria 4.0" è stato pubblicato dal MISE nel settembre del 2016 e riguardava un insieme di provvedimenti e incentivi tesi a favorire l'innovazione e la digitalizzazione in tutte le fasi dei processi produttivi dell'industria italiana. Nel piano è centrale la sezione dell'innovazione che comprende misure come il "Super-Iper ammortamento", la "Nuova Sabatini", il credito d'imposta per le attività di ricerca e sviluppo, il *Patent box* sui beni immateriali e le agevolazioni per investimenti in startup e PMI innovative. L'obiettivo è supportare e incentivare le aziende che investono in beni strumentali nuovi, in beni materiali e immateriali (*software* e sistemi IT) funzionali alla trasformazione tecnologica e digitale dei processi produttivi. Tali provvedimenti hanno l'obiettivo principale di migliorare la performance delle imprese italiane e di modificarne la struttura produttiva verso una dimensioni più innovativa. Tuttavia, non è scontato quale effetto possano avere tali misure sull'occupazione. Ci si può ovviamente attendere che l'arrivo di nuovi capitali consenta a un'azienda di aumentare le proprie dimensioni ma ciò prevede, di contro, che i capitali acquisiti siano complementari all'utilizzo di nuova forza lavoro. D'altro canto, è anche lecito attendersi che alcuni capitali possano sostituirsi alla forza lavoro. Vi è una fiorente letteratura economica che affronta il tema della robotizzazione e della digitalizzazione e di come tali fenomeni possano spiazzare o aiutare la crescita della domanda di lavoro, tuttavia le risultanze di tali studi non sono univoche. Restrepo e Acemoglu (2020)[66] trovano un forte effetto sulla riduzione di occupazione negli Stati Uniti per le aree più esposte all'utilizzo di robotica. Micheals e Graetz (2018)[67] invece, indagando 17 diversi paesi tra cui Francia, Italia, Regno Unito, Germania e Stati Uniti trovano che l'esposizione alla robotizzazione nei diversi settori dell'economia ha effetto differenziale nullo su occupazione. Anche Dauth et al. (2021)[68] non trovano alcun effetto dell'acquisizione di robotica nei mercati locali del lavoro tedeschi sull'occupazione. È pertanto importante valutare l'impatto sull'occupazione di tali misure in modo da comprendere quale sia il reale utilizzo dei nuovi capitali. A tal fine, utilizzando dati di fonte MISE, abbiamo studiato la politica forse più nota e dalla natura amministrativa più semplice: la "Nuova Sabatini".

La misura, istituita dal Decreto Legge 21 giugno 2013 n. 69, nasce con l'obiettivo di rafforzare il sistema produttivo e competitivo delle PMI, attraverso l'accesso al credito finalizzato all'acquisto, o acquisizione in leasing, di beni materiali (macchinari, impianti, beni strumentali d'impresa, attrezzature nuove di fabbrica e *hardware*) o immateriali (*software* e tecnologie digitali) ad uso produttivo.

[66] *Acemoglu Daron e Restrepo Pascual (2020), Robots and Jobs, Journal of Political Economy, 2020, 128:6, 2188-2244.*
[67] *Graetz Georg e Michaels Guy (2018), Robots at Work, The Review of Economics and Statistics, 100 (5): 753–768.*
[68] *Dauth Wolfgang, Findeisen Sebastian, Suedekum Jens e Woessner Nicole (2021), The Adjustment of Labor Markets to Robots, Journal of the European Economic Association, Volume 19, 6, Dicembre 2021, 3104-3153.*

A tal fine la misura viene articolata in tre punti: viene costituito presso la Cassa Depositi e Prestiti (CDP) un plafond di risorse[69] di 2,5 miliardi di euro nel 2014 e di ulteriori 3,5 miliardi circa tra il 2017 e il 2022, che le banche e gli intermediari finanziari possono utilizzare per concedere finanziamenti alle PMI per investimenti ad uso produttivo; viene concesso un contributo dal MISE alle PMI a parziale copertura degli interessi[70]; viene poi concessa la possibilità alle PMI di beneficiare di un fondo di garanzia fino all'80% del finanziamento bancario ottenuto dall'impresa.

I beni materiali e immateriali rientranti negli investimenti del tipo "Industria 4.0", a fronte dei quali nella Legge di bilancio 2017 è stato previsto un contributo maggiorato del 30% pari a 3,575%, sono i beni strumentali il cui funzionamento è controllato da sistemi computerizzati o gestito tramite opportuni sensori e azionamenti[71]. In sostanza sono macchine utensili dotate di una serie di caratteristiche, tra cui l'interconnessione ai sistemi informatici di fabbrica con caricamento da remoto di istruzioni, l'integrazione automatizzata con il sistema logistico della fabbrica con la rete di fornitura o con altre macchine del ciclo produttivo e l'interfaccia tra uomo e macchina semplici e intuitive. Alle caratteristiche di base va aggiunto il possesso di requisiti che rendano questi beni strumentali assimilabili o integrabili a sistemi cyber fisici, ovvero dei sistemi informatici che, dotati di opportuni set di sensori, siano in grado di interagire in modo continuo con il sistema fisico in cui operano, siano quindi capaci di implementare una o più delle seguenti funzioni: telemanutenzione, telediagnosi, controllo in remoto, monitoraggio continuo delle condizioni di lavoro e dei parametri di processo mediante opportuni set di sensori e funzioni similari.

Le condizioni che devono essere soddisfatte dalle PMI per beneficiare dell'agevolazione sono sostanzialmente di non risultare imprese in difficoltà[72], di avere una sede operativa in Italia entro il termine di ultimazione dell'investimento, di operare in un qualsiasi settore produttivo ad eccezione delle attività connesse all'esportazione, al settore finanziario e assicurativo. L'obiettivo della misura è contrastare la bassa propensione delle PMI ad effettuare investimenti in nuove tecnologie 4.0, contrastare la specializzazione produttiva sbilanciata verso i settori tradizionali a basso contenuto tecnologico, ostacolare l'eccessiva frammentazione del sistema in micro e piccolissime imprese, favorire l'accesso al

[69] *Le tappe e gli stanziamenti della misura sono stati i seguenti: con Decreto Legge 21 giugno 2013, n. 69 (Decreto del Fare) viene stanziato un plafond di 2,5 miliardi di euro in CDP; in seguito con la Legge di bilancio del 2017 c'è un rifinanziamento di 560 milioni di euro; successivamente, con l'approvazione del disegno di Legge "Disposizioni per l'assestamento del bilancio dello Stato per l'anno finanziario 2021" sono stati stanziati ulteriori 300 milioni di euro, in aggiunta agli stanziamenti effettuati con la Legge di Bilancio 2021, pari a 370 milioni di euro, e con il Decreto Sostegni bis, pari a 425 milioni di euro. Infine, con la Legge di Bilancio del 2022 sono stati stanziati ulteriori 900 milioni di euro ed è stata ripristinata l'erogazione del contributo in più quote.*

[70] *Del 2,75% per gli investimenti ordinari e del 3,575%, a partire dal 2017, per gli investimenti in tecnologie del tipo "industria 4.0". Le erogazioni possono avere importi compresi tra i 20mila e i 4 milioni di euro.*

[71] *Si vedano allegati 6/A e 6/B alla circolare del MISE del 15 febbraio 2017 n.14036.*

[72] *Ossia non essere in liquidazione o sottoposte a procedure concorsuali.*

credito per le aziende interessate[73].
A fine 2020 l'INPS, previo accordo, ha ricevuto dal MISE un set di dati sulle domande accolte per la "Nuova Sabatini" che identificano le imprese richiedenti finanziamento, con l'obiettivo di effettuare una valutazione degli effetti della misura sulla domanda di lavoro. Il dataset individuava circa 120 mila domande negli anni 2014-2019, delle quali sono state poi utilizzate solo quelle che avevano lo stato di domanda "erogato" o "deliberato" ed eliminate le altre[74] (si tratta di circa 60 mila domande di cui il 75% circa si trova nel triennio 2017-2019). Non tutte le imprese che richiedono il finanziamento "Nuova Sabatini" sono nel perimetro di quelle censite dall'UniEmens INPS. Vi sono, infatti, molte aziende che non dichiarano addetti pertanto, una volta collegati questi dati con quelli INPS, si ottengono circa 36mila aziende nel settore privato extra agricolo che hanno almeno una richiesta di finanziamento erogata.
Non è facile valutare l'effetto della "Nuova Sabatini", per diverse ragioni. In primis poiché i richiedenti partecipano spontaneamente alla richiesta del finanziamento, quindi non ci troviamo in una situazione favorevole per sviluppare un esperimento naturale. Inoltre, si dispone solo di dati dei richiedenti che hanno ottenuto almeno un finanziamento. Pertanto, in un ideale esperimento mancano le cosiddette unità di controllo, cioè aziende molto simili alle beneficiarie che pur avendo una reale propensione alla richiesta del finanziamento, ne sono state escluse per ragioni esogene o casuali[75]. In questa situazione, si è optato per una strategia di identificazione dell'effetto sull'occupazione che tiene in considerazione le sole aziende che hanno richiesto e ottenuto il finanziamento. La metodologia di valutazione utilizzata a tale scopo viene indicata in letteratura come "*event study*" o "*stagged difference in difference*" e utilizza le imprese non ancora trattate, cioè quelle che non hanno ancora richiesto il finanziamento ma che lo faranno in futuro, come aziende di comparazione (o controllo) per quelle che ne richiedono erogazione in un determinato momento nel tempo[76]. Semplificando, se ad esempio abbiamo due imprese molto simili per caratteristiche (ad es. della stessa area geografica, stesso settore e stessa dimensione etc) che chiedono il finanziamento in tempi diversi, la prima all'anno *1* e la seconda all'anno *3* ed entrambe sono attive nel mercato del lavoro dall'anno *0* all'anno *4*, possiamo paragonare la loro dinamica occupazionale negli anni da *0* a *3*.

[73] *Per maggior comprensione del razionale sull'esclusione delle ditte esportatrici si vedano le informazioni fornite dal MISE presso il link: https://www.mise.gov.it/index.php/it/assistenza/domande-frequenti/2030228-beni-strumentali-qnuova-sabatiniq-domande-frequenti-faq). In particolare, al §5.1 si rinvia al regolamento GBER sugli Aiuti di Stato, (Regolamento Generale di Esenzione per Categoria): "È opportuno che il presente regolamento non si applichi agli aiuti subordinati all'uso di prodotti nazionali rispetto a prodotti importati o agli aiuti ad attività connesse all'esportazione. In particolare, non dovrebbe applicarsi agli aiuti che finanziano la creazione e la gestione di una rete di distribuzione in altri paesi. In linea di principio, non costituiscono aiuti ad attività connesse all'esportazione gli aiuti inerenti ai costi di partecipazione a fiere commerciali, né quelli relativi a studi o servizi di consulenza necessari per il lancio di nuovi prodotti o di prodotti già esistenti su un nuovo mercato in un altro Stato membro o in un paese terzo."*

[74] *Inoltre, sono state prese in considerazione le solo domande in cui fosse valorizzata una data di contratto stipulato per l'acquisizione del bene.*

[75] *Come accade ad esempio nei click day, in cui i benefici vengono erogati fino ad una certa quantità. In questi casi si possono utilizzare, come unità di controllo, le aziende che rimangono fuori dall'erogazione per pochi secondi per valutare gli effetti del beneficio sulle imprese che lo hanno ricevuto.*

[76] *La strategia utilizzata è una stima semi parametrica ideata da Callaway Brantley e Sant'Anna Pedro H.C. (2021), Difference-in-Differences with multiple time periods, Journal of Econometrics, Volume 225, Issue 2, 200-230.*

In questi anni avremo, dal tempo *0* al tempo *1*, due imprese che non hanno ancora ricevuto alcun finanziamento seppure una ne avrà fatto richiesta al tempo *1.* Al tempo *2* e *3*, invece, la prima azienda avrà già ottenuto l'erogazione e potremo osservare la differenza nell'occupazione come misura del potenziale effetto dell'utilizzo del capitale[77]. Se le imprese sono molto simili e il ciclo economico non influisce molto sulle scelte di lavoro nel breve periodo, allora le due aziende avranno una dinamica occupazionale molto simile nei primi anni in cui entrambe non hanno ricevuto il finanziamento mentre la dinamica occupazionale dovrebbe cambiare per l'impresa che ha ricevuto il finanziamento dall'anno *2* in poi. La differenza media nell'occupazione delle aziende nell'anno *2* e *3* può essere utilizzata come indicatore della variazione occupazionale. Tale differenza se paragonata con la differenza media trovata all'anno *0* e *1* descriverà se la dinamica nelle differenze è variata oppure no. Ci aspettiamo che, nel periodo in cui nessuna impresa ha ricevuto il beneficio, la distanza nell'occupazione sia minima e, se presente, sia al più costante: questo indicherà che il divario nel numero di lavoratori è dovuto solo alle caratteristiche delle imprese nel periodo prefinanziamento. La differenza successiva, dal tempo *2* in poi, se identificabile, sarà invece verosimilmente determinata dal finanziamento erogato ad una impresa ma non all'altra. La differenza nelle differenze dei due periodi sarà pertanto verosimilmente imputabile all'effetto della politica sulla domanda di lavoro.

Il lato positivo di questa strategia econometrica è che può essere implementata solo con imprese che, prima o poi, ricevono il trattamento. Il lato negativo è che se un'impresa riceve più finanziamenti nel tempo, risulterà difficile attribuire il cambio occupazionale ad una specifica erogazione, così come sarà difficile trovare un'azienda che possa essere un buon termine di paragone per la sua specifica dinamica occupazionale.

Pertanto, la valutazione sull'effetto occupazionale della "Nuova Sabatini" viene svolta sulle sole imprese che nel periodo 2014-2019 hanno ricevuto e richiesto un solo finanziamento. Per queste, dai dati INPS, rileviamo tutti gli anni in cui l'impresa è presente nell'archivio UniEmens, in modo da avere molti anni su cui le unità potranno essere usate come campione di controllo per le altre; pertanto, avremo dati occupazionali fuori dal perimetro 2014-2019 che identificheranno l'occupazione nei periodi precedenti e successivi all'erogazione dei finanziamenti.

A partire dal 2014 le imprese che hanno ricevuto una sola volta un sussidio attraverso la "Nuova Sabatini" sono state 26.709. Nel tempo queste unità si distribuiscono in 1.135 PMI nel 2014 ed arrivano fino a 2.620 nel 2016.

[77] *Nel nostro esperimento non è importante sapere se il capitale è effettivamente arrivato in azienda poiché il cambio nell'occupazione, se presente, sarà comunque la prova di un'innovazione di processo produttivo. La nostra strategia produce una stima dinamica su un orizzonte di più anni prima e dopo l'approvazione del finanziamento, pertanto, anche un ritardo nel cambio di occupazione viene rilevato chiaramente.*

Nel 2017 c'è stato un incremento significativo nel numero di imprese che ha beneficato (una volta) della misura: sono state più di 6.388, numero che è salito nel 2018 a 6.809, per riscendere a 5.100 beneficiari nel 2019[78].

Il balzo in avanti del numero di imprese è probabilmente dovuto a due cause: una più diretta, dovuta al rifinanziamento del fondo per la "Nuova Sabatini", e una più indiretta, dovuta all'avvio di misure concomitanti e complementari come l'Iper Ammortamento[79]. Le imprese che hanno beneficiato almeno una volta della misura negli anni 2014-2019 sono composte per il 51% da aziende del settore della manifattura (codice Ateco C), l'11,3% circa nelle Costruzioni (codice Ateco F), il 12,4% nel Commercio (codice Ateco G) e il 13% circa nel settore dei trasporti e magazzinaggio (codice Ateco H). Il restante 10% si suddivide in piccole percentuali sul resto dell'economia. Se indaghiamo la distribuzione per area geografica e dimensione[80], notiamo che nel Mezzogiorno le imprese micro sono il 52,5%, le medie il 9% e le piccole il 38%. Al Centro invece le aziende di dimensioni piccole sono in percentuale simile alle micro (44%, e il restante sono medie). Al Nord il 46% delle imprese sono micro e il 42% piccole, e il restante medie). La distribuzione settoriale è anche essa eterogena tra aree del paese: di fatto al Nord e al Centro la maggior parte dei beneficiari è nel settore della manifattura rispettivamente con il 56% e 49%. Nel Mezzogiorno è invece il settore trasporto e magazzinaggio quello con la percentuale di beneficiari più alta: 31% contro circa il 21% della manifattura. Il quadro identifica pertanto una misura a beneficio di piccole unità manifatturiere al Nord e al Centro del Paese mentre nel Mezzogiorno le aziende di dimensioni micro nel settore della logistica (codice Ateco H) sembrano prevalere. La Tabella 3.3 mostra che le imprese nel nostro campione hanno caratteristiche eterogenee: il salario annuale medio pagato ai dipendenti è sempre più alto a Nord per ogni categoria di riferimento; segue il Centro e il Mezzogiorno. La differenza nei salari medi pagati tra Nord e Mezzogiorno è di più di 6.000 euro annui nelle imprese di medie dimensioni e di circa 3.500 nelle micro. È inoltre interessante notare che le aziende micro sono nel nostro campione più grandi nel Mezzogiorno che non nel resto del paese, stessa cosa accade per le piccole.

[78] *Tale dato, e in generale il campione fornito, potrebbe essere inficiato dalla tempistica con cui sono stati inviati i dati per la valutazione a INPS e potrebbe risultare lievemente diverso da quello nelle statistiche attuali del MISE.*

[79] *Le due politiche sono chiaramente complementari, un'impresa che si comporta razionalmente sarà sempre maggiormente propensa a richiedere un finanziamento per l'acquisto di un bene materiale quando è a conoscenza del fatto che questo bene può essere ammortizzato in maniera vantaggiosa nei suoi bilanci. È bene, inoltre, notare che la "Nuova Sabatini" può essere associata alla richiesta di altri benefici come il credito d'imposta, il Patent Box, etc.*

[80] *La classificazione delle PMI la troviamo nel DM del 18/04/2005 art.2. In relazione al criterio dell'occupazione, la microimpresa ha meno di 10 occupati, la piccola impresa meno di 50 occupati, la media impresa meno di 250 occupati.*

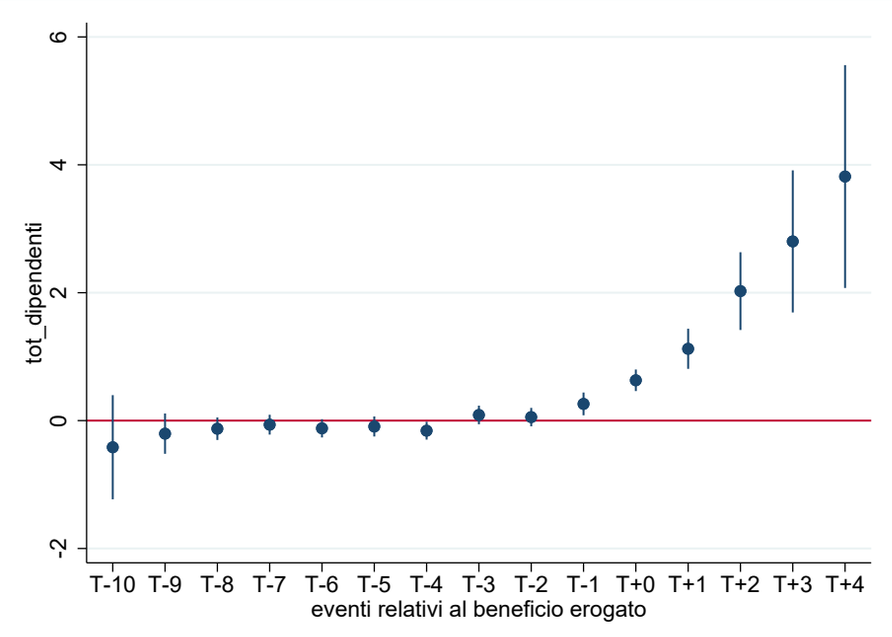
Tabella 3.3 - Salari medi annui e dipendenti nelle imprese con finanziamento erogato 2014-2019

| | Salario medio annuo in migliaia di euro | | | Numero dipendenti medio | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Nord | Centro | Mezzogiorno | Nord | Centro | Mezzogiorno |
| Media | 31,3 | 28,3 | 25,3 | 65 | 59 | 61 |
| Piccola | 26,9 | 24,3 | 22,4 | 19 | 19 | 22 |
| Micro | 21,4 | 21,2 | 18,4 | 6 | 6 | 7 |

Utilizzando la metodologia già menzionata abbiamo provato a stimare se la politica abbia avuto effetto sul totale dei dipendenti in impresa.

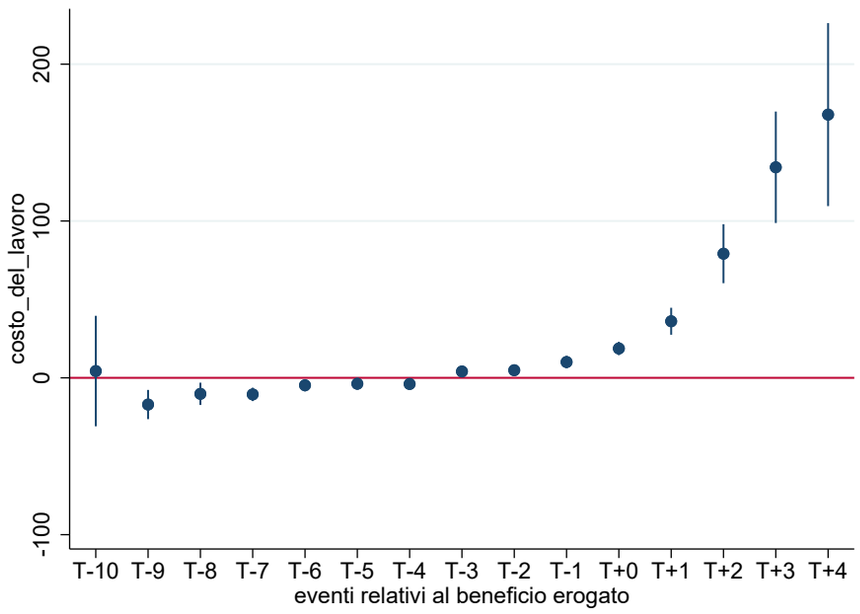
Nel Grafico 3.28 riportiamo i coefficienti di trattamento per ogni evento relativamente al tempo 0 in cui il beneficio è erogato (il tempo nella nostra analisi è definito in mesi). Nel grafico il punto a *t+1*, ad esempio, indica l'effetto relativo al numero di dipendenti totali in impresa ad un anno dall'erogazione in comparazione con quanto accadeva nei periodi pre-erogazione. Dal grafico si nota chiaramente che fino al tempo di erogazione non vi è differenza in media sul numero di dipendenti; a seguito dell'erogazione vi è invece una crescita positiva e significativa. L'effetto di trattamento medio per il periodo post erogazione è di 0.48 dipendenti circa (su 18 dipendenti in media).

Grafico 3.28 - Effetto della "Nuova Sabatini" sul numero di dipendenti in impresa



È bene notare che il Grafico 3.28 può trarre in inganno: di fatto le stime per gli eventi molto estremi, soprattutto alla destra dell'evento zero, hanno una significatività piuttosto bassa e hanno grandi intervalli di confidenza. Ciò accade poiché per tali distanze dall'evento, l'effetto di trattamento viene calcolato su quelle imprese più longeve (quindi probabilmente più efficienti) e che hanno ricevuto il beneficio per prime. Di fatto se una azienda ha visto erogati i suoi finanziamenti al 2019, avremo solo 2 anni (2020 e 2021) per calcolare i coefficienti relativi agli eventi *t+1* e *t+2*, pertanto, le uniche aziende che contribuiscono al calcolo degli effetti a 5 anni devono aver richiesto il capitale al massimo nel 2015 ed essere ancora in vita nel 2021. La stima dell'effetto medio sopracitata tiene conto di tali distorsioni nel campione e fornisce un effetto medio sul secondo periodo (cioè dall'evento *0* in avanti). Il Grafico 3.28 è comunque importante poiché consente di valutare in maniera chiara il periodo pre-erogazione che, come vediamo, si mostra piatto e prossimo allo zero. Questo risultato è fondamentale per eliminare dubbi su possibili fattori di confondimento che potrebbero influenzare le nostre stime. Con una tendenza pre-riforma così chiara è verosimile imputare i risultati della politica a ciò che accade dall'evento *zero* in poi, cioè all'erogazione del finanziamento.

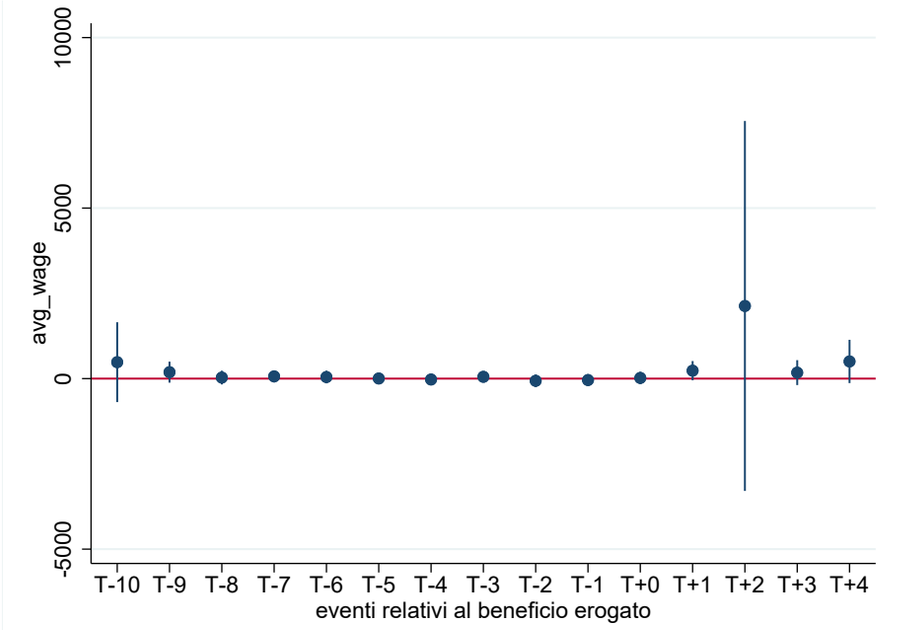
Grafico 3.29 - Effetto della "Nuova Sabatini" sul monte salari




Il Grafico 3.29 conferma i risultati del Grafico 3.28: di fatto la crescita dei dipendenti implica una crescita meccanica del monte salari. Ancora una volta notiamo che le stime verso sinistra tendono a divenire meno precise per le ragioni sopramenzionate; si conferma, inoltre, la chiara tendenza parallela nelle stime nel periodo pre-riforma. L'effetto medio di trattamento calcolato per il periodo post erogazione è di 44,20. Il costo del lavoro è calcolato nei bilanci in migliaia di euro pertanto tale grandezza sembra in linea con la crescita di (meno

di) un lavoratore stimata in precedenza. Il Grafico 3.30 riporta una stima non significativa del salario medio nelle imprese che ricevono l'erogazione: ciò indica che i nuovi lavoratori assunti hanno salari simili a quelli che già erano in azienda, prima dell'arrivo dell'incentivo.

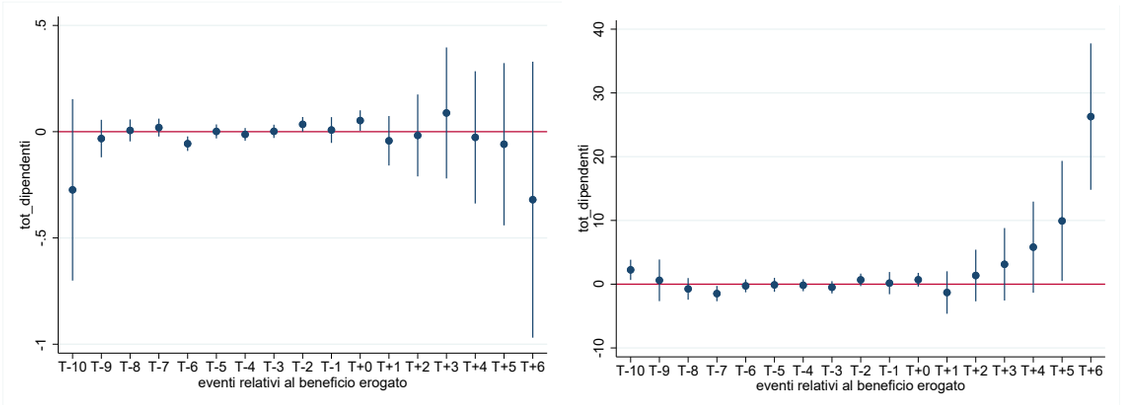
Grafico 3.30 – Effetto della "Nuova Sabatini" sul salario medio




Vi sono comunque forti eterogeneità negli effetti della politica, ad esempio, se si guarda al profilo di crescita degli occupati per le imprese micro si nota che è quasi nullo, mentre l'effetto per quelle di medie dimensioni permane visibile riconciliando con la figura del totale dipendenti[81]. È bene notare che le medie imprese hanno un numero di dipendenti medio molto più grande rispetto alle altre categorie, come si nota in Tabella 3.3, cosa che spiega i coefficienti più alti, pur permanendo, ovviamente, il caveat sui coefficienti estremi.

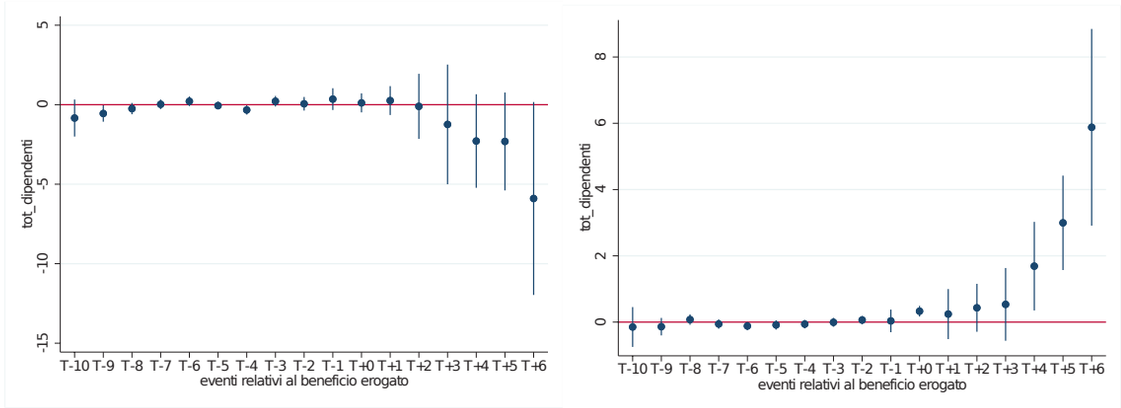
[81] *Anche le imprese di piccole dimensioni di cui non riportiamo il grafico per ragioni di sintesi, sembrano avere una crescita molto piccola e non significativa dei dipendenti.*

Grafico 3.31 - Effetto della "Nuova Sabatini" sui dipendenti delle micro (meno di 10 dipendenti, SX) e medie imprese (con dipendenti tra 50 e 250, DX)




Nel Grafico 3.32 notiamo invece una forte eterogeneità nell'ambito produttivo: il settore delle costruzioni di fatto non incrementa la propria forza lavoro a seguito dell'erogazione del beneficio mentre le manifatture crescono chiaramente seguendo la tendenza media nel campione.

Grafico 3.32 - Effetto della "Nuova Sabatini" sui dipendenti delle costruzioni (SX) e manifattura (DX)




Tali risultati suggeriscono come la politica, pur essendo chiaramente positiva per le entrate contributive, abbia effetti molto diversi a seconda del contesto in cui è utilizzata. Le manifatture di medie dimensioni sembrano essere un luogo ideale in cui il capitale nuovo si associa ad una crescita della domanda di lavoro, mentre nelle costruzioni o nelle imprese micro il nuovo capitale non sembra implicare una crescita diretta dell'occupazione. Tali analisi sono pertanto fondamentali

per un *policy maker* che avesse come obiettivo l'incremento occupazionale e suggeriscono che, quando si tiene conto dell'incremento occupazionale, specifiche tipologie di azienda reagiscono in maniera relativamente più efficiente di altre alle politiche di innovazione.

### 3.3.2.2 Servizi di consulenza e crescita delle imprese: i Voucher per l'Internazionalizzazione

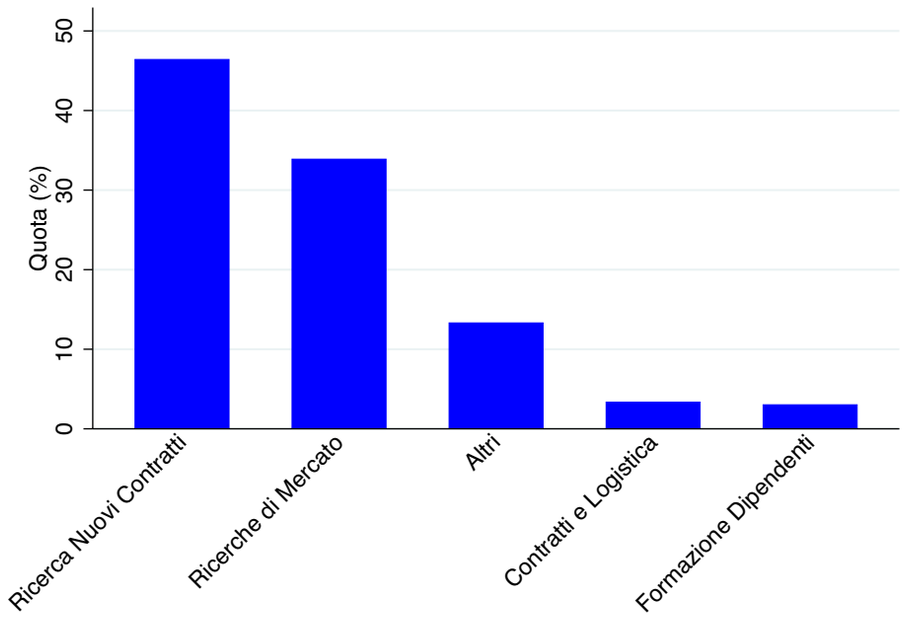
La seconda politica che si analizza per il cambiamento tecnologico ed organizzativo riguarda il "Voucher per l'Internazionalizzazione". La recessione del 2009 e la crisi del debito sovrano hanno determinato forti difficoltà per le imprese italiane, in particolare per le PMI. Tra le misure adottate al fine di sostenerle, nel 2015 il Governo italiano, tramite il MISE, ha istituito i "Voucher per l'Internazionalizzazione". Con questa politica, il MISE mirava a promuovere la crescita delle aziende attraverso un contributo per l'acquisto di servizi di consulenza su attività di export[82]. Il supporto all'impresa sarebbe stato fornito da consulenti specializzati nelle attività di supporto al commercio internazionale, i cosiddetti "*Temporary Export Managers*" (TEM).

L'obiettivo era fornire competenze manageriali che permettessero alle PMI di espandere la loro attività verso i mercati esteri. La capacità e qualità del management hanno, infatti, un ruolo fondamentale nella performance delle imprese, come sottolineato da una ricca letteratura economica basata su studi sperimentali (Bloom et al, 2013; Bruhn et al. 2018)[83] o su programmi governativi (Giorcelli, 2019)[84]. Ulteriori studi hanno mostrato, inoltre, che l'espansione verso l'estero delle aziende è fortemente legata alle capacità del management (Bloom et al., 2021; Mion et al., 2017)[85].
L'acquisizione di queste rilevanti competenze può tuttavia risultare difficile e ciò appare particolarmente vero per le PMI. L'utilizzo di servizi di consulenza potrebbe, in parte, mitigare questo problema permettendo collaborazioni senza l'assunzione diretta di manager da parte delle imprese e con un minore impegno di risorse finanziarie. Anche in questo caso, tuttavia, resistenze in termini di cultura aziendale, difficoltà di accesso al credito e assenza di informazioni sulla qualità dei servizi offerti possono rappresentare un ostacolo all'investimento in tali servizi.
Con il "Voucher per l'internazionalizzazione", si è mirato a facilitare l'utilizzo di

[82] *Le aziende di consulenza erano state precedentemente identificate dal Ministero.*
[83] *Bloom Nicholas, Eifert Benn, Mahajan Aprajit, McKenzie David e Roberts John (2013), Does Management Matter? Evidence from India, The Quarterly Journal of Economics, 128(1):1–51; Bruhn Miriam, Karlan Dean e Schoar Antoinette (2018), The Impact of Consulting Services on Small and Medium Enterprises: Evidence from a Randomized Trial in Mexico, Journal of Political Economy, 126(2):635–687.*
[84] *Giorcelli Michela (2019), The Long-Term Effects of Management and Technology Transfers, American Economic Review, 109(1):121–52.*
[85] *Bloom Nicholas, Manova Kalina, Van Reenen John, Sun Stephen Teng e Yu Zhihong (2021), Trade and management, Review of Economics and Statistics, 103(3):443–460; Mion Giordano, Opromolla Luca David, Sforza Alessandro et al. (2017), The Diffusion of Knowledge via Managers' Mobility, CEP Discussion Paper, No. 1458.*

queste risorse, sussidiandone l'acquisto e fornendo una lista di fornitori certificati per tali servizi.
La prima edizione è stata realizzata tra il 2015 ed il 2016, seguita da una seconda nel 2017 e da una terza nel 2019, caratterizzate da diverse variazioni nel tempo in termini di regole e entità del sussidio. In questa sede ci concentriamo sulla prima edizione della politica del 2015. Al fine di beneficiare del sussidio, le imprese dovevano presentare domanda attraverso uno sportello elettronico tra le 10:00 del 22 settembre 2015 e le 17:00 del 2 ottobre 2015.
Successivamente il Ministero avrebbe assegnato le risorse disponibili in base all'orario di arrivo della documentazione, con una quota di risorse riservata a coloro che avessero ottenuto il Rating di Legalità o che avessero partecipato a Roadshow per l'Internazionalizzazione (eventi organizzati da attori pubblici e privati per pubblicizzare le politiche per le imprese in questo ambito).
L'ammontare del sussidio per ciascuna impresa era di 10 mila euro per un totale di risorse stanziate dal Governo pari a 20 milioni di euro. A fronte di questo contributo, le PMI avrebbero dovuto partecipare all'acquisto del servizio con almeno 3.000 euro, con un importo minimo complessivo del contratto di consulenza di almeno 13.000 euro. Le risorse dovevano essere impiegate entro un anno per un contratto di almeno sei mesi, senza alcun vincolo sull'oggetto delle attività di consulenza, al netto del focus sui mercati esteri, e le imprese potevano richiedere supporto in vari ambiti, dalla ricerca di nuovi clienti alla consulenza tecnico-legale sulla normativa per il commercio internazionale per particolari prodotti o destinazioni. Questa libertà permetteva di richiedere i servizi che fossero più adatti alle loro esigenze. Il Grafico 3.33 mostra la distribuzione dei tipi di servizi richiesti nella prima edizione della politica.

Grafico 3.33 - Distribuzione Servizi Richiesti nella Prima edizione (settembre 2015)



La politica ha ottenuto notevole successo, con circa 4.100 domande presentate e 1.611 imprese beneficiarie[86]. In molti casi, le aziende hanno inviato la loro richiesta nei primi secondi dall'avvio della presentazione delle domande, cosicché le risorse sono state tutte interamente assegnate in un minuto.
Considerando che ogni impresa non poteva conoscere il numero di domande spedite prima della propria e che non esistevano informazioni sulla tempistica utile per riuscire ad ottenere il sussidio, si può ipotizzare che, nella prossimità del tempo di esaurimento delle risorse, l'allocazione dei sussidi sia stata verosimilmente casuale. Una differenza di pochi secondi nell'invio della domanda ha determinato, infatti, grandi variazioni nella probabilità di beneficiare della politica.

Nell'analisi che segue[87] si sfrutta questa casualità per stimare gli effetti del Voucher per l'Internazionalizzazione sui beneficiari della politica. In particolare, la nostra analisi confronta imprese che hanno ottenuto il sussidio presentando domanda pochi secondi prima del momento in cui le risorse sono state esaurite, con altre che non hanno ottenuto il sussidio per aver spedito la richiesta pochi secondi dopo tale soglia temporale. In termini pratici, consideriamo le imprese che hanno agito in un intorno di 30 secondi rispetto al momento di esaurimento delle risorse disponibili e le confrontiamo negli anni precedenti e successivi all'implementazione della politica[88]. Questo ci permette di valutare due elementi importanti: in primo luogo, se i beneficiari si sono comportati diversamente rispetto a coloro che non hanno fatto in tempo a ricevere il voucher già prima di ottenere la politica; in secondo luogo, analizziamo come si sono evoluti gli effetti della politica nel tempo. Infine, abbiamo confrontato le PMI beneficiarie e non del nostro campione di richiedenti nell'anno in cui hanno presentato domanda per il sussidio e osserviamo che non ci sono differenze sostanziali tra i due gruppi.

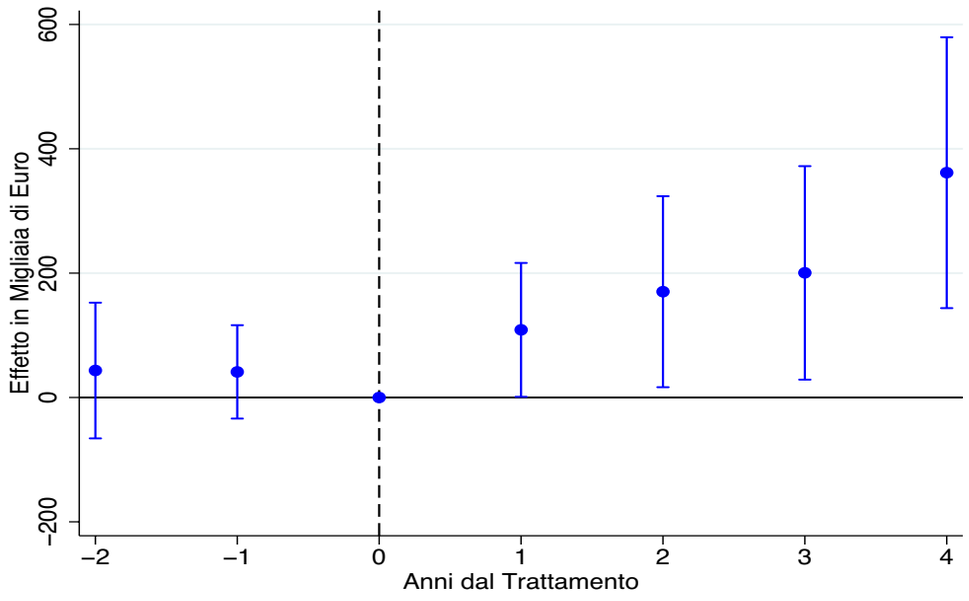
Il sussidio ha portato notevoli benefici. In primo luogo, queste imprese hanno aumentato il loro commercio, sia in termini di export che di import, con paesi al di fuori del Mercato Unico Europeo: i risultati mostrano un aumento di export di circa 200 mila euro e di import di circa 100 mila euro dopo quattro anni dall'assegnazione del sussidio. Questo avviene senza un aumento del numero di prodotti o di paesi con cui le imprese commerciano. Tuttavia, le PMI che precedentemente non esportavano, non riescono ad entrare nei mercati esteri.

Non osserviamo invece variazioni per il commercio all'interno dell'area Euro, dove la presenza di regole comuni abbatte le tipiche "barriere di entrata" e rende probabilmente meno rilevante il supporto dei TEM.

[86] *La discrepanza tra i due numeri è determinata dall'effetto dell'esaurimento dei fondi.*
[87] *Manaresi Francesco, Palma Alessandro, Salvatici Luca e Scrutinio Vincenzo (2022), Managerial Input and Firm Performance. Evidence from a Policy Experiment, WorkINPS Papers n.51.*
[88] *In termini pratici, implementiamo una strategia di differenze nelle differenze e usiamo come trattamento il fatto che un'impresa ha inviato la sua domanda prima del momento di esaurimento delle risorse disponibili. I nostri effetti vanno dunque considerati come effetti di intention-to-treat e gli effetti di aver utilizzato il sussidio sono leggermente più elevati. Le variabili dipendenti sono sottoposte ad una procedura di winsoring al livello dell'1% per diminuire l'influenza dei valori estremi.*

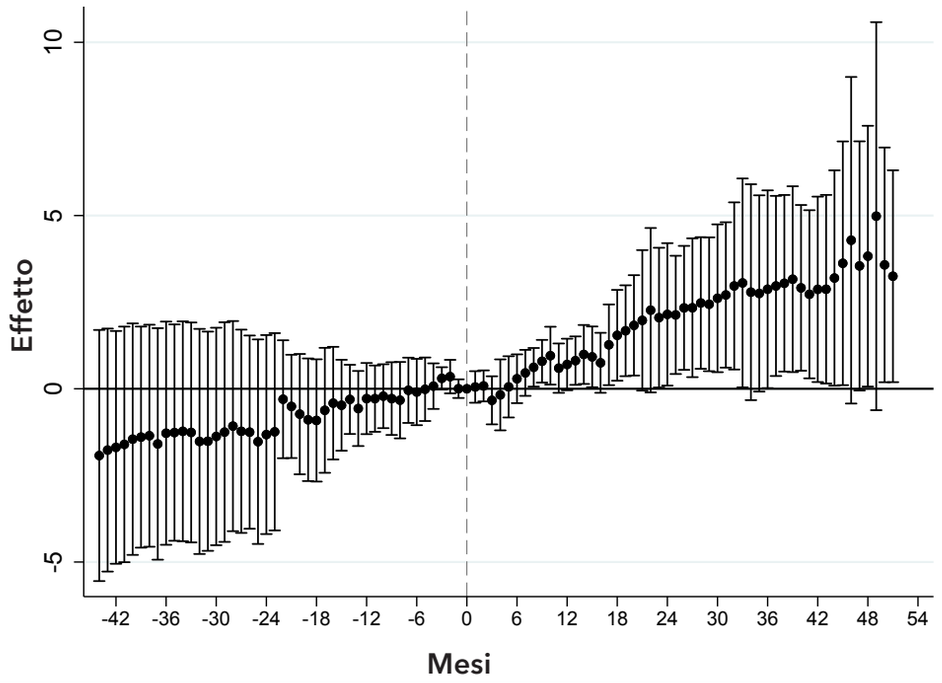
In secondo luogo, osserviamo importanti variazioni nella performance aziendale. Le imprese che beneficiano del sussidio mostrano, infatti, un aumento dei ricavi, della produttività del lavoro, dei profitti e del ROE (*Return on Equity*). Il Grafico 3.34 fornisce un esempio in tal senso, illustrando la dinamica dell'effetto della politica sui profitti rispetto all'anno base 2015 (indicato con "0" nel grafico). Le imprese che hanno ricevuto il sussidio e quelle che non lo hanno ricevuto mostrano tendenze simili prima della politica (-2; -1), mentre si osserva una divergenza positiva successivamente alla sua introduzione. L'effetto positivo cresce nel tempo fino a raggiungere i 400 mila euro dopo quattro anni, con un moltiplicatore estremamente elevato rispetto all'ammontare fornito dal MISE. Un'analisi di eterogeneità suggerisce che gli effetti siano stati particolarmente rilevanti per le imprese piccole e meno produttive.

Grafico 3.34 - Effetto della Politica sui profitti



Un'evidenza altrettanto interessante emerge dall'analisi degli effetti sulla domanda di lavoro delle PMI, nonostante la politica non mirasse direttamente alla creazione di posti di lavoro che al meglio sarebbero risultati come esito accessorio. In questo caso l'ingresso dei TEM nelle imprese beneficiarie ha portato ad un rapido aumento della domanda di lavoro. Il Grafico 3.35 mostra la dinamica degli effetti nel tempo con frequenza mensile (il mese base, corrispondente allo zero, è settembre 2015), in cui si evince chiaramente che le imprese cominciano ad espandere la forza lavoro già sei mesi dopo l'ingresso dei TEM.

Grafico 3.35 - Effetto della politica sulla domanda di lavoro.




L'effetto complessivo sull'aumento del numero di dipendenti è di circa 4 lavoratori dopo 4 anni dall'assegnazione dei fondi. Questo corrisponde ad un aumento del 14% circa della loro forza lavoro rispetto al 2015. È interessante notare che le PMI registrano anche un aumento dei lavoratori con contratto a tempo indeterminato (+2 lavoratori) e "*full time*" (+2,5). Ulteriori analisi mostrano che gli incrementi sono particolarmente rilevanti per i lavoratori con più esperienza (45 anni o più, +2 lavoratori), con qualifica di operai (+3 lavoratori). Infine, l'incremento di domanda risulta piuttosto sbilanciato in termini di genere, con un numero di donne assunte pari a circa un terzo del totale dei lavoratori. Nel complesso, le nostre analisi suggeriscono che i beneficiari abbiano anzitutto puntato ad espandere la propria forza lavoro e che, solo successivamente, abbiano aumentato le performance complessive e la loro capacità di penetrare mercati esteri. Il ruolo della forza lavoro sembra quindi essere funzionale alla realizzazione dell'obiettivo primario della politica. L'analisi mostra inoltre che questa politica appare efficiente in termini di costi-benefici, determinando un incremento significativo della forza

lavoro generato a fronte di un contributo governativo limitato.

Qual è stato il canale tramite cui un sussidio di entità moderata ha portato a questi importanti miglioramenti? Al fine di comprendere meglio questa dinamica, abbiamo condotto delle interviste con i responsabili di diverse aziende di consulenza coinvolte nella politica. Le interviste hanno mostrato che queste in molti casi forniscono anche servizi di consulenza che vanno al di là di quelli sull'export alle imprese e, a volte, la presenza dei consulenti porta a cambiamenti nella struttura e nella cultura aziendale. Inoltre, la maggior parte dei consulenti intervistati (31 su 38 che hanno seguito circa 700 beneficiari) ha confermato che la relazione con la PMI è proseguita successivamente al contratto sussidiato dal MISE. Queste informazioni suggeriscono, dunque, che gli effetti della politica siano il risultato dell'instaurarsi di rapporti di lungo periodo e dalla capacità dei consulenti di fornire un supporto di ampio spettro.

#### 3.3.2.3 Conclusioni generali sugli incentivi alle PMI

Le politiche valutate in questi due ultimi paragrafi indicano che gli incentivi alle imprese che non coinvolgono direttamente il lavoro possono generare benefici anche in riferimento a questo input produttivo, portando indirettamente ad una crescita delle entrate contributive. L'incrocio di dati MISE-INPS a livello di impresa fornisce quindi uno strumento fondamentale per valutare da un lato l'impatto sulla domanda di lavoro e dall'altro come affinare le politiche stesse. Come abbiamo mostrato, ogni politica seppur efficace nei suoi risultati medi può portare a risultati molto eterogenei. Comprendere tali differenze è uno dei risultati principali che emergono da un esercizio di valutazione, che consentono al *policy maker* di rimodellare la politica in modo da renderla più efficiente.

## 3.4 Il lavoro sommerso

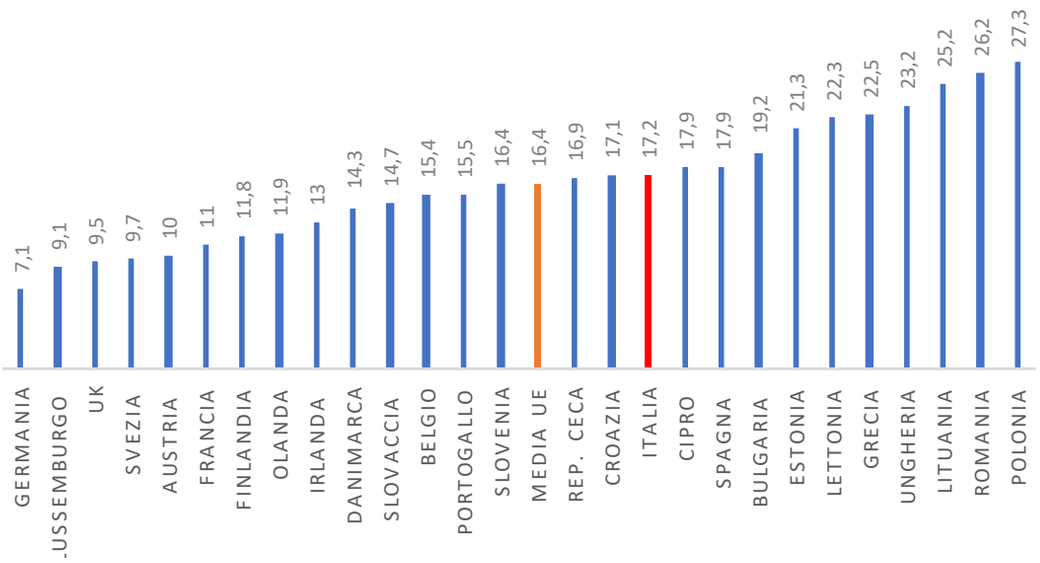
Come descritto nella Relazione sull'economia non osservata e sull'evasione fiscale e contributiva per l'anno 2021[89], il lavoro sommerso in Italia nel 2018 ammonta a circa 3,2 milioni di posizioni lavorative irregolari che generano circa 12 miliardi di evasione contributiva, e delle correlate basi imponibili, che nel medesimo anno, con riferimento alla sola base imponibile IRPEF, oscillano tra 4 e 5 miliardi di euro. L'ISTAT fornisce inoltre già i dati del 2019 che riportano cifre molto simili. Per capire la consistenza di tali numeri basti pensare che in Italia più di un individuo su 10 lavora senza che il suo datore di lavoro versi una parte o la totalità dei suoi contributi sociali.

[89] *Relazione redatta dalla relativa Commissione istituita ai sensi all'art. 10-bis.1, comma 1, della Legge 31 dicembre 2009, n. 196.*

Un altro confronto interessante indica che la dimensione del lavoro non regolare è molto simile a quella del lavoro a tempo determinato che in Italia, sia nel 2018 che nel 2019, ammonta circa a 3 milioni di posizioni lavorative.

La comparazione con gli altri paesi europei sull'incidenza del lavoro non regolare non è meno preoccupante. Il Grafico 3.36 mostra l'incidenza del lavoro non dichiarato sul valore aggiunto lordo totale nel 2017[90] nell'Unione Europea. È interessante notare che la media europea (16,4%) divide i paesi in due gruppi. I nuovi membri, per lo più paesi dell'est Europa, si trovano quasi tutti sopra la media e hanno le performance più preoccupanti in termini di lavoro non regolare in Europa. Purtroppo, l'unico paese tra i 6 membri fondatori dell'Unione che si trova in tale gruppo è proprio l'Italia, vicina alla media europea con il 16,9%. Gli altri paesi mediterranei dell'Unione sopra la media sono la Spagna con il 17,9% e la Grecia con il 22%. Nel gruppo dei paesi UE con minore incidenza di lavoro non regolare si trovano, invece, la Germania con il 7,1%, l'Inghilterra con il 9,1% e la Francia con l'11%.

Grafico 3.36 - Incidenza del lavoro non dichiarato sul valore aggiunto lordo totale 2017



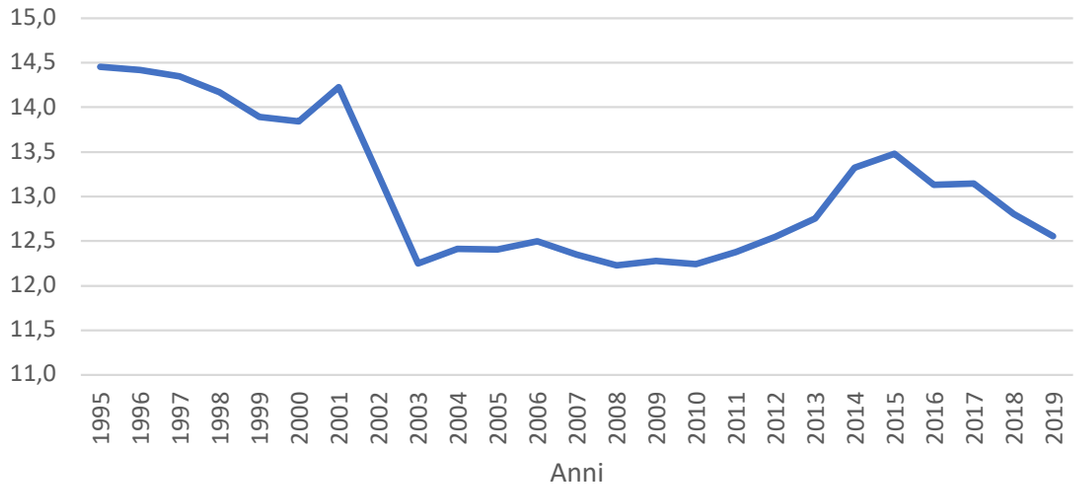

Se si guarda, invece, allo sviluppo temporale della serie storica del lavoro non regolare in Italia, altro aggregato utile per analizzare il fenomeno del sommerso,

[90] *La percentuale riportata nel Grafico 3.36 deve essere interpretata come il contributo al valore aggiunto lordo del lavoro non regolare per ogni specifico paese UE. Ne segue che, fatto 100 il valore aggiunto prodotto in UE (dall'input di lavoro nel settore privato) il 16,4% di questo è prodotto da lavoro non dichiarato. Per lavoro non regolare in questa analisi si intende lavoro svolto continuativamente ma non dichiarato alle autorità fiscali e previdenziali dei vari paesi nel settore privato, espresso come percentuale rispetto al valore aggiunto lordo per i 27 Paesi Europei. Il dato è del 2017 ed è riportato nel lavoro "An evaluation of the scale of undeclared work in the European Union and its structural determinants" scritto da Colin C. Williams, Predrag Bejakovic, Davor Mikulic, Josip Franic, Abbi Kedir e Loana A. Horodnic nel Novembre 2017 per la Commissione Europea.*

si colgono alcuni aspetti interessanti. Nel Grafico 3.37 si illustra il tasso di irregolarità calcolato come incidenza del numero di occupati irregolari sul numero di occupati. La serie storica dal 1995 al 2019 si mostra abbastanza piatta, in leggera tendenza decrescente, che va dal 14,4% del 1995 al 12,6% nel 2019 (una riduzione di meno di 2 punti percentuali in 24 anni). La serie è caratterizzata da 3 fasi: la prima discendente fino al 2003, dovuta alla ormai ampiamente documentata efficacia della maxi-sanatoria per il lavoro non regolare, in particolare migrante, del 2001 (Di Porto, Martino, Naticchioni, 2018)[91] di cui si discute in seguito. Nella parte centrale della serie storica del lavoro non regolare si nota, invece, una lenta ma perdurante crescita del sommerso fino al 2015. È interessante notare che questa fase è caratterizzata, nella prima parte, dall'avvento nel mercato del lavoro di forme contrattuali più flessibili, introdotte dalla riforma Biagi del 2003. Ciò suggerisce che, al contrario di quanto sarebbe intuitivo pensare, una maggior flessibilità e la riduzione del costo dei licenziamenti possono essere associati anche a lunghi periodi di crescita del sommerso. L'ultima parte del periodo, a seguito di una fase espansiva e dell'introduzione del *Jobs act*, descrive un lieve recupero di lavoro regolare.

Infine, è impressionante notare come il tasso di lavoro non regolare sia rimasto praticamente invariato negli ultimi 24 anni, nonostante il mercato del lavoro sia stato riformato in maniera profonda e abbia subito radicali trasformazioni, dovute non solo ai cambiamenti istituzionali ma anche all'avvento di nuove tecnologie e metodologie di produzione.

Grafico 3.37 - Tassi di irregolarità per 100 occupati




[91] *Di Porto Edoardo, Martino Enrica Maria e Naticchioni Paolo (2018), Back to black: the impact of regularizing migrant workers, WorkINPS Papers n.17.*

### 3.4.1 Motivazioni economiche del sommerso

Il fenomeno del lavoro non regolare è caratterizzato dall'avere molta teoria economica ma pochi risultati empirici che la confermino. È un caso non unico nel panorama della ricerca sociale, ed è peraltro qualcosa che accade con frequenza quando la variabile di interesse, in questo caso il sommerso da lavoro, è difficile da rilevare: gli individui, infatti, non dichiarano spontaneamente i comportamenti non conformi alla regolamentazione. Si possono pertanto utilizzare stime indirette del fenomeno con la conseguenza che queste sono spesso soggette ad errori. Gli stessi indici riportati nella parte iniziale di questa sezione derivano da stime complesse e spesso determinate a seguito di forti assunzioni.

Cosa suggerisce la teoria economica sul sommerso da lavoro o sull'evasione più in generale? Le scelte di evadere deriverebbero principalmente dalla valutazione che un individuo fa sul costo opportunità di commettere una violazione delle regole di conformità fiscale o contributiva. Nel fare ciò, l'individuo valuta il guadagno monetario derivante dall'evasione, in relazione alla probabilità di essere scoperto e quindi sanzionato dalle autorità competenti. Il caso del sommerso da lavoro può dunque essere descritto facendo riferimento a queste ipotesi.

Nel caso dell'evasione contributiva il guadagno che un datore di lavoro ottiene dal non dichiarare dipendenti deriva principalmente dal risparmio dei contributi da versare. Pertanto, il datore terrà a mente due fattori principali: il costo del lavoro e i costi derivanti dalle pratiche di assunzione e licenziamento. È indubbio che l'Italia abbia un alto cuneo fiscale (*tax wedge*) rispetto a molti dei propri partner UE, e tale fattore sicuramente incide sulle scelte di evasione. Se si guarda alle stime di cuneo fiscale fornite dall'OCSE per il periodo 2010-2020, si notano due fatti: il primo è che il cuneo fiscale è una variabile molto persistente nel tempo con variazioni molto piccole su un orizzonte di 10 anni (di fatto, la media dei paesi OCSE permane intorno al 35%); il secondo è che l'Italia ha un valore molto più alto rispetto alla media OCSE, intorno al 46-47%. Tuttavia, paesi che hanno un valore di sommerso molto più basso rispetto al nostro, come la Germania e il Regno Unito, hanno percentuali molto differenti di *tax wedge*. Nel caso della Germania ci si attesta a circa il 49% mentre nel Regno Unito si rileva una percentuale molto più bassa, intorno al 32%. Questi numeri confermano che il nostro paese ha sia sommerso da lavoro che cuneo fiscale alti, come la teoria economica prevede, ma ci riferiscono anche che il cuneo fiscale non può essere l'unico indicatore che determina il sommerso, poiché paesi molto diversi nel cuneo fiscale hanno tassi di sommerso relativamente bassi. Va peraltro notato che il cuneo fiscale italiano sta ricevendo in questi anni una contrazione lieve ma significativa[92].

[92] *OCSE, 2022, Taxing wedge, OCSE publishing, Paris. In Italia il cuneo fiscale si è ridotto di 1,39 punti percentuali: il valore è calcolato per una famiglia composta da lavoratore single senza figli che guadagna il 100% del salario medio.*

Anche sulla flessibilità è logico attendersi che a costi di assunzione e licenziamento più bassi un'impresa sia più propensa ad assumere un lavoratore in regola. Tuttavia, come già evidenziato, alla diffusione dei contratti temporanei (i.e. 2003) e alla nascita del cosiddetto mercato duale non abbiamo assistito ad una riduzione del sommerso. Se da un lato i lavori temporanei e molto flessibili riducono i costi di licenziamento, dall'altro diffondono forme di lavoro che si possono facilmente associare a lavoro parzialmente sommerso. Come discusso nel rapporto annuale INPS 2019, la diffusione dei contratti temporanei riduce l'efficacia delle visite ispettive. Di fatto, è più facile rilevare un lavoratore non regolare in un'azienda dove tutti i lavoratori sono a tempo pieno rispetto al caso in cui lavoratori a tempo parziale o determinato lavorano di fatto a tempo pieno[93].

La vigilanza ispettiva è l'arma di deterrenza principale dei sistemi fiscali per combattere l'utilizzo non conforme del lavoro, forse anche la più tradizionale. La letteratura economica sul tema suggerisce che le forme di ispezione diretta sono utili a combattere l'evasione contributiva (Almeida e Carneiro, 2012)[94]. In questo caso è bene notare che in Italia l'organizzazione della vigilanza ispettiva ha subito notevoli cambiamenti negli ultimi anni. Nel 2015, a seguito del *Jobs act*, le varie anime della vigilanza ispettiva italiana sono state riorganizzate in un unico Istituto chiamato INL (Ispettorato Nazionale del Lavoro). Tale riorganizzazione ha ovviamente necessitato di alcuni anni per dare i primi frutti, mentre la pandemia ha reso impossibile effettuare ispezioni nelle aziende rendendo l'efficacia ispettiva nell'anno 2020 molto bassa. Va inoltre notato che, in prospettiva storica, vi è stata una riduzione drastica del numero di visite ispettive e dei verbali ispettivi. Ciò è dovuto principalmente al depauperarsi delle risorse uomo e al fatto che i corpi ispettivi stanno ricominciando ad assumere personale in maniera consistente solo dalla fine della pandemia.

Per dare contezza di tale fenomeno, il numero di ispezioni svolte da personale INPS, INAIL e MPLS, sotto il coordinamento di INL, nel 2017 è stato di 160 mila circa, nel 2018 di 144 mila, nel 2019 di 142 mila mentre, a causa della crisi

[93] *Un esempio, già discusso nel rapporto annuale 2019 (con riferimento al lavoro di Di Porto, Mastrobuoni, Naticchioni e Garibaldi in via di realizzazione nel programma Visitinps ma diffuso nei suoi risultati preliminari, specificamente nell'allegato "Valutare con dati amministrativi" dal titolo: "Voucher ed economia informale"), descrive in maniera chiara la relazione tra lavoro temporaneo e lavoro sommerso. In particolare, utilizzando il caso dei voucher negli anni 2015-2017, che rappresentano la forma di lavoro probabilmente più flessibile utilizzata nel mercato italiano negli ultimi 20 anni, l'analisi sui dati amministrativi INPS rileva come, all'avvento di una visita ispettiva, le aziende in possesso di voucher aumentino in maniera anomala l'utilizzo di questo strumento. Ciò accade esattamente all'ingresso dell'ispettore in azienda e non prima. Questo effetto è dovuto al potenziale utilizzo non conforme dei voucher che fino al settembre 2016 potevano essere utilizzati senza dichiarare preventivamente all'autorità competente l'inizio della prestazione lavorativa. Nel periodo antecedente settembre 2016 i voucher erano quindi utilizzati da alcune imprese come forma di "assicurazione" contro il rischio di un'ispezione. Acquistati preventivamente, erano attivati all'arrivo dell'ispettore per coprire la prestazione di lavoro non dichiarata in corso di svolgimento. Tale esempio ci descrive come forme di lavoro molto flessibili, con costi di licenziamento molto bassi, da un lato possono favorire emersione di lavoro sommerso ma dall'altro possono essere associati con maggior lavoro grigio. È bene sottolineare, inoltre, che ad ottobre 2016 vi è stata l'introduzione del messaggio SMS preventivo per l'attivazione dei voucher e ciò ha reso tale pratica non conforme impossibile da praticare. Ciò insegna che le caratteristiche di un contratto, anche quelle tecnologiche, possono influenzare in maniera determinate il suo utilizzo. Chiarire tali aspetti è importante soprattutto in questi giorni in cui si ritorna a parlare di voucher nel dibattito politico.*

[94] *Almeida Rita e Carneiro Pedro (2012), Enforcement of Labor Regulation and Informality. American Economic Journal: Applied Economics, 4 (3): 64-89.*

pandemica, il numero si è ridotto a circa 75 mila nel 2020[95]. È bene ricordare ancora che negli ultimi anni, la vigilanza ispettiva ha ridotto le sue attività per lo più a seguito di una costante riduzione del personale ispettivo e che solo ora sta ristabilendo i propri organici con nuove assunzioni[96]. Pertanto, si può facilmente ipotizzare che l'azione ispettiva dei vari Istituti che hanno operato nel tempo non abbia inciso in maniera significativa nel rallentare la tendenza nazionale all'utilizzo non conforme del lavoro. L'azione di vigilanza è cruciale ma la dimensione del fenomeno e il numero delle imprese italiane, già citato ad inizio di questo capitolo, è tale da segnalare come la vigilanza ispettiva, da sola, non possa portare ad una riduzione drastica dell'evasione contributiva, fenomeno che, senza dubbio, aiuta a contenere. Le analisi effettuate in questi anni, volte a comprendere l'efficacia delle regolarizzazioni del sommerso per i lavoratori migranti, hanno dato sempre esiti simili e confortanti. Le sanatorie sono efficaci per ridurre il sommerso, come dimostra il calo drastico della serie ISTAT del lavoro non regolare dopo il 2001, a seguito della regolarizzazione di massa denominata Bossi-Fini. Inoltre, anche a seguito di regolarizzazioni con un *take up* più ridotto, a volte dovuto alla specificità dei mercati su cui si è aperta la sanatoria (ad esempio nel 2020 si è avuta una regolarizzazione per soli domestici e lavoratori agricoli), si è assistito sempre al permanere nel mercato del lavoro regolare dei migranti che hanno fatto uso della regolarizzazione per ottenere un permesso di lavoro[97]. Ciò suggerisce che molti lavoratori migranti siano di fatto segmentati e segregati nel mercato informale per ragioni meramente istituzionali anche se potrebbero essere impiegati in quello formale. Tali lavoratori, una volta dotati del permesso di lavoro, dimostrano di poter permanere nel lavoro regolare per diversi anni, versando così contributi da lavoro in maniera continuativa. La segregazione dei lavoratori migranti nel mercato informale è sostanzialmente dovuta al fatto che il decreto flussi ha ridotto molto gli ingressi dei migranti negli ultimi 10 anni, mentre il flusso di arrivo dei migranti nello stesso periodo non si è mai ridotto né fermato. Ciò indica che molti migranti, che rimangono sul territorio italiano, lavorano ma possono farlo solamente attraverso il mercato informale non disponendo della documentazione necessaria per svolgere o cercare lavoro in maniera regolare. Difficile dare le dimensioni di questi fenomeni, tuttavia, la drastica riduzione del sommerso nel 2003, suggerisce che sanatorie massive possono ridurre il lavoro non regolare anche per molto tempo.

Tra le politiche di contrasto ai fenomeni elusivi, l'ultima Relazione sull'economia non osservata, già citata in precedenza, sottolinea come forme di *compliance* più *soft* della vigilanza ispettiva possano avere buoni risultati in termini di recupero di base imponibile: un esempio molto noto è quello delle azioni di *compliance* messe

[95] *La fonte di questi numeri è la Relazione evasione fiscale e contributiva allegato al NADEF per gli anni 2018, 2019,2020 e 2021 reperibili al link: https://www.mef.gov.it/ministero/commissioni/rel_ev/index.html.*

[96] *Il numero degli ispettori nel 2017 era di 4.700 unità comprendenti personale INAIL, INPS e MLPS. Nel 2020 è sceso a 4.000 unità.*

[97] *Si veda la nota di "Studi e Analisi" 5/2020 reperibile al link: https://www.inps.it/dati-ricerche-e-bilanci/attivita-di-ricerca/pubblicazioni/studi-e-analisi/2020/regolarizzazione-migranti-2020-stime-e-previsioni-dalle-analisi-delle-precedenti-regolarizzazioni-in-italia.*

in atto dall'Agenzia delle Entrate da alcuni anni[98]. L'Agenzia delle Entrate invia ad alcuni contribuenti una serie di lettere nelle quali sono riportate le anomalie rinvenute nelle loro dichiarazioni dei redditi, riguardanti omissioni o infedeltà riscontrate mettendo a confronto i dati dichiarati con quelli che l'Agenzia ha a disposizione all'interno delle proprie banche dati. In questo modo, prima che l'Agenzia notifichi un avviso di accertamento, il destinatario della comunicazione potrà regolarizzare l'errore o l'omissione attraverso il ravvedimento operoso. Al contrario, se il contribuente non ritiene corretti i dati indicati nella sua dichiarazione, potrà comunicarlo all'Agenzia, inviando eventuali elementi e documenti di cui l'Agenzia non era a conoscenza. Tale modalità di comunicazione ha generato recuperi pari a circa 2,19 miliardi di euro nel 2019[99], e ha creato un rapporto meno conflittuale con il contribuente. In questo modo, l'autorità fiscale mette il cittadino nella condizione di regolarizzarsi a fronte di una sanzione ridotta. Iniziative di questo tipo sono da considerarsi virtuose. L'OCSE indica chiaramente[100] come le forme di *compliance* cooperativa siano da raccomandarsi per la loro capacità di recupero della base imponibile. Si tratta di forme di *compliance* che necessitano ovviamente di una conoscenza approfondita dei dati amministrativi e di analisi accurate che li incrocino, definendo aree di rischio. Tale tipologia di analisi può essere svolta in diverse maniere, a partire da un semplice incrocio di informazioni tra più banche dati, che può dare luogo alla scoperta di incongruenze. In questi casi si è sicuri di una omissione o di un errore amministrativo da parte del contribuente. Questo tipo di incroci vengono sviluppati anche dalla vigilanza documentale INPS e di seguito daremo conto di alcune iniziative in tale senso. Una alternativa più complessa è quella di stimare indici di rischio che derivano dall'analisi statistica delle banche dati amministrative, i quali non danno certezze su una possibile omissione ma sono tesi a evidenziare il rischio di una possibile omissione in termini di probabilità. I contribuenti soggetti a queste tipologie di analisi possono essere pertanto classificati come rischiosi o meno ed essere poi soggetti ad azioni di *compliance soft* di vigilanza tradizionale.

L'esperienza degli ISA (Indicatori di affidabilità fiscale) prodotti da SOSE S.p.A.[101] va proprio in questa direzione. Si tratta di indicatori basati su un metodo statistico-economico che, misurando dati e informazioni relativi a più periodi d'imposta, forniscono un quadro di sintesi che permette di verificare la normalità e la coerenza dal punto di vista fiscale della gestione professionale o aziendale dei contribuenti. Anche l'esperienza degli ISA può essere classificata come *soft compliance* ed anche essa è menzionata nell'ultima relazione sul sommerso come pratica che produce risultati positivi per il recupero contributivo. Nella audizione

[98] *Per informazioni aggiuntive si veda: https://www.agenziaentrate.gov.it/portale/web/guest/schede/accertamenti/compliance-cittadini/compliance-per-i-cittadini/achicomecomunicazione.*

[99] *I risultati completi sono pubblicati sulla Relazione evasione fiscale e contributiva 2021, allegata al NADEF. Scaricabile al link: https://www.finanze.gov.it/export/sites/finanze/.galleries/Documenti/Varie/Relazione-evasione-fiscale-e-contributiva_25_09_finale.pdf.*

[100] *OCSE (2016), Co-operative Tax Compliance: Building Better Tax Control Framework, OCSE publishing.*

[101] *SOSE (Soluzioni per il Sistema Economico) è una Società partecipata dal Ministero dell'Economia e delle Finanze e dalla Banca d'Italia.*

parlamentare sugli ISA[102] si mostra come il valore dei redditi medi per le imprese nel perimetro degli studi di settore, ora per la maggior parte soggette a ISA, sia aumentato in modo sostanziale dal 1995. Tali iniziative di *soft compliance* sono fortemente consigliabili in ambito contributivo anche se meno diffuse. L'Istituto sta lavorando in tal senso e se ne darà conto nel seguito del paragrafo, dove saranno descritti gli ISAC, indicatori di affidabilità contributiva costruiti sull'idea degli ISA tramite una collaborazione tra INPS e altri Istituti, tra cui Agenzia delle Entrate e SOSE.

### 3.4.2 Il PNRR, il sommerso da lavoro e il ruolo di INPS nel contrasto al fenomeno

A seguito della pandemia, le diverse nazioni europee hanno presentato i piani nazionali di ripresa e resilienza (PNRR), un complesso di iniziative che si configura come un grande pacchetto di riforme e investimenti che permettono di accedere alle risorse economiche del programma Next Generation EU. I piani stabiliscono come e dove saranno investiti, fino al 2027, gli aiuti economici che arriveranno della UE. Alla realizzazione degli obiettivi del piano devono considerarsi concorrenti anche altre misure e riforme destinate ad accompagnare l'attuazione del programma generale. Nel complesso degli accordi con la Commissione europea e per favorire la realizzazione del piano, sono annualmente individuate dall'UE le cosiddette CSR (*Country Specific Recommendations*) ossia alcune raccomandazioni specifiche per paese. Tra le CSR rilevanti per l'Italia ve ne sono alcune legate direttamente al problema del lavoro sommerso, che pertanto entra direttamente nell'agenda politica del paese per i prossimi anni (in particolare, la CSR 2 del 2019 chiede di intensificare gli sforzi per contrastare il lavoro sommerso). Tali raccomandazioni sono state poi declinate in specifici obiettivi; i due di maggior importanza in questo contesto sono la riduzione di 2 punti percentuali del sommerso da lavoro entro il 2026 e la crescita dell'azione di vigilanza ispettiva del 20% rispetto a quanto svolto nel periodo 2019/2021, obiettivo da centrare nel 2025.

Presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali è stata costituita una specifica commissione[103], per declinare tali obiettivi nel concreto e proporre le azioni di *policy* efficaci al raggiungimento degli stessi.

La commissione dovrà proporre, inoltre, un piano nazionale per la lotta al sommerso entro il 15 ottobre 2022. Alla luce di quanto già discusso si evince in maniera chiara come il secondo obiettivo sia più facile da raggiungere. Come già accennato, l'azione ispettiva in tempi di pandemia ha avuto una brusca riduzione, pertanto si ritiene che i livelli richiesti dal piano possano essere raggiunti.

[102] *Audizione alla commissione finanze e tesoro della SOSE S.p.A. del 16 luglio 2019. I documenti sono scaricabili al link: https://www.sose.it/it/audizione-sose-sugli-indici-sintetici-di-affidabilita.*
[103] *Il cosiddetto Tavolo tecnico per il contrasto al sommerso è stato istituito con D.M. n.32 del 24 febbraio 2022.*

Il primo, invece, si propone come un obiettivo molto più sfidante soprattutto considerando la natura strutturale del fenomeno del sommerso in Italia. L'Istituto con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 17 del 23 febbraio 2022 ha conferito un incarico dirigenziale di consulenza denominato "Studio sugli ambiti di azione e sulle iniziative che l'Istituto dovrà sviluppare per l'ampliamento della base imponibile". Con tale iniziativa l'INPS ha intenzione di analizzare e studiare politiche e azioni amministrative atte alla crescita delle entrate contributive. Tali analisi sono pertanto chiaramente votate allo studio del sommerso e all'emersione della base imponibile contributiva. Di seguito riportiamo alcune iniziative in via di sviluppo come quella della piattaforma MoCOA per gli appalti e quella degli indicatori di affidabilità contributiva (ISAC). Riportiamo inoltre, il rendiconto di due attività tradizionali in essere che pertengono agli ambiti del recupero contributivo: la vigilanza ispettiva INPS e la vigilanza documentale[104]; inoltre, si approfondisce il tema del rispetto dei minimali retributivi in un'ottica di vigilanza documentale.

### 3.4.2.1 MoCOA

Nel sistema economico attuale l'esternalizzazione di fasi del processo produttivo rappresenta un fenomeno ampiamente diffuso. Per evitare il rischio che i meccanismi di decentramento e di dissociazione fra titolarità del rapporto di lavoro e utilizzazione della prestazione vadano a danno dei lavoratori utilizzati nell'esecuzione dell'attività oggetto del contratto, il legislatore ha previsto degli istituti di garanzia introducendo disposizioni volte a tutelare i diritti retributivi e previdenziali. Nel disciplinare la dimensione lavoristica dell'appalto, in particolare, il legislatore ha introdotto la solidarietà (intesa come corresponsabilità) quale leva di controllo indiretto; ciò dovrebbe indurre il committente di un appalto a selezionare imprenditori affidabili e a controllarne l'operato, per tutta la durata del contratto. In tal modo, dovrebbe essere il mercato stesso ad autoregolamentarsi, escludendo le aziende che operano nell'inosservanza della normativa lavoristica e previdenziale[105]. La realizzazione di tali finalità presuppone, tuttavia, che il committente disponga di strumenti di indagine che gli consentano di conoscere e monitorare l'adempimento degli obblighi derivanti dal rapporto di lavoro

[104] *È inoltre importante ricordare che l'Istituto dispone di una Direzione specifica per la lotta alle frodi: la Direzione Centrale Antifrode, che sviluppa metodologie di indagine finalizzate a individuare e contrastare tipologie di frodi operate a danno dell'Istituto e realizza le attività volte a prevenirne e contrastarne la diffusione. Tale attività è fondamentale per tutte le situazioni in cui i contribuenti sovra dichiarano o dichiarano in maniera fittizia informazioni, al fine di carpire in maniera fraudolenta i benefici erogati dallo stesso. Si tratta pertanto di un'attività cruciale per i fini istituzionali, simile nelle strategie di indagine ma non direttamente connessa con l'evasione e il recupero dei contributi che è specifico tema di questo paragrafo.*

[105] *La ratio che sovraintende il sistema della responsabilità solidale è proprio quella di attuare la ripartizione della responsabilità economica di quanto dovuto al lavoratore tra committente - generalmente il soggetto più solido ed affidabile nel rapporto - ed appaltatore, garantendo un forte sistema di tutela.*

da parte dei soggetti affidatari[106]. La responsabilità solidale espone al rischio di dover sostenere costi, legati alla cattiva gestione economica del soggetto al quale viene delegata parte dell'attività; in assenza di strumenti idonei a verificare la correttezza degli adempimenti contributivi delle imprese appaltatrici e subappaltatrici, l'impianto vigente non garantisce appieno il sistema economico, favorendo comportamenti non regolari.

I committenti, quindi, necessitano di strumenti che attuino il controllo incrociato sotteso anche al regime della solidarietà. A tal fine, in un'ottica proattiva di Pubblica Amministrazione al servizio dell'utenza e a supporto del mondo imprenditoriale, l'INPS ha realizzato un nuovo applicativo denominato Monitoraggio Congruità Occupazionale Appalti (MoCOA).

Si tratta di uno strumento/servizio a supporto dei committenti, al fine di poter disporre delle informazioni necessarie ad evidenziare situazioni anomale nei comportamenti delle aziende appaltatrici, con riferimento ai lavoratori allocati negli appalti. In questo modo risulta possibile monitorare gli impegni contrattuali e, eventualmente, agire mitigando il rischio connesso alla responsabilità solidale.

L'applicativo MoCOA si fonda su un'attività di *data crossing* tra i dati dei lavoratori impiegati in appalto/subappalto, noti al committente, e quelli effettivamente denunciati dagli appaltatori/subappaltatori. Le imprese committenti, durante tutto il corso dell'appalto, avranno la possibilità di avere conferma del rispetto degli impegni assunti dagli appaltatori, in termini di manodopera regolarmente denunciata.

Il sistema è volto alla rendicontazione mensile e fa emergere, attraverso una serie di dati, eventuali fenomeni devianti rispetto a parametri noti. Un report, denominato "Documento Congruità Occupazionale Appalti" (DoCOA), viene elaborato dopo la scadenza del termine di trasmissione delle denunce da parte del datore di lavoro.

Il documento è visibile esclusivamente al soggetto a cui si riferiscono i dati elaborati; solo previa apposita autorizzazione rilasciata dall'appaltatore e/o dal subappaltatore, il committente e l'Appaltatore potranno visualizzare il Documento di Congruità Occupazionale Appalto relativo.
Le anomalie e le discordanze che possono essere evidenziate nel Documento in seguito all'elaborazione e confronto dati riguardano:

- i lavoratori impiegati nell'appalto e la percentuale di impiego (lavoratori presenti nella denuncia mensile - perché associati all'appalto in virtù del

[106] *Il documento di regolarità contributiva (DURC) può essere utile per un controllo indiretto; tuttavia, assicura la corrispondenza tra denunciato e pagato, scontando però, la fisiologica scopertura temporale decorrente fra il momento di verifica ed il termine di validità del DURC stesso. Tale lasso di tempo lascia un vuoto ed implica un rischio per il committente connesso alla gestione ed alla regolarità dei soggetti coinvolti nell'esecuzione del contratto.*

Codice Identificativo Appalti (CIA), ma non presenti nell'elenco lavoratori contenuto nel MoCOA, sia nell'ipotesi inversa di lavoratori non presenti nella denuncia mensile, ma presenti nell'elenco lavoratori contenuto nel MoCOA);
- il totale dei contributi dichiarati e l'importo versato;
- l'eventuale presenza di situazioni debitorie dell'azienda;
- la percentuale di lavoratori part time e di quelli somministrati.

Il costante monitoraggio della congruità occupazionale può supportare il contrasto a fenomeni di *dumping* e di fattori degenerativi che alterano i normali rapporti economici, aiutando a ripristinare regole di correttezza e concorrenza del mercato. La filosofia adottata, per introdurre nel sistema economico attuale a normativa invariata, è stata quella dell'adesione volontaria. Dopo una fase iniziale di sperimentazione da parte di alcuni operatori economici, l'applicazione è attualmente pubblica. L'attuale situazione sanitaria, ne ha limitato parzialmente la divulgazione, tuttavia sono già state avviate diverse iniziative volte a promuoverne l'utilizzo e la diffusione. Attualmente risultano finalizzati, inseriti e pertanto censiti i seguenti soggetti:

- 19 appalti estratti;
- 14 aziende committenti;
- 18 aziende appaltatrici;
- 1 azienda sub appaltatrice;
- 760 lavoratori BDA (Banca Dati Appalti).

Tale attività deve necessariamente continuare nel tempo, avendo un obiettivo di lungo termine volto al miglioramento e al perfezionamento dello strumento. Sarebbe importante far diventare l'applicazione "parte integrante" di una gestione complessiva delle attività economiche connesse alla esecuzione mediante contratti d'appalto, compatibilmente ed integrata in maniera organica con la normativa già esistente.

### 3.4.2.2 ISAC

Gli indicatori statistici di affidabilità contributiva descrivono il comportamento delle aziende nel pagamento dei contributi da cui è possibile identificare potenziali anomalie effettuate da parte di alcuni datori di lavoro. Un gruppo di lavoro di esperti proveniente da diverse Istituzioni si è riunito e ha condotto uno studio di fattibilità sulla creazione e l'utilizzo di tali indicatori.
In questo paragrafo si descrive il percorso che ha portato alla creazione di una banca dati integrata con informazioni fiscali e contributive di fonti INPS e Agenzia delle Entrate, già nella disponibilità di SOSE, e alla definizione di indicatori complessi di affidabilità contributiva. Il progetto di cui si relaziona nel seguito ha visto dei primi risultati nel 2021 dopo un lungo iter di tre anni. È bene ricordare che

tutti i lavori descritti di seguito sono stati possibili grazie ad un accordo quadro convenzionale per la creazione degli indicatori di affidabilità contributiva[107].

### Creazione della Banca dati

L'accordo convenzionale sopra citato deriva da quanto disposto dal comma 15 dell'articolo 9-bis del D.L. 24 aprile 2017, n. 50, che incarica una delle parti della convenzione, SOSE, di provvedere a attuare ogni attività idonea a potenziare le attività di analisi per contrastare la sottrazione delle basi imponibili, anche di natura contributiva[108]. Tale articolo è quindi la base normativa che consente lo scambio di dati di impresa alle amministrazioni coinvolte al fine di costruire gli ISAC. Una volta stabiliti gli ambiti di studio specifici per la realizzazione dei primi indicatori da parte del tavolo tecnico si sono quindi selezionate le banche dati da integrare.

Dal lato dell'Agenzia delle Entrate, e con il supporto di SOSE, si è stabilito di mettere a disposizione una serie di informazioni relative alle variabili desunte dai modelli dichiarativi ISA e dai precedenti Studi di Settore, oltre che i bilanci delle imprese.
Tali dati, già in possesso di SOSE, sono disponibili per le sole imprese soggette ad ISA, cioè le imprese con fatturato inferiore ai 5 milioni di euro annui, che rappresentano circa il 94% delle imprese italiane. Tali informazioni sono affidabili poiché già utilizzate in numerosi ambiti amministrativi e validate attraverso le azioni di vigilanza dell'Agenzia delle Entrate e rappresentano in maniera esauriente sia la performance che i modelli di organizzazione delle imprese. Questo ultimo fattore è cruciale e rende questi dati essenziali per la costruzione degli ISAC.
Dal lato INPS si è pervenuti alla creazione di un dataset per le imprese presenti nella banca dati UniEmens (quindi imprese che dichiarano dipendenti nel settore privato extra agricolo) per gli anni 2015-2019. Tale dataset contiene per ogni impresa/anno una serie di dati sull'occupazione (numero dipendenti, forza aziendale calcolata a novembre, numero dipendenti part time, numero dipendenti a tempo determinato, stagionali e collaboratori) e sui salari complessivi pagati in impresa nell'arco di un anno.

[107] *Il 19 settembre 2017 è stata stipulata una Convenzione quadro (Convenzione quadro tra l'Agenzia delle Dogane e dei Monopoli, l'Agenzia delle entrate, la Guardia di Finanza, l'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale e la SOSE-Soluzioni per il sistema economico S.p.A.) con la quale, allo scopo di migliorare l'efficienza nel perseguimento delle finalità istituzionali di ciascuna delle parti stipulanti, queste ultime si sono impegnate a collaborare per conseguire una razionalizzazione delle modalità di scambio delle informazioni di loro pertinenza, anche nell'interesse delle altre parti. In attuazione della suddetta Convenzione quadro, le medesime parti stipulanti hanno concluso la prima Convenzione attuativa, per la durata di un triennio. Ad oggi è in fase di definizione la procedura di sottoscrizione per il rinnovo della suddetta Convenzione quadro.*

[108] *Il medesimo articolo incarica, inoltre, SOSE di provvedere a realizzare ogni altra attività idonea a sviluppare innovative tecniche di elaborazione dei dati, a potenziare le attività di analisi per contrastare la sottrazione all'imposizione delle basi imponibili, anche di natura contributiva, ad aggiornare la mappa del rischio di evasione ed a individuare le relative aree territoriali e settoriali di intervento.*

Le due fonti dati (Agenzia delle Entrate e INPS) hanno una copertura differente: la prima è, per costruzione, limitata alle imprese con fatturato inferiore a 5 milioni di euro; la seconda è inclusiva solo delle imprese che dichiarano dipendenti. L'intersezione tra le due fonti costituisce quindi una porzione delle imprese italiane, quelle più piccole e che dichiarano dipendenti: tra le imprese che dichiarano dipendenti nel settore privato extra agricolo l'incidenza supera il 90% del totale delle imprese[109]. Per testare la consistenza e la fruibilità di tale banca dati si è deciso di analizzare l'occupazione e la produttività di alcuni specifici settori e di costruire sugli stessi i primi due indicatori complessi ISAC. Di seguito si forniscono alcune informazioni sintetiche sulla creazione dei primi ISAC per due specifici settori del commercio alimentare.

## Metodologia per la costruzione degli ISAC

Gli ISAC sono stati pensati per essere divisi in due tipologie: indicatori "elementari", che derivano da numeri indice costruiti su informazioni amministrative, e indicatori "complessi", che derivano da stime econometriche che implicano l'utilizzo contemporaneo di molti dati amministrativi.

Gli indicatori elementari sono semplici da individuare e una parte di essi è, potenzialmente, già costruita per gli indicatori ISA.

Alcuni esempi sono il numero di metri quadri degli impianti rapportati al numero di addetti o le spese elettriche per addetto. Per il settore dei trasporti un esempio ulteriore di indicatore elementare è rappresentato dal rapporto tra numero di veicoli di proprietà dell'azienda e numero di addetti dell'azienda. Considerando le informazioni presenti nella nuova banca dati, la costruzione di tali indicatori è immediata, ma può tuttavia essere migliorata utilizzando le informazioni ben più dettagliate sul numero di dipendenti che derivano da INPS al fine di migliorare la precisione degli ISAC elementari. Le indicazioni di affidabilità per un'azienda dipendono dalla distribuzione di tali indicatori e le anomalie vengono individuate come differenziazione dalla media/mediana della distribuzione. A titolo di esempio: se un negozio di alimentari di 300 metri quadri ha in media 10 addetti, tutte le imprese di analoga superficie con uno o due addetti possono essere considerate anomale. Ovviamente il dettaglio ulteriore delle informazioni presenti nella banca dati integrata consente di essere più precisi e di aumentare la possibilità di individuare situazioni di anomalia per specifici settori e mercati

[109] *SOSE ha provveduto ad incrociare le due fonti dati, eliminando le imprese non presenti in entrambi i dataset (per lo più imprese grandi e senza dipendenti). La fonte di dati creata è stata poi opportunamente pseudo-anonimizzata e archiviata in un server protetto (presso SOSE) a cui possono accedere solo i componenti designati dal tavolo tecnico e personale tecnico SOSE. La procedura di pseudo-anonimizzazione condotta non consente alcuna reversibilità. Ciò è stato deciso dal tavolo tecnico in via prudenziale, data la natura sperimentale del tipo di analisi che si sono svolte. Considerata la presenza di una fonte legislativa primaria che consente lo scambio dei dati, sarà possibile eliminare tutte le limitazioni autoimposte in questa fase di analisi, volte al rispetto del principio di non eccedenza.*

del lavoro locali, rispettando così le eterogeneità presenti nel mercato del lavoro italiano.

Gli indicatori complessi sono più articolati e la loro produzione è più onerosa, perché si basano su una stima econometrica che viene definita in più passaggi. La procedura può essere sintetizzata in 3 azioni:

1. creazione dei modelli di business rappresentativi di un particolare settore economico;
2. stima di un modello econometrico di previsione e calcolo del valore teorico dell'input di lavoro;
3. determinazione del livello di anomalia.

Il primo passaggio è risultato determinante per la valutazione della concretezza degli ISA a cui gli ISAC si ispirano. Per l'individuazione dei gruppi omogenei che siano rappresentativi dei Modelli di Business (MoB), sulla base delle informazioni relative alle variabili desunte dai modelli dichiarativi ISA e dai precedenti Studi di Settore, si utilizza una tipologia di analisi che combina in sequenza due tecniche statistiche di tipo multivariato (Analisi Fattoriale e *Cluster Analysis*). L'analisi economica, congiuntamente a quella statistica, consente pertanto l'individuazione dei MoB rappresentativi del settore. Ogni azienda nel campione di quelle sotto i 5 milioni di euro di fatturato viene poi associata ad un MoB. Quando le imprese presentino produzioni complesse che le avvicinano a diversi MoB, ad ogni azienda viene associata la probabilità di essere aderente ad uno specifico modello. Le aziende vengono pertanto definite non più dal settore Ateco a cui sono assegnate ma dai modelli di organizzazione e produzione che più le identificano. Un'altra caratteristica statistica importante è che, nel tempo, le produzioni cambiano e le aziende, pur restando nello stesso settore Ateco, organizzano il loro lavoro in maniera molto differente. Per questi motivi la conoscenza dei MoB è fondamentale per descrivere l'azienda e senza queste informazioni una stima di un modello di previsione per il fattore lavoro risulta molto meno accurata.

Il secondo passaggio riguarda la stima di un modello econometrico di previsione per l'input di lavoro. Nelle analisi preliminari effettuate sono stati presi a riferimento due input di lavoro: il primo relativo al numero di dipendenti di un'impresa, calcolati sull'arco di un anno, il secondo relativo alla quota di lavoratori part time sul numero di dipendenti[110].

[110] *Nella stima del modello econometrico si va a calcolare il valore teorico dell'input di interesse utilizzando come variabile dipendente l'input di lavoro e come variabili esplicative un serie di variabili ritenute sufficientemente correlate con l'input: oltre ai MoB vengono utilizzate variabili di produzione e produttività desunte dai dati lato Agenzia delle Entrate ed elaborate da SOSE. Le variabili che mostrano significativa correlazione col nostro input sono da ritenersi buoni predittori dell'input lavorativo.*

Il terzo passaggio riguarda la stima dell'anomalia o del rischio che un'impresa sia anomala. Il modello di previsione già citato viene utilizzato per calcolare un valore teorico di input. Questo viene quindi confrontato col valore dichiarato nei dati amministrativi: calcolando le distanze tra i valori teorici e i valori dichiarati si determina l'affidabilità delle dichiarazioni delle aziende. Si definiscono credibili le aziende con valore teorico vicino a quello dichiarato, e si classificano le imprese a seconda della distanza tra il valore teorico dell'input e il valore nei dati. I risultati delle analisi condotte mostrano che l'integrazione delle informazioni porta benefici, riscontrati chiaramente nella capacità dei modelli di business di predire l'input di lavoro. Gli ISAC creati sembrano coerenti con le attese sulla distribuzione delle anomalie.

Infine, è bene notare che tale lavoro di fattibilità dovrebbe essere solo il preludio e la base consistente per una riforma che renda tali indicatori utilizzabili ai fini della vigilanza documentale e ispettiva. L'utilizzo degli indicatori e la messa in costruzione degli stessi, così come la piattaforma MoCOA, è tra le policy che l'Istituto intende sostenere nell'ambito della commissione sul sommerso per gli obiettivi del PNRR.

### 3.4.2.3 La vigilanza Ispettiva

L'Istituto, da sempre impegnato nel contrasto alle forme di sfruttamento del lavoro, in concomitanza con le fasi di ripresa delle attività produttive, ha incrementato le azioni di contrasto e prevenzione del sommerso. Tale attività viene posta in campo nonostante la forza ispettiva registri negli ultimi anni una progressiva quanto inesorabile riduzione, a seguito della vigenza del ruolo ad esaurimento del profilo ispettivo interno all'Istituto, introdotto dal Decreto Legislativo n.149/2015 di creazione dell'Agenzia unica per le ispezioni del lavoro, denominata Ispettorato Nazionale del Lavoro. Dalle ultime rilevazioni risulta che la forza ispettiva ammonta attualmente a circa 917 unità rispetto alle circa 1300 che erano presenti nel 2016.

Con il Decreto Legge 30 aprile 2022 n. 36[111], è stato creato un Portale nazionale di contrasto al lavoro sommerso (PNS) gestito dall'Ispettorato Nazionale del Lavoro, ove confluiranno tutte le risultanze dell'attività di vigilanza svolta dall'INL stesso, dal personale ispettivo dell'INPS, dell'INAIL, dell'Arma dei Carabinieri e della Guardia di Finanza, avverso violazioni in materia di lavoro sommerso nonché in materia di lavoro e legislazione sociale. Nel portale confluiranno i verbali ispettivi e ogni altro provvedimento consequenziale all'attività di vigilanza, ivi compresi tutti gli atti relativi ad eventuali contenziosi instaurati sul medesimo verbale,

[111] *Decreto Legge 30 aprile 2022 n. 36 recante Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR)" pubblicato sulla Gazzetta Ufficiale n. 100 del 30 aprile 2022, a seguito della modifica dell'art. 10 del D.Lgs. 23 aprile 2004, n. 124.*

configurandosi come una fonte informativa essenziale per una attività di vigilanza futura più accurata e basata su una selezione precisa dei target.

Il PNRR ha, altresì, riformulato gli obiettivi in materia di sommerso, fissando un primo target nel numero di ispezioni, che si prevede di incrementare, entro la fine del 2024, del 20% rispetto alla media del triennio 2019-2021. Per ciò che concerne le attività condotte nel 2021, i risultati di produzione totali corrispondono ad un ammontare dell'accertato complessivo pari a 914,7 mln di euro (+37,5% rispetto all'obiettivo), suddiviso in minori prestazioni erogate pari a 168,5 milioni di euro e 746,1 milioni di euro di sanzioni e accertamenti contributivi. Con riferimento, invece, alle minori uscite, il valore di consuntivo è stato determinato da: 9.481 rapporti annullati, che rappresentano il 26% del totale degli annullamenti (36.522); 25.324 rapporti annullati nell'ambito delle Aziende Agricole pari al 69,3% del totale degli annullamenti; 1.717 rapporti annullati nell'ambito del lavoro domestico con un'incidenza del 4,7% sull'ammontare complessivo; inoltre sono 3.949 i lavoratori in nero accertati.

### 3.4.2.4 La vigilanza documentale

La vigilanza documentale (VD) ha sviluppato la sua attività nel senso di controlli di congruità interni alle denunce contributive o derivanti dal raffronto con altri dati in possesso dell'Istituto, in special modo quelli relativi alle prestazioni erogate. L'attività esiste in Istituto dal 2010 e si è fatta strada tra quelle più "classiche" nel settore delle Entrate. In particolare, si occupa di tutto ciò che non è immediatamente rilevabile dal confronto tra i vari elementi della denuncia UniEmens e tra quest'ultima e i pagamenti effettuati dai contribuenti: punta, quindi, ad intercettare tutte le ipotesi in cui l'azienda non abbia adempiuto al proprio obbligo contributivo (per esempio abbassando impropriamente l'aliquota contributiva del lavoratore o conguagliando prestazioni per importi maggiori a quanto effettivamente erogato dall'Istituto). Allo stato attuale, i principali filoni esplorati sono quelli del controllo delle agevolazioni e degli incentivi e del controllo dei conguagli riferibili a prestazioni anticipate dai datori di lavoro per conto dell'Istituto. Nell'ultimo quinquennio, i controlli svolti sono di varie tipologie tra cui: le agevolazioni contributive per l'assunzione di lavoratori inoccupati/disoccupati da almeno 24 mesi; l'esonero biennale e triennale dal versamento dei contributi previdenziali a carico dei datori di lavoro che hanno effettuato nuove assunzioni con contratto di lavoro a tempo indeterminato; le agevolazioni connesse al programma "Garanzia Giovani" e il versamento del cd. "ticket licenziamento" (cd.M400)[112].

[112] *Altri controlli sono svolti: sui conguagli effettuati dai contribuenti nella denuncia UniEmens per l'anticipazione ai lavoratori di prestazioni dell'Istituto; sugli ANF (assegni al nucleo familiare) autorizzati dall'Istituto a seguito della Circolare 45/2019; sulla fruizione della cassa integrazione in edilizia e il pagamento del contributo addizionale nell'ambito della CIG (cassa integrazione guadagni) ordinaria; sulla corretta esposizione dell'eccedenza massimale per gli assicurati cd. "vecchi iscritti".*

Nell'immediato futuro, l'attività di vigilanza documentale anche a seguito del reassessment organizzativo dell'Istituto (Circolare 134/2021) avrà competenza su tutte le attività relative ai DM-VIG, cioè sulla gestione di tutte le variazioni successive dell'UniEmens, con valenza contributiva.

La serie storica dei risultati da vigilanza documentale, negli anni di riferimento, mostra che nel 2016 l'attività ha riscosso nel complesso 333,8 milioni di euro, 295,2 milioni nel 2017 fino ad arrivare al picco di 382 milioni nel 2019. Nell'anno pandemico l'attività si è ridotta a 257,1 milioni per poi tornare nel 2021 ai suoi livelli storici con 355,2 milioni di euro. Nel 2021 i risultati si dividono tra maggiori entrate per 275,4 milioni di euro e minori uscite per 79,8 milioni di euro. Se si suddividono i risultati a livello regionale si evidenzia che le regioni appartenenti al Centro-Nord Italia sono quelle che hanno inciso maggiormente, sia sul totale dell'accertato nazionale (49,6%), che sulla componente delle maggiori entrate (50,9%). Per quanto riguarda la componente delle minori uscite, sono le regioni appartenenti Centro-Sud ad incidere maggiormente con il 46,4% sul totale.

### 3.4.2.5 Rispetto dei minimi retributivi e vigilanza documentale

Sul tema della verifica dei minimi retributivi, si considera cruciale il potenziamento di un'azione di vigilanza documentale, che possa affiancare l'attività ispettiva e che sia in grado di identificare "automaticamente" casi di presunta irregolarità contributiva attraverso il flusso di dati che le imprese e i lavoratori comunicano rispetto alle posizioni lavorative. Al momento l'attività di vigilanza documentale in questo ambito incontra diversi ostacoli. Il primo risiede nel fatto che il flusso di dati UniEmens (documentazione obbligatoria che le imprese devono inviare all'INPS ogni mese) non include il livello di inquadramento del lavoratore, informazione che caratterizza ogni contratto collettivo nazionale di lavoro (CCNL) per identificare i vari livelli professionali. Ad ogni livello di inquadramento in un CCNL è associato un relativo minimo tabellare, e sono definite anche le altre voci spettanti, come le varie indennità. Mancando nei flussi informativi UniEmens l'indicazione del livello di inquadramento non è possibile porre in essere nessun controllo rispetto alla regolarità effettiva dei livelli retributivi. L'unica analisi che si può porre in essere con i dati disponibili riguarda la comparazione della retribuzione corrisposta ad un individuo con il minimo tra i minimi tabellari (o altra grandezza retributiva) dei diversi livelli di inquadramento del CCNL, limitando fortemente la portata dell'intervento. D'altra parte, l'art. 44 comma 9 della Legge n. 326/03 (D.L. n. 269/03) dispone che i datori di lavoro debbano comunicare all'INPS mensilmente "i dati retributivi e le informazioni necessarie per il calcolo dei contributi, per l'implementazione delle posizioni assicurative individuali e per l'erogazione delle prestazioni". Si ritiene pertanto che nelle "informazioni necessarie per il calcolo dei contributi" debbano essere ricomprese obbligatoriamente anche informazioni di dettaglio, quali il dettaglio della busta

paga del lavoratore (minimo tabellari, superminimi, indennità, ecc.) e i livelli di inquadramento dei lavoratori, cui ricollegare i livelli professionali e retributivi di ciascun CCNL.

Inoltre, se fosse risolta la questione della rappresentatività delle parti sociali, sarebbe possibile aprire ulteriori spazi all'azione di vigilanza documentale, allargando le verifiche non solo tra retribuzioni individuali e CCNL applicato dall'impresa ma tra retribuzioni individuali e CCNL all'interno del perimetro di riferimento. Come noto, al momento non esiste un accordo tra le parti sociali o una disposizione di Legge che permetta di individuare i perimetri di riferimento e, conseguentemente, identificare all'interno di un tale perimetro il CCNL maggiormente rappresentativo. In tal modo si consente ai CCNL "pirata" di fissare retribuzioni al di sotto dei rispettivi livelli dei contratti nazionali maggiormente rappresentativi senza nessun tipo di verifica documentale automatica. L'unica azione di contrasto è rappresentata dalle ispezioni in azienda che, come abbiamo detto, può avere una portata comunque limitata.

Le istituzioni che per Legge debbono verificare il rispetto dei minimi retributivi e contributivi potrebbero comunque scegliere una strategia per portare a termine una vigilanza documentale, in modo analogo a quanto l'ispettore fa quando si reca in azienda. L'obiettivo concreto di questo processo sarebbe quello di generare degli indicatori di rischio a livello di CCNL/impresa per permettere un confronto sulle anomalie riscontrate e, solo nel caso in cui le anomalie dovessero persistere nel tempo, si potrebbero delineare strategie di intervento sia continuando per la via documentale che utilizzando la leva della vigilanza ispettiva.

Una prima parziale sperimentazione in questa direzione è stata effettuata in Istituto, grazie alla collaborazione fra la Direzione Centrale Entrate e la Direzione Centrale Studi e Ricerche, nel corso del 2021[113]. In primo luogo, è stato scelto il periodo di indagine (due mensilità del 2019) e il settore di riferimento ("Logistica, trasporto merci e spedizione"). Il settore scelto presenta criticità per quanto riguarda le basse retribuzioni, e comunque presenta un contratto chiaramente prevalente, individuato sulla base della frequenza in UniEmens, con le conseguenti retribuzioni contrattuali minime. Successivamente si è proceduto all'identificazione di anomalie fra i minimi contrattuali, la retribuzione teorica e l'imponibile. Al fine di rendere omogenei e comparabili i dati retributivi in UniEmens, sono stati presi in considerazione solo i lavoratori con 26 giornate effettive di lavoro in ciascuna mensilità, al netto di eventi figurativi ed assenze ad altro titolo ed i contratti di lavoro a tempo pieno ed indeterminato. Su un totale di 26.576 denunce individuali estratte, circa il 10% risultava anomalo.

La verifica documentale vera e propria è stata condotta, con il contributo fondamentale delle sedi territoriali, su un sottocampione delle anomalie

[113] *Una spiegazione più dettagliata dell'esperimento condotto è contenuta nel Messaggio Hermes n.4579/2021.*

riscontrate. Gli esiti dei controlli effettuati su 169 matricole aziendali possono essere così sintetizzati:

- evasione: 81 matricole (47,93%)[114];
- regolari: 45 matricole (26,63%)[115];
- incerte: 43 matricole (25,44%).

In definitiva, la tecnica utilizzata per l'individuazione delle anomalie ha fornito buoni risultati in quanto si riscontra un'alta percentuale di aziende che hanno effettivamente tenuto un comportamento anomalo. D'altra parte, l'analisi andrà certamente migliorata, sulla base anche delle indicazioni di questa sperimentazione, ed estesa ad altri settori di interesse che presentano criticità rispetto all'incidenza di basse retribuzioni.

### 3.4.2.6 Ulteriori attività: l'antifrode

Sebbene la Direzione centrale Antifrode dell'Istituto non svolga direttamente attività di recupero contributivo, non si può prescindere, in questa sede, dal fare cenno al supporto che tale struttura può fornire alle attività istituzionali di lotta al sommerso e alle irregolarità contributive di vario genere; difatti, questa elabora le strategie volte e prevenire e contrastare le frodi a danno dell'Istituto e pone in essere le attività a ciò dirette, in stretta collaborazione con le altre direzioni centrali e con quelle territoriali.

La Direzione centrale Antifrode sta approfondendo le questioni connesse all'abuso delle diverse forme di esternalizzazione del personale (appalti, distacchi, contratti di rete, etc.), con l'obiettivo, fra gli altri, di contenere i rischi per i committenti, rischi spesso connessi alla fisiologica scopertura temporale decorrente fra il momento di verifica della regolarità contributiva ed il termine di validità del DURC, argomenti centrali nella trattazione della lotta al sommerso dell'Istituto come evidenziato in precedenza con le attività connesse a MoCOA. Sul punto, nell'ambito del Nuovo Sistema di *Business Intelligence* realizzato con il finanziamento del PON Legalità[116], si sta ultimando la creazione di un sistema che permetta di individuare situazioni anomale, che potranno essere gestite,

[114] *Le principali casistiche di evasione riscontrate sono riconducibili alle seguenti cause: Presenza di assenze o permessi non retribuiti; Inserimento di trasferte, premi e spese di rappresentanza non soggetti a contribuzione; Applicazione di contratti collettivi afferenti ad altri settori con condizioni retributive peggiorative; Orario ridotto rispetto a quanto previsto in UNILAV (potenziale retribuzione "fuori busta"); Applicazione di un livello di inquadramento inferiore rispetto a quanto previsto nel CCNL; Deroga al contratto collettivo.*

[115] *Le principali giustificazioni che, invece, hanno sancito il comportamento regolare da parte delle aziende sono le seguenti: Errori nella compilazione del flusso UniEmens; Assenze non retribuite; Presenza di ammortizzatori sociali a pagamento diretto; Imponibile esposto sotto la voce "Eccedenza Massimale"; Possibile presenza di eventi figurativi non correttamente esposti.*

[116] *Il PON Legalità, Programma a titolarità del Ministero dell'Interno, è stato adottato dalla Commissione europea il 20 ottobre 2015 con Decisione C(2015) n. 7344, per contribuire agli obiettivi della strategia dell'Unione Europea (Europa 2020), attraverso interventi finalizzati al miglioramento delle condizioni di legalità per cittadini e imprese delle Regioni "meno sviluppate" (Basilicata, Calabria, Campania, Puglia e Sicilia).*

a seconda del grado di rischio rilevato, attraverso strumenti di recupero di tipo sanzionatorio o tramite azioni di *soft compliance*. In particolare, la nuova funzionalità del sistema di *Business Intelligence* è volta a rilevare tutte quelle forme di abuso dalle quali derivano situazioni di *dumping* contrattuale (es. appalti e distacchi non genuini, finalizzati solo ad applicare contratti a condizioni deteriori per i lavoratori) e, al contempo, danni alle casse dell'INPS e dello Stato, dovuti alla scarsissima solvibilità di quelle imprese che solo formalmente assumono i lavoratori. Un intervento su tali fenomeni abusivi è sempre più urgente, anche in considerazione del fatto che detti fenomeni sono in via di espansione, non solo nel settore logistico e dei trasporti, ma anche in quelli della grande distribuzione organizzata, dell'accoglienza e della ristorazione. L'Istituto intende utilizzare strumenti di *Business Intelligence*, al fine di estenderne l'operatività al contrasto delle frodi nel settore contributivo, attraverso tecnologie di *Machine learning* e *Deep learning* e in particolare per valutare il rischio connesso a tali attività nel settore dei servizi di alloggio e ristorazione, un settore dove dopo la pandemia si è assistito ad un forte calo dei dipendenti dichiarati. Valutando la congruità di dati raccolti da fonti esterne con quelli presenti negli archivi dell'Istituto, sarà, in prospettiva, possibile evidenziare imprese potenzialmente anomale sulle quali concentrare diverse azioni di contrasto.

# BOX 1: Riscossioni contributive correnti e da recupero crediti

In questo box si riportano informazioni riferite all'ultimo triennio relative all'attività di riscossione crediti dell'Istituto. Lo scopo è di descrivere la capacità di riscossione dei contributi dell'Istituto alla luce della crisi pandemica. Nella Tabella b 1.1 vengono evidenziate le dinamiche di riscossione dei contributi previdenziali nell'ultimo triennio, anche da recupero crediti, riferite al complesso delle Gestioni amministrate dall'Istituto.

Tabella b 1.1 - Dinamiche di riscossione dei contributi 2019 -2021 (importi in Mln/€)

| Riscossioni | Anno 2019 | Anno 2020 | Anno 2021 | Scostamento Anno 2020 su 2019 | | Scostamento Anno 2021 su 2020 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | assoluto | % | assoluto | % |
| Riscossioni contributi correnti | 201.956,04 | 189.677,70 | 200.608,71 | -12.278,34 | -6,08% | 10.931,01 | 5,76% |
| Riscossioni crediti in fase amministrativa | 4.801,73 | 4.741,11 | 5.165,80 | -60,62 | -1,26% | 424,69 | 8,96% |
| Riscossioni crediti agenti della riscossione | 3.034,63 | 1.954,82 | 2.024,09 | -1.079,81 | -35,58% | 69,27 | 3,54% |
| Totale generale | 209.792,40 | 196.373,63 | 207.798,60 | -13.418,77 | -6,40% | 11.424,97 | 5,82% |

*Fonte: Direzione Centrale Bilanci, Contabilità e Servizi Fiscali.*

I valori riportati nella prima riga rappresentano il flusso complessivo dei contributi correnti riscossi negli anni dal 2019 al 2021, in milioni di euro, pertanto i contributi riscossi entro la scadenza. Nelle colonne relative allo scostamento si evidenzia una flessione negativa del 6,08% del 2020 rispetto al 2019 (pari a circa 12 miliardi di euro in meno), con una successiva ripresa del 5,76% del 2021 rispetto al 2020 (pari a circa 11 miliardi di euro in più), con un livello di riscossione dei contributi correnti tornato, di fatto, al livello precedente alla pandemia.
Le successive righe riportano i valori dell'incasso di contributi attraverso l'attività di recupero crediti, sia gestiti in fase amministrativa da parte dell'Istituto stesso tramite F24 che in fase di recupero coattivo tramite Agenzia delle Entrate – Riscossione. La flessione nella riscossione dei contributi dovuta al periodo pandemico è quindi rientrata alla fine dello stesso.
In Tabella b 1.2 viene rilevato l'andamento dei crediti contributivi contabilizzati nella gestione previdenziale Fondo Pensioni Lavoratori Dipendenti e nelle gestioni speciali dei lavoratori autonomi (artigiani e commercianti) all'interno dell'Assicurazione Generale Obbligatoria (AGO), gestita dall'Istituto.
I dati rappresentano, con riferimento all'ultimo triennio, le somme a credito dell'Istituto, contabilizzate in bilancio come residui attivi, nei confronti delle aziende con dipendenti del settore privato e dei lavoratori autonomi, in particolare artigiani e commercianti, dove per residui attivi si intendono i crediti accertati ma non riscossi entro l'anno. Anche in questo caso si evidenzia come la crisi abbia

avuto effetti negativi su i crediti e che questa situazione sia rientrata alla fine del periodo pandemico.

Tabella b 1.2 – Crediti contributivi 2019 - 2021 (importi in Mln/€)

| Residui Attivi Crediti Contributivi | Anno 2019 | Anno 2020 | Anno 2021 | Scostamento Anno 2020 su 2019 | | Scostamento Anno 2021 su 2020 | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | | | | assoluto | % | assoluto | % |
| Aziende con dipendenti | 6.440,90 | 4.470,58 | 5.028,78 | -1.970,32 | -30,59% | 558,20 | 12,49% |
| Lavoratori autonomi Artigiani | 1.540,39 | 1.802,25 | 1.868,34 | 261,86 | 17,00% | 66,09 | 3,67% |
| Lavoratori autonomi Commercianti | 2.936,17 | 3.313,17 | 3.436,89 | 377,00 | 12,84% | 123,72 | 3,73% |
| Totale generale | 10.917,46 | 9.586,00 | 10.334,02 | -1.331,46 | -12,20% | 748,01 | 7,80% |

*Fonte: Direzione centrale Entrate.*

Nel periodo pandemico hanno inciso sulle sospensioni del pagamento dei contributi i provvedimenti varati dal Governo atti a fronteggiare l'emergenza epidemiologica da COVID-19. Tali provvedimenti hanno incluso sospensioni degli adempimenti previdenziali, esoneri dal versamento della contribuzione dovuta, ammortizzatori sociali e sospensione dell'attività di riscossione coattiva per gli Agenti della Riscossione.

Nell'ambito delle sospensioni, in Tabella b 1.3, a titolo esemplificativo, si riportano i valori riferiti alle somme sospese da parte delle aziende con dipendenti e di quelle successivamente versate fino alla data del 15 novembre 2021[117].
La ripresa della riscossione, originariamente prevista in unica soluzione o mediante rateizzazione in quattro rate mensili a partire dal 16 settembre 2020, è stata poi rimodulata, dai diversi interventi normativi sopra ricordati, con la possibilità di fruire di ulteriori rateizzazioni dei versamenti sospesi.

Tabella b 1.3 – Sospensioni del pagamento dei contributi

| Saldo Uniemens sospeso | Importo versato | Importo residuo da versare | Percentuale versata |
|---|---|---|---|
| 3.344.347.339,96 € | 2.543.049.159,96 € | 801.298.180,00 € | 76,04% |

*Fonte: Direzione centrale Entrate - dati al 15/11/2021.*

Come evidenziato in Tabella b 1.3, a fronte di somme sospese nelle denunce mensili per oltre tre miliardi e trecento milioni di euro, le aziende con dipendenti hanno già versato una somma superiore al 76 percento, dimostrando volontà e

[117] *I provvedimenti normativi di riferimento sono i seguenti: D.L. n. 9 del 2/3/2020, D.L. n. 18 del 17/3/2020, D.L. n. 23 del 8/4/2020, D.L. n. 34 del 19/5/2020, D.L. n. 137 del 28/10/2020, D.L. n. 157 del 30/11/2020 e Legge n.178 del 30/12/2020.*

capacità di riprendere in modo regolare i propri adempimenti contributivi nei confronti dell'Istituto.

Nella seguente tabella (Tabella b 1.4) vengono esposti i dati relativi al Documento Unico di Regolarità Contributiva DURC, documento con il quale viene attestata la regolarità degli adempimenti contributivi nei confronti di INPS, INAIL e Cassa Edile.
Nella prima colonna sono esposti, per ciascun anno dell'ultimo triennio, il totale delle richieste di DURC pervenute in procedura DURC On Line; nelle successive colonne il numero di DURC risultati positivi, con relativa percentuale, dei DURC irregolari e dei DURC non disponibili, per i quali le richieste sono state annullate.
Come si mostra dalla Tabella b 1.4 seguente non vi sono stati grossi scostamenti di queste grandezze durante il periodo pandemico anche a seguito delle sospensioni degli adempimenti contributivi voluti dal policy maker durante la pandemia.

Tabella b 1.4 – DURC

| Anno | Richieste di DURC pervenute | DURC regolari | Percentuale | DURC irregolari | Percentuale | Richieste annullate | Percentuale |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| ANNO 2019 | 3.619.446 | 2.811.153 | 77,67% | 666.937 | 18,43% | 141.356 | 3,91% |
| ANNO 2020 | 3.511.821 | 2.747.441 | 78,23% | 622.680 | 17,73% | 141.700 | 4,03% |
| ANNO 2021 | 4.435.246 | 3.509.968 | 79,14% | 786.074 | 17,72% | 139.186 | 3,14% |

*Fonte: procedura Durc On Line.*

# 4. POLITICHE DI SOSTEGNO ALLA FAMIGLIA E DI PROMOZIONE DELL'EQUITÀ

## INTRODUZIONE

Questo capitolo è suddiviso in due parti. Nella prima parte, alla luce dell'importanza assunta dal tema della denatalità per il nostro paese, si vanno ad esaminare una serie di strumenti messi a disposizione dal legislatore, ed erogati dall'INPS, per supportare le famiglie nella cura dei figli e dei familiari con lo scopo di favorire le nascite e di colmare il divario di genere nelle responsabilità domestiche e nel mercato del lavoro. Nella seconda parte, invece, offriremo una serie di analisi relative al Reddito di Cittadinanza (RdC), la misura di contrasto alla povertà più rilevante degli ultimi anni sia per la platea dei beneficiari (nuclei familiari in condizioni di bisogno), sia per gli importi erogati.

Le analisi offerte nella parte iniziale del capitolo, centrate sulle politiche di sostegno della famiglia, partono dall'allarmante andamento delle nascite nel nostro paese. L'Italia si caratterizza, infatti, per un tasso di natalità tra i più bassi al mondo e per una scarsa partecipazione delle donne al mercato del lavoro; situazione che la contraddistingue da paesi europei come Francia, Danimarca e Svezia in cui alti tassi di fecondità sono accompagnati da alti tassi di occupazione femminile. D'altra parte, nei paesi sviluppati la tradizionale relazione negativa tra fecondità e partecipazione al mercato del lavoro si è invertita e adesso i dati mostrano una correlazione positiva.

Secondo la letteratura più recente un ruolo chiave è giocato da quei fattori che facilitano la conciliazione della famiglia e della carriera: quando essi non entrano in campo o sono insufficienti meno donne lavorano e meno bambini nascono. Nel nostro paese, caratterizzato da scarsi servizi all'infanzia e agli anziani e da norme sociali che non ripartiscono equamente il lavoro domestico e di cura all'interno delle famiglie, le donne si trovano a dover gestire un equilibrio complesso in cui si intersecano impegni familiari e professionali. Spesso, specialmente a seguito della nascita di un figlio, non riuscendo a conciliare le due sfere, molte donne sono costrette ad abbandonare il mercato del lavoro, oppure ad accontentarsi di un ruolo marginale, con contratti part-time e con scarse prospettive di carriera. Già nel XIX rapporto annuale si era evidenziato come la nascita di un figlio determini un costo salariale particolarmente importante per le donne, che non viene recuperato neanche a distanza di molti anni.

*Hanno collaborato alle analisi e alla stesura del presente capitolo: Paola Biasi, Saverio Bombelli, Giuseppe Dachille, Maria De Paola, Elisabetta Di Tommaso, Stefania Lucchini, Daniela Moro, Luca Sommario, Francesca Verini.*
*Si ringraziano per la preziosa collaborazione: Roberto Barone, Marco Benussi, Roberto D'aria, Carmeliana Franzese, Antonella Quadraccia, Francesca Proietti, Vadim Bottoni.*

Recentemente il legislatore ha fatto notevoli passi tesi sia a favorire la natalità che a rendere la conciliazione tra vita lavorativa e familiare più semplice, anche attraverso l'uso di strumenti che incentivano il sostegno dei padri nella cura dei figli e di misure volte a chiudere il divario di genere (gender gap) nel mercato del lavoro. Si tratta di un sistema articolato che include le politiche per le pari opportunità, quelle per le famiglie, spesso volte a favorire la natalità attraverso una riduzione degli oneri associati ai figli, e un insieme di strumenti tesi a semplificare la gestione dei tempi di vita e lavoro. Queste politiche interagiscono tra loro, ma anche con altre politiche finalizzate a scopi diversi, dando luogo ad un apparato complesso di cui è importante comprendere le interazioni.

Data la numerosità degli interventi messi in campo non siamo in grado in questa sede di offrire un'analisi complessiva, cercheremo tuttavia di dare almeno un resoconto parziale. In particolare, ad un semestre dalla sua entrata in vigore, analizzeremo la risposta delle famiglie italiane all'Assegno Unico Universale. Le domande pervenute fino al 19 Maggio 2022 sono per circa 7,8 milioni di figli. Aggregando per provincia di residenza del minore le richieste di Assegno Unico e rapportandole al numero di individui di età compresa tra 0 e 21 anni non compiuti ivi residenti riusciamo ad avere un'idea della distribuzione geografica del take-up. Le provincie con un take-up più basso sono localizzate prevalentemente al Nord. Dalle analisi che abbiamo svolto sembrerebbe che alcuni fattori socio-economici, quali il grado di istruzione della popolazione e la percentuale di contribuenti poveri, siano rilevanti nello spiegare la distribuzione territoriale del take-up. Inoltre, le analisi svolte sull'andamento del take-up del premio alla nascita, il cosiddetto "Bonus mamma domani", un'altra misura a carattere universalistico, sebbene di portata molto minore, indica che anche il take-up dell'Assegno Unico dovrebbe tendere a crescere nei prossimi anni e giungere ad una maggiore uniformità territoriale.

In seguito abbiamo esaminato l'utilizzo delle diverse forme di congedo da parte di madri e padri, cercando di evidenziare le risposte delle famiglie ad alcuni cambiamenti normativi. Per quel che riguarda il congedo di paternità, introdotto in via sperimentale per gli anni 2013-2015 e la cui durata è aumentata nel corso del tempo per assestarsi ai 10 giorni attuali, si evidenzia che il numero di padri richiedenti è in continuo aumento, tuttavia, il take-up è ancora piuttosto basso (intorno al 50%) e presenta una notevole eterogeneità tra aree geografiche e a seconda delle caratteristiche delle imprese.

Relativamente all'uso dei congedi parentali si nota, nel periodo che va dal 2012 al 2021, un'estensione della platea dei genitori beneficiari (ad eccezione per i genitori di bambini di età compresa tra 0 e 3 per cui si osserva una flessione probabilmente imputabile al calo delle nascite degli ultimi anni) e una riduzione del numero di giorni fruiti all'anno per figlio. Si evidenzia, inoltre, una distribuzione fortemente diseguale del congedo parentale all'interno della coppia, con i padri

che rappresentano solo circa il 19% dei richiedenti. Le nostre analisi mostrano anche che l'allocazione dei compiti di cura all'interno delle coppie reagisce molto lentamente e di poco alle variazioni nelle condizioni economiche dei congedi parentali. Poco successo sembra aver avuto anche una iniziativa della regione Piemonte che offriva un contributo economico ai lavoratori dipendenti del settore privato, che fruissero del congedo parentale al posto della madre lavoratrice dipendente nel primo anno di vita del bambino. D'altra parte, una serie di analisi relative all'uso di congedi per assistere figli o familiari con disabilità non mostrano sostanziali differenze di genere nell'uso quando l'indennità raggiunge il 100% e quando non comportano un allontanamento duraturo dal posto di lavoro.

A chiusura di questa parte del capitolo, anche alla luce della diseguale distribuzione dei carichi familiari tra uomini e donne, andremo a discutere alcune statistiche sul gender gap nel mercato del lavoro e presenteremo i due più recenti interventi legislativi (la Legge Gribaudo e il c.d. Reddito di libertà) tesi a favorire la parità di genere.

La seconda parte del capitolo offre invece una serie di analisi sul Reddito di Cittadinanza (RdC), una misura, che a circa tre anni dalla sua introduzione è ancora al centro di un acceso dibattito pubblico e politico. Nei primi tre mesi del 2022 i nuclei familiari beneficiari sono stati pari a circa 1,5 milioni, con circa 3,3 milioni individui coinvolti. L'importo medio mensile erogato (a Marzo 2022) è stato di 548 euro, molto differenziato tra RdC (577 euro) e PdC (248 euro).

L'analisi svolte non mostrano particolari cambiamenti nelle caratteristiche dei percettori rispetto a quanto già evidenziato nel XIX e nel XX rapporto annuale dell'INPS. Di particolare interesse è l'andamento della dimensione media del nucleo familiare percettore di RdC/PdC che è andata diminuendo nel corso del tempo (da 2,45 componenti nel 2019 a 2,23 nel 2021), suggerendo che ci potrebbe essere stato un aggiustamento in risposta al design della politica.

Per quel che riguarda, invece, il comportamento dei percettori di RdC sul mercato del lavoro abbiamo cercato di comprenderne gli elementi distintivi e di capire se e come sono stati influenzati dall'introduzione del beneficio.

Dall'esame dei dati risulta che a fronte di circa 855.000 soggetti beneficiari con undici o dodici mensilità percepite nell'anno 2021, 393.001 individui, appartenenti a 326.315 nuclei familiari, risultano avere una posizione lavorativa. La contemporaneità tra RdC e lavoro è stimabile nel 40% circa per i nuclei e nel 20% circa per le persone. I nuclei con lavoratori hanno una dimensione media maggiore, ma un importo medio mensile minore. Rispetto alla collettività di riferimento (2 milioni di persone beneficiarie), emerge che il 26% di coloro che percepisce il beneficio nel Nord dell'Italia risulta essere anche lavoratore (46% se si considera solo il genere maschile); questa percentuale è pari al 36% quando si considera la popolazione degli stranieri extracomunitari percettori di RdC.

Emerge anche che i percettori "stabili" di RdC che lavorano sono impiegati in prevalenza (quasi il 60%) con contratti a termine e a tempo parziale.

Abbiamo, inoltre, esaminato, sia per i percettori di RdC che per i lavoratori a basso reddito non percettori, l'evoluzione nel corso del tempo di alcune variabili di particolare importanza nel mercato del lavoro (come retribuzioni, settimane lavorate ecc.). Lo scopo è stato quello di comprendere se dall'avvio del beneficio è possibile osservare un andamento differente da quello osservato negli anni precedenti. Il RdC, anche per il modo in cui è congegnato, potrebbe infatti aver prodotto un incremento del salario minimo a cui si è disposti a lavorare degli individui che soddisfano i requisiti per accedere alla misura, inducendoli a lasciare il mercato del mercato del lavoro (variazione lungo il margine estensivo), oppure a ridurre le ore lavorate (variazione lungo il margine intensivo). Questi comportamenti a loro volta possono aver influenzato anche i risultati ottenuti dai lavoratori a basso reddito non beneficiari che potrebbero aver risposto ad una maggiore domanda di lavoro.

Dalla nostra analisi risulta che gli individui con posizioni lavorative più deboli hanno abbandonato il mercato del lavoro (almeno quello formale), mentre coloro che avevano posizioni lavorative migliori hanno ridotto le settimane lavorate. Si tratta però di variazioni piuttosto piccole, le settimane lavorate si sono ridotte da 15,16 del 2018 a 14,51 nel 2019, mentre il numero di soggetti percettori di RdC con un'occupazione nel settore privato da circa 265.500 individui del 2018 scende a circa 260.000 nel 2019. Per quel che riguarda invece i lavoratori a basso reddito (con un salario settimanale inferiore al primo quartile della distribuzione) si nota, in concomitanza con l'avvio della misura, un'inversione nel trend decrescente dei redditi. Anche in questo caso si tratta di variazioni molto contenute.

Nella parte finale del capitolo, alla luce della letteratura internazionale che mostra come strumenti di sostegno al reddito simili al RdC producono effetti su una serie di risultati diversi da quelli lavorativi, abbiamo esaminato l'impatto della misura sulla natalità e sul rischio di morte durante la pandemia.

Utilizzando una tecnica nota come "Regression Discontinuity Design" individuiamo un effetto positivo (di circa un 1 punto percentuale) sulla probabilità delle donne beneficiarie di RdC di concepire un figlio rispetto alle donne richiedenti che sono state escluse dal beneficio nel periodo successivo alla notifica di accettazione/reiezione della domanda. Poiché nella nostra analisi confrontiamo donne beneficiarie e non beneficiarie di RdC la cui domanda è stata accolta/respinta per poco, il beneficio ricevuto tende ad essere piuttosto contenuto e, di conseguenza, l'effetto positivo sulla fecondità potrebbe non tanto dipendere dall'integrazione di reddito quanto piuttosto ad un miglioramento nella fiducia verso il futuro e alla percezione di una minore insicurezza.
La stessa tecnica viene impiegata per esaminare l'impatto del RdC sul rischio di morte durante la pandemia. In questo caso ci focalizziamo sulle domande accolte

o respinte entro giugno 2019 e mostriamo che i beneficiari di RdC hanno una minore probabilità di morte rispetto ai non beneficiari nel periodo successivo. Considerato che il periodo in esame è caratterizzato dalla crisi pandemica, l'effetto individuato, che riguarda gli uomini e soprattutto quelli in età lavorativa residenti nelle città più grandi, potrebbe dipendere dal fatto che questi individui, grazie all'aiuto economico ricevuto, hanno potuto esporsi meno al rischio di contagio.

## 4.1 Politiche per la famiglia, genitorialità e pari opportunità

In questa prima parte del capitolo andremo ad esaminare l'utilizzo da parte delle famiglie italiane dei principali strumenti tesi a supportarle nella cura dei figli e dei familiari. Inizieremo con una breve analisi dell'andamento temporale delle nascite in Italia in cui si osserva, a partire dal 2009, un accentuarsi del fenomeno della denatalità. Andremo poi ad esaminare ad un semestre dalla sua entrata in vigore la risposta delle famiglie italiane all'Assegno Unico Universale, offrendo un'analisi del take-up a livello provinciale e un confronto con un'altra misura a carattere universale, il "Bonus mamma domani", che a partire da marzo 2022 è stata ricompresa nell'Assegno Unico. La nostra attenzione si sposta in seguito sull'uso dei congedi di paternità e dei congedi parentali. Offriremo anche un'analisi dell'uso dei congedi e dei permessi per la cura dei familiari con disabilità. Infine, anche alla luce della diseguale distribuzione dei carichi familiari tra uomini e donne, andremo a discutere alcune statistiche sul divario di genere nei redditi percepiti dai lavoratori dipendenti del settore privato e presenteremo due recenti interventi legislativi, la Legge "Gribaudo" e il c.d. Reddito di libertà, che hanno rispettivamente lo scopo di migliorare la parità di genere e di sostenere economicamente le donne vittime di violenza.

### 4.1.1 Andamento delle nascite nel corso di un secolo

Dall'osservazione della Grafico 4.1, dove vengono illustrate le serie storiche sull'andamento delle nascite in Italia nel periodo compreso tra il 1910 e il 2021 , ottenute utilizzando rispettivamente i dati INPS (Anagrafica VisitInps, alimentata attraverso la banca dati ARCA che raccoglie informazioni dall'anagrafe nazionale) e i dati ISTAT (dati amministrativi sui nati vivi)[1], emerge come il calo delle nascite che si è registrato in Italia a partire dal 1964 ad oggi è simile a quello imputabile alle due guerre.
Durante la prima guerra mondiale (1915-1918), periodo caratterizzato anche dalla diffusione della pandemia influenzale spagnola, si passò da un numero di nascite pari a 1.145.000 nel 1914 a un numero di nascite pari a 676.000 nel 1918, con una riduzione delle stesse di circa il 41%, mentre tra il 1940 e il 1945 le nascite

[1] *Le due serie storiche mostrano un andamento simile. Qualche differenza più marcata si può osservare negli anni a cavallo tra il 1920 e il 1930, tra il 2004 e il 2005 e tra il 2008 e il 2010, anni in cui si registra un decremento meno marcato delle nascite nei dati INPS rispetto ai dati ISTAT.*

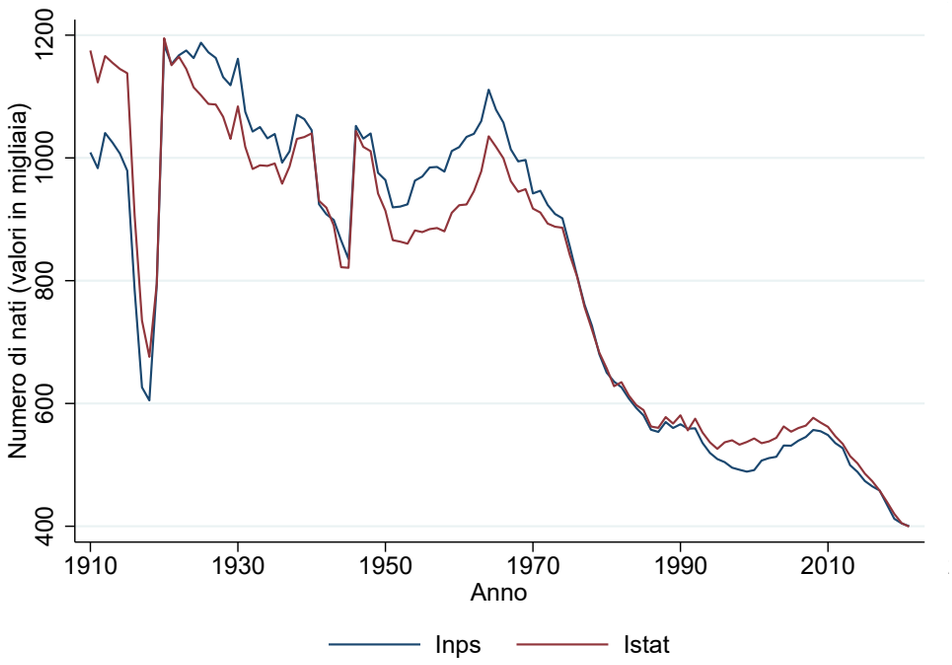
calarono di circa il 21% con 213.000 nati in meno rispetto al 1939. Sommando le riduzioni delle nascite seguite alle due guerre risultano 682.000 nati in meno.
Tuttavia, il calo della natalità derivante da questi drammatici eventi è stato immediatamente recuperato: dopo i conflitti mondiali le nascite subirono un'impennata che le riportò a livelli simili a quelli pre-bellici. Al contrario, a partire dal 1964, si è avviata una fase di denatalità per il nostro paese che da allora non ha mai mostrato un deciso cambio di tendenza e che ha portato il numero di nati da 1.035.207 (nel 1964) a 399.431[2] del 2021, con un saldo netto di -635.776.

Un sensibile aumento delle nascite si è ravvisato solo nel periodo compreso tra il 2000 e il 2008, con una variazione positiva pari al 13%. Tuttavia, a partire dal 2009 il numero dei bambini nati in Italia è in costante calo. La pandemia, con il distanziamento sociale[3] e l'incertezza che ne sono seguite, ha fatto sì che il numero di bambini concepiti negli ultimi due anni abbia subito una ulteriore diminuzione (da 420.084 nati nel 2019 si è passati a 404.892 mila nel 2020 e a 399.431 nel 2021), ma riduzioni di simile proporzione, se non maggiore, si sono registrate anche in altri periodi.

Come si può vedere nella Grafico 4.2, dove sono riportate le variazioni nelle nascite rispetto all'anno precedente (dati ISTAT) per il periodo 2010-2021, nel 2013 la riduzione rispetto al 2012 è stata del 3,72% e nel 2019 si è osservata una diminuzione rispetto all'anno precedente del 4,47%. Il calo osservato nel periodo pandemico va, quindi, ad aggravare una situazione già difficile, ma non sembra rappresentare una novità. Bisogna anche dire che le conseguenze negative della crisi sanitaria sulla natalità potrebbero trovare ulteriore manifestazione nel medio e lungo termine. Inoltre, l'instabilità derivante dall'attuale guerra in Ucraina potrebbe ulteriormente accentuare le dinamiche sfavorevoli già in corso.

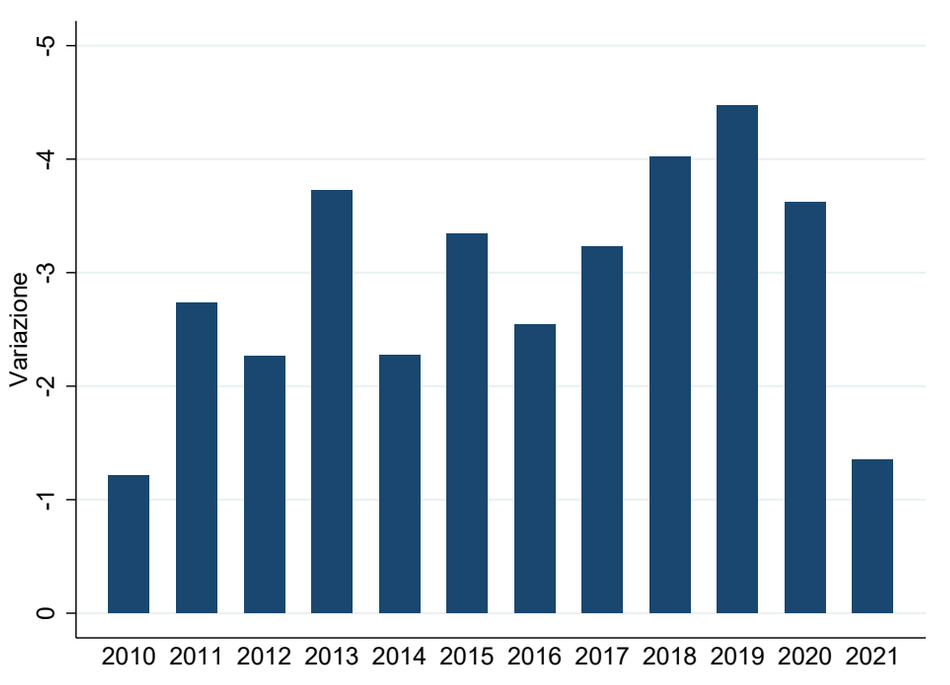
[2] *Bilancio demografico anno 2021 (dati provvisori).*
[3] *Le misure di confinamento se da una parte hanno indotto le coppie a spendere più tempo insieme, con un effetto atteso positivo sulla fecondità, dall'altra hanno ridotto le occasioni di incontro sociale, nonché il ricorso alla riproduzione assistita, con conseguenze negative sul tasso di fecondità.*

Grafico 4.1 – Andamento del numero dei nati in Italia, anni 1910-2021




*Fonte: Elaborazioni su dati Anagrafiche INPS e Bilancio Demografico ISTAT.*

Grafico 4.2 – Variazioni delle nascite rispetto all'anno precedente (%), anni 2010-2020




*Fonte: Elaborazioni su dati ISTAT.*

Il fenomeno della denatalità in Italia è quindi ormai di lunga data e le sue cause sono sia culturali e sociali che economiche. Tra quest'ultime un ruolo di particolare importanza potrebbe essere svolto dall'accresciuta incertezza che le nuove generazioni affrontano sul mercato del lavoro e dal fatto che raggiungono occupazioni ben retribuite sempre più tardi nel corso della vita lavorativa[4], nonché dall'accrescersi del divario salariale tra giovani e anziani (*age-wage gap*) nel corso tempo. Il nostro paese soffre, inoltre, di una insufficienza significativa nell'offerta di servizi educativi per la prima infanzia che è contraddistinta da una distribuzione fortemente disomogenea sul territorio nazionale[5]. In questo ambito, come su altre politiche tese a supportare la genitorialità, l'Italia si è mossa in ritardo, e nonostante la numerosità degli interventi normativi susseguitisi negli ultimi anni, la spesa per la famiglia è ancora ben al di sotto della media UE. Nel 2019, ultimo anno disponibile nella base dati Eurostat-ESSPROS (European System of integrated Social PROtection Statistics), come si può notare dal Grafico 4.3, la spesa pubblica italiana per la funzione "famiglia e figli"[6] ammonta all'1,1% del PIL, mentre la media dei paesi UE raggiunge il 2,3%.[7]

Un più deciso cambio di passo si ravvede nelle misure incluse nel PNRR e nelle novità del c.d. Family act (Legge n. 32 del 2022), recante deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia. I principi della delega, infatti, incideranno su diversi ambiti e materie compresa l'estensione, il riordino e l'armonizzazione della disciplina relativa ai congedi parentali. La delega, infatti, in linea con le indicazioni contenute nella Direttiva (UE) n. 2019/1158[8], prevede in estrema sintesi: l'estensione dei congedi parentali fino al compimento dei 14 anni del figlio (anziché i 12 anni attualmente previsti); un periodo minimo non inferiore a 2 mesi di congedo parentale non cedibile all'altro genitore per ciascun figlio, con l'aggiunta di forme di premialità nel caso in cui tali congedi siano distribuiti

[4] *Si veda Bianchi e Paradisi (2021), Countries for Old Men: an Analysis of the Age Wage Gap, mimeo.*

[5] *Si veda rapporto Nidi e Servizi Educativi all'Infanzia, ISTAT, 2020.*

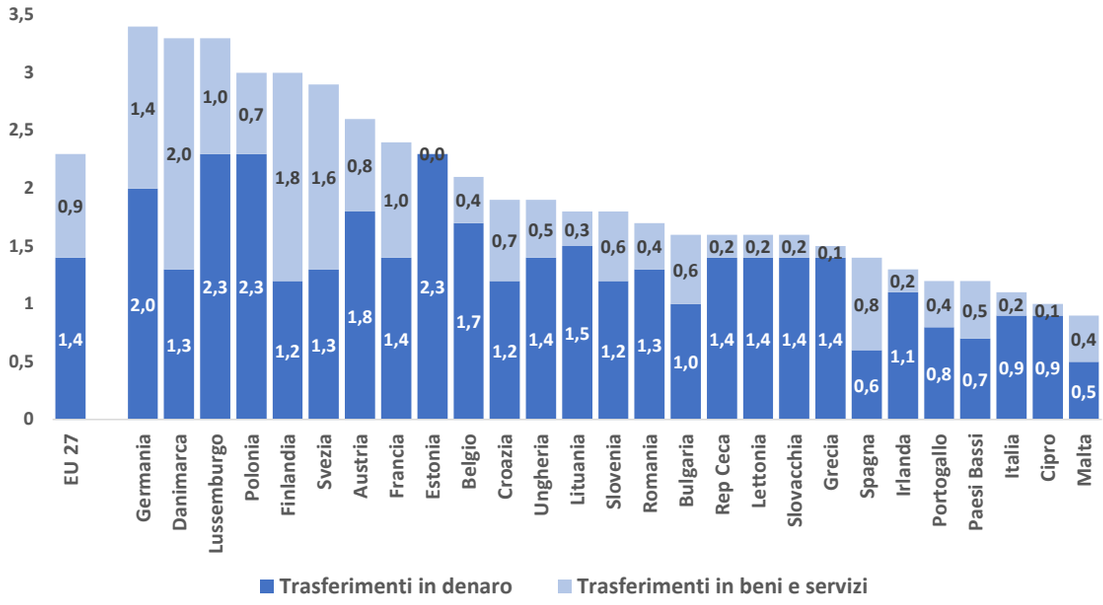
[6] *La spesa per la funzione famiglia e figli comprende le prestazioni in denaro e in natura (esclusa l'assistenza sanitaria) connesse alla gravidanza, parto e adozione, crescita dei figli e la cura di altri membri della famiglia (comprende pertanto l'indennità di maternità/paternità periodici o una tantum, premio di natalità, prestazione di congedo parentale, assegni familiari o per figli a carico, altre prestazioni in denaro, asili nido, aiuti domestici e altri benefici in natura): ESSPROS, Manual and user guidelines – 2019 edition, pag. 68 e ss.*

[7] *La principale modalità di erogazione della spesa per tale funzione è rappresentata in Italia, come negli altri paesi UE, da trasferimenti in denaro che assorbono un valore pari all'0,9% del Pil (vs 0,2% per beni e servizi). Fanno eccezione Danimarca, Finlandia, Svezia e Spagna che erogano le prestazioni per la "famiglia e figli" in prevalenza in natura.*

[8] *La Direttiva UE 2019/1158 ha ad l'oggetto "l'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la Direttiva 2010/18/UE del Consiglio". In previsione del termine per il recepimento della stessa fissato al 2 agosto 2022, nella seduta n. 70 del 31 marzo 2022, il Consiglio dei Ministri, ha approvato lo schema di Decreto Legislativo di recepimento di tale Direttiva. Per comprendere la ratio delle novità della Direttiva e del Family Act è rilevante il Considerando n. 14 della Direttiva stessa "nella consapevolezza che la maggior parte dei padri non si avvale del diritto al congedo parentale o trasferisce una parte considerevole di tale diritto alle madri".*

equamente fra entrambi i genitori[9]; l'aumento dell'indennità obbligatoria per il congedo di maternità; modalità flessibili nella gestione dei congedi parentali, tenendo conto della specificità dei nuclei familiari monogenitoriali; misure che favoriscano l'estensione della disciplina relativa ai congedi parentali anche ai padri lavoratori autonomi e ai liberi professionisti[10].

Grafico 4.3 - Spesa per la funzione famiglia/figli in rapporto al PIL sul totale della spesa per prestazioni sociali nei Paesi UE - in natura e in denaro. Anno 2019 (valori %)




*Fonte: Eurostat: ESSPROS. Social protection expenditure - edizione 2020.*

[9] *Lo schema di Decreto Legislativo recante "Attuazione della direttiva (UE) 2019/1158 relativa all'equilibrio tra attività professionale e vita familiare per i genitori e i prestatori di assistenza e che abroga la 2010/18/UE" (Atto Governo 378), prevede importanti innovazioni quali, ad esempio, l'innalzamento da 6 a 12 anni dell'età del bambino entro cui i genitori, anche adottivi e affidatari, possono fruire del congedo parentale indennizzato e all'innalzamento fino a 11 mesi di cui 9 coperti da indennità del congedo parentale in caso di genitore solo; viene anche elevato il diritto al trattamento economico per congedo parentale dei lavoratori iscritti alla Gestione separata INPS (da 6) a 9 mesi in totale tra i genitori.*

[10] *Ad oggi, il congedo parentale spetta alle lavoratrici autonome madri per un massimo di 3 mesi da fruire entro il primo anno di vita del bambino o dall'ingresso in famiglia, in caso di adozione o affidamento, del bambino, a condizione che le lavoratrici autonome abbiano effettuato il versamento dei contributi relativi al mese precedente quello in cui ha inizio il congedo (o una frazione di esso) e che vi sia l'effettiva astensione dall'attività lavorativa. Il congedo parentale non spetta attualmente ai padri che siano lavoratori autonomi (art. 69 D.Lgs. n. 151/2001).*

### 4.1.2 L'Assegno Unico Universale

La configurazione di un nuovo sistema di welfare a supporto della famiglia, della genitorialità e delle pari opportunità, e la razionalizzazione delle misure a sostegno dei figli sono stati gli obiettivi che hanno spinto il legislatore all'introduzione di una nuova misura, l'Assegno Unico Universale (AUU), volta a ridurre il divario in materia di politiche per famiglia, che, come già sottolineato, esiste tra l'Italia ed altri paesi europei.

Il Decreto Legislativo n. 230 del 21 dicembre 2021, in attuazione ai principi della Legge delega n. 46 del 1° aprile 2021[11], ha previsto tale assegno a decorrere dal 1° marzo 2022 per i nuclei familiari con figli minorenni a carico[12], ovvero figli maggiorenni ma che non abbiano ancora compiuto i 21 anni di età se studenti o disoccupati[13], oltre che figli disabili senza limiti di età. La misura dovrebbe interessare circa 7 milioni di nuclei in cui sono presenti circa 11 milioni di figli.

Come detto in precedenza, l'unicità dell'AUU persegue l'obiettivo di razionalizzare e semplificare il sistema di welfare per le famiglie con figli, in quanto sostituisce molteplici misure che erano predisposte al loro sostegno[14] (detrazioni per figli a carico, assegno per nucleo familiare, bonus mamma domani e bonus bebè[15]). L'universalità si è realizzata mediante l'inclusione tra i beneficiari di tutti i nuclei con figli a carico, a prescindere dalla situazione economica, dalla condizione lavorativa o dalla categoria di appartenenza. Pertanto, anche categorie che in precedenza non accedevano ad alcuni benefici (si pensi ai lavoratori autonomi che non potevano accedere agli ANF per figli a carico[16], o ai soggetti fiscalmente incapienti[17]) ora rientrano nel bacino dei soggetti beneficiari della nuova misura e l'assegno, pur nel suo ammontare minimo, sarà comunque corrisposto anche ai nuclei appartenenti alle fasce di reddito più alte. In ciò il legislatore ha voluto

[11] *In base al quale il "Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi volti a riordinare, semplificare e potenziare le misure a sostegno dei figli a carico attraverso l'assegno unico e universale".*
[12] *Per i nuovi nati l'assegno decorre dal settimo mese di gravidanza.*
[13] *Ai fini della prestazione sono considerati disoccupati anche i figli di lavoratori con reddito annuo inferiore a 8.000 €. I figli maggiorenni per i quali è previsto il beneficio possono essi stessi presentare domanda per l'AUU.*
[14] *L'assegno, tuttavia, non sostituisce tutte le misure a sostegno della famiglia o per i figli a carico. Si pensi, ad esempio, alle detrazioni per figli a carico di età maggiore ai 21 anni, che tuttora permangono.*
[15] *Il c.d. bonus bebè, o assegno di natalità, era concesso per ogni figlio nato o adottato a decorrere dal 1° gennaio 2015, fino al terzo anno di età, per un importo pari a 960 euro annui, per i nuclei familiari che rispettavano determinate soglie ISEE (L. n. 190/2014), mentre, come si spiegherà anche in seguito, il c.d. premio alla nascita o bonus mamma domani era un assegno una tantum di 800 € riconosciuto dal 2017 al compimento del settimo mese di gravidanza o all'atto dell'adozione (L. n. 232/2016).*
[16] *Ciò anche perché gli autonomi (così come i titolari di impresa individuale) non partecipavano al finanziamento degli ANF.*
[17] *Si tratta di soggetti con redditi molto bassi o addirittura nulli che beneficiano solo parzialmente o per niente della detrazione per figli a carico o perché l'Irpef (già eventualmente decurtata da altre detrazioni) è inferiore alla detrazione per figli a carico, o perché addirittura esenti da imposta.*

sostenere il valore primario della scelta della genitorialità prescindendo dalla condizione socio-economica della famiglia.
Infine, l'assegno è calcolato sulla base dell'ISEE[18], correlando la misura del beneficio anche al patrimonio familiare e non solo alla situazione reddituale del nucleo[19], come esposto sinteticamente nella Tabella 4.1.
Per i figli appartenenti a nuclei con ISEE fino a 15.000 euro l'assegno erogato è pari a 175 € per i minori e 85 € per i maggiorenni. Per valori ISEE compresi tra 15.000 e 40.000 la misura dell'assegno diminuisce fino a 50 € per i minori e 25 € per i maggiorenni. Tali valori minimi sono quelli che vengono corrisposti anche per chi supera la soglia dei 40.000 o non dichiara affatto il proprio ISEE. Per ogni figlio disabile di età pari o superiore ai 21 anni l'assegno è erogato secondo gli stessi parametri dei figli maggiorenni se studenti o disoccupati.
Oltre all'assegno base esistono delle maggiorazioni riconosciute per categorie o situazioni che il legislatore ha voluto maggiormente tutelare. Per ogni figlio successivo al secondo è prevista una maggiorazione nella misura massima di 85 € e minima di 15 €. Per un nucleo familiare con 4 o più figli è prevista una maggiorazione unica forfettaria per il nucleo familiare di 100 € mensili a prescindere dal livello di ISEE. Tale misura che sostiene le famiglie numerose, tutela anche nuclei vulnerabili in considerazione del fatto che spesso le famiglie numerose sono quelle più esposte al rischio povertà. Altre maggiorazioni sono previste per le madri con età inferiore ai 21 anni (20 € addizionali per ciascun figlio) e per famiglie in cui entrambi i genitori lavorino (a partire da 30 € mensili per ciascun figlio minorenne fino ad annullarsi per ISEE uguali o superiori a 40.000 €). Quest'ultima maggiorazione è stata introdotta per favorire la parità di genere nella partecipazione al mondo del lavoro.

[18] *In precedenza, alcuni benefici venivano concessi e commisurati in base al reddito (familiare per gli ANF e individuale per le detrazioni fiscali). L'ISEE (indicatore della situazione economica equivalente) è un indicatore economico costruito dalla somma, effettuata dopo la decurtazione di apposite franchigie, tra i redditi e il 20% del patrimonio dei componenti il nucleo familiare, rapportata ad un coefficiente che dipende dal numero dei soggetti componenti il nucleo (scala di equivalenza). Tale scelta conferisce alla misura un profilo di progressività, che l'universalità ha invece attenuato.*

[19] *Per un cenno sugli eventuali effetti che l'introduzione dell'elemento patrimoniale potrebbe provocare si veda: UPB "L'assegno unico universale: effetti distributivi e interazione con la riforma dell'Irpef", Focus Tematico n° 3/31 marzo 2022.*

| Tabella 4.1 - Gli importi * dell'assegno unico universale – in euro mensili per ogni figlio | | | |
|---|---|---|---|
| | Livello di ISEE | | |
| | 0-15.000 | 15.001-40.000 | oltre 40.000 (o senza ISEE) |
| assegno base per figlio | | | |
| figli minorenni (<18anni) | 175 | descresce fino a 50 | 50 |
| figli maggiorenni (18 <=età <21anni) | 85 | descresce fino a 25 | 25 |
| figli disabili maggiorenni (>=21anni) | 85 | descresce fino a 25 | 25 |
| maggiorazioni sull'assegno base per figlio | | | |
| maggiorazione per ciascun figlio minorenne se genitori entrambi titolari di reddito da lavoro | 30 | descresce fino a 0 | 0 |
| maggiorazione per ciascun figlio successivo al secondo (0<=età<21anni) | 85 | descresce fino a 15 | 15 |
| maggiorazione per ciascun figlio se madre con età inferiore a 21 anni | 20 | | |
| maggiorazioni sull'assegno base per figlio disabile fino a 21 anni | | | |
| figli minorenni (<18anni) non autosufficienti | 105 | | |
| disabilità grave | 95 | | |
| disabilità media | 85 | | |
| figli maggiorenni (18 <=età <21anni) | 80 | | |
| maggiorazioni forfettarie per nucleo | | | |
| maggiorazione per nucleo con almeno 4 figli | 100 | | |
| maggiorazione transitoria compensativa ANF (prevista per chi percepiva ANF per figli minori nel 2021 e ha ISEE inferiore a 25.000 euro) | integrazione da calcolare caso per caso in funzione della componente familiare e di quella fiscale, rispetto alla misura dell'assegno unico | | |

** Nella Tabella sono riportati in sintesi gli importi dell'assegno unico, non indicando i valori puntuali. Ad esempio, l'importo per l'assegno base per 1 solo figlio minore per un nucleo con ISEE compreso fra 15.001 e 40.000 è pari a 174,50 euro, mentre l'importo per i figli maggiorenni fino a 21 anni o disabili maggiori di 21 anni, per la stessa fascia di età è pari a 84,8. Si rimanda alla consultazione dell'articolo 4 del Decreto Legislativo n. 230/2021 e dei valori riportati nella Tabella 4.1 allegata al medesimo per la consultazione degli importi completi.*

Sono previste, inoltre, delle maggiorazioni per i figli disabili minorenni o maggiorenni che non abbiano compiuto ancora i 21 anni di età non correlate all'ISEE ma che vengono graduate secondo l'età e il grado di disabilità dell'interessato[20]. Quest'ultimo aspetto potrebbe costituire un limite dell'impianto normativo, poiché nel caso di figli con disabilità il criterio dell'età dei figli potrebbe rilevarsi non adeguato a giustificare una differenziazione di trattamento, in quanto il conseguimento della maggiore età non sempre comporta la capacità del figlio di avviare un percorso di emancipazione riducendo le spese a carico dei genitori.
L'assegno viene corrisposto dall'INPS a domanda, tranne per i nuclei familiari che percepiscono il RdC, per i quali il pagamento dell'AUU, calcolato sottraendo la parte di quota per i figli a carico già presente nel RdC, avviene automaticamente[21] e contestualmente all'erogazione del RdC.

Per dare un'idea degli importi che saranno percepiti dai nuclei familiari richiedenti nella Tabella 4.2 abbiamo sintetizzato gli importi complessivi mensili dell'AUU per alcuni casi tipo.

Nella Tabella 4.3 si riportano, invece, le domande pervenute fino al 19 Maggio 2022 disaggregate per regione. Si tratta, di domande per circa 7,8 milioni figli. Per quanto riguarda le prime evidenze statistiche di dettaglio sui pagamenti effettuati nel primo trimestre di vigenza della misura si rimanda all'Osservatorio sull'Assegno Unico Universale pubblicato sul sito istituzionale nella sezione ad esso dedicata.

[20] *Al fine di consentire la graduale transizione alle nuove misure a sostegno dei figli a carico, è prevista una maggiorazione di natura transitoria per gli anni 2022-2024, per le famiglie con ISEE fino a 25.000 € e che nel 2021 abbiano percepito gli ANF per minori. Tale integrazione all'AUU è per il 2022 fino a concorrenza degli importi di ANF e detrazioni fiscali di cui hanno beneficiato nel 2021. Per il 2023 ed il 2024 l'integrazione è soltanto parziale ed è rispettivamente pari ai 2/3 e ad 1/3 di tale importo.*

[21] *Come precisato nella Circolare INPS n. 53/2017, per i nuclei familiari le cui informazioni indispensabili al riconoscimento dell'integrazione RdC/AU sono già in possesso dell'Istituto, l'accredito dell'importo avviene senza che sia necessario acquisire ulteriori dichiarazioni, tuttavia per quanto riguarda le informazioni che non risultano in possesso dell'Istituto, queste dovranno essere comunicate all'INPS, tramite l'apposito modello "RdC-Com/AU". Non dovranno presentare il predetto modello i nuclei familiari percettori di RdC nei quali siano contestualmente presenti, all'interno dello stesso nucleo, i due genitori, di cui uno sia il dichiarante della DSU, ai fini ISEE, con uno o più figli a carico che siano o minorenni, o maggiorenni con disabilità.*

Tabella 4.2a - Importi complessivi mensili dell'assegno unico per alcuni casi tipo di nucleo famigliare

| Figli a carico | Valore Isee | Importo assegno base | Dettaglio importi assegno base | Importo complessivo se entrambi genitori percettori di reddito * |
|---|---|---|---|---|
| 1 figlio minorenne | ISEE fino a 15.000€ | 175 € | | 205 € |
| | ISEE >40.000€ o assente | 50 € | | 50 € |
| 1 figlio maggiorenne (18-20anni) | ISEE fino a 15.000€ | 85 € | | 85 € |
| | ISEE >40.000€ o assente | 25 € | | 25 € |
| 2 figli: 1 figlio minorenne 1 figlio maggiorenne (18-20anni) | ISEE fino a 15.000€ | 260 € | - 175€ per il figlio minorenne<br>- 85€ per il figlio maggiorenne (18-20anni) | 290 € |
| | ISEE >40.000€ o assente | 75 € | - 50€ per ciascun figlio minorenne<br>- 25€ per il figlio maggiorenne (18-20anni) | 75 € |
| 2 figli: 1 figlio minorenne 1 figlio minorenne disabile medio | ISEE fino a 15.000€ | 435 € | - 175€ per il figlio minorenne<br>- 260€ (175€+85€) per il figlio minorenne disabile medio | 495 € |
| | ISEE >40.000€ o assente | 185 € | - 50€ per il figlio minorenne<br>- 135€ (50€+85€) per il figlio minorenne disabile medio | 185 € |

Continua a pagina successiva

| Tabella 4.2b - Importi complessivi mensili dell'assegno unico per alcuni casi tipo di nucleo famigliare | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Figli a carico | Valore Isee | Importo assegno base | Dettaglio importi assegno base | Importo complessivo se entrambi genitori percettori di reddito * |
| 3 figli minorenni | ISEE fino a 15.000€ | 610 € | - 175€ per ciascun figlio minorenne<br>- 85€ maggiorazione per il figlio ulteriore al secondo | 700 € |
| | ISEE >40.000€ o assente | 165 € | - 50€ per ciascun figlio minorenne<br>- 15€ maggiorazione per il figlio ulteriore al secondo | 165 € |
| 4 figli:<br>2 figli minorenni<br>2 figli maggiorenni (18-20 anni) | ISEE fino 15.000€ | 790 € | 175€ per ciascun figlio minorenne<br>85€ per ciascun figlio maggiorenne (18-20anni)<br>85€ maggiorazione per i figli ulteriori al secondo<br>100€ bonus forfettario famiglie con almeno 4 figli | 850 € |
| | ISEE >40.000€ o assente | 280 € | - 50€ per ciascun figlio minorenne<br>- 25€ per ciascun figlio maggiorenne (18-20anni)<br>- 15€ maggiorazione per ciascun figlio ulteriore al secondo<br>- 100€ bonus forfettario famiglie con almeno 4 figli | 280 € |

**La maggiorazione è prevista solo per i figli minori e si annulla per ISEE >=40.000 o assente. Nel caso in cui la madre ha un'età inferiore a 21 anni, è prevista una maggiorazione pari a 20 euro per ciascun figlio.*

Tabella 4.3 - Distribuzione regionale dei figli* per i quali è stato richiesto l'AUU

| Regione | Numero figli (migliaia) |
|---|---|
| Abruzzo | 164,3 |
| Basilicata | 72,5 |
| Calabria | 257,2 |
| Campania | 797,2 |
| Emilia Romagna | 591,9 |
| Friuli V.G. | 147,9 |
| Lazio | 734,3 |
| Liguria | 160,2 |
| Lombardia | 1.374,9 |
| Marche | 193,6 |
| Molise | 35,3 |
| Piemonte | 518,0 |
| Puglia | 546,2 |
| Sardegna | 182,0 |
| Sicilia | 666,1 |
| Toscana | 449,5 |
| Trentino A.A. | 164,6 |
| Umbria | 109,7 |
| Valle d'Aosta | 15,6 |
| Veneto | 637,7 |
| **Italia** | **7.818,7** |

** Individui distinti per i quali è stata presentata domanda di AUU nel periodo 1° gennaio-19 maggio 2022: in caso di presentazione di più domande, il figlio è stato conteggiato una sola volta.*

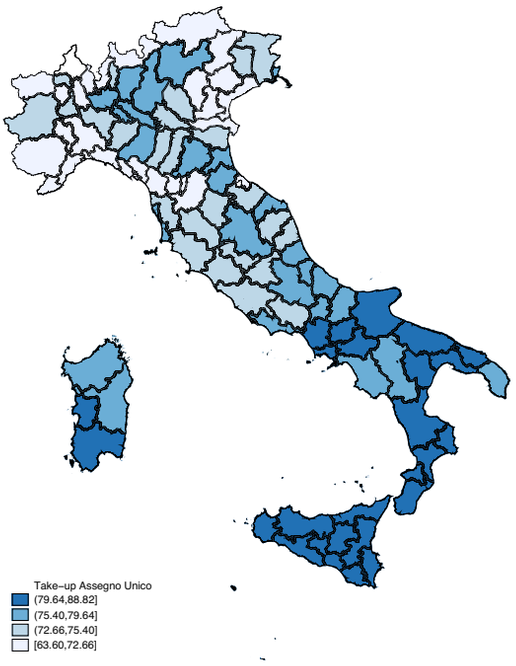
Per farci un'idea della distribuzione geografica del take-up, abbiamo aggregato le richieste per Assegno Unico per provincia di residenza del minore e le abbiamo poi rapportate al numero di individui residenti di età compresa tra 0 e 21 anni non compiuti. Si evidenzia che in ragione della corresponsione automatica dell'Assegno Unico ai nuclei familiari con figli che percepiscono il Reddito di Cittadinanza, al numero di richieste di ciascuna provincia si è provveduto ad aggiungere i circa 700.000 figli minori presenti nei nuclei che hanno percepito il RdC a marzo 2022 (assegnati ad ogni provincia in base alla residenza del richiedente il RdC)[22].

Come si può notare dal Grafico 4.4 vi è una elevata eterogeneità nel take-up tra le province italiane, tuttavia, il Sud Italia sembra caratterizzato da un take-up maggiore. Infatti, le zone più chiare, che indicano le provincie con un take-up più basso, sono localizzate prevalentemente al Nord e sono, più precisamente

[22] *Si precisa che per questa analisi sono stati utilizzati i dati su tutte le richieste di AUU e quindi, per quanto riguarda i disabili, essi contengono anche i figli con età superiore ai 21 anni. Inoltre, per quanto riguarda i figli presenti nei nuclei percettori di Reddito di Cittadinanza le informazioni a disposizione non hanno permesso di identificare i figli maggiorenni a carico, quindi la nostra misura del take up si può considerare una buona proxy del reale take up.*

la provincia di Como (67,38%) in Lombardia, la provincia di Belluno (69,28%) in Veneto, le province di Imperia (64,24%) e Savona (66,96%) in Liguria e la provincia di Prato (63,60%) in Toscana. Il take-up più alto si registra nella provincia di Crotone (88,82%), seguita da Palermo (87,87%) e Caltanissetta (84,84%).
Una differenza Nord/Centro-Sud meno netta emerge se si escludono dal calcolo del take-up i minori facenti parte dei nuclei familiari che percepiscono il RdC, per cui il pagamento dell'AUU avviene in automatico.

Grafico 4.4 - Distribuzione del take-up dell'AUU nelle province italiane




Allo scopo di comprendere come le caratteristiche socio-economiche delle diverse province italiane possano aver influenzato il take-up dell'AUU a circa sei mesi dalla sua introduzione[23] abbiamo stimato un modello di regressione lineare (OLS) in cui la variabile dipendente è il take-up dell'AUU a livello provinciale (definito come il rapporto tra numero di figli per cui vi è stata richiesta di AUU - integrato con i minorenni dei nuclei RdC -, nel periodo che va da gennaio 2022 al 19 maggio 2022, e residenti nella provincia di età compresa tra 0 e 20 anni); come variabili esplicative utilizziamo una serie di caratteristiche socioeconomiche della provincia misurate al 2020. Nello specifico abbiamo considerato la percentuale di contribuenti Irpef che ha dichiarato un reddito inferiore a 10.000 €,il tasso di disoccupazione nella provincia, la percentuale di individui che hanno conseguito almeno un titolo di studio terziario di secondo livello, la percentuale di bambini che hanno un'età

[23] *Le domande di AUU sono state presentate a partire dal mese di gennaio 2022 e, per le domande pervenute entro il 30 giugno, l'assegno decorre dal mese di marzo: per le domande pervenute a partire dal 1° luglio l'assegno decorrerà dal mese successivo.*

inferiore ai 5 anni[24], la percentuale di stranieri sulla popolazione residente (bilancio demografico ISTAT). Infine, per comprendere se a parità di altre condizioni ci sono differenze tra le diverse aree del paese nel take-up dell'AUU, abbiamo considerato, congiuntamente alle altre determinanti, tre variabili binarie che assumono valore pari a uno rispettivamente per le regioni del Centro, del Sud e delle Isole e zero altrimenti (lasciando come gruppo di riferimento le regioni del Nord).

I risultati delle nostre stime mostrano che la variabile relativa alla percentuale di contribuenti con un reddito inferiore a 10.000 € risulta positiva e staticamente significativa. Se questa proxy di contribuenti "poveri" aumenta di una deviazione standard il take-up cresce di circa 3 punti percentuali. Tuttavia, la dimensione dell'effetto si dimezza quando, nel modello, si inserisce il tasso di disoccupazione. Quest'ultimo è correlato positivamente all'incidenza dell'AUU, mostrandoci come nelle province in cui il tasso di disoccupazione è elevato il numero di richiedenti l'AUU aumenta[25]. Quando il modello viene integrato aggiungendo alle variabili esplicative anche la percentuale di laureati o con titolo di studio superiore, si nota che ad una popolazione più istruita corrisponde un aumento statisticamente significativo del numero di fruitori di AUU, probabilmente perché essa è maggiormente informata sui diversi cambiamenti normativi. Se si considera anche l'effetto esercitato dalla percentuale di stranieri nella popolazione e dalla percentuale di bambini con età inferiore ai 5 anni, si nota una correlazione negativa per la prima variabile e una correlazione positiva e statisticamente significativa (10%) per la seconda; quest'ultima a indicare come una maggiore presenza di bambini piccoli all'interno dei nuclei familiari possa indurre a una maggiore condivisione delle informazioni sui benefici economici elargiti alle famiglie e come conseguenza generare un aumento del tasso di utilizzo del AUU.

Infine, per tener conto dell'eterogeneità territoriale nella presenza di nuclei familiari percettori di RdC, per cui l'AUU viene corrisposto automaticamente, abbiamo anche considerato l'incidenza dei percettori di RdC sulla popolazione totale residente nella provincia. Le stime mostrano un effetto positivo e statisticamente significativo.

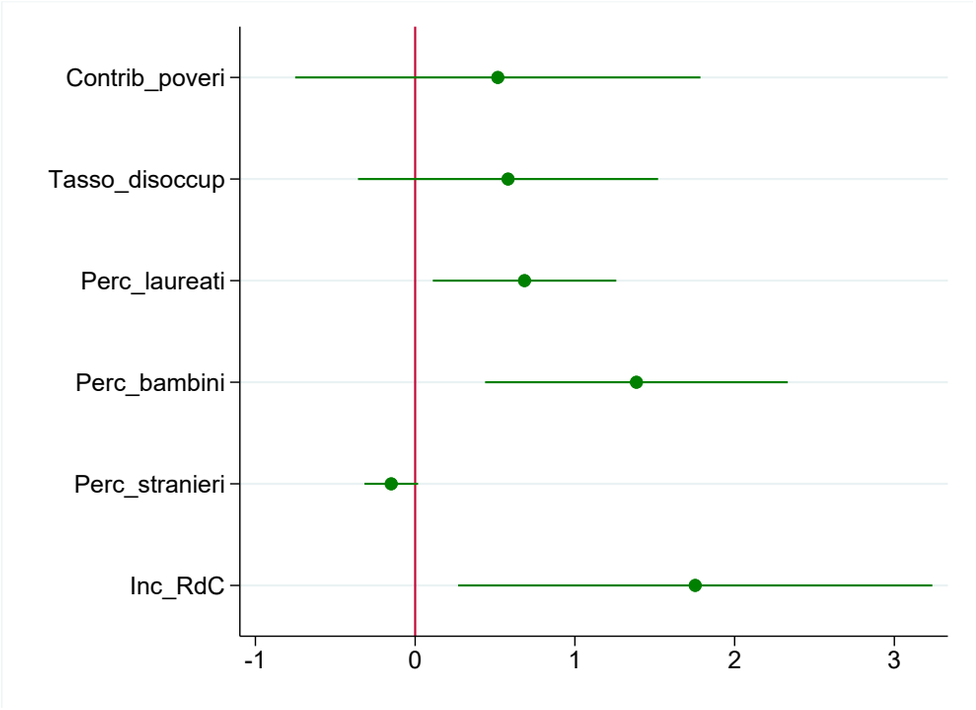
Nel Grafico 4.5 sono rappresentati i coefficienti associati a ciascuna variabile derivanti dalla stima del modello che le considera congiuntamente (le variabili sono state standardizzate per una maggiore comparabilità)[26].

[24] *Nelle aree con maggiore presenza di bambini piccoli ci potrebbe essere una maggiore diffusione dell'informazione sulle politiche a supporto delle famiglie.*

[25] *Risultati coerenti si ottengono anche includendo tra i regressori come proxy di benessere economico, al posto del tasso di disoccupazione, il tasso di occupazione (come atteso quest'ultima variabile presenta un coefficiente negativo e statisticamente significativo).*

[26] *Quando si considerano congiuntamente tutte le variabili esplicative, si nota che risultano statisticamente significative la percentuale di bambini di età inferiore a 5 anni, l'incidenza di percettori di RdC, la percentuale di laureati nella popolazione e la dummy Sud (non riportata).*

Grafico 4.5 - Analisi delle determinanti socio-economiche del take-up provinciale dell'AUU




Infine, per cercare di capire se le precedenti variabili esplicative svolgano un ruolo nello spiegare il take-up all'interno di diverse aree territoriali (Nord, Centro, Sud, Isole) abbiamo aggiunto tra i regressori delle dummy di area geografica. Dall'osservazione degli output di stima, emerge come le province del Sud e delle Isole registrino un più elevato numero di richiedenti AUU rispetto a quelle del Nord. A parità di area geografica, l'incidenza di percettori di RdC e la percentuale di bambini di età inferiore a 5 anni continuano ad incidere positivamente sul take-up, le altre variabili perdono invece di significatività.

Da quest'analisi sembrerebbe dunque che a influenzare la distribuzione territoriale dei richiedenti AUU siano alcuni fattori socioeconomici. Quest'ultimi hanno un maggiore potere esplicativo quando si sfrutta la variabilità tra le diverse aree geografiche rispetto a quando ci si limita alla variabilità all'interno di ciascuna area.

Nel prossimo paragrafo per comprendere se il take-up dell'AUU mostri caratteristiche specifiche o se si comporti in maniera simile a quanto già accaduto per altre misure con caratteristiche in qualche modo simili, andremo ad esaminare il take-up del premio alla nascita, il cosiddetto "Bonus mamma domani", che aveva carattere universalistico. Si precisa comunque che essendo due misure di portata estremamente diversa, il nostro esercizio è solo indicativo.

### 4.1.3 Cosa possiamo imparare dal take-up del "Bonus Mamma Domani"?

Il premio alla nascita (Legge 11 dicembre 2016 n. 232, art. 1, comma 353) consisteva in una somma di denaro, pari a 800 euro, che veniva corrisposto dall'INPS a seguito della nascita o dell'adozione di un minore a partire dal 1° gennaio 2017, su domanda della futura madre e indipendentemente dalla fascia di reddito del nucleo familiare. Tale misura, come altre indicate nel paragrafo precedente, a partire da gennaio 2022, è stata ricompresa nell'Assegno Unico Universale.
Come possiamo vedere dalla Tabella 4.4, le richieste di premio alla nascita sono state 392.402 nel 2017 e sono andate via via diminuendo attestandosi a 356.402 nel 2020 e a 338.296 nel 2021 (anche se quest'ultimo dato è provvisorio, poiché le domande di premio potevano essere presentate entro un anno dalla nascita del neonato). Considerato il trend negativo delle nascite, il numero decrescente di domande non deve essere necessariamente interpretato come una diminuzione del take-up nel corso del tempo. Allo scopo di analizzare il comportamento di quest'ultima variabile, abbiamo per ogni anno rapportato il numero delle domande accolte relative al premio alla nascita al totale dei nati vivi forniti dall'ISTAT. Il take-up si attesta su percentuali elevate e mostra un andamento crescente nel tempo, passando dall'85,64% nel 2017 all'88,02% nel 2020.

Tabella 4.4 - Domande di premio alla nascita (2017-2021)

| | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|
| Domande accolte | 392.402 | 381.419 | 370.399 | 356.402 | 338.296 |
| Nati vivi | 458.151 | 439.747 | 420.084 | 404.892 | 399.431 |

Trattandosi di una misura universalistica, erogata indipendente dalle condizioni economiche della famiglia, il mancato raggiungimento di un take-up del 100% può dipendere da diverse cause tra cui il tempo, seppur minimo, di compilazione della domanda, il reperimento della documentazione necessaria ovvero un importo del premio alla nascita non sufficientemente elevato da indurre le famiglie più abbienti alla presentazione della domanda stessa.
Per meglio capire la distribuzione geografica del take-up, le richieste del premio nascita sono state aggregate per provincia di residenza della partoriente e per anno di nascita del neonato e rapportate al numero di nati vivi per provincia nell'anno. Dall'osservazione delle mappe, presentate nel Grafico 4.6 (per questioni di spazio presentiamo solo quelle relative al 2017 e al 2020, ultimo anno per cui i dati disponibili sono definitivi), appare evidente una certa eterogeneità nel take-up tra le province italiane. Le zone più chiare, che indicano un tasso di richiesta di premio alla nascita relativamente più basso, sono presenti per lo più in Piemonte, Lombardia e Veneto. Al contrario, le aree in cui si registra un take-up maggiore sono localizzate prevalentemente al Sud e, più precisamente,

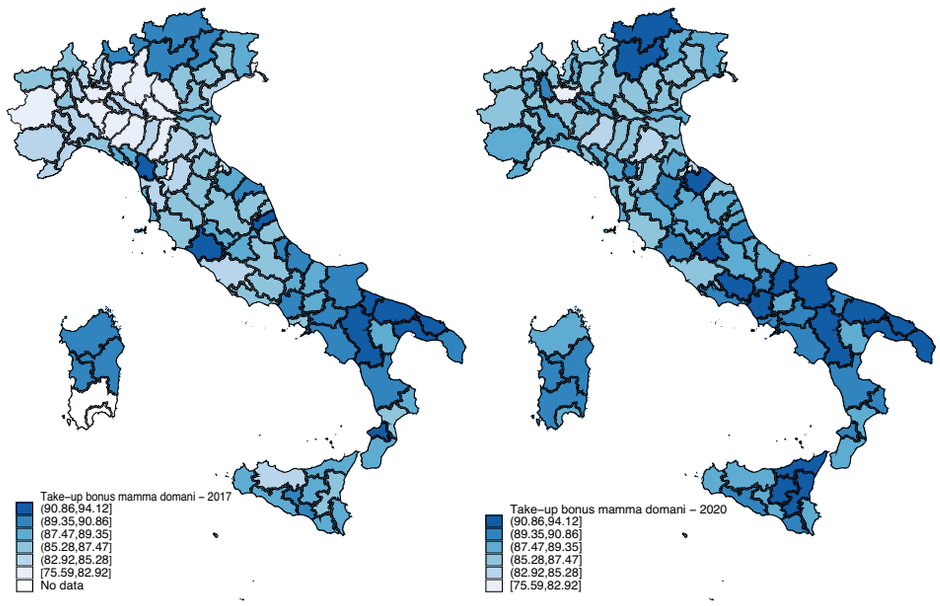
in Puglia, Calabria e Sicilia. Inoltre, dal confronto delle mappe si nota che con il passare del tempo il take-up tenda ad uniformarsi. Focalizzando l'attenzione sulle province che nel 2017 avevano un take-up basso, e cioè le province in celeste della mappa, possiamo, infatti, notare come queste stesse province nel 2020 abbiano registrato un incremento[27].

Nonostante ciò, dopo 3 anni dall'introduzione della misura, permane ancora una certa eterogeneità che abbiamo cercato di spiegare in relazione alle caratteristiche socio-economiche territoriali. Abbiamo, quindi, stimato un modello di regressione lineare (OLS) in cui la variabile dipendente è il take-up del premio nascita (nel 2020) e le variabili indipendenti sono rappresentate dalle stesse proxy delle condizioni locali considerate nell'analisi del take-up dell'AUU (la percentuale di contribuenti IRPEF che hanno dichiarato un reddito inferiore a 10.000 €, il tasso di disoccupazione, la percentuale di individui che hanno conseguito almeno un titolo di studio terziario, la percentuale di stranieri sulla popolazione residente, la percentuale di bambini che hanno un'età inferiore ai 5 anni). I risultati delle nostre stime mostrano che la diversità nel tasso di richiesta del premio alla nascita tra le province italiane sia per lo più dovuta al reddito delle persone fisiche e alla percentuale di stranieri. Quando, al fine di catturare gli effetti dovuti alle diverse peculiarità del territorio italiano, sono state inserite nel modello delle dummy di area geografica, si evidenzia che a parità di caratteristiche socio-economiche, le regioni del centro Italia mostrano un take-up più elevato, mentre non sussistono differenze tra regioni del Nord e del Sud.

Comparando questi risultati con quelli ottenuti analizzando il take-up dell'AUU si nota una certa similarità riguardo all'influenza esercitata dalle variabili socio-economiche e al minor take-up delle province del Nord Italia. Inoltre, l'incremento negli anni del take-up del bonus mamma domani indica che anche il take-up dell'assegno unico dovrebbe tendere a crescere nei prossimi anni e giungere ad una maggiore uniformità territoriale.

[27] *Nella provincia di Prato, ad esempio, si passa da un take-up del 74,69% nel 2017 ad uno dell'84,92% nel 2020. Incrementi simili si registrano anche nella provincia di Milano (76,96% vs 81,98%) in quella di Brescia (79,85% vs 86,43%) e in quella di Bergamo (81,99% vs 85,91%). Allo stesso modo, anche nelle province che presentavano una percentuale elevata di take-up già nel 2017 si assiste a un ulteriore incremento. In particolare, nella Provincia di Rieti si osserva un'importante crescita nelle richieste del premio alla nascita: si passa da un take-up dell'87,59% nel 2017 ad uno pari al 93,49% nel 2020. Analoghi aumenti si registrano anche nella provincia di Enna (89,21% vs 94,06%) e in quella di Campobasso (88,42% vs 91,36%).*

Grafico 4.6 - Distribuzione del take-up del premio alla nascita nelle province italiane (2017-2020)




### 4.1.4 L'uso dei congedi per la cura dei figli

Mentre lo scopo dell'Assegno Unico Universale è quello più generale di dare supporto alle famiglie con figli a carico e contrastare la denatalità, l'obiettivo di favorire la conciliazione dei tempi di lavoro è demandato a politiche più specifiche che includono i congedi a favore dei genitori, la promozione dei servizi di cura dell'infanzia e dei soggetti non autosufficienti, nonché strumenti di flessibilità organizzativa all'interno del rapporto di lavoro[28].

Lo sviluppo di queste politiche nell'ultimo decennio ha risentito della progressiva transizione, seppur incompiuta, dal modello tradizionale di ripartizione dei compiti, il c.d. male *breadwinner-female caregiver*, verso quello di conciliazione condivisa di cura, c.d. *dual earner/dual carer*. Quest'ultimo vede entrambi i componenti della coppia impiegati nell'attività di cura, grazie anche all'esternalizzazione di tali compiti a servizi pubblici o privati ed all'introduzione di strumenti di flessibilità organizzativa del rapporto di lavoro.

[28] *Sono presenti nell'ordinamento giuridico italiano alcune misure contrattuali dirette ad agevolare il rientro al lavoro al termine della maternità ai fini della conservazione del posto di lavoro. Le più rilevanti sono il telelavoro, lo svolgimento dell'attività lavorativa in modalità agile (smart working), la cessione di ferie e permessi.*

Pertanto, i recenti strumenti di *work life balance* non sono stati costruiti solo in un'ottica di protezione sociale della donna (lavoratrice e non), ma sono stati indirizzati altresì al lavoratore con carico di cura (c.d. *working carers*), sia esso donna o uomo[29].
Relativamente all'area della genitorialità e dei congedi parentali il legislatore si è mosso nell'ottica di 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 ad altre tipologie di lavoratori (ad esempio, parasubordinati).
Di seguito andiamo ad esaminare l'utilizzo delle diverse forme di congedo da parte di madri e padri cercando di evidenziare le risposte delle famiglie ad alcuni cambiamenti normativi che sono stati introdotti nel corso del tempo.

#### 4.1.4.1 Congedo obbligatorio e facoltativo del padre

Il congedo obbligatorio per il padre lavoratore dipendente (c.d. congedo papà o di paternità)[30], anche adottivo e affidatario, e il congedo facoltativo alternativo al congedo di maternità, sono stati introdotti in via sperimentale per gli anni 2013-2015 con la Legge n. 92 del 28 giugno 2012 e sono da fruirsi entro e non oltre il quinto mese di vita del figlio. Per i giorni di congedo obbligatorio e facoltativo l'indennità giornaliera ricevuta è del 100% della retribuzione.

Come sintetizzato nella Tabella 4.5, la durata del congedo di paternità obbligatorio, inizialmente fissata ad un solo giorno, è stata, con le diverse proroghe della misura, estesa a 2 (per l'anno 2017), 4 (per il 2018), 5 (per il 2019), 7 (per il 2020) e 10 giorni (per il 2021)[31].

La durata del congedo facoltativo alternativo, che può essere goduto solo previo accordo con la madre ed in sostituzione di quest'ultima, ha attualmente una durata massima di un giorno.

[29] *Un ruolo fondamentale è svolto in questo ambito dalla contrattazione collettiva che può introdurre soluzioni di conciliazione innovative o migliorative di quelle esistenti.*
[30] *Nel paragrafo si utilizza questa terminologia della Direttiva che tuttavia non deve indurre in confusione con il congedo di paternità di cui all'art. 28 del D.Lgs. n. 151/2000, ovvero il diritto del padre lavoratore ad astenersi dal lavoro per tutta la durata del congedo di maternità, o per la parte residua che sarebbe spettata alla lavoratrice, in caso di morte o di grave infermità della madre ovvero di abbandono o affidamento esclusivo del bambino al padre.*
[31] *Le leggi che hanno prorogato e modificato la misura sono le seguenti: Legge n. 232 del 2016; Legge n. 145 del 2018; Legge n. 160 del 2019; Legge n.178 del 2020.*

La Legge di bilancio 2022 (Legge n. 234/2021) ha reso strutturale il congedo di paternità obbligatorio, anche in ottemperanza alla nuova Direttiva UE 2019/1158 sull'equilibrio tra attività professionale e vita familiare che ha introdotto il congedo di paternità nell'ordinamento europeo[32], e ha confermato la durata di dieci giorni (e di un giorno del congedo facoltativo).

Si precisa che alla data di stesura del presente rapporto, il provvedimento attuativo di tale misura per i padri lavoratori dipendenti pubblici deve essere ancora adottato e che il Family Act approvato di recente, recante deleghe al Governo per il sostegno e la valorizzazione della famiglia, stabilisce che il congedo di paternità debba essere garantito a parità di condizioni anche per i lavoratori delle pubbliche amministrazioni.

Al momento dell'approvazione della Direttiva Europea le normative sui congedi di paternità nei diversi Stati membri erano alquanto eterogenee e non tutte prevedevano tale misura. Come risulta dalle informazioni del *Mutual Information System on Social Protection* (MISSOC)[33], queste differenze permangono anche dopo l'adozione della Direttiva. Ad esempio, in Francia, il congedo di paternità era presente da molto tempo nell'ordinamento interno, con una durata di 14 giorni, portata a 28 (di cui 7 obbligatori) da giugno 2021. Particolarmente generosa appare la normativa in Spagna, dove in seguito all'approvazione della Direttiva, la durata è stata portata a 16 settimane[34]. Tra i paesi scandinavi, leaders nelle misure di conciliazione vita-lavoro e tutela della famiglia, la Svezia ha adottato un sistema di congedi destinati alla famiglia e non al singolo genitore. Ad entrambi i genitori vengono, infatti, concessi 480 giorni di congedo parentale retribuito, di questi 90 sono attribuiti in via esclusiva a ciascun genitore, mentre la parte restante può essere liberamente distribuita[35]. Un regime di congedi parentali attribuiti ai genitori, con una quota riservata al padre, è adottato anche in Germania. Infine, nel Regno Unito ed in Irlanda i padri hanno diritto a un massimo di due settimane di congedo di paternità. In questo scenario, la durata del congedo di paternità pari a 10 giorni prevista dal sistema italiano risulta tra le meno generose tra i paesi dell'UE, anche rispetto alle misure adottate da Stati membri con analoghi sistemi di welfare (come Spagna e Grecia).

[32] *Con l'obiettivo di un migliore equilibrio tra attività professionale e vita familiare, con la Direttiva 2019/1158 è stato introdotto a livello comunitario, un congedo di paternità retribuito, per un periodo minimo obbligatorio di 10 giorni. I paesi membri sono tenuti ad adeguare la normativa nazionale entro agosto 2022.*

[33] *Le informazioni sono state estrapolate dalle tavole comparative del MISSOC; data di ultimo aggiornamento 1° luglio 2021.*

[34] *La Grecia, che, invece, non prevedeva prima del 2019 un congedo di paternità, lo ha introdotto, stabilendo un periodo di 14 giorni. In Portogallo i giorni previsti sono, invece, 20 con la possibilità di aggiungerne ulteriori 5 facoltativi.*

[35] *In Finlandia, il padre ha, invece, diritto a 54 settimane.*

Tabella 4.5 - Durata del congedo di paternità obbligatorio e del congedo facoltativo alternativo

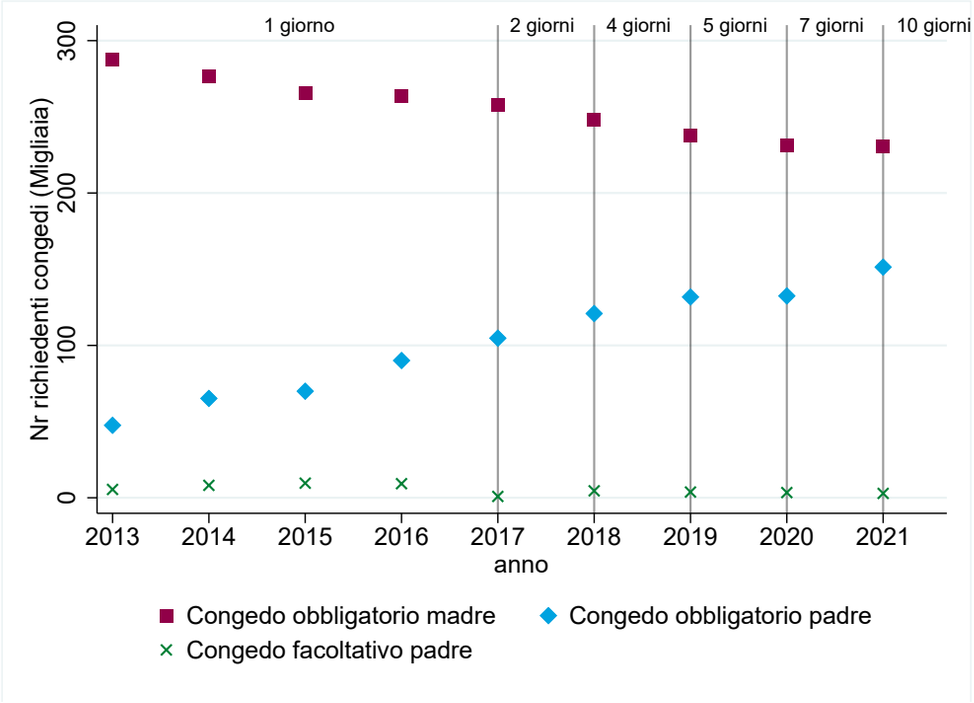
| | 2013-2016 | 2017 | 2018 | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|---|---|---|
| Congedo di paternità obbligatorio | 1 giorno | 2 giorni | 4 giorni | 5 giorni | 7 giorni | 10 giorni |
| Congedo facoltativo alternativo | 2 giorni | 0 giorni | 1 giorno | 1 giorno | 1 giorno | 1 giorno |

Allo scopo di comprendere la diffusione del congedo obbligatorio tra i padri lavoratori dipendenti abbiamo esaminato i dati provenienti dal dataset Differenze Accredito che fornisce informazioni sugli eventi che possono dare luogo ad accrediti figurativi, quali appunto i congedi.

Il Grafico 4.7 mostra l'andamento nel tempo del numero di richiedenti il congedo di paternità obbligatorio e facoltativo dall'anno della loro introduzione, nonché, come termine di paragone, l'andamento del numero di richiedenti del congedo obbligatorio di maternità; sono anche indicati gli anni caratterizzati da modifiche normative relative ai giorni di congedo obbligatorio. Come si può notare, a fronte di un trend decrescente nel congedo di maternità, legato alla contrazione delle nascite già evidenziato, il numero di richiedenti il congedo di paternità obbligatorio è in continuo aumento; nel 2021, anno in cui il numero di giorni fruibili è stato innalzato da 7 a 10, si registra un incremento di circa il 14% rispetto all'anno precedente[36].

[36] *Di gran lunga meno diffuso è invece l'uso del congedo facoltativo, che nel 2021 coinvolge circa 2.800 padri. A tal proposito si segnala che fino al 2016 il numero di richiedenti si assestava intorno alle 8.000 unità; nel 2017 il congedo facoltativo non viene confermato, ma verrà poi reintrodotto (ridotto a un solo giorno) nel 2018: in seguito il numero di richiedenti si è sostanzialmente dimezzato rispetto al periodo precedente. Ciò può senz'altro essere imputabile all'effetto della concomitante estensione del numero di giorni di congedo obbligatorio, ma anche a problemi di informazione che le discontinuità normative possono generare tra i potenziali beneficiari.*

Grafico 4.7 - Congedi di maternità, paternità e congedo facoltativo di paternità



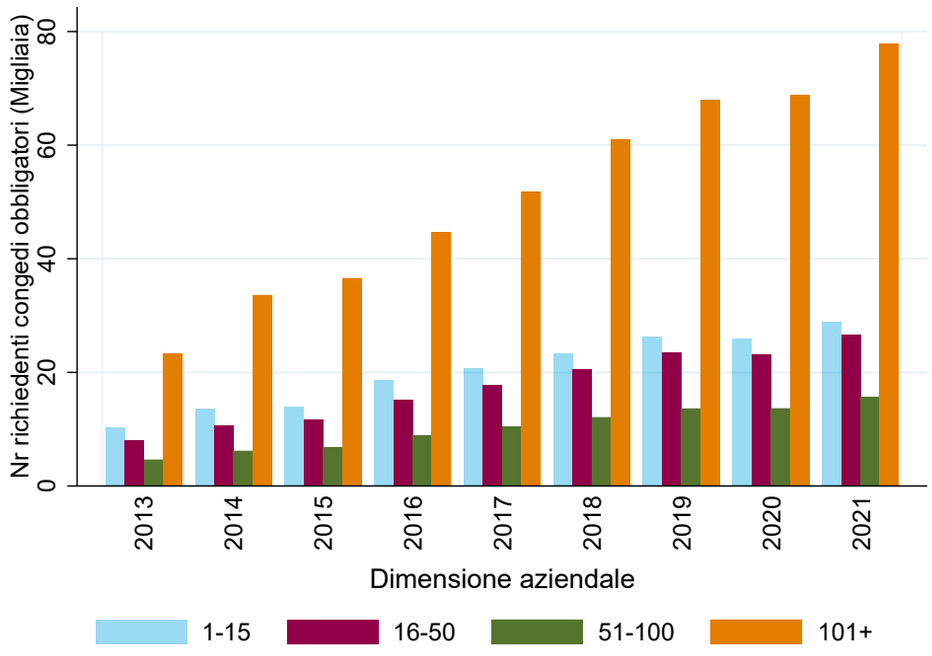

Nonostante il trend crescente, bisogna precisare che il take up della misura è ancora basso (pur essendo obbligatorio non sono previste sanzioni per il mancato utilizzo). Considerando che i nati nel 2020 sono stati 404.892 e tenendo conto che, secondo i dati ISTAT riferiti al 2018[37], il 74% degli occupati uomini con figli minori di 15 anni è lavoratore dipendente, ne deriva che solo poco più della metà dei potenziali beneficiari ha effettivamente fruito della misura.
Ciò può dipendere dal fatto che non tutte le famiglie sono a conoscenza della possibilità di godere del congedo di paternità e delle condizioni a cui si ha diritto. Secondo una recente indagine[38], infatti, solo il 37% dei genitori intervistati sa che il congedo di paternità è obbligatorio e solo il 22% è a conoscenza della sua attuale durata.

Per comprendere le caratteristiche dei padri che hanno utilizzato il congedo abbiamo provveduto a collegare le informazioni sulla fruizione dei congedi a quelle relative alle caratteristiche aziendali e ai dati anagrafici dei beneficiari. I richiedenti del 2021 hanno un'età media pari a 36,5 anni. L'analisi per dimensione aziendale indica che i fruitori dei congedi obbligatori di paternità sono soprattutto dipendenti di aziende di grandi dimensioni. Tuttavia, l'andamento temporale è sostanzialmente simile in ogni classe dimensionale (Grafico 4.8).

[37] *Fonte ISTAT https://www.istat.it/it/archivio/235619.*
[38] *Si veda WeWorld Onlus, Papà non mammo, 2022.*

Si noti che quanto rilevato riguardo alla maggiore presenza dei padri dipendenti di imprese di grande dimensione tra i richiedenti del congedo di paternità non deve essere inteso in termini di maggiore take-up tra questi lavoratori. Non disponendo di informazioni circa i lavoratori del settore privato che sono diventati padri in ciascun anno, non siamo in grado di svolgere questo tipo di analisi. Possiamo però dire che il quadro non cambia in maniera sostanziale neanche quando rapportiamo il numero di richiedenti al numero di occupati maschi nel settore privato non agricolo per ciascun gruppo dimensionale di impresa. Anche in questo caso notiamo, infatti, una percentuale maggiore di richiedenti il congedo di paternità tra i dipendenti delle imprese di maggiore dimensione anche se le differenze tendono ad essere più piccole. In particolare, nel 2021, essa è pari a 1,5% per i dipendenti di imprese con più di 100 addetti, di circa 1,3% per i dipendenti di imprese con addetti tra 50 e 100 e tra l'1% e lo 0,9% per coloro che lavorano in imprese di dimensioni minori.

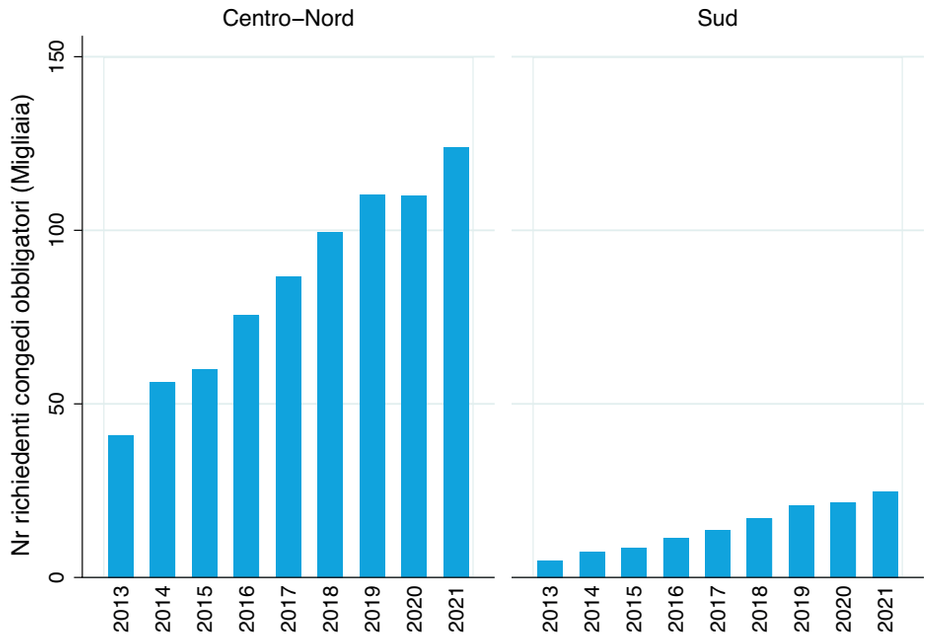
Grafico 4.8 - Numero di padri richiedenti congedo obbligatorio, per anno e dimensione aziendale




L'analisi per aree geografiche fa emergere la presenza di una distribuzione notevolmente sbilanciata nella fruizione di queste misure: in larga parte si tratta, infatti, di uomini la cui sede di lavoro è localizzata nel Nord (in particolare Lombardia, Veneto ed Emilia-Romagna).

Pur tenendo conto delle diverse peculiarità in termini di dimensione aziendale e incidenza del lavoro dipendente tra le varie aree del paese, il divario è talmente ampio da suggerire che intervengano anche fattori culturali e ruoli di genere di tipo tradizionale (Grafico 4.9). Quando rapportiamo il numero di richiedenti al numero di occupati maschi per ciascuna area geografica, il quadro non cambia in maniera sostanziale anche se il divario si riduce (1,3% di richiedenti al Nord e 0,9% al Centro-Sud nel 2021).

Grafico 4.9 - Numero di padri richiedenti il congedo obbligatorio, per anno e area geografica




## 4.1.4.2 Congedi parentali

L'attuale disciplina del congedo parentale per i lavoratori dipendenti (artt. 32 e ss. del D. Lgs. n. 151/2001- T.U. sulla maternità e paternità) prevede che a ciascun genitore lavoratore[39] sia riconosciuta la facoltà di astenersi dal lavoro, nei primi 12 anni di vita del bambino, con un limite complessivo massimo tra i genitori di 10 mesi (lo stesso termine si applica anche in caso di adozione e affidamento)[40].

[39] *Il congedo parentale spetta al genitore lavoratore anche qualora l'altro genitore non ne abbia diritto (ad esempio, sia disoccupato). Il padre lavoratore dipendente può goderne anche quando la madre sta usufruendo del periodo di congedo di maternità.*

[40] *La misura è finanziata con una contribuzione a carico del datore di lavoro che varia a seconda del settore (dal 24% al 46%).*

Il diritto è esercitabile da ogni genitore per un periodo (continuato o frazionato) complessivo non superiore a 6 mesi, elevabile a 7 nel caso in cui il padre lavoratore dipendente fruisca di almeno 3 mesi di congedo parentale (il limite massimo complessivo tra i genitori in questo caso diventa di 11 mesi)[41]. Il periodo di congedo parentale è parzialmente indennizzato: ai genitori spetta una indennità pari al 30% della retribuzione media giornaliera per un periodo massimo complessivo di 6 mesi se fruito entro determinate fasce di età del bambino.

L'istituto è stato oggetto di numerose modifiche che hanno ampliato la platea dei beneficiari[42] e hanno favorito la condivisione dei compiti di cura dei figli. Di rilevante impatto sono state le disposizioni adottate con il D.Lgs. n. 80/2015, volto a tutelare la maternità e a favorire le opportunità di conciliazione dei tempi di vita e lavoro per la generalità dei lavoratori. In relazione ai lavoratori dipendenti, meritano di essere ricordate, tra l'altro: l'introduzione della possibilità di fruire del congedo parentale in modalità oraria oltre che giornaliera, anche in assenza di contrattazione collettiva di livello aziendale[43]; l'estensione dagli 8 fino ai 12 anni di vita del bambino dell'arco temporale di fruibilità del congedo parentale (ferma restando la durata complessiva di dieci mesi) e l'elevazione da 3 a 6 anni dei limiti temporali di indennizzo (si veda la Tabella 4.6 per una rappresentazione della disciplina del congedo parentale ante e post D.Lgs. 80/2015).

Inoltre, è stata introdotta la possibilità per il lavoratore di chiedere per una sola volta la trasformazione del rapporto di lavoro a tempo pieno in rapporto a tempo parziale, in sostituzione del congedo parentale o entro i limiti del congedo ancora spettante, con la precisazione che la riduzione dell'orario non deve però superare il 50%.

[41] *In caso di unico genitore il limite massimo è di 10 mesi.*

[42] *Le principali tappe che hanno portato all'ampliamento della platea dei genitori lavoratori che possono usufruire del congedo parentale, ed in particolare, per gli iscritti alla gestione separata sono le seguenti: riduzione da tre mesi ad un mese della contribuzione utile per il riconoscimento dell'indennità di maternità o paternità e di congedo parentale (D.Lgs. 101 del 2019, conv. in L. n. 128 del 2019); innalzamento della durata del congedo parentale da tre a sei mesi, da fruirsi fino al terzo anno di vita del bambino (D.Lgs. n. 81 del 2017). Inoltre, merita di essere ricordata l'estensione alle lavoratrici e ai lavoratori iscritti al Fondo pensione lavoratori dello spettacolo, per i rapporti di lavoro subordinato o autonomo, delle tutele per la maternità e la paternità previste dal T.U. sulla maternità e paternità (D.Lgs. n. 73 del 2021, convertito dalla L. n. 106 del 2021). Nessun intervento è stato adottato in materia di congedo parentale per le lavoratrici autonome. Il congedo spetta solo alle lavoratrici autonome, e non ai padri che siano lavoratori autonomi, che abbiano effettuato il versamento dei contributi relativi al mese precedente quello in cui ha inizio il congedo (o una frazione di esso) per un massimo di tre mesi da fruire entro il primo anno di vita del bambino.*

[43] *La possibilità per i genitori lavoratori dipendenti di fruire del congedo parentale in modalità oraria previa definizione, in sede di contrattazione collettiva, delle modalità di fruizione del congedo parentale ad ore, dei criteri di calcolo della base oraria e dell'equiparazione di un determinato monte ore alla singola giornata lavorativa è stata introdotta già prima del 2015, dalla Legge n. 228 del 2012. Il D.Lgs. n. 81 del 2015 ha previsto, poi, un criterio di fruizione generale del congedo in modalità oraria, stabilendo che in assenza di una contrattazione collettiva che disciplini compiutamente il congedo parentale su base oraria, i genitori lavoratori dipendenti possono fruire del congedo parentale ad ore in misura pari alla metà dell'orario medio giornaliero del periodo di paga quadri-settimanale o mensile immediatamente precedente a quello nel corso del quale ha inizio il congedo parentale. La riforma prevede, inoltre, in questa ipotesi, l'incumulabilità del congedo parentale ad ore con altri permessi o riposi disciplinati dal T.U. sulla maternità e paternità.*

Tabella 4.6 - Disciplina del congedo parentale in base all'età dei figli

*Periodo di fruizione (età del bambino)**

| | 0 – 3 anni | 3 – 6 anni | 6 – 8 anni | 8 – 12 anni |
|---|---|---|---|---|
| 2001-2015 | Periodo Indennizzato per un ammontare pari al 30% della retribuzione media giornaliera | Mean Tested**. Il congedo spetta anche nel caso in cui i genitori non ne abbiano fruito nei primi 3 anni, o per la parte residua non fruita | Nessun Indennizzo | No congedo |
| 2015 in poi | Periodo Indennizzato per un ammontare pari al 30% della retribuzione media giornaliera | | Mean Tested.** Il congedo spetta anche nel caso in cui i genitori non ne abbiano fruito nei primi 6 anni, o per la parte residua non fruita | Nessun Indennizzo |

** Le fasce riportate in tabella sono da intendersi fino al compimento dell'età indicata.*
*** Il congedo in questa fascia di età è retribuito solo se il reddito individuale del genitore richiedente risulti inferiore a 2,5 volte l'importo annuo del trattamento minimo di pensione a carico dell'Assicurazione Generale Obbligatoria.*

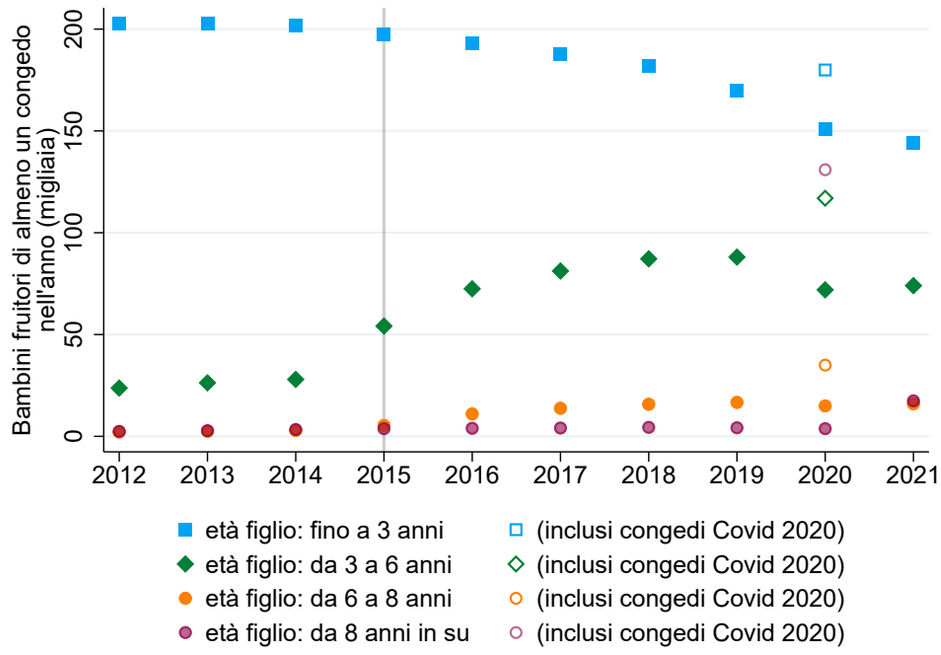
Allo scopo di comprendere l'utilizzo di questo strumento da parte delle famiglie abbiamo utilizzato i dati sulle richieste di congedo parentale pervenute (e accolte) dal 2012 al 2021 che ci offrono informazioni sulla data di inizio e la data di fine del congedo, sul minore per cui il congedo è stato usufruito e la sua data di nascita, nonché sull'identificativo di ciascuno dei due genitori. I dati sono stati collassati per anno in modo da avere per ogni bambino, per il quale c'è stata almeno una richiesta di congedo nell'anno, una serie di indicazioni sulla modalità di fruizione da parte dei suoi genitori. Esaminiamo, quindi, l'uso dei congedi parentali in relazione all'età del figlio nel corso del tempo, distinguendo tra bambini di età compresa tra 0 e 3 anni (per cui l'indennizzo del 30% era previsto sin dal 2001), 3 e 6 anni (per cui prima del 2015 era possibile richiedere il congedo, ma senza indennizzo), 6 e 8 anni e bambini di età superiore agli 8 anni (per i quali è stato possibile richiedere il congedo solo a partire dal 2015).

Come evidenziato nel Grafico 4.10 le richieste per bambini di età inferiore a 3 anni hanno subito nel corso del tempo una lieve flessione (con eccezione per il 2020), che potrebbe derivare dal calo delle nascite, mentre quelle relative a bambini di età superiore ai 3 anni sono cresciuti nel corso del tempo. Si può notare, inoltre, che nel 2020 a seguito dell'introduzione del congedo COVID-19, rivolto a genitori con figli di età inferiore a 14 anni (in un primo momento 13 anni), che prevedeva un indennizzo del 50% e, quindi, maggiore rispetto a quello previsto per il congedo ordinario, vi sia stata, almeno in parte, una sostituzione tra le due forme di congedo. Si osserva, infatti, che il numero di bambini di ogni fascia di età per cui è stato richiesto un congedo (sia ordinario che COVID-19) è aumentato nell'anno di inizio della pandemia, ma se si guarda solo ai congedi ordinari si osserva una flessione. Infatti, il numero di bambini per cui i genitori hanno usufruito di un congedo nel 2020 é di circa 43.000, ma i beneficiari di

almeno un congedo ordinario nel corso dell'anno sono circa 24.000, mentre nel 2019 erano circa 28.000. Tuttavia, ad eccezione dei bambini di età compresa tra 0 e 3 anni, per cui le richieste di congedo erano in numero consistente già prima della crisi e per cui l'utilizzo incrementale del congedo COVID-19 è stato più contenuto, per le altre fasce di età lo strumento introdotto per rispondere alla chiusura dei servizi educativi è stato ampiamente usato per rispondere a bisogni di cura aggiuntivi.

Ciò è particolarmente evidente per i bambini nella fascia di età superiore agli 8 anni che include gli iscritti alle scuole primarie e secondarie di primo grado che hanno risentito della chiusura delle scuole. Infine, nel 2021[44], si nota una flessione generalizzata nell'uso dei congedi, anche rispetto al periodo pre-pandemia, con eccezione per i bambini di età superiore agli 8 anni.

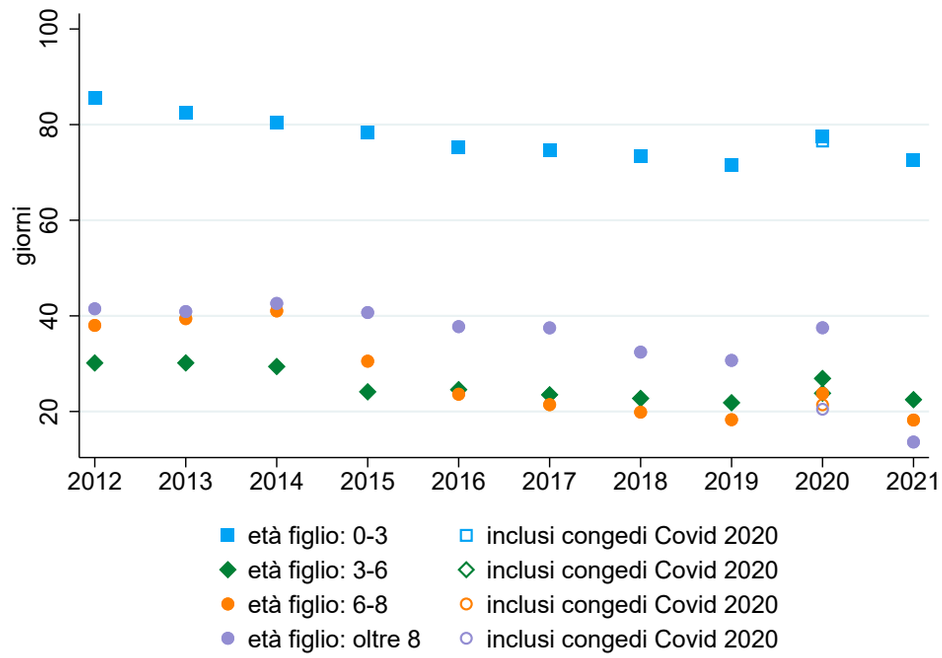
Grafico 4.10 - Numero di bambini, per fasce di età, per cui i genitori hanno fruito di almeno un congedo nell'anno




[44] *Nel 2021 sono stati rinnovati alcuni degli interventi adottati nel corso del 2020, (D.Lgs. n. 221 del 2021 e n. 30 del 2020). In particolare: per i periodi dal 13 marzo 2021 al 30 giugno 2021 e dal 22 ottobre al 31 marzo 2022 è stato reintrodotto il Congedo parentale SARS CoV-2. Tale congedo può essere fruito dai genitori lavoratori dipendenti, dai lavoratori iscritti in via esclusiva alla Gestione separata o dai lavoratori autonomi iscritti all'INPS, per la cura dei figli conviventi minori di anni 14 (dai 14 ai 16 il congedo non è retribuito) affetti da SARS CoV-2, in quarantena da contatto o con attività didattica o educativa in presenza sospesa. In alternativa, a determinate categorie di lavoratori, fino al 30 giugno 2021 è riconosciuta la possibilità di usufruire della corresponsione di uno o più bonus per l'acquisto di servizi di baby-sitting o di servizi integrativi per l'infanzia.*

Oltre ad esaminare l'andamento nel corso del tempo del numero di bambini per cui vi è stata almeno una domanda di congedo parentale nell'anno, abbiamo anche analizzato l'andamento del numero di giorni fruiti all'anno per figlio (Grafico 4.11). Si nota che per i bambini di età compresa tra 0 e 3 anni il numero medio di giorni fruiti all'anno ha subito nel corso del tempo una flessione passando da circa 85,5 nel 2012 a circa 71,5 nel 2019. Nel 2020 invece, a seguito della pandemia, il numero medio totale di giorni fruiti per bambino aumenta.

Grafico 4.11 - Numero di giorni fruiti annui per un dato figlio

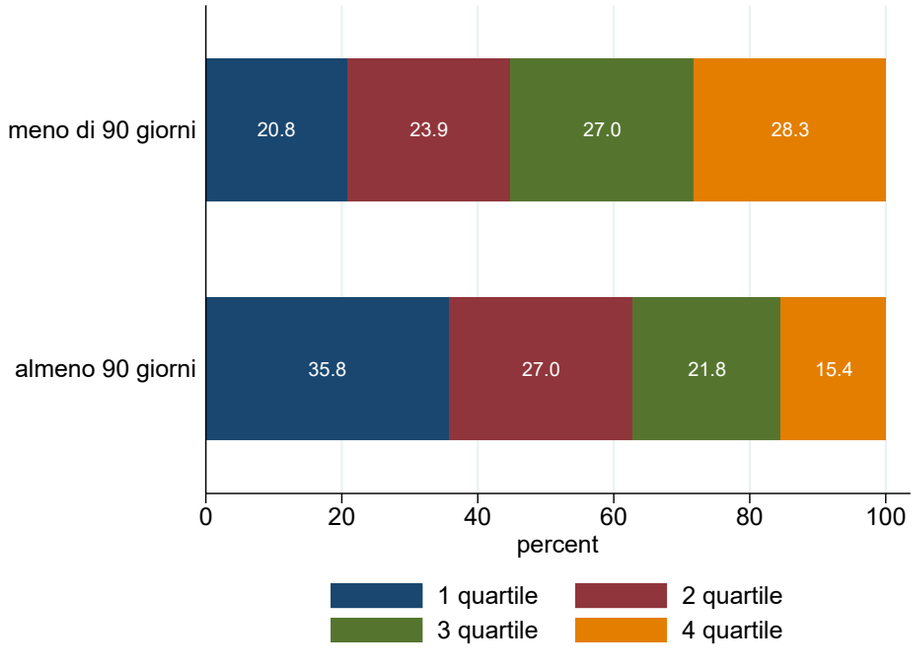



Per quanto riguarda i bambini di età compresa tra i 3 e 6 anni a partire dal 2015 si osserva un calo significativo del numero medio di giorni fruiti. Ciò è imputabile all'estensione della platea dei soggetti che ne hanno fatto uso che, come mostrato in precedenza, ha registrato un consistente incremento, includendo anche genitori che hanno utilizzato il congedo per un numero limitato di giorni. Ancora più evidente è il calo nel numero medio di giorni di congedo annui a favore di bambini di età compresa tra 6 e 8 anni (dopo il 2015 è stato possibile per i lavoratori meno abbienti ottenere l'indennità del 30% per i congedi relativi a questa fascia di età con un conseguente aumento delle richieste).

Poiché la nostra legislazione prevede che nel caso in cui il padre lavoratore dipendente utilizzi almeno 3 mesi di congedo parentale il limite massimo di mesi di congedo fruibili aumenti di un mese (che potrà essere fruito dal padre stesso o dall'altro coniuge a seconda delle combinazioni che si possono verificare), siamo

andati ad esaminare la numerosità dei padri che hanno raggiunto questa soglia. Ne risulta che circa il 19% dei padri inclusi nel dataset delle richieste di congedo per il periodo 2012-2021 ha usufruito di un numero di giorni di congedo uguale o superiore a 90 giorni a favore di un dato figlio. Bisogna però considerare che i padri di bambini più piccoli potrebbero ancora non aver esaurito il periodo in cui possono fruire del congedo. Per tener conto, anche se solo parzialmente di ciò, abbiamo considerato solo il comportamento di padri con bambini nati prima del 2015: in questo caso la percentuale dei padri che hanno utilizzato il congedo per un periodo complessivo di fruizione di almeno 3 mesi cresce al 23% circa.
Le caratteristiche di questo sotto-campione di padri sono simili per molti aspetti ai padri che utilizzano i congedi per periodi più brevi. Essi sono occupati in imprese di più grande dimensione e con occupazioni a tempo pieno e con contratti a tempo indeterminato. Si distinguono, invece, in relazione al reddito percepito. Il Grafico 4.12 mostra che più del 63% percepisce un reddito che li colloca nel primo o secondo quartile della distribuzione (retribuzione teorica), mentre questa percentuale è di circa il 45% per coloro che utilizzano un numero inferiore di giorni di congedo.

Grafico 4.12 - Collocazione nella distribuzione dei redditi dei padri che hanno utilizzato almeno 90 giorni di congedo vs padri che hanno utilizzano meno di 90 giorni di congedo (nel periodo 2012-2021)

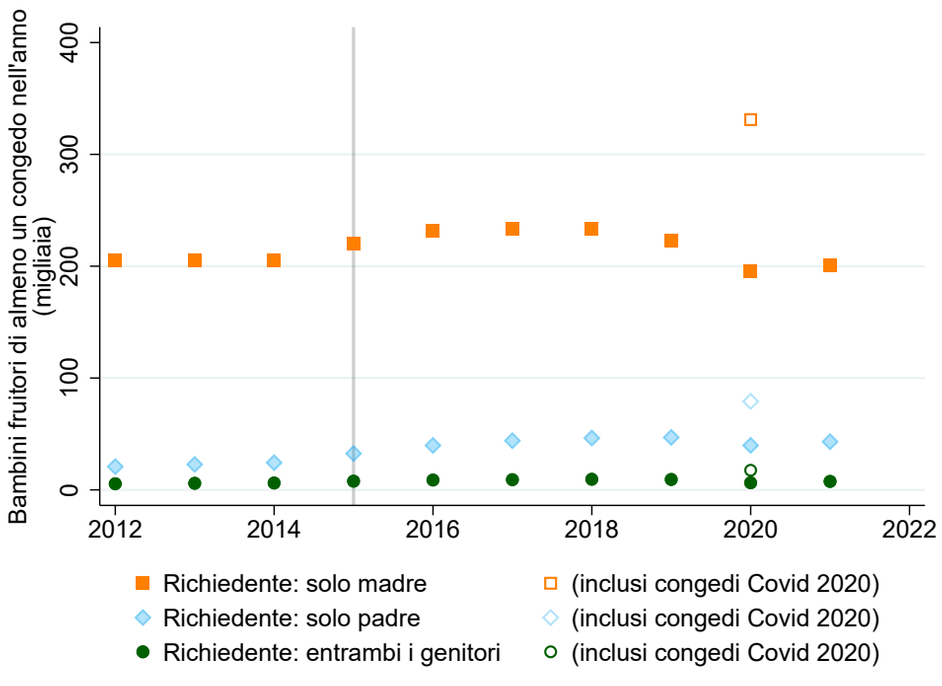


### 4.1.4.3 L'allocazione del congedo parentale all'interno della coppia

Nel Grafico 4.13 investighiamo come l'uso del congedo parentale viene distribuito all'interno della coppia. Per ogni bambino e per ogni dato anno andiamo ad esaminare se le richieste di congedo sono pervenute solo da parte della madre, solo da parte del padre o da entrambi. Si noti che i casi in cui nell'arco dell'anno entrambi i genitori fanno riscorso al congedo sono piuttosto pochi e la situazione è rimasta invariata nel corso del tempo. È, invece, aumentato il ricorso al congedo da parte dei soli padri, anche se si tratta di un cambiamento piuttosto lento. Un aumento sostanziale si osserva durante l'emergenza COVID-19: il numero di bambini beneficiari di congedo da parte del solo padre durante l'anno è cresciuto da circa 60.000 a circa 85.000. Tuttavia, poiché anche il numero di congedi richiesti dalle madri è aumentato in maniera considerevole, la percentuale di bambini per cui a beneficiare del congedo è solo il padre varia di meno, ed in particolare, passando dal 2019 al 2020 da 18,7% a 19,2%.

Capire se questa risposta, seppur modesta, è derivata dalla maggiore indennità prevista per il congedo COVID-19 o dalla situazione peculiare indotta dall'emergenza sanitaria, data la contemporaneità degli eventi, risulta particolarmente complesso. Al contrario, è possibile stimare la reazione alla variazione nelle condizioni economiche di fruizione del congedo sulla scelta di allocazione all'interno della coppia in relazione ad alcuni cambiamenti intervenuti nella normativa.

Grafico 4.13 - Numero di bambini per cui la madre, il padre o entrambi i genitori hanno fruito di almeno un congedo nell'anno



Più precisamente, per comprendere la reazione alle variazioni introdotte nel 2015 alla normativa che regola il congedo parentale siamo andati ad esaminare la distribuzione del congedo all'interno delle coppie in relazione all'età dei figli. Il Grafico 4.14 mostra il numero di bambini fruitori di congedo (solo giornalieri) suddivisi per richiedente e per classi di età (fino a 3 anni, panel (1); da 3 a 6 anni panel (2); da 6 a 8 anni panel (3); oltre gli 8 anni panel (4)).

Nel panel (1), relativo ai bambini di età inferiore a 3 anni, si nota che i congedi per questa fascia di età vengono richiesti prevalentemente dalle madri: in media dal 2012 al 2021 per circa l'87% dei bambini, l'unico genitore che ha utilizzato il congedo durante l'anno è la madre, per il 10% è il padre e per circa il 3% ne hanno usufruito entrambi i genitori. A partire dal 2015 si nota una flessione nell'uso del congedo da parte della sola madre (si passa dal 89,5% per il periodo 2011-2014 a circa l'86% per il periodo 2015-2019, mentre l'uso da parte solo del padre aumenta dall'8% a circa l'11%). Il numero di bambini fruitori passa da una media annua di circa 202.500 per il periodo 2011-2014 a circa 179.000 per il periodo 2015-2021. Come discusso nel Box 1, tale flessione nell'uso del congedo da parte materna può dipendere dall'aumento della durata del sussidio di disoccupazione che passando nel 2015 da un massimo di 8 a 24 mesi potrebbe aver indotto alcune donne a preferire tale strumento al congedo.

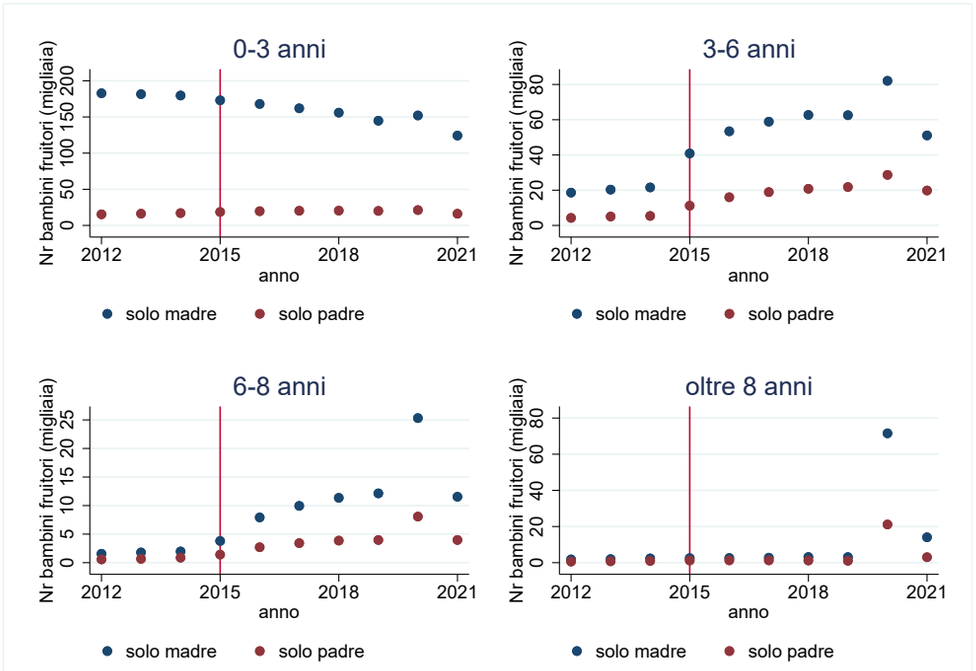
Quando si osserva, invece, l'andamento nel corso del tempo delle richieste di congedo per i bambini di età compresa tra i 3 e i 6 anni nel panel (2), in particolare dal 2015 (anno in cui è stato esteso l'indennizzo del 30% anche a questa fascia di età), si rileva un incremento nell'uso, passando da un numero medio annuo di circa 26.000 bambini per cui vi era almeno una richiesta di congedo per il periodo 2011-2014 a circa 82.000 per il periodo 2015-2021 (incluso congedo COVID-19).

Per la fascia di età che va dai 6 agli 8 anni si osserva anche un incremento nell'uso dei congedi sia da parte delle madri che dei padri. In questo caso il cambiamento è consistito nella possibilità di accesso all'indennizzo per coloro che soddisfacevano determinati requisiti di reddito e nella possibilità di utilizzare il congedo non fruito nei primi 6 anni di vita del bambino.

Infine, per quel che riguarda l'impatto derivante dall'estensione del congedo a genitori di bambini di età superiore agli 8 anni si nota un incremento medio annuo dei bambini fruitori del 5% senza cambiamenti rilevanti nella composizione del genitore richiedente[45].

[45] *Gli andamenti che abbiamo esaminato andrebbero anche analizzati in relazione ai diversi provvedimenti a supporto delle famiglie che si sono succeduti nel corso del tempo, che offrendo sussidi per l'acquisto di servizi all'infanzia possono aver modificato le scelte di congedo delle famiglie.*

Grafico 4.14 - Numero di bambini, per fasce di età, per cui solo la madre o solo il padre hanno fruito di almeno un congedo nell'anno




Di seguito andremo ad esaminare più in dettaglio l'effetto dell'estensione dell'indennità del 30% ai fruitori di congedi a favore di bambini di età compresa tra 3 e 6 anni applicando un approccio che è in grado di fornire un impatto causale[46]. Come già detto in precedenza il D.Lgs. n. 80/2015 ha elevato ai primi 6 anni di vita del bambino il limite entro il quale il congedo parentale dà diritto ad una indennità pari al 30% della retribuzione, mentre ha lasciato immutata la normativa per i bambini di età compresa tra 0 e 3 anni. Questa peculiarità del provvedimento determina un esperimento naturale in cui si viene a creare un "gruppo di trattamento", costituito dai genitori di bambini di età compresa tra 3 e 6 anni, per cui dall'introduzione della norma è possibile usufruire dell'indennità in caso di congedo, e un "gruppo di controllo", composto dai genitori di bambini di età compresa tra 0 e 3 anni, per cui non si è venuto a generare alcun cambiamento, poiché dell'indennità godevano già prima del 2015. Sfruttando questo aspetto è possibile stimare l'impatto del provvedimento (sulla probabilità che, tra le coppie che ricorrono al congedo, sia il padre ad utilizzarlo) basandoci su una strategia "difference-in-differences". Questa metodologia coinvolge tre passaggi. Il primo consiste nel considerare la differenza nella probabilità di ricorso al congedo dei padri di bambini di età compresa tra 3 e 6 anni nel periodo pre e post-riforma.

[46] *Queste analisi sono oggetto di studio e approfondimento all'interno del progetto di ricerca VisitINPS "Fathers' Take-Up of Parental Leave: The Role of Local and Firm Factors" di A. Casarico, J. Kopinska, e S. Lattanzio.*

Questa prima differenza restituisce una misura dell'effetto del provvedimento sulla popolazione di interesse; tale effetto potrebbe però comprendere anche variazioni dovute ad altri fattori (per esempio, un cambiamento culturale). Per neutralizzare queste variazioni, dalla prima differenza viene sottratta la differenza tra la probabilità di ricorso al congedo da parte dei padri di bambini di età compresa tra 0 e 3 anni nei due periodi. Tale differenza, poiché non c'è stato nessun cambiamento normativo, dovrebbe riflettere per l'appunto cambiamenti culturali o altri fattori che si assume influiscono le richieste di congedi riguardanti tutti i bambini di età inferiore a 6 anni. La doppia differenza fornisce una stima dell'effetto prodotto dall'estensione dell'indennità.

Abbiamo quindi applicato questo tipo di approccio considerando un dataset con osservazioni a livello mensile per tutti i bambini di età pari o inferiore a 6 anni per cui uno dei due genitori ha usufruito di almeno un congedo parentale nel corso del mese. Il periodo preso in esame è quello che va dal 2012 al 2019, in modo da escludere l'anno della crisi pandemica e l'anno successivo che potrebbero essere peculiari. L'arco temporale è stato suddiviso in un periodo pre-riforma che va da gennaio 2012 a giugno 2015 e un periodo post-riforma che va da luglio 2015 a dicembre 2019.

Come si può notare dalla Tabella 4.7, nel periodo post-riforma per i bambini di età compresa tra 3 e 6 anni la probabilità che sia esclusivamente il padre a ricorrere al congedo è del 23,2%, mentre nel periodo precedente a giugno 2015 questa probabilità è di 18,9%, con una differenza di 4,2 punti percentuali. Sempre dalla Tabella 4.7 si può osservare che prima della riforma per i bambini di età compresa tra 0-3 anni la probabilità che a ricorrere al congedo parentale fosse il padre è pari all'8%, mentre nel periodo successivo è di 10,7%, con una differenza di 2,7 punti percentuali. La doppia differenza mostra che, a seguito della riforma, la probabilità di ricorso al congedo per i padri di bambini di età compresa tra i 3 e 6 anni è aumentata in media di circa un punto e mezzo percentuali[47].

[47] *Un effetto molto simile si ottiene anche stimando un modello di regressione lineare in cui tra i regressori includiamo, oltre che una variabile binaria, Post, che prende valore 1 per il periodo post-riforma e 0 per il periodo precedente e un termine di interazione, Post*Trattamento, tra la variabile Post e una variabile binaria che prende valore 1 per i bambini di età compresa tra 0 e 3 anni e zero per i bambini di età compresa tra 3 e 6, anche alcune caratteristiche del padre (età, retribuzione annua, lavoro a tempo pieno, dimensione aziendale) e un trend temporale lineare. Anche in questo caso risulta che l'estensione dell'indennità ha aumentato, tra le coppie con figli di età compresa tra 3 e 6 anni che ricorrono al congedo, la probabilità che a utilizzarlo sia il padre: l'effetto è di circa un punto percentuale, pari ad un incremento di circa il 5%.*

Tabella 4.7 - Probabilità di ricorso al congedo da parte del padre per bambini di età 0-3 anni e di età 3-6 anni prima e dopo il Jobs Act

| | Prima di giugno 2015 | Dopo giugno 2015 | Differenza Dopo-Prima |
|---|---|---|---|
| Bambini 0-3 anni | 0,08 | 0,107 | 0,027*** |
| | (0,000) | (0,000) | (0,000) |
| Bambini 3-6 anni | 0,189 | 0,232 | 0,042*** |
| | (0,001) | (0,000) | (0,002) |
| Differenza Bambini 0-3 anni 3-6 anni | 0,113*** | 0,125*** | 0,015* |
| | (0,001) | (0,001) | (0,002) |

*Nota: In parentesi sono riportati gli errori standardizzati. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.*

Si noti che quello che abbiamo presentato non costituisce la stima dell'impatto dell'estensione dell'indennità sul take up del congedo da parte dei padri (infatti, non stiamo usando dati sui padri potenzialmente influenzati dalla misura), ma solo di come esso ha cambiato l'allocazione del congedo all'interno delle coppie che hanno deciso di utilizzarlo. Tale cambiamento può essere dovuto sia al comportamento di coppie che avrebbero usufruito del congedo anche in assenza dell'indennità e che in relazione a quest'ultima hanno modificato la propria scelta, sia a quello di coppie per cui l'indennità è stata fondamentale nella decisione di accesso allo strumento.

Si osserva comunque che l'allocazione dei compiti di cura all'interno delle coppie e, quindi, il ricorso al congedo sembra essere solo marginalmente influenzato da variazioni nelle condizioni economiche di utilizzo. Quest'ultime, come evidenziato nel Box 4.1, possono avere un ruolo importante nell'evitare che le donne abbandonino il mercato del lavoro, ma potrebbero non essere sufficienti per il raggiungimento di una più equa distribuzione dei compiti di cura (anche, come si spiegherà meglio in seguito, a causa del divario di genere che contraddistingue il nostro mercato del lavoro). Nel caso, infatti, di modelli di ruolo tradizionali può essere più efficace il ricorso a congedi ad uso esclusivo del padre. Tuttavia, come vedremo nel prossimo paragrafo, anche politiche finalizzate ad un maggiore coinvolgimento dei padri possono non portare ai risultati sperati.

#### 4.1.4.4 Il progetto "Insieme a papà" della regione Piemonte

Uno dei motivi che può determinare lo scarso utilizzo da parte dei padri del congedo parentale è da individuarsi nel loro maggiore costo opportunità; dato il divario salariale esistente tra i due sessi che caratterizza il mercato del lavoro italiano, l'astensione al lavoro, in mancanza di un indennizzo al 100%, comporta un costo economico per la famiglia crescente nel salario del soggetto che gode del periodo di astensione. Per ovviare a questa situazione bisogna intervenire per

riequilibrare i divari di genere nel mercato del lavoro e, eventualmente, introdurre congedi ad esclusivo uso del padre o incentivi tesi a riequilibrare i carichi di cura all'interno della famiglia. Un tentativo in questa direzione è stato intrapreso dalla regione Piemonte che dal 2011 al 2015 ha affiancato la normativa nazionale sul congedo parentale con il progetto "Insieme a Papà", rinnovato successivamente nella versione "Insieme a Papà…cresce", individuato dall'Eurofound (2015) come una delle buone pratiche per favorire l'uso del congedo da parte dei padri. Il progetto, in entrambe le sue edizioni, prevedeva l'erogazione di un contributo economico ai lavoratori dipendenti del settore privato, che fruissero del congedo parentale al posto della madre lavoratrice dipendente nel primo anno di vita del/la bambino/a, o per i genitori adottivi o affidatari nel primo anno dall'ingresso del/la minore in famiglia. Il contributo della Regione Piemonte era pari 400 euro mensili per ogni mese solare di congedo parentale fruito, elevabile a 450 euro mensili nel caso in cui il congedo parentale fruito dal padre superasse i 3 mesi[48].

I dati a nostra disposizione, coprendo il periodo che va dal 2012 al 2021, non permettono di comprendere se l'introduzione della misura ha inciso sulla scelta dei padri di usufruire del congedo. Tuttavia, possiamo esaminare la reazione alla sua cessazione. A tale scopo confronteremo il comportamento delle famiglie residenti in Piemonte che avevano accesso al benefico con quelle delle famiglie residenti nelle altre regioni d'Italia. Anche in questo caso, utilizziamo l'approccio "difference-in-differences", che va a comparare le richieste di congedo da parte dei padri di minori di 1 anno nella regione trattata (il Piemonte) e nelle altre regioni durante e dopo l'implementazione del progetto. Come si può notare dalla Tabella 4.8, nel periodo della sperimentazione la percentuale di padri tra le coppie residenti in Piemonte che usufruivano del congedo è del 7,5% mentre nelle altre regioni è del 6,2%. Nel periodo successivo si osserva in entrambe le aree un aumento, ma in Piemonte l'aumento è di 0,9 punti percentuali mentre nelle altre regioni è di 1,5 punti percentuali. Vi è quindi evidenza, anche se solo indicativa, che la cessazione del progetto abbia determinato un effetto negativo di 0,6 punti percentuali. Risultati simili si ottengono anche restringendo il gruppo di controllo alle sole regioni del Nord Italia. Si tratta di un effetto piuttosto piccolo che può derivare sia dalla scarsa incidenza del bonus sul comportamento delle famiglie, sia dal fatto che esso potrebbe aver creato abitudini che sono persistite anche dopo la sua cessazione e di conseguenza, quello che osserviamo nel momento in cui l'incentivo viene meno non è indicativo del suo impatto.

[48] *Il requisito per partecipare era che entrambi i membri della coppia fossero lavoratori dipendenti, in quanto lo scopo del progetto era anche favorire il rientro al lavoro delle madri che doveva essere, dunque, certificabile.*

Bisogna precisare che la nostra evidenza è solo indicativa in quanto le informazioni a disposizione non ci permettono di verificare alcune ipotesi alla base della metodologia applicata. Tuttavia, a conferma della debole reazione agli incentivi offerti dal progetto vi è il dato piuttosto deludente relativo al numero di domande presentate e accolte: nonostante l'incentivo economico abbastanza generoso, al 15 luglio 2015 le domande presentate dal 2011 erano solo 244. D'altra parte, bisogna dire che il progetto, avendo come target i padri di bambini di età inferiore ad un anno, si poneva un obiettivo estremamente ambizioso. Come si è visto nel corso dell'analisi, infatti, il ricorso al congedo da parte dei padri nelle prime fasi di vita dei bambini si attesta su valori particolarmente bassi. Può essere anche che non vi sia stata sufficiente conoscenza della misura, non disponendo però di informazioni circa le modalità di pubblicizzazione utilizzate non possiamo esprimere alcun giudizio in tal senso.

Tabella 4.8 - Probabilità di ricorso al congedo da parte del padre per bambini di età inferiore a 1 anno in Piemonte e nelle altre regioni durante e dopo la sperimentazione del progetto

| | 2012-2015 | 2016-2019 | Differenza Dopo-Prima |
|---|---|---|---|
| Piemonte | 0,075 | 0,084 | 0,009*** |
| | (0,002) | (0,002) | (0,003) |
| Altre regioni | 0,062 | 0,077 | 0,015*** |
| | (0,000) | (0,000) | (0,001) |
| Differenza Piemonte – Altre regioni | 0,013*** | 0,007*** | -0,006*** |
| | (0,002) | (0,002) | (0,002) |

*Nota: In parentesi sono riportati gli errori standardizzati. *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1.*

Complessivamente, dalle analisi che abbiamo svolto sui congedi parentali emerge che siamo ancora ben lontani da percorsi di riequilibrio tra i generi nella divisione dei carichi familiari relativi ai ruoli di cura; la distanza tra uomini e donne rimane importante e le politiche intraprese per cercare di colmarla hanno finora prodotto degli effetti piuttosto modesti.

## BOX 1: Come strutturare i congedi parentali? Un'analisi empirica di due riforme in Italia*

Recenti studi[49] hanno dimostrato come la maggior parte dei divari di genere sul mercato del lavoro possa essere attribuita all'impatto differente su madri e padri della nascita di un figlio.

È pertanto importante capire quali politiche di welfare possano mitigare l'effetto negativo della maternità sulle carriere lavorative delle donne.

I congedi parentali sono uno dei principali strumenti di policy con questo obiettivo e svolgono due funzioni principali: sostengono il tenore di vita delle lavoratrici madri nel momento in cui devono astenersi dal lavoro e promuovono l'attaccamento al mercato del lavoro.
L'evidenza empirica su come questi congedi dovrebbero essere strutturati, benché cruciale per disegnare politiche efficienti ed efficaci, è estremamente limitata. Ciò è dovuto al fatto che i congedi parentali sono strutturati come combinazione di due elementi: il sussidio monetario, che sostituisce la retribuzione durante il congedo ed è definito in termini di generosità e durata, e la garanzia del posto di lavoro, ovvero se e per quanto tempo la lavoratrice madre ha diritto a tornare al l'impiego precedente al congedo. Isolare gli effetti causali di questi due strumenti sulle scelte delle lavoratrici madri e le loro carriere è di particolare interesse da un punto di vista di policy.
Di seguito si analizzano gli effetti di questi diversi strumenti sul comportamento lavorativo delle madri, mediante l'utilizzo dei microdati disponibili presso l'INPS e di una solida strategia di identificazione dell'effetto causale di interesse. L'analisi sfrutta la specificità del contesto italiano in cui, dopo la fine della maternità obbligatoria, le lavoratrici possono scegliere se tornare al lavoro, beneficiare del congedo parentale, che offre loro un sussidio monetario pari al 30% della retribuzione e la garanzia di mantenere il posto di lavoro, oppure scegliere un ulteriore sussidio, più generoso dal punto di vista monetario ma senza garanzia di mantenimento dell'impiego. Quest'ultima opzione deriva dal fatto che, nel sistema di ammortizzatori sociali italiani, le lavoratrici, entro un anno dalla nascita del figlio, possono dimettersi dal posto di lavoro e avere diritto al sussidio di disoccupazione[50].

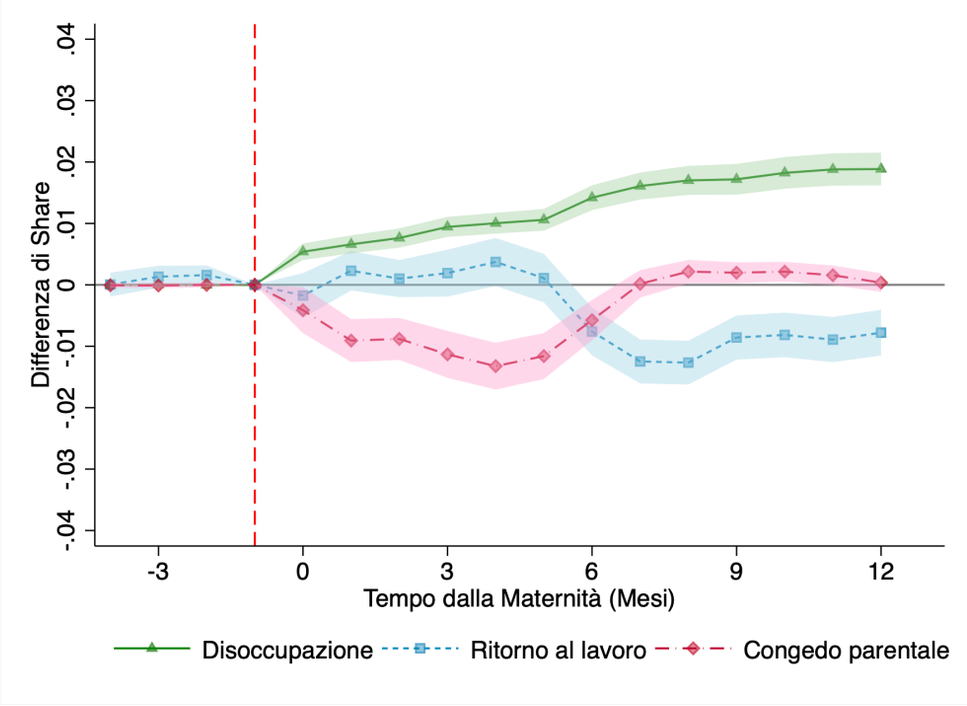
[49] *Kleven, Landais, Søgaard, 2019, Children and Gender Inequality: Evidence from Denmark, American Economic Journal: Applied Economics, 11(4), 181-209.*
[50] *Questa clausola rappresenta un'eccezione alle regole standard in quanto il sussidio di disoccupazione solitamente non spetta nei casi di dimissioni volontarie.*

Questa implica che il sussidio di disoccupazione può essere usato alla stregua di un congedo parentale e in sostituzione al congedo parentale "standard", offrendo il sussidio monetario senza la garanzia del posto di lavoro.
Per ottenere delle stime causali degli effetti di questi diversi strumenti di policy (prestazione monetaria vs. garanzia del posto di lavoro), l'analisi sfrutta la variazione esogena nella generosità del sussidio di disoccupazione generata da due riforme che, rispettivamente, hanno aumentato il sussidio dal 60% al 75% della retribuzione (Legge n. 92/2012) e la durata da 8 a un massimo di 24 mesi (D.Lgs.n. 22/2015).
La metodologia empirica consiste nel confrontare il comportamento sul mercato del lavoro di madri esposte alle riforme e che, di conseguenza, dopo il congedo di maternità obbligatorio hanno l'opzione di dimettersi volontariamente e beneficiare del sussidio di disoccupazione più generoso, a quello di madri non esposte alle riforme, che hanno a disposizione le stesse scelte, ma dimettendosi possono beneficiare di un sussidio meno generoso.

L'esposizione alle riforme è funzione della data di nascita del figlio e può considerarsi esogena[51].
Nel campione di analisi, come si può notare dal Grafico b 1.1, entrambe le riforme inducono un aumento delle dimissioni volontarie e del take-up del sussidio di disoccupazione dopo la maternità tra il 18 e il 20%. A questo aumento corrisponde una significativa riduzione del take-up del congedo parentale e del ritorno al lavoro, indicando come, molte madri, siano disposte a rinunciare al proprio posto di lavoro per prestazioni monetarie più generose dopo la maternità. Questo risultato indica inoltre come siano presenti significative interazioni tra vari programmi di welfare[52] che devono essere tenute in considerazione per valutarne gli effetti in modo completo sul bilancio dello Stato.

[51] *Più precisamente, la strategia di identificazione è del tipo "difference-in-differences".*
[52] *Quando un programma diventa più generoso, il comportamento degli individui cambia e induce un significativo effetto di sostituzione, diminuendo il take-up di altri programmi di welfare.*

Grafico b 1.1 - Effetto dell'aumento della prestazione monetaria del sussidio di disoccupazione sui comportamenti delle madri dopo la maternità.

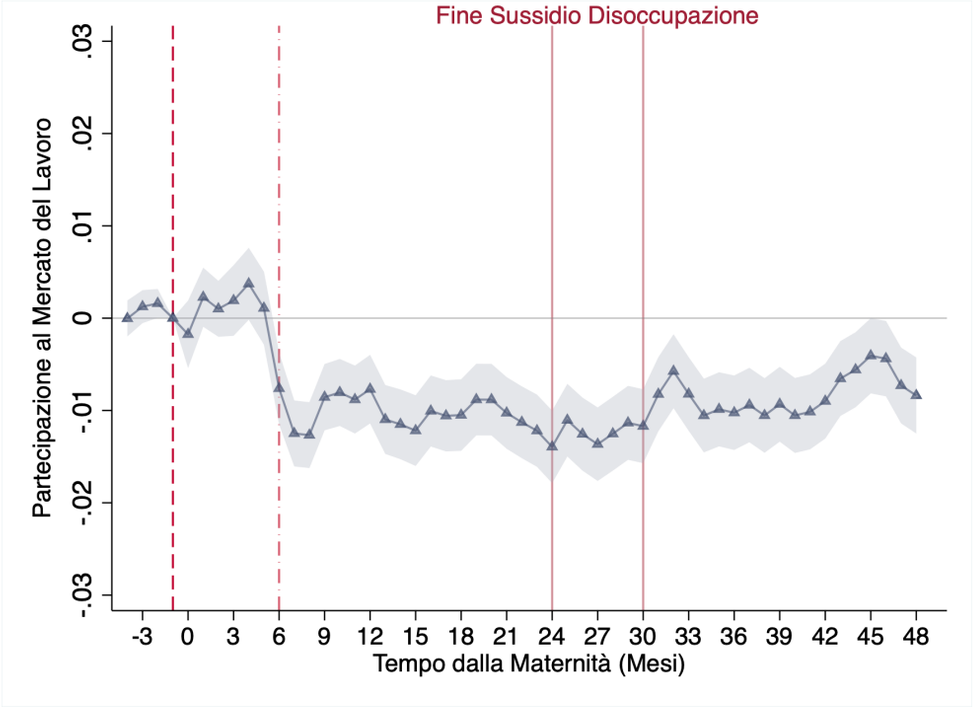



*Note. Il Grafico riporta le stime "difference-in-differences" di tre diverse probabilità: che la madre sia in disoccupazione, che sia in rientrata al lavoro e che sia in congedo al momento t rispetto al momento 0, quest'ultimo corrisponde alla fine del periodo di congedo di maternità obbligatorio.*

Scegliere di dimettersi e beneficiare del sussidio di disoccupazione rispetto al congedo parentale porta più sicurezza finanziaria nel breve periodo ma ha conseguenze negative nel lungo periodo. Il reddito delle madri esposte alle riforme diminuisce significativamente nei quattro anni successivi alla maternità. Questa diminuzione deriva da una riduzione della partecipazione al mercato del lavoro (Grafico b 1.2).

Gli effetti negativi persistono oltre la fine del sussidio di disoccupazione, indicando come, in assenza della garanzia della posizione lavorativa, le madri non riescono a rientrare nel mercato del lavoro.

Grafico b 1.2 - Effetto delle riforme sull'evoluzione della partecipazione al mercato del lavoro dopo la maternità




Il confronto tra l'ammontare dei sussidi monetari con il reddito a cui le madri sono disposte a rinunciare per ottenerli è indicativo del fatto che le madri assegnano enorme valore alle prestazioni monetarie dopo la maternità. In media, le madri sono disposte a rinunciare a oltre € 30.000 in redditi nel lungo periodo per ottenere circa € 5.000 in più di prestazioni nel breve periodo. L'evidenza mostra che parte di queste scelte è derivata dall'eccessivo costo di tornare al lavoro dopo la maternità, dovuto alla mancanza di servizi per l'infanzia.
L'analisi suggerisce inoltre che una riforma del congedo parentale volta ad aumentare la generosità del sussidio monetario oltre il 30% sarebbe auspicabile e aumenterebbe il welfare generale. Espandere i servizi per l'infanzia, tramite l'espansione dell'offerta di asili nido, avrebbe un simile effetto positivo.

**Valeria Zurla*

### 4.1.5 L'uso dei congedi e dei permessi per la cura dei familiari con disabilità

In questo paragrafo si esamina la fruizione di alcune misure, a favore dei lavoratori con familiari in condizione di disabilità grave[53]. Questi benefici, disciplinati dall' art. 33 della Legge n. 104/1992 e dagli art. 33 e 42 del D.Lgs. n. 151/2001, si articolano in congedi, permessi mensili e riposi giornalieri a favore dei familiari (genitori e/o parenti) di persone con disabilità grave[54]. Per i figli disabili gravi sono previste diverse tipologie di permessi, fruibili alternativamente e variabili in base all'età del bambino[55].

L'art. 33, "comma 1", D.Lgs. n 151/2001 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. Dai dati emerge che a farsi carico del supporto del figlio con disabilità siano maggiormente le donne. Nel 2021, infatti, solamente il 23,28% degli uomini aveva usufruito di un prolungamento del congedo parentale per l'assistenza a un figlio con disabilità (Grafico 4.15).

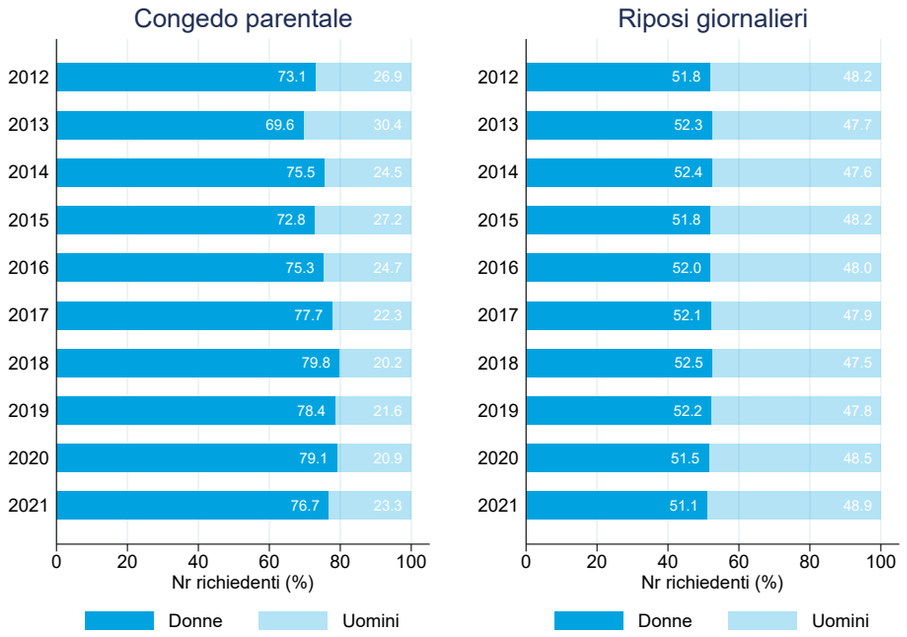
Alternativamente al prolungamento del congedo parentale, e fino al compimento del terzo anno di età del bambino con disabilità grave, la lavoratrice madre o il padre lavoratore possono richiedere due ore di riposo giornaliero retribuito (art. 42, comma 1, D.Lgs. n. 151/2001 e art. 33 Legge n. 104/1992). Le richieste di riposo giornaliero registrate nel 2012 sono state 23.412 e sono aumentate notevolmente nel corso degli anni fino a raggiungere 35.688 richieste nel 2021. Come possiamo osservare dal Grafico 4.15, i riposi giornalieri sono stati fruiti dagli uomini e dalle donne in misura quasi del tutto paritaria.

[53] *Sebbene si tratti di una prestazione di natura diversa da quelle qui di seguito analizzate, occorre menzionare in tal proposito anche la possibilità di accedere all' Anticipo Pensionistico (APE) Sociale, indennità prevista dalla Legge di bilancio 2017 e poi prorogata fino al 31 dicembre 2022 per consentire a lavoratori in condizioni svantaggiate e ai caregivers con determinati requisiti di accedere al pensionamento anticipato: tale misura è riconosciuta su domanda , tra altre fattispecie, anche a lavoratori di almeno 63 anni di età e con almeno 30 anni di contributi, invalidi o che al momento della domanda assistono da almeno 6 mesi un coniuge o un parente di primo grado con disabilità grave, o a determinate condizioni, un parente o affine di secondo grado.*

[54] *I dati utilizzati nella presente analisi provengono dal dataset INPS Differenze Accredito. Si è scelto di non considerare in quest'analisi i dati sulle assenze orarie (Legge n. 77/2020) e congedo parentale (art. 23, comma 5, D. L. n. 18/2020) in quanto le informazioni sono disponibili unicamente per l'anno 2021.*

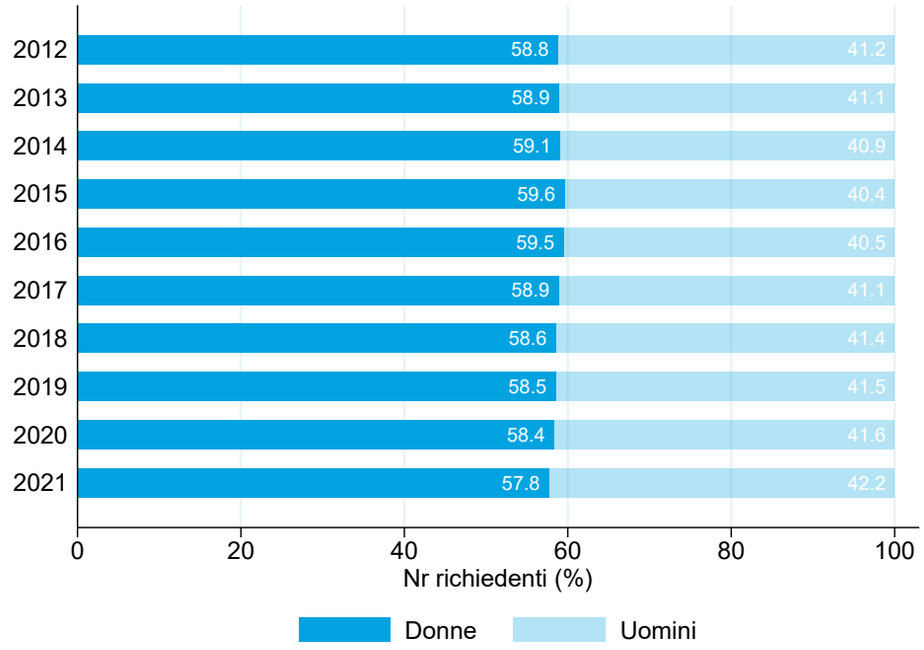
[55] *Per i figli disabili gravi fino a tre anni è possibile fruire in alternativa del prolungamento del congedo parentale pari alla durata di tre anni, a due ore di riposo giornaliero retribuito da rapportare alla durata dell'orario giornaliero di lavoro, oppure ai tre giorni di permesso mensile retribuiti. 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.*

Grafico 4.15 - Congedi parentali e riposi per figli con disabilità grave




Passando all'esame dei permessi concessi ai lavoratori dipendenti per l'assistenza dei familiari disabili gravi, si è esaminato in primo luogo il beneficio previsto dall'art. 42, comma 5, del D.Lgs. n. 151/2001, secondo il quale i lavoratori dipendenti, in caso di familiari con disabilità grave, possono richiedere un periodo di congedo straordinario, frazionato o continuativo, non superiore a due anni. Durante il periodo di congedo, il lavoratore ha diritto a ottenere un'indennità del 100% e la contribuzione figurativa. Complessivamente nel 2021 le richieste di congedo straordinario sono state 60.836 (35.091 richieste nel 2012), di cui il 57,75% presentate da lavoratrici e il 42,25% presentate da lavoratori (Grafico 4.16).

Grafico 4.16 - Congedo straordinario per familiari con disabilità grave




Sono stati anche analizzati i dati sui permessi mensili di cui al comma 3, dell'art. 33, della Legge n. 104/1992. Secondo tale articolo il lavoratore dipendente, coniuge, parente o affine, che assiste la persona con disabilità grave ha diritto a fruire di tre giorni di permesso mensile retribuito[56]. Il permesso è totalmente retribuito e coperto da contribuzione figurativa.

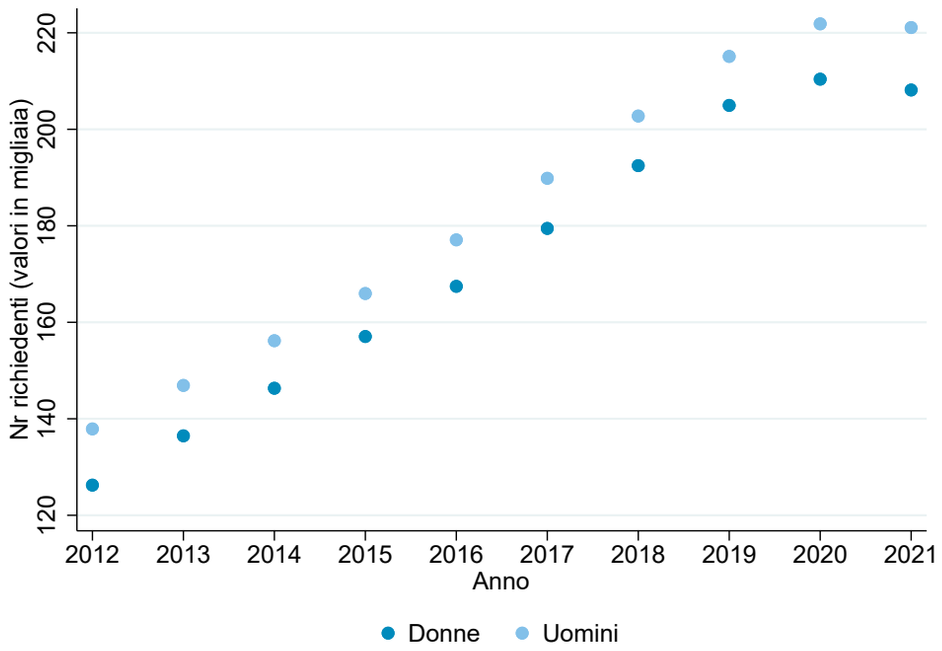
Dall'osservazione del Grafico 4.17 è evidente come si sia registrato un aumento dei permessi per familiari di persone in situazione di disabilità grave nel corso del tempo: si passa da un numero di permessi pari a 264.152 nel 2012 a un numero di permessi pari a 429.241[57] nel 2021. Tra i richiedenti, considerando il 2021, il 47,38% è impiegato, il 45,94% è operaio, il 5,78% è un quadro o un dirigente mentre lo 0,9% appartengono ad altre categorie professionali. È interessante notare come l'uso dei permessi per assistere il figlio o un familiare con disabilità siano molto richiesti anche dagli uomini. Non potendo calcolare il take-up dello strumento (non disponiamo di informazioni circa il numero di lavoratori con familiari in situazione di disabilità grave), abbiamo rapportato il numero di richieste divise per genere del richiedente per il numero di dipendenti maschi e femmine nel settore privato non agricolo.

[56] *Il suddetto diritto non può essere concesso a più di un lavoratore dipendente per l'assistenza dello stesso individuo con disabilità grave. Diversamente, per l'assistenza dello stesso figlio che presenta una disabilità grave, il diritto è garantito a entrambi i genitori, anche adottivi, che possono fruirne alternativamente.*

[57] *Si precisa che tale valore è il risultato della somma dei permessi mensili di tre giorni fruiti per figli con handicap (75.554) e di quelli fruiti per assistere parenti e affini con handicap grave (353.687).*

Ne deriva una percentuale di richieste sul totale delle donne occupate maggiore della percentuale di richieste osservata per gli uomini, ma la differenza è contenuta. Ciò può dipendere sia dal fatto che il permesso non implica una riduzione di reddito, sia dal fatto che, coprendo solo pochi giorni al mese, esso non comporta un allontanamento significativo dal posto di lavoro.

Grafico 4.17 - Permessi per genitori e familiari di persone in situazione di disabilità grave




L'evidenza complessiva emersa delle analisi presentate in questo paragrafo mostra, dunque, che l'uso dei permessi e dei congedi per l'assistenza ai figli e familiari disabili sia più equamente distribuita tra uomini e donne laddove la retribuzione sia piena e l'impegno richiesto non sia troppo gravoso in termini di giorni di assenza dal luogo di lavoro.

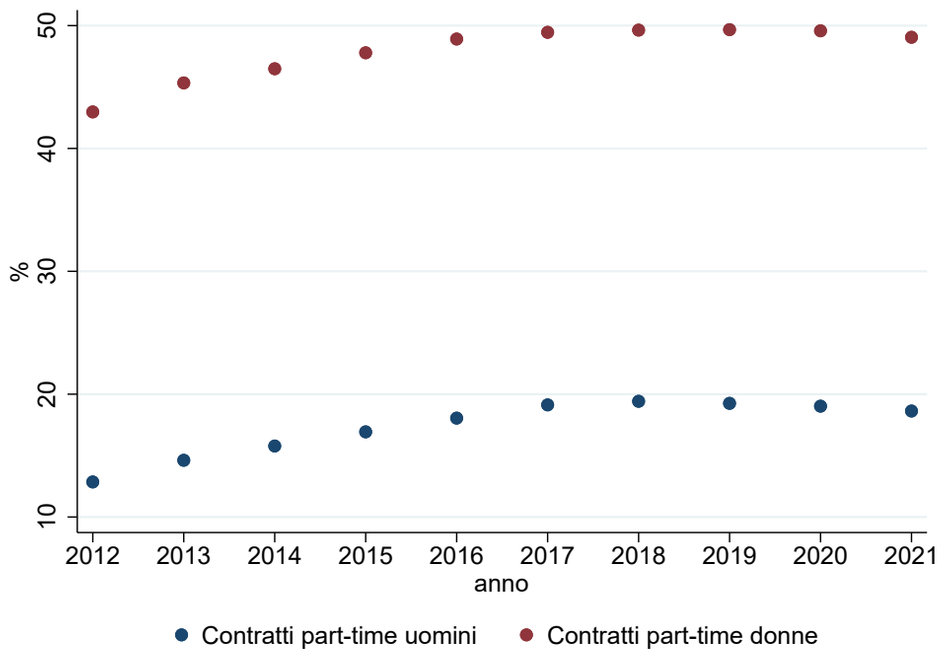
### 4.1.6 Il divario di genere nei redditi da lavoro in Italia. Maggiori carichi familiari e minori guadagni?

Nei precedenti paragrafi abbiamo offerto un'ampia evidenza sul diverso peso sopportato da padri e madri nella cura dei figli e dei familiari in situazioni di bisogno. Ciò si intreccia con il fenomeno della maggiore debolezza economica delle donne dando origine a una spirale negativa in cui è difficile distinguere tra causa e effetto. Se da una parte, come discusso in precedenza, il maggior ricorso delle donne a congedi e permessi per la cura dei familiari può essere dovuta al

loro minore costo-opportunità, derivante dal fatto che sono peggio retribuite, dall'altra il minor tempo dedicato al lavoro si traduce in minori redditi e minori possibilità di carriera.
Non a caso nell' indice di disuguaglianza di genere (*Gender Equality Index-edizione del 2021*)[58], l'Italia ottiene la performance peggiore nel settore lavoro con un punteggio di 63,7 rispetto alla media europea di 71,6. Oltre ad un problema di diverso trattamento sul mercato del lavoro delle donne rispetto agli uomini, che si traduce in un minor salario a parità di altre condizioni e quindi in una questione di discriminazione di genere, vi è anche un problema di maggiore debolezza economica derivante sia dalla bassa partecipazione delle donne al mercato del lavoro sia al minor numero di ore lavorate. Quest'ultime, come mostrato in precedenza, dipendono da un maggior ricorso a diverse forme di congedo e permessi, ma soprattutto da un ampio uso di contratti part-time. Come si può vedere nella Grafico 4.18, dove si riporta la percentuale di donne e uomini con contratti a tempo parziale nel settore privato non agricolo, il ricorso al part-time negli ultimi dieci anni è cresciuto sia per gli uomini che per le donne, ma quest'ultime si attestano su livelli di gran lunga superiori: per la popolazione maschile dei lavoratori del settore privato extra-agricolo l'incidenza dei contratti part-time sul totale dei contratti registrati si assesta al 18,62% nel 2021, mentre per le donne tale quota sfiora la soglia del 50%.

[58] *L'indice sull'uguaglianza di genere elaborato dall'Istituto Europeo per l'uguaglianza di genere (EIGE), misura annualmente l'evoluzione della parità di genere nell'UE, attribuendo un punteggio da 1 a 100 (indica che il paese ha raggiunto la piena parità tra donne e uomini). Tale punteggio misura le differenze tra donne e uomini in sei domini: lavoro, denaro, conoscenza, tempo, potere e salute, nonché nei loro sottodomini. Ulteriori domini analizzati sono la violenza contro le donne e le disuguaglianze che collegano la dimensione di genere ad altre dimensioni, quali disabilità, età, livello di istruzione, paese di nascita e tipologia di famiglia.*

Grafico 4.18 - Incidenza dei contratti part-time per genere e anno

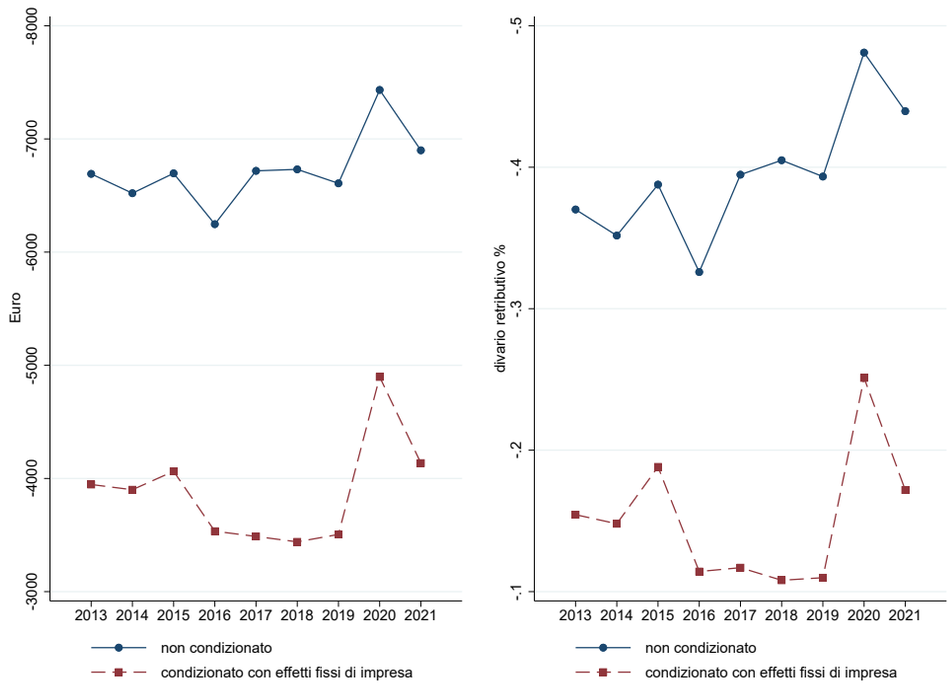



Il Grafico 4.19 riporta invece, i coefficienti di regressione lineare che misurano il differenziale retributivo tra uomini e donne occupate nel settore privato non agricolo dal 2012 al 2021. L'unità di osservazione è il contratto di lavoro, la variabile dipendente è la retribuzione imponibile reale annuale. Il modello "non condizionato" è stimato considerando il genere come unica variabile esplicativa ed è, pertanto, una misura grezza del differenziale di genere del reddito per ogni anno. Il secondo modello è, invece, stimato con effetti fissi di azienda e considerando come variabili indipendenti, oltre al genere del lavoratore, anche alcune caratteristiche individuali e contrattuali (contratto a tempo indeterminato, contratto a tempo parziale, età del lavoratore, esperienza calcolata come numero di anni dal primo anno di contribuzione) e, quindi, misura l'impatto del genere sulla retribuzione, a parità di altre condizioni.

Come si nota dal Grafico, il differenziale "non condizionato" (linea blu), nel periodo pre-pandemia, si aggira intorno ai -6.700 euro annui, considerando che l'imponibile medio annuo nel periodo di riferimento è di circa 19.000 euro si tratta di un differenziale di circa il 39%. Esso dipende da molti fattori tra cui il fatto che, come abbiamo visto in precedenza, le donne lavorano spesso con contratti part-time e che sono concentrate in settori e aziende specifiche, tipicamente a bassa retribuzione. Quando si tiene conto di tali aspetti (includendo gli effetti fissi di azienda e alcune caratteristiche individuali e contrattuali) il divario

si riduce a circa il 15%[59]. Nel corso del tempo si vede una lenta tendenza alla convergenza. Il gap "condizionato" da -3.900 euro del 2012 (circa il 15%) passa a -2.800 del 2019 (circa il 10%); tale trend si interrompe nel 2020, a seguito della crisi pandemica, con un divario "condizionato" di circa -5.000 euro (24%). La crisi, infatti, ha inciso maggiormente sulle donne sia a causa della loro sovra-rappresentazione nei settori non-essenziali, sia per un aggravio degli impegni e delle responsabilità domestiche derivanti dalla chiusura delle scuole. Un recente studio[60] mostra, infatti, che, a parità di una serie di caratteristiche (esperienza, età, qualifica, numero di bambini, utilizzo della Cassa Integrazione Guadagni, utilizzo del congedo parentale, regione di lavoro), per le madri la riduzione di reddito subita durante la pandemia è stata maggiore che per i padri. Nel 2021 si nota un recupero, tuttavia, esso non sembra compensare del tutto il peggioramento registrato nel 2020, con un differenziale di reddito - a parità di altri fattori (linea rossa) - che torna a circa 4.000 euro un po' al di sopra del livello del 2015.

Grafico 4.19 - Differenziale di reddito da lavoro per anno




*Note. Si considerano individui di età compresa tra i 18 e 65 anni*

[59] *Un differenziale simile emerge da Casarico e Lattanzio (2022), What Firms Do: Gender Inequality in Linked Employer-Employee Data, mimeo.*

[60] *De Paola e Lattanzio (2021), Mothers' labor market outcomes during the pandemic and support policies, Fondazione Rodolfo de Benedetti.*

Queste evidenze indicano che nel mercato del lavoro italiano persiste una situazione di svantaggio delle donne che ottengono risultati peggiori degli uomini anche a parità di caratteristiche osservabili. Nella direzione di colmare il divario vanno molti interventi finanziati attraverso il PNRR e una serie di politiche che si sono susseguite negli ultimi anni. Nei due box che seguono si andranno a descrivere due recenti interventi legislativi che hanno lo scopo di migliorare la condizione economica delle donne e di supportarle nelle situazioni di difficoltà.

## BOX 2: Legge "Gribaudo" sul Gender Pay Gap

La riduzione del *gender pay gap* nel settore privato, con particolare attenzione ai lavoratori laureati, è uno dei target indicati per raggiungere l'obbiettivo proposto nella Strategia nazionale per la parità di genere 2021/2023, secondo il quale l'Italia dovrebbe guadagnare, nei prossimi 5 anni, 5 punti nella classifica del Gender Equality Index e rientrare tra i primi 10 paesi europei[61].
In tale percorso si colloca l'ultima modifica del Codice delle pari opportunità (Decreto Legislativo n. 198 del 2006, ad opera della Legge n. 162 del 2021, nota anche come Legge "Gribaudo" dal nome della prima firmataria)[62], che introduce alcune importanti misure volte a sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro e a favorire la parità retributiva di genere[63].

Per ridurre il divario retributivo di genere, la Legge "Gribaudo" ha rafforzato gli obblighi di trasparenza e comunicazione, estendendo quelli già vigenti per le aziende con più di 100 dipendenti a quelle che ne impiegano più di 50[64], ampliando il numero di medie imprese obbligate a redigere il rapporto sulla situazione del personale, maschile e femminile.

[61] *Uno degli obbiettivi della Strategia è ridurre i differenziali retributivi di genere agevolando la partecipazione e la permanenza delle donne nel mercato del lavoro, attraverso il sostegno degli oneri di cura, valorizzando le competenze, assicurando l'equa remunerazione di lavori e occupazioni con equivalente valore socio-economico e promuovendo una condizione di indipendenza economica. Tale obiettivo si raggiunge riducendo il gender pay gap nel settore privato (dall'attuale 17%, al 10%) e per i lavoratori laureati (dall' attuale 22% al di sotto del 15%).*

[62] *La Legge ha anche innovato la nozione di discriminazione indiretta che può realizzarsi anche attraverso atti di natura organizzativa o incidenti sull'orario di lavoro che, modificando l'organizzazione delle condizioni e il tempo del lavoro, mettono o possono mettere i lavoratori di un determinato sesso in una posizione di particolare svantaggio rispetto a lavoratori dell'altro sesso, salvo che riguardino requisiti essenziali allo svolgimento dell'attività lavorativa, purché l'obiettivo sia legittimo e i mezzi impiegati per il suo conseguimento siano appropriati e necessari.*

[63] *Giova evidenziare che prima dell'emanazione della Legge Gribaudo sono state adottate iniziative a livello regionale (Regione Lazio -Legge regionale Lazio n. 7 del 10 giugno 2021, Regione Piemonte -Legge regionale Piemonte n. 11 del 19 maggio 2021, e a febbraio del 2022 anche la Regione Veneto - Legge regionale Veneto n. 3 del 15 febbraio 2022) per ridurre il divario salariale di genere.*

[64] *È importante rilevare il dibattito in sede Parlamentare relativo all'aspetto dimensionale delle piccole e medie aziende obbligate a redigere il rapporto biennale. Infatti considerato che in Italia le aziende di piccole e medie dimensioni sono la maggioranza, alcune proposte di legge prevedevano di allargare l'ambito soggettivo di applicazione dell'obbligo di redazione, configurandolo anche in capo alle aziende (pubbliche e private) che impiegano più di 25 dipendenti (C. 1345, art. 1, comma 1).*

Per le imprese con meno di 50 dipendenti (micro e piccole imprese) la redazione del rapporto resta discrezionale, diventando un obbligo se si vuole accedere alla certificazione di genere. Di rilievo è l'elencazione delle informazioni minime che devono essere inserite nel rapporto sulla situazione del personale sul luogo di lavoro, che deve essere redatto ogni due anni, disaggregando per genere ad esempio lo stato delle assunzioni, della formazione, della Cassa Integrazione Guadagni, dei licenziamenti, dei prepensionamenti e pensionamenti e della retribuzione effettivamente corrisposta.

In attuazione di tale normativa, è stato adottato il Decreto interministeriale del 29 marzo 2022 che detta specifiche indicazioni sulle modalità di redazione del rapporto biennale, di trasmissione dello stesso alle rappresentanze sindacali, di accesso da parte dei dipendenti e delle rappresentanze sindacali per esigenze di tutela giudiziaria nonché da parte delle consigliere/i di pari opportunità (regionali, delle città metropolitane e degli enti)[65]. Infine, la previsione della pubblicazione in un'apposita sezione del sito del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali dell'elenco delle aziende che hanno ottemperato alla redazione del rapporto e quelle che non l'hanno fatto (c.d. politica di *name and shame*) rappresenterà un importante fattore di valutazione reputazionale per le aziende.
L'estensione e potenziamento degli obblighi di *reporting*, anche ad imprese con più di 50 dipendenti, dovrebbe favorire la riduzione del differenziale salariale. Infatti, secondo alcuni studi[66], gli obblighi di trasparenza, quando non sono percepiti come mero onere amministrativo, riducono le differenze salariali di genere. Osservando gli effetti dell'introduzione di normative che obbligano le imprese a redigere rapporti contenenti dati, anche retributivi, sul personale maschile e femminile in alcuni Stati (Regno Unito, Austria, Francia e Danimarca)[67] si osserva una correlazione tra obblighi di trasparenza e riduzione del *gender pay gap*.

[65] *Si rinvia al Decreto interministeriale del 29 marzo 2022 per il dettaglio delle modalità di presentazione del rapporto e delle informazioni da trasmettere per la redazione del rapporto. Infatti, al suddetto Decreto è allegato il modulo che le imprese, pubbliche e private, debbono redigere per presentare il rapporto sulla situazione del personale maschile e femminile e che contiene l'indicazione delle informazioni distinte per genere da trasmettere (ad esempio gli occupati, totali e quelli in Cassa integrazione guadagni, distinti per categoria professionale e livello di inquadramento, le assunzioni e le cessazioni nonché le trasformazioni per categoria, ecc.). Il Decreto stabilisce anche il termine per la presentazione del rapporto: 30 aprile dell'anno successivo alla scadenza di ciascun biennio. Per le aziende che nel 2022 devono presentare il rapporto per la prima volta, il termine è stabilito al 30 settembre del 2022.*

[66] *Eurofound, "Working conditions Measures to promote gender pay transparency in companies: how much do they cost and what are their benefits and opportunities".*

[67] *Strumenti per misurare la disparità retributiva e strumenti di certificazione e misurazione sono presenti in: Francia (le aziende con oltre 50 dipendenti devono produrre un piano d'azione su genere e eguaglianza); Islanda (le aziende con di più di 25 dipendenti devono ottenere una certificazione attestante la parità di retribuzione per il lavoro di pari valore indipendentemente dal sesso); Polonia (il governo ha lanciato un'app, che può essere utilizzata dai datori di lavoro per rilevare e misurare il divario retributivo tra i propri dipendenti); Inghilterra (le aziende con più di 250 dipendenti sono tenute a pubblicare i dati sul proprio sito web e caricarli su un portale governativo; inoltre, è presente una pagina web dove chiunque può consultare liberamente i dati di ogni azienda); Germania (le imprese con più di 200 dipendenti devono rendere pubblici i dati sulle retribuzioni distinti per genere maschile e femminile; Belgio (ogni due anni le aziende con più di 50 dipendenti devono redigere un rapporto sulla situazione del personale). Eurofound: "Pay transparency in Europe: First experiences with gender pay reports and audits in four Member States".*

Tanto più l'attivazione delle misure di trasparenza è resa obbligatoria e dettagliata nei contenuti, tanto maggiore è l'efficacia attesa sulla riduzione effettiva dei divari salariali. La crescente attenzione su questo tema è confermata dalla proposta di Direttiva del Parlamento Europeo e del Consiglio sulla trasparenza retributiva[68] volta a rafforzare il principio comunitario della parità di retribuzione tra uomini e donne attraverso meccanismi di trasparenza retributiva.

Fermo restando il peso del danno reputazionale collegato alla mancata osservanza degli obblighi di trasparenza, è prevista anche una sanzione pecuniaria e, in caso di permanenza dell'inadempimento per oltre 12 mesi, la sospensione per un anno dei benefici contributivi eventualmente goduti dall'azienda.
A completamento del meccanismo per ridurre il divario di genere, la Legge Gribaudo ha introdotto, a decorrere dal 1° gennaio 2022, la certificazione della parità di genere[69], strumento attraverso il quale si attesteranno le politiche e le misure adottate dai datori di lavoro per ridurre il divario di genere in relazione alle opportunità di crescita in azienda, alla parità salariale a parità di mansioni, alle politiche di gestione delle differenze di genere e alla tutela della maternità. Il sistema di certificazione è rivolto a tutte le imprese, indipendentemente dal requisito dimensionale. Viene affidata ad apposito D.P.C.M.[70] la definizione, tra l'altro, dei parametri minimi per il conseguimento della suddetta certificazione da parte delle aziende con più o meno di 50 dipendenti, con particolare riferimento alla retribuzione corrisposta, alle opportunità di progressione in carriera e alla conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, anche con riguardo ai lavoratori occupati di sesso femminile in stato di gravidanza.

[68] *La Legge Gribaudo è stata emanata nello stesso periodo nel quale il Consiglio Europeo ha approvato la sua posizione sulla proposta di Direttiva in discussione sulla trasparenza retributiva (COM (2021) 93). La proposta di Direttiva prevede l'obbligo per le imprese con più di 250 dipendenti di pubblicare sul proprio sito e in modo accessibile i dati retributivi e il diritto in capo ai lavoratori/lavoratrici di chiedere ai propri datori di lavoro informazioni sui livelli salariali medi ripartiti per genere.*

[69] *Si veda l'art. 46-bis del Codice delle pari opportunità. Si ricorda che la Legge di bilancio 2021 aveva istituito presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali il Fondo per il sostegno della parità salariale di genere con una dotazione di 2 milioni di euro, incrementato dalla Legge di bilancio 2022 di 50 milioni di euro a decorrere dal 2023 per interventi finalizzati al sostegno e al riconoscimento del valore sociale ed economico della parità salariale di genere anche attraverso la definizione di procedure per l'acquisizione della certificazione di parità di genere a cui siano connessi benefici contributivi a favore del datore di lavoro. Inoltre, nell'ambito della Missione 5 del PNRR, l'investimento 1.3 è dedicato all' attivazione di un Sistema nazionale di certificazione della parità di genere, con l'obiettivo di incentivare le imprese ad adottare policy adeguate a ridurre il divario di genere in tutte le aree che presentano maggiori criticità, come la parità salariale a parità di mansioni. L'intervento si articola nei tre passaggi seguenti: definizione del sistema per la certificazione sulla parità di genere e del meccanismo premiante, partendo dall'istituzione di un Tavolo di lavoro sulla "Certificazione di genere delle imprese", presso il Dipartimento pari opportunità; creazione di un sistema informativo per la raccolta di dati disaggregati per genere e di informazioni sulla certificazione, nonché dell'albo degli enti accreditati; attivazione del sistema di certificazione sulla parità di genere a partire dal secondo quadrimestre del 2022. Nella fase sperimentale – che durerà fino al secondo quadrimestre del 2026 - la certificazione sarà agevolata per le imprese di micro-dimensioni, piccole e medie, e accompagnata da servizi di accompagnamento e assistenza. Le competenze in materia di certificazione di genere sono attribuite all'istituendo Comitato tecnico permanente sulla certificazione di genere nelle imprese, costituito da rappresentanti del Dipartimento per le pari opportunità, del Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, del Ministero dello Sviluppo Economico, delle consigliere e dei consiglieri di parità, da rappresentanti sindacali ed esperti individuati secondo modalità definite con decreto del Presidente del Consiglio dei ministri o del Ministro delegato per le pari opportunità, di concerto con il Ministro del Lavoro e delle Politiche Sociali e con il Ministro dello Sviluppo Economico.*

[70] *Alla data di redazione del presente rapporto il D.P.C.M. non è stato ancora emanato.*

La certficazione di genere diviene lo strumento necessario per ottenere dei riconoscimenti importanti per l'azienda:

- esclusivamente per l'anno 2022, uno sgravio contributivo parziale (c.d. premialità di parità), in misura non superiore all'1 per cento e nel limite massimo di 50.000 euro annui per ciascuna azienda[71];
- un punteggio premiale per la valutazione, da parte di Autorità titolari di fondi europei nazionali e regionali, di proposte progettuali ai fini della concessionedi aiuti di Stato a cofinanziamento degli investimenti sostenuti[72].

## BOX 3: Reddito di libertà*

Il "Reddito di Libertà"[73] 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 o comunitarie oppure, in caso di cittadine di uno Stato extracomunitario, in possesso di regolare permesso di soggiorno. Alle cittadine italiane sono equiparate le straniere aventi lo status di rifugiate politiche o lo status di protezione sussidiaria (art. 27 del D.L. 19 novembre 2007, n. 251).

Il contributo, erogato per un importo massimo di 400 euro mensili pro capite e concesso in un'unica soluzione per un periodo massimo di dodici mesi, è finalizzato a sostenere con priorità le spese per assicurare: l'autonomia abitativa e riacquisire l'autonomia personale; il percorso scolastico e formativo dei figli/delle figlie minori.

[71] *Tale disposizione non ha novellato il codice delle pari opportunità in ragione della sua provvisorietà in quanto prevista solo per il 2022. Per le modalità attuative di tale incentivo, alla data di elaborazione del presente Rapporto si è ancora in attesa del Decreto ministeriale attuativo. La copertura dell'esonero è pari a 50 milioni di euro per il 2022.*

[72] *Il punteggio premiale è riconosciuto alle aziende private che, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, siano in possesso della certificazione della parità di genere. Inoltre la norma precisa che, compatibilmente con il diritto dell'Unione europea e con i principi di parità di trattamento, non discriminazione, trasparenza e proporzionalità, le amministrazioni aggiudicatrici indicano nei bandi di gara, negli avvisi o negli inviti relativi a procedure per l'acquisizione di servizi, forniture, lavori e opere i criteri premiali che intendono applicare alla valutazione dell'offerta in relazione al possesso da parte delle aziende private, alla data del 31 dicembre dell'anno precedente a quello di riferimento, della certificazione della parità di genere. Si segnala che l'art. 47 del D.Lgs. n. 77 del 2021 ha previsto l'obbligo di consegnare una relazione sulla situazione del personale anche per le aziende di piccole dimensioni (con almeno 15 dipendenti), nell'ambito delle procedure di gara relative agli investimenti pubblici finanziati dal PNRR.*

[73] *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 Decreto-Legge 4 luglio 2006, n. 223, convertito, con modificazioni, dalla Legge 4 agosto 2006, n. 248). Per ulteriori approfondimenti si veda la Circolare INPS n. 166 dell'8 novembre 2021.*

Il Reddito di libertà è compatibile con altri strumenti di sostegno al reddito, come il Reddito di Cittadinanza, con altri sussidi economici a sostegno del reddito (ReM, NASpI, ecc.) 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. Il pagamento viene effettuato dall'INPS nei limiti del budget attribuito a ciascuna Regione/Provincia autonoma.

Al raggiungimento del limite regionale/provinciale è possibile accogliere nuove domande solo se le Regioni incrementino il budget con risorse aggiuntive proprie.

Tutte le domande presentate e non accolte nel corso dell'anno per insufficienza di budget, in caso di ulteriori finanziamenti del "Fondo per il reddito di libertà per le donne vittime di violenza", conservano la loro validità e possono essere istruite e liquidate secondo l'ordine cronologico di presentazione.

Si riportano di seguito, nella Tabella b 3.1 i dati delle erogazioni complessivamente effettuate dall'avvio della misura (fine 2021). Per rendere più agevole la lettura dei dati della Tabella giova precisare che:

- le risorse originariamente stanziate sono state interamente utilizzate;
- il budget residuo evidenziato nell'ultima colonna della tabella si riferisce agli incrementi ulteriormente effettuati dalle Regioni mediante stanziamenti di risorse aggiuntive;
- il criterio di riparto tra le Regioni dei fondi per l'erogazione della misura si basa sui dati ISTAT al 1° gennaio 2020 riferiti alla popolazione femminile residente nei Comuni di ciascuna regione appartenente alla fascia di età 18-67 anni[74].

Come si può vedere dalla Tabella b 3.1 le regioni con il più alto numero di domande accolte sono la Lombardia, la Campania e la Sicilia. Tuttavia, il numero di domande accolte è sempre ben al di sotto di quelle presentate. Si tenga anche in considerazione che, secondo i dati dell'ISTAT[75], nel 2018 sono state circa 50.000 le donne che si sono rivolte ai Centri Antiviolenza.

[74] *Si veda la tabella allegata al D.P.C.M. 17 dicembre 2020.*
[75] *Si veda https://www.istat.it/it/violenza-sulle-donne/la-fuoriuscita-dalla-violenza/centri-antiviolenza.*

| Tabella b 3.1- Numero domande di reddito di libertà e relativa spesa | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Regione | Domande Presentate | Domande In Istruttoria | Domande Non Accolte* | Domande Accolte | Domande Pagate (di cui delle domande Accolte) | Budget Utilizzato (euro) | Budget Residuo (euro) |
| Lombardia | 578 | 1 | 476 | 101 | 101 | 489.600 | 1.995 |
| Campania | 379 | 1 | 308 | 70 | 70 | 340.800 | 4.287 |
| Sicilia | 209 | 0 | 152 | 57 | 57 | 273.600 | 720 |
| Lazio | 280 | 1 | 223 | 56 | 56 | 273.600 | 4.328 |
| Veneto | 175 | 0 | 126 | 49 | 49 | 235.200 | 2.855 |
| Puglia | 380 | 0 | 334 | 46 | 46 | 220.800 | 95 |
| Emilia Romagna | 319 | 0 | 277 | 42 | 42 | 201.600 | 3.928 |
| Piemonte | 295 | 0 | 254 | 41 | 41 | 196.800 | 1.737 |
| Toscana | 188 | 0 | 153 | 35 | 35 | 168.000 | 2.477 |
| Calabria | 70 | 0 | 49 | 21 | 21 | 100.800 | 1.840 |
| Sardegna | 84 | 0 | 69 | 15 | 15 | 72.000 | 1.313 |
| Liguria | 26 | 0 | 12 | 14 | 14 | 67.200 | 1.098 |
| Marche | 79 | 0 | 65 | 14 | 14 | 67.200 | 3.826 |
| Abruzzo | 64 | 0 | 52 | 12 | 12 | 57.600 | 4.126 |
| Friuli Venezia Giulia | 62 | 0 | 51 | 11 | 11 | 52.800 | 1.312 |
| Umbria | 68 | 0 | 60 | 8 | 8 | 38.400 | 1.226 |
| Basilicata | 17 | 0 | 12 | 5 | 5 | 24.000 | 4.243 |
| Molise | 5 | 0 | 3 | 2 | 2 | 9.600 | 4.575 |
| Valle D'Aosta | 4 | 0 | 3 | 1 | 1 | 4.800 | 1.214 |
| Trentino Alto Adige (BZ) | 1 | 1 | 0 | 0 | 0 | 4.800 | 25.290 |
| Trentino Alto Adige(TN) | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 0 | 28.318 |
| **Totale** | **3.283** | **4** | **2679** | **600** | **600** | **2.899.200** | **100.803** |

*Note: Estrazione del 20/05/2022*
**Le domande non sono state accolte per insufficienza di fondi. L'assenza di domande in Trentino Alto Adige può essere dovuta alla presenza di una misura simile denominata assegno di autodeterminazione provinciale.*

**Maria Valeria Calabrese*

## 4.2 Reddito di Cittadinanza

In questa seconda parte del capitolo presentiamo una serie di analisi relative al Reddito di Cittadinanza (RdC)[76], la misura di contrasto alla povertà e all'esclusione sociale che è stata lanciata a partire da marzo 2019 con lo scopo di offrire supporto alle famiglie in condizione di disagio presenti in Italia, quasi raddoppiate rispetto a inizio secolo. Per una parte dei beneficiari occorre rispettare anche alcune condizioni riguardanti essenzialmente la disponibilità a seguire percorsi in grado di assicurare un inserimento lavorativo o altre attività idonee a facilitare l'inclusione sociale; tali aspetti però non saranno oggetto di investigazione in questa sede.

È stato possibile presentare domanda dal 6 marzo 2019, con pagamento a partire dal successivo mese di aprile. Si ricorda che la misura è rivolta al nucleo familiare, non al singolo individuo. Per i nuclei familiari composti esclusivamente da soggetti tutti di età pari o superiore a 67 anni adeguati alla speranza di vita (oppure se nel nucleo sono presenti anche componenti con età inferiore a 67 anni in condizione di disabilità grave o non autosufficienza) la prestazione assume la denominazione di Pensione di Cittadinanza (PdC), quale misura di contrasto alla povertà delle persone anziane[77].

L'accesso alla misura richiede numerosi requisiti: reddituali, patrimoniali, di residenza, di possesso dei beni durevoli, eccetera, che in questa sede si danno per conosciuti e verranno in seguito richiamati quando rilevanti. Una volta riconosciuto il diritto alla prestazione, la formula di calcolo dell'importo si basa su un meccanismo che integra il valore del reddito del nucleo familiare fino a un valore-soglia (funzione del numero e della tipologia di componenti), come segue:

| | |
|---|---|
| Importo annuo del beneficio = | (soglia x scala di equivalenza – reddito familiare) + eventuale ulteriore componente ad integrazione del canone annuo di locazione ovvero del mutuo di acquisto della casa di prima abitazione |

[76] *Il RdC è stato introdotto dal Decreto-Legge n. 4 del 28 gennaio 2019, convertito, con modificazioni, dalla Legge n. 26 del 28 marzo 2019.*

[77] *Per evitare possibili fraintendimenti, in quanto segue si farà sempre ricorso alla doppia citazione "Reddito e Pensione di Cittadinanza" ogni volta che l'esposizione riguarderà sia il RdC che la PdC. Di conseguenza, quando invece si dirà per esempio "Numero di beneficiari del Reddito di cittadinanza" il riferimento sarà esclusivamente a chi riceve il RdC.*

L'importo annuo del beneficio non può essere comunque inferiore a 480 euro. La scala di equivalenza è pari a 1 per il primo componente, aumentata di 0,4 per ogni ulteriore componente maggiorenne e di 0,2 per ogni ulteriore componente minorenne, e non può superare il limite di 2,1 (in caso di presenza nel nucleo di una persona in condizione di disabilità grave o non autosufficiente il limite superiore è 2,2). Il valore-soglia rispetto al quale calcolare l'integrazione del reddito familiare è pari a 6.000 euro per il RdC (7.560 euro per la PdC) moltiplicati per la scala di equivalenza. L'eventuale ulteriore componente per fronteggiare il costo del canone annuo di locazione è concessa fino a un massimo di 3.360 euro per il RdC (1.800 euro per la PdC), mentre laddove sia stato acceso un mutuo per l'acquisto della casa di prima abitazione tale componente non può superare 1.800 euro, sia per il RdC che per la PdC. Di conseguenza il massimo importo annuo erogabile (scala di equivalenza 2,2 e nucleo con abitazione in locazione) è 16.560 euro per il RdC e 18.432 euro per la PdC.

A circa tre anni dalla sua introduzione è ancora acceso il dibattito tra i sostenitori della misura che la ritengono fondamentale per la lotta contro la povertà e i suoi oppositori che vorrebbero invece eliminarla. Tuttavia, così come per altre politiche pubbliche, prima di decidere in un senso o nell'altro sarebbe importante cercare di valutarne gli effetti in modo da quantificarne benefici e costi.

La letteratura internazionale che esamina gli effetti di interventi tesi a garantire un reddito minimo alle famiglie in situazioni di difficoltà economica è cresciuta nel corso degli anni, seguendo così il trend del numero di Paesi sviluppati e in via di sviluppo che ha implementato questo tipo di sistema di welfare. Molti studi mostrano un impatto positivo sulla riduzione della vulnerabilità delle famiglie e la loro esposizione a situazioni di rischio, con effetti positivi sul benessere. Tale impatto è in taluni casi accompagnato da effetti negativi sull'offerta di lavoro di alcuni sottogruppi della popolazione.

Poca è invece l'evidenza relativa al nostro paese, anche a causa della recente introduzione della misura. Tra i pochi studi disponibili vi sono quello contenuto nel XIX rapporto annuale INPS[78], in cui si mostra che, per quanto gli effetti del RdC sul tasso di povertà relativa siano stati trascurabili, ci sono stati effetti notevoli di alleviamento dell'intensità della povertà relativa (da 39,2 a 33,4 percento) e quello offerto dal Rapporto Caritas sulla lotta alla povertà[79] che giunge agli stessi risultati.

[78] *XIX Rapporto Annuale INPS (2020), Capitolo 3 "Misure di contrasto alla povertà ed esclusione sociale". Stime curate da Fernando Di Nicola sulla base del modello di micro-simulazione basato su dati IT-SILC.*

[79] *"Lotta alla povertà: imparare dall'esperienza, migliorare le risposte. Un monitoraggio plurale del Reddito di Cittadinanza" (2021), Capitolo 1 "Chi" riceve il Reddito di Cittadinanza e a "quanto" ammonta, curato da Giovanni Gallo e Massimo Baldini.*

Ad essi si aggiunge un recente studio[80] condotto dalla DCSR dell'INPS in cui sono stati esaminati alcuni dati, risultanti dall' "Indagine di gradimento sul servizio ISEE", sulla qualità della vita e le condizioni economiche dei beneficiari di RdC, raffrontandole con quelli dei soggetti comparabili. L'analisi mostra che l'accesso al beneficio sembra aver migliorato diversi aspetti della vita di coloro che ne hanno usufruito anche se non sembra aver allentato i loro vincoli finanziari[81]. Un effetto positivo sul benessere psico-fisico e sulla fiducia nel futuro viene rilevato anche da un'indagine dell'INAPP[82]. È evidente però che ulteriori studi sarebbero necessari.

Le analisi che svolgiamo in questa parte del capitolo cercano di offrire un contributo in tal senso e sono strutturate in tre parti. Nella prima parte si esamina l'evoluzione dei beneficiari della misura nei suoi tre anni di vita e si mostra come sono cambiati nel tempo gli importi erogati e la composizione dei nuclei familiari percettori. Nella seconda parte, invece, si va ad analizzare la partecipazione al mercato del lavoro dei beneficiari di RdC cercando di capire quali siano gli elementi distintivi, nonché di esaminare i cambiamenti che possono essere stati indotti dall'introduzione del beneficio. In particolare, si prenderanno prima in esame i percettori di RdC che hanno avuto una posizione lavorativa attiva contemporanea alla fruizione del beneficio. In seguito, si offrirà un'analisi dell'evoluzione nel corso del tempo di alcune variabili di particolare importanza nel mercato del lavoro (come retribuzioni, settimane lavorate ecc.), sia per i percettori di RdC che per i lavoratori a basso reddito non percettori, per vedere se mostrano un comportamento differente da quello osservato negli anni precedenti all'avvio del beneficio. Infine, andremo a discutere dell'impatto che l'accesso alla misura ha prodotto sulla natalità e sul rischio di morte durante la pandemia.

[80] *Reddito di Cittadinanza e benessere dei percettori: evidenze dall'Indagine INPS di gradimento sul servizio ISEE (n.3/2022). L'analisi effettuata grazie all'Indagine INPS sul gradimento del servizio ISEE ha consentito di caratterizzare le variazioni di condizione di benessere socio-economico dei percettori di RdC in un'ottica quasi-sperimentale. Si sono utilizzate, infatti, le risposte in termini di risparmio, consumi e qualità della vita di percettori e non-percettori in condizioni di partenza, se non esattamente similari, quanto più "confrontabili" possibile. La confrontabilità dei due gruppi, in quanto imperfetta, induce a considerare le stime ottenute come un "limite inferiore" degli effetti del RdC sul benessere, in quanto il "livello di partenza" dei beneficiari, per come osservabile dai dati a disposizione (che non consentono l'osservazione precisa della distanza dalla soglia di accoglimento o reiezione), risulta più svantaggiato rispetto al gruppo dei non beneficiari.*

[81] *I risultati mostrano che il RdC ha prodotto degli effetti di allentamento dei vincoli al consumo di beni di prima necessità, ma, al contrario, non è riuscito ad allentare i vincoli al consumo di beni non strettamente necessari. Per quanto riguarda il risparmio o la capacità di essere in grado di sostenere spese inattese, invece, non si riscontra alcun effetto statisticamente rilevante del RdC. Questa evidenza può essere parzialmente spiegata, come si è già discusso, dal fatto che la misura non consentisse forme di risparmio. L'effetto maggiormente significativo si riscontra sulle domande relative al miglioramento della qualità della vita per i percettori sotto tutti gli aspetti considerati: relazioni familiari; relazioni amicali; salute; benessere psicologico. In sintesi, sembrerebbe che gli effetti del RdC siano stati significativi e influenti sulla riduzione dei vincoli di consumo legati a situazioni di estrema povertà e sul miglioramento della qualità della vita. Questi risultati confermano quanto già preliminarmente emerso sugli effetti di RdC sulla riduzione della povertà in Italia, in particolare durante le difficoltà della situazione pandemica.*

[82] *Reddito di Cittadinanza: evidenze dall'indagine INAPP-plus. INAPP Policy Brief 2022.*

### 4.2.1 Sintesi di 36 mesi di RdC e PdC: Importi, Percettori, Caratteristiche

In questo paragrafo offriamo un quadro degli importi erogati e della platea dei beneficiari del RdC e PdC dalla sua introduzione ad oggi, andando a caratterizzarli in base ad alcune loro caratteristiche demografiche.
Di particolare interesse è l'evoluzione nel corso del tempo del numero e della composizione dei beneficiari.
Nei primi 36 mesi di applicazione della misura[83] hanno ricevuto il pagamento di almeno una mensilità 2,2 milioni di nuclei familiari in cui complessivamente risiedono 4,8 milioni di persone, per un'erogazione totale di quasi 23 miliardi di euro (Tabella 4.9). Si noti che la platea dei beneficiari di RdC e PdC ha raggiunto il suo massimo nel 2021 con 1.770. 630 nuclei interessati.

Tabella 4.9 - Reddito e Pensione di Cittadinanza. Principali indicatori. Anni 2019-2022

| Periodo* | Nuclei beneficiari | Persone beneficiarie | Importo totale (miliardi €) |
|---|---|---|---|
| Aprile 2019 - marzo 2022 | 2.153.886 | 4.791.860 | 22,71 |
| Anno 2019 (*apr-dic*) | 1.107.554 | 2.709.945 | 3,90 |
| RdC | 975.107 | 2.559.308 | 3,69 |
| PdC | 132.447 | 150.637 | 0,21 |
| Anno 2020 (*gen-dic*) | 1.577.068 | 3.700.199 | 7,14 |
| RdC | 1.420.829 | 3.522.611 | 6,78 |
| PdC | 156.239 | 177.588 | 0,36 |
| Anno 2021 (*gen-dic*) | 1.770.630 | 3.953.129 | 8,82 |
| RdC | 1.601.261 | 3.761.303 | 8,38 |
| PdC | 169.369 | 191.826 | 0,43 |
| Anno 2022 (*gen-mar*) | 1.522.879 | 3.362.180 | 2,10 |
| RdC | 1.387.454 | 3.207.977 | 2,00 |
| PdC | 135.425 | 154.203 | 0,09 |
| Marzo 2022 | 1.223.146 | 2.703.979 | 0,75 |
| RdC | 1.113.915 | 2.578.043 | 0,71 |
| PdC | 109.231 | 125.936 | 0,04 |

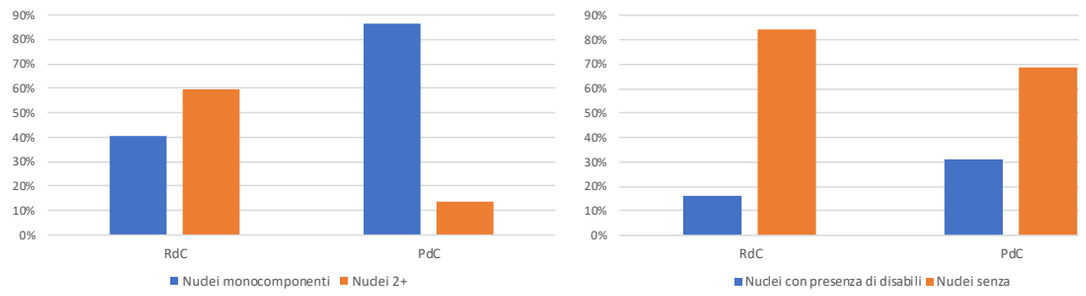
**Sono riportati i beneficiari di almeno una mensilità nel periodo indicato.*

[83] *I dati riportati si riferiscono alla lettura degli archivi effettuata il 9 maggio 2022.*

L'importo medio mensile per nucleo dipende non solo dal reddito familiare integrato fino alla soglia, ma anche dalla soglia stessa, che è funzione della scala di equivalenza, nonché dall'eventuale beneficio aggiuntivo concesso quando la casa di abitazione è in locazione/acquistata con un mutuo. A marzo 2022, l'importo medio mensile erogato è stato di 548 euro, molto differenziato tra RdC (577 euro) e PdC (248 euro).

Reddito e Pensione di Cittadinanza si configurano come prestazioni nettamente distinte non solo per gli importi ma anche per le caratteristiche dei nuclei beneficiari (Grafico 4.20): in entrambe le prestazioni, infatti, l'incidenza dei nuclei monocomponenti è rilevante, ma nella PdC è doppia rispetto al RdC; i nuclei con presenza di disabili sono il 16% nel RdC e il 31% nella PdC.

Grafico 4.20 - Reddito e Pensione di Cittadinanza. Nuclei percettori a marzo 2022: incidenza dei nuclei monocomponenti e dei nuclei con almeno una persona disabile




A fronte di 1.223.146 nuclei beneficiari a marzo 2022, il numero di persone coinvolte è 2.703.979 (Tabella 4.9): una su quattro è minorenne, due su tre risiedono al Sud (Tabella 4.10). Le prime cinque province per incidenza dei percettori sugli abitanti sono Napoli, Palermo, Crotone, Caserta, Catania.

Tabella 4.10 - Reddito e Pensione di Cittadinanza. Soggetti beneficiari a marzo 2022. Distribuzione per sesso, area geografica di residenza, classe di età, cittadinanza, tipologia della misura

| Caratteristiche | RdC | | PdC | | Totale | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | N. persone | % | N. persone | % | N. persone | % |
| Femmine | 1.347.625 | 52,3% | 80.418 | 63,9% | 1.428.043 | 52,8% |
| Maschi | 1.230.415 | 47,7% | 45.521 | 36,1% | 1.275.936 | 47,2% |
| Nord | 437.105 | 17,0% | 37.676 | 29,9% | 474.781 | 17,6% |
| Centro | 340.173 | 13,2% | 21.489 | 17,1% | 361.662 | 13,4% |
| Sud | 1.800.762 | 69,9% | 66.774 | 53,0% | 1.867.536 | 69,1% |
| Minorenni | 675.723 | 26,2% | 12 | 0,0% | 675.735 | 25,0% |
| 18-24 | 248.382 | 9,6% | 16 | 0,0% | 248.398 | 9,2% |
| 25-29 | 147.158 | 5,7% | 53 | 0,0% | 147.211 | 5,4% |
| 30-34 | 162.983 | 6,3% | 150 | 0,1% | 163.133 | 6,0% |
| 35-39 | 176.851 | 6,9% | 202 | 0,2% | 177.053 | 6,5% |
| 40-44 | 198.852 | 7,7% | 394 | 0,3% | 199.246 | 7,4% |
| 45-49 | 221.671 | 8,6% | 530 | 0,4% | 222.201 | 8,2% |
| 50-54 | 223.738 | 8,7% | 500 | 0,4% | 224.238 | 8,3% |
| 55-59 | 215.833 | 8,4% | 412 | 0,3% | 216.245 | 8,0% |
| 60-64 | 184.656 | 7,2% | 684 | 0,5% | 185.340 | 6,9% |
| 65 e oltre | 81.928 | 3,2% | 41.221 | 32,7% | 123.149 | 4,6% |
| Comunitari | 2.288.337 | 88,8% | 117.951 | 93,7% | 2.406.288 | 89,0% |
| Non comunitari | 289.703 | 11,2% | 7.988 | 6,3% | 297.691 | 11,0% |
| **Totale** | **2.578.040** | **100,0%** | **125.939** | **100,0%** | **2.703.979** | **100,0%** |
| di cui disabili | 200.055 | 7,8% | 36.979 | 29,4% | 237.034 | 8,8% |

Il rapporto tra numero di persone coinvolte e numero di nuclei dà la dimensione media del nucleo familiare percettore di RdC/PdC, che a marzo 2022 è mediamente pari a 2,21 componenti. Tale numero medio è andato decrescendo continuamente nel corso degli anni. Infatti, nel 2019 i nuclei percettori di RdC/PdC hanno avuto in media 2,45 componenti, scesi a 2,35 nel 2020, a 2,23 nel 2021 e appunto a 2,21 nei primi tre mesi dell'anno in corso. Il trend è in linea con quello della popolazione generale evidenziato dall'ISTAT[84]: "Le famiglie aumentano ma sono sempre più piccole. Il numero medio di componenti, infatti, scende da 3,35 del 1971 a 2,29 del 2019. Nelle regioni del Sud, dove le famiglie sono storicamente più numerose, si attesta a 2,5 componenti ma erano 3,75 nei primi anni '70 e 2,92 all'inizio del nuovo millennio".

[84] *"Censimento permanente della popolazione: le famiglie in Italia", ISTAT, 7 marzo 2022.*

Le determinanti socio economiche sono note: calo delle nascite, invecchiamento della popolazione, ingresso di cittadini stranieri. È quindi interessante verificare se, stante tale dinamica comune, possono essere identificate eventuali peculiarità che riguardino esclusivamente i nuclei percettori RdC/PdC e non anche la popolazione generale.

Rispetto al complesso delle famiglie italiane, come numero di componenti i nuclei percettori di RdC/PdC mostrano (Tabella 4.11) una decisa sovra-rappresentazione di nuclei monocomponenti (41% vs 33%) e in parte anche di nuclei con 5 o più componenti (9% vs 5%), come esito della combinazione delle caratteristiche dei poveri assoluti e delle regole di accesso alla misura.

Tabella 4.11 - Famiglie italiane vs nuclei percettori RdC/PdC. Confronto tra distribuzioni per numero di componenti. Anno 2020

| N. componenti | N. famiglie (migliaia) | | N. nuclei RdC/PdC (migliaia) | |
|---|---|---|---|---|
| 1 | 8.410 | 33% | 650 | 41% |
| 2 | 7.086 | 28% | 307 | 19% |
| 3 | 4.860 | 19% | 262 | 17% |
| 4 | 3.907 | 15% | 214 | 14% |
| 5+ | 1.330 | 5% | 145 | 9% |
| **Totale** | **25.592** | **100%** | **1.577** | **100%** |

*Fonte: ISTAT (n. famiglie), INPS (n. nuclei).*

In termini di incidenza geografica (Tabella 4.12) emerge che i nuclei monocomponenti percettori di RdC/PdC sono rappresentati più che proporzionalmente nelle regioni meridionali.

Tabella 4.12 - Famiglie italiane vs nuclei percettori RdC/PdC. Confronto tra distribuzioni per regione. Anno 2020

| | N. famiglie (migliaia) | | | | N. nuclei RdC/PdC (migliaia) | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Con 1 componente | | Con 5 o più componenti | | Con 1 componente | | Con 5 o più componenti | |
| Piemonte | 729 | 9% | 80 | 6% | 45 | 7% | 7 | 5% |
| Valle d'Aosta / Vallée d'Aoste | 25 | 0% | 2 | 0% | 1 | 0% | 0 | 0% |
| Liguria | 321 | 4% | 25 | 2% | 19 | 3% | 2 | 2% |
| Lombardia | 1.462 | 17% | 204 | 15% | 75 | 12% | 14 | 10% |
| Trentino Alto Adige / Südtirol | 150 | 2% | 31 | 2% | 2 | 0% | 1 | 1% |
| Veneto | 589 | 7% | 112 | 8% | 24 | 4% | 4 | 3% |
| Friuli-Venezia Giulia | 186 | 2% | 23 | 2% | 9 | 1% | 1 | 1% |
| Emilia-Romagna | 672 | 8% | 83 | 6% | 26 | 4% | 5 | 4% |
| Toscana | 571 | 7% | 78 | 6% | 27 | 4% | 5 | 3% |
| Umbria | 128 | 2% | 21 | 2% | 8 | 1% | 1 | 1% |
| Marche | 195 | 2% | 36 | 3% | 10 | 2% | 2 | 1% |
| Lazio | 936 | 11% | 105 | 8% | 73 | 11% | 10 | 7% |
| Abruzzo | 181 | 2% | 27 | 2% | 14 | 2% | 2 | 2% |
| Molise | 38 | 0% | 6 | 0% | 4 | 1% | 1 | 0% |
| Campania | 561 | 7% | 189 | 14% | 93 | 14% | 39 | 27% |
| Puglia | 463 | 6% | 103 | 8% | 51 | 8% | 11 | 8% |
| Basilicata | 82 | 1% | 12 | 1% | 7 | 1% | 1 | 1% |
| Calabria | 258 | 3% | 49 | 4% | 39 | 6% | 8 | 6% |
| Sicilia | 609 | 7% | 117 | 9% | 95 | 15% | 27 | 18% |
| Sardegna | 252 | 3% | 26 | 2% | 29 | 5% | 3 | 2% |
| Italia | 8.410 | 100% | 1.329 | 100% | 650 | 100% | 145 | 100% |
| Nord | 4.134 | 49% | 561 | 42% | 201 | 31% | 34 | 24% |
| Centro | 1.830 | 22% | 240 | 18% | 117 | 18% | 18 | 13% |
| Mezzogiorno | 2.445 | 29% | 528 | 40% | 332 | 51% | 92 | 64% |

*Fonte: ISTAT (n. famiglie), INPS (n. nuclei).*

In conclusione, le statistiche riportate in questo paragrafo da una parte rimandano al dibattito metodologico sulla povertà (non solo, infatti, le caratteristiche delle famiglie povere sono differenti da quelle delle famiglie non povere, ma anche è noto che le caratteristiche dei poveri che sono percettori di RdC/PdC sono differenti da quelle dei poveri che non sono percettori) e dall'altra invitano ad una riflessione circa la risposta degli individui al design delle politiche.

Nel prossimo paragrafo andremo ad esaminare, proprio in relazione ai comportamenti opportunistici che potrebbero essere messi in atto per beneficiare impropriamente della misura, i controlli messi in atto per contrastarli.

### 4.2.2 I controlli sui beneficiari del Reddito di Cittadinanza e Pensione di Cittadinanza

Il RdC/PdC è stato oggetto di ampio dibattito istituzionale e di particolare attenzione mediatica in occasione delle verifiche di indebita percezione della stessa. In questo paragrafo si propone un'analisi delle attività riguardanti i controlli sul possesso dei numerosi requisiti di accesso (cittadinanza e residenza, requisiti reddituali e patrimoniali, composizione familiare)[85] e di mantenimento della misura, attivati e implementati nel tempo dall'INPS per rispondere in modo sempre più efficace ai tentativi di abusi e limitare il fenomeno delle erogazioni indebite[86].

Il sistema dei controlli risulta particolarmente complesso in ragione anche della numerosità delle Amministrazioni coinvolte (ad es. Comuni, ANPAL, Ministero di Giustizia, ecc.) e della tempistica da rispettare per la verifica dei requisiti, all'atto della presentazione della domanda e a cadenza mensile. In fase di prima attuazione, in conformità delle disposizioni normative, l'INPS ha attuato un sistema di controlli centralizzati sulla sussistenza dei requisiti previsti dalla legge, affiancato da verifiche ex post a cura delle sedi territoriali sulla veridicità delle dichiarazioni. Similarmente, le diverse amministrazioni coinvolte nel procedimento verificavano, ex post, i requisiti di propria competenza[87].

A seguito dell'evoluzione applicativa della misura, l'INPS ha intensificato i controlli *ex ante* nell'ottica di prevenire i comportamenti opportunistici e fraudolenti.

Pertanto, il sistema dei controlli è stato progressivamente rafforzato con l'obiettivo di accertare la veridicità delle dichiarazioni rese, verificando preventivamente le informazioni in possesso dell'INPS e di altre amministrazioni pubbliche, e anticipando i controlli anche in ottica "antifrode". Sono stati, inoltre, identificati scenari di "rischio potenziale" predefiniti incrociando le dichiarazioni presenti nelle domande di RdC e nelle relative Dichiarazioni Sostitutive Uniche con i dati e le informazioni presenti nei propri archivi.

[85] *Cfr art. 2 del Decreto-Legge n. 4 del 28 gennaio 2019 e s.m.i. tra gli altri requisiti per la concessione della misura meritano di essere ricordati anche: l'assenza di misure cautelari o di condanne in via definitiva per il richiedente e i componenti del nucleo; l'assenza di stato detentivo o di ricovero in istituti di cura di lunga degenza o in altre strutture residenziali a totale carico dello Stato o di altra pubblica amministrazione (art. 3, comma 13, del citato D.L.); l'assenza dello stato di disoccupazione a seguito di dimissioni volontarie avvenute nei dodici mesi precedenti, fatte salve le dimissioni per giusta causa.*

[86] *La disciplina della misura in oggetto, a tre anni dalla sua nascita, è stata sostanzialmente modificata dalla Legge di bilancio 2022, che ha inciso, soprattutto, sul tema dei controlli rafforzandoli e migliorando l'interoperabilità tra le banche dati degli Enti convolti nella verifica dei requisiti per la concessione del beneficio.*

[87] *Il possesso dei numerosi requisiti per accedere al RdC, in conformità ai principi contenuti nel T.U. n. 445/2000, sono auto-dichiarati dal richiedente in domanda e controllati dalle Amministrazione interessate che detengono i dati in ragione delle specifiche competenze (Comuni, Aci, Ministero di Grazie e Giustizia, Ministero della Salute, Agenzia delle Entrate, Ministero degli Interni).*

Ciò ha consentito di intercettare le istanze sintomatiche della presunta insussistenza di uno o più requisiti in capo al richiedente (o al nucleo familiare) e di altre situazioni potenzialmente incompatibili e di adottare i conseguenti provvedimenti di reiezione, anticipando tale verifica al momento della presentazione delle domande, scelta recepita e oggi regolata da una specifica norma di legge (art. 74, comma 4 ter, della Legge n. 234/2021- Legge di Bilancio 2022).

Sono state anche intensificate le azioni sinergiche con le Amministrazioni detentrici di informazioni e con le forze dell'ordine (in particolare con la Guardia di Finanza), ottenendo risultati rilevanti in termini di prevenzione e repressione di illeciti. In particolare, i requisiti anagrafici e di residenza sono verificati in collaborazione con i Comuni e attraverso la consultazione dell'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente (ANPR); i dati relativi al reddito e al patrimonio mobiliare sono certificati da Agenzia delle Entrate; il controllo preventivo sul possesso di autoveicoli, motoveicoli e imbarcazioni è effettuato in collaborazione con l'ACI. Sono stati avviati, inoltre, contatti con il Ministero della giustizia per effettuare i controlli sulla presenza di eventuali misure cautelari o condanne in via definitiva per i reati previsti dall'art. 7, comma 2 del D.L. n. 4/2019, nonché per la verifica dello stato detentivo dei percettori di RdC.

A quanto descritto si aggiungono anche i controlli preventivi in merito all'avvio di attività lavorativa in corso di erogazione del RdC e alla presenza di dimissioni volontarie senza giusta causa intercorse nell'anno precedente e non dichiarate al momento della presentazione della domanda di RdC, così da intercettare preventivamente le situazioni a rischio, evitando il più possibile l'erogazione di somme indebite.

Le verifiche effettuate successivamente alla concessione del beneficio hanno interessato, invece, tutta la platea dei beneficiari di RdC già a partire dal 2019, con la conseguente adozione di provvedimenti di revoca o decadenza.

Attraverso il complesso sistema descritto è stato possibile individuare un rilevante numero di false dichiarazioni e di indebite percezioni del RdC e, conseguentemente, di respingere, revocare o porre in decadenza numerose domande. Si riportano, di seguito, alcuni dati che evidenziano gli effetti dei controlli sulle domande di RdC presentate, con il dettaglio delle motivazioni che hanno determinato la reiezione della domanda, la revoca *ex tunc* del beneficio o la decadenza *ex nunc* dello stesso.

Dai dati emerge l'efficacia dei controlli svolti in fase di presentazione della domanda, il cui esito determina l'accoglimento o la reiezione della stessa. Come si può notare dalla Tabella 4.13, la motivazione più frequente dei provvedimenti di non accoglimento è la mancanza di requisiti economici. L'aumento nel 2021 delle domande respinte per assenza dei requisiti di cittadinanza e residenza e per omissione di dichiarazioni in domanda è dovuto all'incremento dei controlli in fase preventiva, come chiarito in precedenza. Nel 2021 sono cresciute, anche, le respinte per motivazione diverse: questo aumento è dovuto soprattutto al mancato accoglimento di domande presentate da parte di componenti del nucleo familiare già percettore (circa 22.000 nel 2020 e circa 50.000 nel 2021), causale determinata dalla presentazione di domande plurime da parte di diversi componenti dello stesso nucleo familiare o a causa delle variazioni dei nuclei familiari. Nel 2021, inoltre, quasi 40.000 domande sono state respinte perché presentate prima che sia decorso il termine di 6 o 18 mesi dal provvedimento sanzionatorio di revoca o decadenza (adottato ad esempio per false dichiarazioni in domanda, per omessa comunicazione di avvio di attività lavorativa)[88]. I provvedimenti di revoca e decadenza adottati nel biennio, invece, sono il risultato della attivazione di tutti i controlli *ex post* anche da parte di altri Enti competenti, oltre che dell'INPS. Rilevante la crescita delle domande revocate a seguito dei controlli sui requisiti di residenza e cittadinanza e quelle sulle false dichiarazioni o omissioni di comunicazioni obbligatorie. In riferimento a quest'ultima motivazione, pesano le revoche per false dichiarazioni relative alla mancata indicazione in domanda dello svolgimento dell'attività lavorativa (nel 2021 circa 7.000 domande). Nel 2021, le revoche per motivazioni diverse sono dovute quasi esclusivamente alla presentazione di una nuova domanda prima che sia trascorso il termine perentorio di un mese per la presentazione della stessa. Infine, i provvedimenti di decadenza sono stati adottati in prevalenza a seguito del venir meno dei requisiti economici, a causa delle nuove DSU che vengono presentate annualmente per continuare a beneficiare della misura, ma anche per il superamento della soglia dei requisiti economici dovuto all'avvio di attività lavorativa in corso di percezione del RdC. La metà delle decadenze per omessa comunicazione è dovuta, invece, alla rilevazione della mancata comunicazione dell'avvio della variazione dell'attività lavorativa in corso di percezione del RdC. Tra le motivazioni diverse, le causali di decadenza per variazioni del nucleo familiare incidono in misura rilevante (oltre la metà sia nel 2020 che nel 2021).

[88] *Si veda l'art. 7 del D.L. n. 4 del 2019, convertito con modificazioni dalla Legge n. 26 del 2019.*

Tabella 4.13 - Numero domande di RdC/PdC respinte, revocate e decadute. Anni 2020-2021

| Respinte | 2020 Incidenza % | 2021 Incidenza % |
|---|---|---|
| Mancanza requisiti residenza e cittadinanza | 0,01% | 3,43% |
| Mancanza requisiti economici | 91,32% | 61,55% |
| Mancanza requisiti beni durevoli | 0,00% | 0,61% |
| Omissione di dichiarazioni o di documenti in domanda | 0,01% | 11,24% |
| Motivazioni diverse* | 8,65% | 23,17% |
| **Totale** | **100,00%** | **100,00%** |
| **Revocate** | | |
| Assenza requisiti residenza e cittadinanza | 77,12% | 50,70% |
| Assenza requisiti economici | 1,07% | 5,93% |
| Assenza requisito beni durevoli | 0,37% | 5,12% |
| False dichiarazioni o omissione comunicazioni obbligatore | 19,96% | 26,07% |
| Motivazioni diverse** | 1,49% | 12,17% |
| **Totale** | **100,00%** | **100,00%** |
| **Decadute** | | |
| Perdita requisiti residenza e cittadinanza | 0,07% | 0,08% |
| Perdita requisiti economici | 47,85% | 53,48% |
| Perdita requisiti beni durevoli | 0,30% | 4,10% |
| False dichiarazioni o omissioni di comunicazioni obbligatore | 0,85% | 1,54% |
| Mancata partecipazione iniziative politica attiva | 0,73% | 1,80% |
| Motivazioni diverse*** | 50,21% | 39,00% |
| **Totale** | **100,00%** | **100,00%** |

** Oltre le repinte per presentazione della domanda da parte di più componenti del nucleo familiare già percettore di RdC (dovute anche a variazioni del nucleo familaire), rintrano in tale casistica la causali relative alla presenza di familiari deceduti; di richiedenti sottoposti a misure cautelari; alla presentazione della domanda prima che sia trascorso il termine perentorio per presentarne una nuova, anche a seguito di eventi sanzionatori.*
*** Oltre le casisitiche enucleate rientra in questo ambito anche la revoca dovute alle segnalazione del Comune di difformità del nucleo familire rispetto a quello dichiarato in DSU e quelle dovute ai provvedimenti adottati dai competenti organi giudiziari nei confronti del richiedente il benefici.*
****Oltre le revoche per presentazione della domanda da parte di più componenti del nucleo familiare già percettore RdC, rientra in tale casistica l'accertamento ispettivo di svolgimento di lavoro in nero.*

### 4.2.3 Analisi dei percettori di RdC con posizione lavorativa

La finalità di questo paragrafo è quella di esaminare, tra i percettori del solo RdC che possiamo ritenere "stabili", quanti hanno avuto una posizione lavorativa attiva contemporanea alla fruizione del beneficio[89].
A tal fine è stato identificato il sottoinsieme dei nuclei percettori RdC con undici o dodici mensilità percepite nell'anno 2021, definiti appunto "stabili", che sono risultati pari a circa 855 mila, per oltre 2 milioni di persone beneficiarie (Tabella 4.14).

Tabella 4.14 - Reddito di Cittadinanza. Anni 2020-2021*

| Periodo | Nuclei beneficiari | Persone beneficiarie | Importo medio mensile (in €) |
|---|---|---|---|
| | | Anno 2020 (gen-dic) | |
| RdC | 1.420.829 | 3.522.611 | 566,57 |
| RdC con almeno 11 mensilità percepite nell'anno | 662.452 | 1.695.152 | 599,19 |
| | | Anno 2021 (gen-dic) | |
| RdC | 1.601.261 | 3.761.303 | 577,59 |
| RdC con almeno 11 mensilità percepite nell'anno | 854.789 | 2.048.394 | 607,41 |

**Sono riportati i beneficiari di almeno una mensilità nel periodo indicato.*

I nuclei "stabili" sono circa la metà, con una leggera crescita nel tempo (47% nel 2020, 53% nel 2021). Tuttavia, limitando l'analisi all'anno 2021, di 2.048.394 persone beneficiarie oltre l'80% (Tabella 4.15) è risultato non avere avuto alcuna posizione lavorativa nello stesso anno.

A fronte di 393.001 soggetti beneficiari con posizione lavorativa contemporanea alla fruizione del RdC, si hanno 326.315 nuclei. La stima della contemporanea partecipazione al mercato del lavoro dei percettori è quindi assai differente a seconda che l'unità di analisi sia il nucleo ovvero la persona. Infatti, la contemporaneità tra RdC e lavoro è stimabile nel 40% circa per i nuclei (326 mila su 855 mila) e nel 20% circa per le persone (393 mila su 2 milioni).

[89] *Per percettore di RdC "stabile" si intende chi ha percepito almeno undici mensilità nell'anno, in tal modo si tiene conto dell'eventuale mese di sospensione obbligatoria previsto dopo l'erogazione della diciottesima mensilità. Data la finalità del paragrafo, non si considerano i percettori di PdC. La posizione lavorativa attiva è stata determinata tramite l'Osservatorio sui lavoratori dipendenti e indipendenti (https://www.inps.it/osservatoristatistici/99), a prescindere dalla durata della stessa (che può essere di 1 settimana così come di 52 nel corso del 2021).*

La "forchetta" tra le due metodologie dipende da due fattori:

- è sufficiente che un solo componente lavori perché l'intero nucleo sia "etichettato" come nucleo con lavoratori, mentre è necessario che tutti i componenti non lavorino perché valga la dizione opposta;
- esistono intere "categorie" di componenti che per definizione sono escluse dal mercato del lavoro (es. i minorenni).

Per quanto appena considerato, è naturale che i nuclei con lavoratori abbiano una dimensione media maggiore (2,9 vs 2,1), ma un importo medio mensile minore (560 vs 636), determinato da una minore integrazione (proprio per la presenza di redditi da lavoro) fino alla soglia (che ricordiamo essere di 500 euro mensili per la scala di equivalenza, senza tenere conto di eventuale affitto/mutuo).

Tabella 4.15 - Reddito di Cittadinanza. Nuclei "stabili" con l'indicazione dell'eventuale presenza di componenti che lavorano. Anno 2021

| Tipologia del nucleo | Nuclei beneficiari | Soggetti beneficiari | di cui non lavoratori | | di cui lavoratori | | Numero medio di componenti il nucleo | Importo medio mensile |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Nuclei in cui nessun componente ha svolto attività lavorativa nel 2021 | 528.474 | 1.097.511 | 1.097.511 | 100,0% | | | 2,1 | 636 € |
| Nuclei con almeno un componente con attività lavorativa nel 2021 | 326.315 | 950.883 | 557.882 | 58,7% | 393.001 | 41,3% | 2,9 | 560 € |
| **Totale nuclei** | **854.789** | **2.048.394** | **1.655.393** | **80,8%** | **393.001** | **19,2%** | **2,4** | **607 €** |

Analizzando (Tabella 4.16) le caratteristiche dei percettori che sono anche lavoratori (393 mila), 236 mila sono uomini e 157mila donne. Rispetto alla collettività di riferimento (2 milioni di persone beneficiarie), emerge che il 26% di coloro che percepisce il beneficio nel Nord dell'Italia risulta essere anche lavoratore; così come il 36% degli extracomunitari percettori del beneficio; tale percentuale sale al 46% se si considera solo il genere maschile.

Tabella 4.16 - Reddito di Cittadinanza. Soggetti "stabili" con l'indicazione di quanti hanno svolto attività lavorativa nello stesso anno. Distribuzione per sesso, area geografica di residenza, classe di età e cittadinanza. Anno 2021

| Caratterist. | Femmine | | | Maschi | | | Totale | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | Beneficiari "stabili" | di cui lavoratori | % | Beneficiari "stabili" | di cui lavoratori | % | Beneficiari "stabili" | di cui lavoratori | % |
| Fino a 17 | 267.010 | 1.889 | 1% | 285.384 | 3.028 | 1% | 552.394 | 4.917 | 1% |
| 18-29 | 166.172 | 39.552 | 24% | 145.678 | 57.686 | 40% | 311.850 | 97.238 | 31% |
| 30-49 | 340.244 | 75.416 | 22% | 274.384 | 112.090 | 41% | 614.628 | 187.506 | 31% |
| 50 e oltre | 286.765 | 40.080 | 14% | 282.757 | 63.260 | 22% | 569.522 | 103.340 | 18% |
| Nord | 164.895 | 38.029 | 23% | 155.791 | 43.775 | 28% | 320.686 | 81.804 | 26% |
| Centro | 132.056 | 27.688 | 21% | 122.870 | 33.244 | 27% | 254.926 | 60.932 | 24% |
| Sud | 763.229 | 91.218 | 12% | 709.496 | 159.036 | 22% | 1.472.725 | 250.254 | 17% |
| Comunitari | 948.301 | 127.820 | 13% | 882.654 | 187.804 | 21% | 1.830.955 | 315.624 | 17% |
| Non comunitari | 111.890 | 29.117 | 26% | 105.549 | 48.260 | 46% | 217.439 | 77.377 | 36% |
| **Totale** | **1.060.191** | **156.937** | **15%** | **988.203** | **236.064** | **24%** | **2.048.394** | **393.001** | **19%** |

Il numero medio di settimane che i 393 mila soggetti risultano aver lavorato nel corso dell'anno è pari a 28, circa 6/7 mesi, la tipologia prevalente (Tabella 4.17) è il lavoro dipendente privato (62%), seguita dal lavoro autonomo (19%) e dal lavoro domestico (8%).

Tabella 4.17 - Reddito di Cittadinanza. Soggetti "stabili" che sono anche lavoratori, per posizione lavorativa prevalente e sesso

| Posizione prevalente | Femmine | Maschi | Totale |
|---|---|---|---|
| Lavoratore autonomo | 22.199 | 53.721 | 75.920 |
| Dipendente privato | 90.673 | 154.486 | 245.157 |
| Dipendente pubblico | 3.201 | 2.054 | 5.255 |
| Domestico | 27.619 | 3.962 | 31.581 |
| Operai agricolo | 7.320 | 18.557 | 25.877 |
| Gestione separata | 4.558 | 2.863 | 7.421 |
| Lavoro occasionale (CPO+LF) | 1.367 | 421 | 1.790 |
| **Totale** | **156.937** | **236.064** | **393.001** |

Focalizzando l'attenzione sui percettori per i quali è risultata attiva una posizione come lavoratore dipendente del settore privato (245 mila), risulta che l'importo medio annuo di RdC percepito dal nucleo di appartenenza è pari a 6.338 euro (Tabella 4.18), mentre l'imponibile retribuivo medio annuo percepito dal soggetto è pari a 6.043 euro. I due settori di attività prevalente, che incidono rispettivamente per il 22% e il 21%, sono "Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione" e "Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese".

**Tabella 4.18 - Reddito di Cittadinanza. Soggetti "stabili" che sono anche lavoratori dipendenti privati. Distribuzione per settore economico dell'azienda. Anno 2021**

| Settore economico | Beneficiari RdC lavoratori | Importo medio mensile RdC percepito dal nucleo di appartenenza (euro) | Importo medio annuo RdC percepito dal nucleo di appartenenza (euro) | Imponibile retributivo medio annuo del beneficiario (euro) |
|---|---|---|---|---|
| Attività dei servizi di alloggio e di ristorazione | 53.192 | 546 | 6.360 | 3.972 |
| Noleggio, agenzie di viaggio, servizi di supporto alle imprese | 50.846 | 508 | 5.942 | 6.094 |
| Costruzione | 31.060 | 605 | 7.042 | 7.948 |
| Commercioall'ingrosso e al dettaglio: riparazione di autoveicolie motocicli | 28.933 | 549 | 6.392 | 6.743 |
| Attività manufatturiere | 23.605 | 526 | 6.123 | 7.817 |
| Trasporto e magazzinaggio | 13.925 | 527 | 6.135 | 8.396 |
| Altro | 43.596 | 550 | 6.417 | 4.976 |
| **Totale complessivo** | **245.157** | **544** | **6.338** | **6.043** |

.

Come si può notare dalla Tabella 4.19 un lavoro per essere compatibile con il Reddito di Cittadinanza deve presentare delle caratteristiche molto precise: temporaneità e/o basso reddito. Infatti, tra i percettori RdC "stabili" che sono anche dipendenti privati i contratti a termine[90] hanno un'incidenza di quasi il 60%, rovesciando quindi quella che è la situazione tipica del lavoro dipendente privato in cui la larga maggioranza dei lavoratori ha un contratto a tempo indeterminato. Decisamente elevata, chiaramente, l'incidenza del part-time.

**Tabella 4.19 - Reddito di Cittadinanza. Soggetti "stabili" che sono anche lavoratori dipendenti privati. Distribuzione per orario di lavoro e tipologia di contratto. Anno 2021**

| Orario di lavoro | Tipologia di contratto | | |
|---|---|---|---|
| | Determinato | Indeterminato | Totale |
| Part-time | 76.281 | 67.099 | 143.380 |
| Full-time | 68.896 | 32.881 | 101.777 |
| **Totale** | **145.177** | **99.980** | **245.157** |

[90] *Contratti a tempo determinato e contratti stagionali.*

### 4.2.4 RdC e dinamiche di alcune variabili lavorative

In questo paragrafo cercheremo di comprendere se e come l'introduzione del RdC ha influenzato le scelte di offerta di lavoro di alcuni gruppi di lavoratori e, di conseguenza, ha inciso sull'equilibrio raggiunto in termini di occupazione e di salari. Come è ben noto, il RdC, nella sua attuale formulazione, implica una tassazione implicita sui redditi da lavoro piuttosto rilevante[91]. Ciò, salvo in caso di salari piuttosto alti, può rappresentare un elemento di disincentivo al lavoro; infatti, quei soggetti, la cui occupabilità è maggiore, che in assenza del RdC avrebbero lavorato, potrebbero essere scoraggiati ad accettare un lavoro oppure incentivati a ridurre le ore di lavoro prestate o ancora a cercare soluzioni di lavoro totalmente o parzialmente sommerso. In altre parole, il RdC potrebbe aumentare il salario di riserva (cioè il salario minimo a cui si è disposti a lavorare) degli individui che soddisfano i requisiti per accedere alla misura, che possono reagire uscendo dal mercato del lavoro (variazione lungo il margine estensivo), oppure riducendo le ore lavorate ma restando nel mercato (variazione lungo il margine intensivo). Eventuali riduzioni nell'offerta di lavoro dei beneficiari potrebbero ripercuotersi anche sui risultati ottenuti dai non beneficiari che potrebbero avvantaggiarsi di una maggiore domanda di lavoro e godere di maggiori redditi. In termini salariali, ciò che si potrebbe osservare è una spinta verso l'alto.

Tuttavia, vi sono anche elementi che inducono a pensare che il RdC possa aver inciso poco sull'equilibrio del mercato del lavoro. Innanzitutto, essendovi incertezza sulla sua durata, gli individui con occupazioni non troppo precarie e con condizioni lavorative migliori potrebbero trovare sconveniente aggiustare il proprio comportamento sul margine estensivo ed uscire dal mercato. Ciò trova supporto dall'evidenza fornita nel precedente paragrafo che mostra come quasi un quinto dei percettori di RdC in età lavorativa risulta occupata. Questi lavoratori potrebbero cambiare il proprio comportamento sul margine intensivo, ad esempio, lavorando un numero minore di ore (e soddisfare i criteri necessari per ottenere il beneficio).

[91] *Per schematizzare, immaginando che gli individui ricevano reddito esclusivamente grazie alla propria attività lavorativa, si può dire che la misura (trascurando la componente di politica attiva del lavoro) equivale a un trasferimento da parte dello Stato pari a RdC=max[X-αwl,0] che è uguale a (X-αwl) se αwl<X è pari a zero se αwl> X, dove X è il livello minimo di reddito che si vuole garantire, a rappresenta la tassa implicita sui redditi da lavoro derivante da questo sistema di welfare, wl rappresenta il reddito da lavoro, con w che indica il salario e l le ore lavorate. Se α è pari a uno, la tassazione implicita sarà pari al 100% poiché ad ogni euro guadagnato lavorando corrisponderà una uguale riduzione del trasferimento. In tal caso, secondo il modello standard, gli individui che prima dell'introduzione della misura, grazie al proprio lavoro ottenevano un livello di reddito pari a X non avranno alcun incentivo a lavorare. Tale incentivo può venir meno anche per coloro che ottenevano redditi superiori a X, poiché adesso hanno a disposizione una scelta alternativa, che è quella di un reddito più basso, e cioè X, ma di una maggiore disponibilità di tempo libero e dei benefici che da esso conseguono (tra cui quello di non dover sopportare i costi derivanti dall'impegno lavorativo). Se invece α è minore di uno, la tassazione implicita sarà inferiore al 100% con incentivi più favorevoli all'offerta di lavoro, tuttavia, affinché possa esserci un sostanziale incentivo a cumulare reddito da lavoro e sussidio è necessaria una tassazione implicita molto bassa.*

Essi, forti del proprio maggiore potere contrattuale, potrebbero anche riuscire ad ottenere salari più alti. Nondimeno, queste variazioni potrebbero non essere sufficienti a generare cambiamenti sostanziali sul mercato del lavoro. A ciò si aggiunge il fatto che, come mostrato già nel XX Rapporto Annuale INPS, i percettori di RdC sono per la maggior parte assenti dal mercato del lavoro (almeno quello formale) o con storie lavorative molto frammentate e, di conseguenza, il loro comportamento ha scarsa probabilità di incidere sull'equilibrio che si andrà a caratterizzare.

Per cercare di capire l'importanza dei diversi fattori in campo, in quanto segue andiamo ad esaminare l'andamento nel corso del tempo di alcuni importanti risultati lavorativi quali lo stato occupazionale, le settimane lavorate, la retribuzione e la posizione contrattuale. Focalizzeremo prima l'attenzione su quei lavoratori che, soddisfacendo i requisiti richiesti dalla misura, ne hanno beneficiato almeno una volta dalla sua introduzione e poi nel seguente paragrafo sui lavoratori a basso reddito non beneficiari. Per capire se le variazioni che osserviamo in concomitanza con l'introduzione del RdC siano da considerarsi atipiche e quindi in qualche modo imputabili alla misura andremo a compararle con quelle che si sono verificate negli anni precedenti.

#### 4.2.4.1 Andamento delle retribuzioni e di altri risultati lavorativi dei percettori di RdC

Poiché, come si diceva sopra, molti dei percettori di RdC sono soggetti difficilmente occupabili, lontani da tempo dal mercato del lavoro, per i quali è difficile che il RdC abbia prodotto implicazioni rilevanti in termini di risultati sul mercato del lavoro, nella nostra analisi consideriamo solo gli individui di età compresa tra i 15-64 anni, che risultino aver lavorato almeno una volta negli anni che vanno dal 2016 al 2021. Si noti che si tratta di un gruppo di individui distinto da quello esaminato nel paragrafo 4.2.3, in cui si consideravano i percettori di 11 o 12 mensilità continuative nel 2021 e che nello stesso anno risultavano avere una posizione lavorativa; qui consideriamo individui che in qualche momento dalla sua introduzione hanno beneficiato di RdC e che sono o sono stati occupati nell'arco temporale preso in considerazione. Per questi lavoratori e limitatamente a coloro che risultano essere dipendenti nel settore privato andiamo ad esaminare l'andamento delle retribuzioni settimanali e annuali, delle settimane lavorate e delle tipologie contrattuali, nonché del numero di occupati.

Rispetto a quest'ultima variabile, dalla Tabella 4.20, si può osservare che il numero di soggetti occupati tra la popolazione in esame, in crescita a partire dal 2016, nel 2019, anno in cui è stato introdotto il RdC, subisce una riduzione. Gli individui che prestano attività lavorativa tra i beneficiari di RdC sono pari a 260.074 con una riduzione di -5.423 unità rispetto al 2018 (anno in cui si osservano 265.497 occupati/e). Occorre precisare che tale riduzione è da considerarsi come un "saldo netto" e non rappresenta il numero di percettori di RdC che lasciano il mercato del lavoro.

Se si va a guardare ai flussi in entrata e in uscita il numero di soggetti che esce dal mercato nel 2019 è di 91.308 unità, quasi un terzo dei 265.497 lavoratori che osserviamo nel 2018. Questa frazione riguarda lavoratori caratterizzati da retribuzioni annuali inferiori alla media dei salari percepiti dagli altri lavoratori che invece continuano ad essere presenti nel 2019 (-2.461 euro) e da meno settimane lavorate (-7 settimane). Negli anni precedenti al 2019, la frazione degli "uscenti" continua a mostrare meno settimane lavorate e anche retribuzioni annuali più ridotte. Il saldo netto tra 2019 e 2018 è solo di 5.423 unità perché nel 2019 subentrano nel mercato del lavoro 85.885 lavoratori (percettori di RdC) che non erano presenti nel 2018; anche i nuovi entranti come quelli che escono mostrano retribuzioni più basse e meno settimane lavorate rispetto a coloro che sono osservati sia nel 2018 che nel 2019. Retribuzioni e settimane lavorate più contenute si registrano per i "nuovi entranti" anche per gli anni precedenti al 2018[92].

Sembrerebbe, quindi, che nell'anno dell'introduzione del RdC, gli individui che potevano accedere alla misura e che avevano posizioni lavorative di maggior svantaggio siano usciti dal mercato del lavoro. Non è mancato tuttavia un flusso consistente in entrata di soggetti che non risultavano occupati nel 2018.

Per quel che riguarda la retribuzione dalla Tabella 4.20 notiamo che i lavoratori che osserviamo in una posizione lavorativa nell'arco temporale considerato sono caratterizzati da retribuzioni piuttosto basse e decrescenti nel tempo. Nel 2017 il reddito medio annuo si riduce di 944 euro rispetto al 2016, mentre il calo nel 2018 e nel 2019 è rispettivamente di 674 e di 312 euro rispetto all'anno precedente. Ciò non sorprende essendo il campione composto da soggetti che hanno poi soddisfatto i criteri per rientrare nella misura.

[92] *Nell'anno della pandemia si osserva inoltre un calo sostanziale (-21.345) nel numero di beneficiari di RdC che svolgono attività lavorativa. La quasi totalità degli uscenti non risulta percettore di RdC nel 2019, mentre invece comincia a percepirlo nel 2020 probabilmente a causa del drastico peggioramento delle opportunità disponibili sul mercato del lavoro. Il 2021 segna invece un cambio di passo con un incremento di lavoratori percettori di RdC molto consistente e pari a 45.458. Anche in questo caso, i 45.458 lavoratori in più che osserviamo tra il 2020 e il 2021 costituiscono un saldo netto degli individui che osserviamo negli archivi dei lavoratori dipendenti tra un anno e l'altro. Infatti, dei 284.187 lavoratori percettori di RdC che osserviamo nel 2021, oltre 110 mila non hanno una storia lavorativa tra il 2015 ed il 2018, questi ultimi presentando sia retribuzioni più basse che una maggiore incidenza di contratti part-time. Si noti inoltre che solo 4.842 nuovi entranti risultano essere soggetti che negli anni passati hanno beneficiato di RdC e non beneficiano più della misura nel 2021. 57.349 nuovi entranti sono invece anche percettori di RdC nel 2021.*

Se si esclude l'anno della crisi pandemica, il 2019 è l'anno in cui per questi lavoratori e lavoratrici i salari settimanali e annuali e le settimane lavorate raggiungono il punto di minimo[93]. Tuttavia, il calo nel reddito annuo che si osserva nel 2019 (-312 euro) e quello nelle settimane lavorate non è molto diverso da quanto già osservato per gli anni precedenti. Per quel che riguarda l'uso delle diverse tipologie contrattuali nel 2019, escludendo l'anno di inizio della pandemia, si raggiunge un massimo nell'uso dei contratti part-time tra i percettori di RdC. Per l'uso dei contratti a tempo determinato si osserva un trend in continua crescita con un valore massimo di circa il 60% nel 2021.

Tabella 4.20 - Dinamiche retributive e contrattuali dei beneficiari di RdC

| Anno | Reddito Settimanale | Settimane Lavorate | Reddito Annuo | % Part-time | % Tempo determ. | Osserv. | Entranti | Uscenti |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | 381,04 | 18,45 | 6.918,27 | 57% | 39% | 253.395 | 74.182 | 73.487 |
| 2017 | 364,26 | 16,51 | 5.973,30 | 60% | 49% | 265.244 | 86.694 | 74.845 |
| 2018 | 351,60 | 15,16 | 5.298,87 | 62% | 55% | 265.497 | 84.652 | 84.399 |
| 2019 | 346,61 | 14,51 | 4.986,22 | 64% | 56% | 260.074 | 85.885 | 91.308 |
| 2020 | 351,73 | 13,23 | 4.630,83 | 66% | 56% | 238.729 | 70.657 | 92.002 |
| 2021 | 358,08 | 16,03 | 5.783,10 | 60% | 60% | 284.187 | 105.429 | 59.971 |

Come mostrato nella Tabella 4.21, dove riportiamo le statistiche separatamente per uomini e donne, i livelli delle retribuzioni e delle settimane lavorate delle donne risultano inferiori rispetto a quelli della controparte maschile, tuttavia gli andamenti temporali delle variabili sono simili indipendentemente dal genere[94].

[93] *Il reddito annuo continua a ridursi anche nel 2020 per effetto soprattutto della riduzione nelle settimane lavorate. Il salario settimanale invece aumenta probabilmente a causa dell'uscita dal mercato dei lavoratori più deboli. Nel 2021 si osserva un incremento nel reddito annuo, nel salario settimanale e nelle settimane lavorate che quasi raggiungono i livelli del 2017.*

[94] *Il divario di genere per le retribuzioni annue, ad esempio, è pari a circa 1600 euro nel 2019, mentre nello stesso anno emerge che le donne beneficiarie di RdC lavorano in media un mese in meno.*

Tabella 4.21 - Dinamiche retributive e contrattuali dei beneficiari di RdC

| Uomini età 15-64 | | | | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Anno | Reddito Settimanale | Settimane Lavorate | Reddito Annuo | % Part time | % Tempo determ | Osserv. | Entranti | Uscenti |
| 2016 | 377,975 | 20,506 | 7.775,016 | 46% | 38% | 150.183 | 42.623 | 44.321 |
| 2017 | 362,692 | 18,304 | 6.723,059 | 49% | 48% | 155.401 | 49.797 | 44.579 |
| 2018 | 350,935 | 16,768 | 5.959,249 | 51% | 54% | 155.957 | 49.424 | 48.868 |
| 2019 | 347,715 | 16,080 | 5.640,722 | 54% | 55% | 153.950 | 51.043 | 53.050 |
| 2020 | 352,984 | 14,821 | 5.278,405 | 56% | 56% | 146.049 | 44.694 | 52.595 |
| 2021 | 361,311 | 17,824 | 6.573,017 | 49% | 59% | 179.747 | 67.088 | 52.595 |
| Donne età 15-64 | | | | | | | | |
| Anno | Reddito Settimanale | Settimane Lavorate | Reddito Annuo | % Part time | % Tempo determ | Osserv. | Entranti | Uscenti |
| 2016 | 385,49 | 15,456 | 5.672,658 | 74% | 40% | 103.212 | 31.559 | 29.166 |
| 2017 | 366,479 | 13,964 | 4.913,585 | 75% | 50% | 109.843 | 36.897 | 30.266 |
| 2018 | 352,554 | 12,861 | 4.359,446 | 77% | 56% | 109.540 | 35.228 | 35.531 |
| 2019 | 345,002 | 12,246 | 4.037,674 | 79% | 57% | 106.124 | 34.842 | 38.258 |
| 2020 | 349,765 | 10,734 | 3.611,347 | 81% | 56% | 92.680 | 25.963 | 39.407 |
| 2021 | 352,531 | 12,936 | 4.426,077 | 77% | 60% | 104.440 | 38.341 | 26.581 |

Poiché le condizioni del mercato del lavoro soffrono di importanti differenze territoriali siamo anche andati ad esaminare l'andamento temporale delle variabili di interesse distinguendo tra individui residenti al Centro-Sud e al Nord Italia. Come si può notare dai Grafici 4.21 e 4.22, i lavoratori residenti al Centro-Sud hanno una situazione lavorativa sempre peggiore rispetto ai lavoratori beneficiari di RdC residenti al Nord. Nell'anno dell'introduzione del RdC, continua il trend decrescente nelle retribuzioni e nelle settimane lavorate senza particolari dissimilitudini tra le due aree geografiche. Per quel che riguarda il ricorso alle diverse tipologie contrattuali, nel 2019, sia per il Centro-Sud che per il Nord, continua il trend crescente nella percentuale di lavoratori a tempo parziale. Relativamente all'uso dei contratti a tempo determinato, anch'esso in crescita fino al 2018 in tutte e due le ripartizioni geografiche, nel 2019 si osserva un calo per il Centro-Nord e un rallentamento nella crescita al Centro-Sud.

Grafico 4.21 - Dinamiche dei risultati lavorativi dei beneficiari di RdC per area geografica

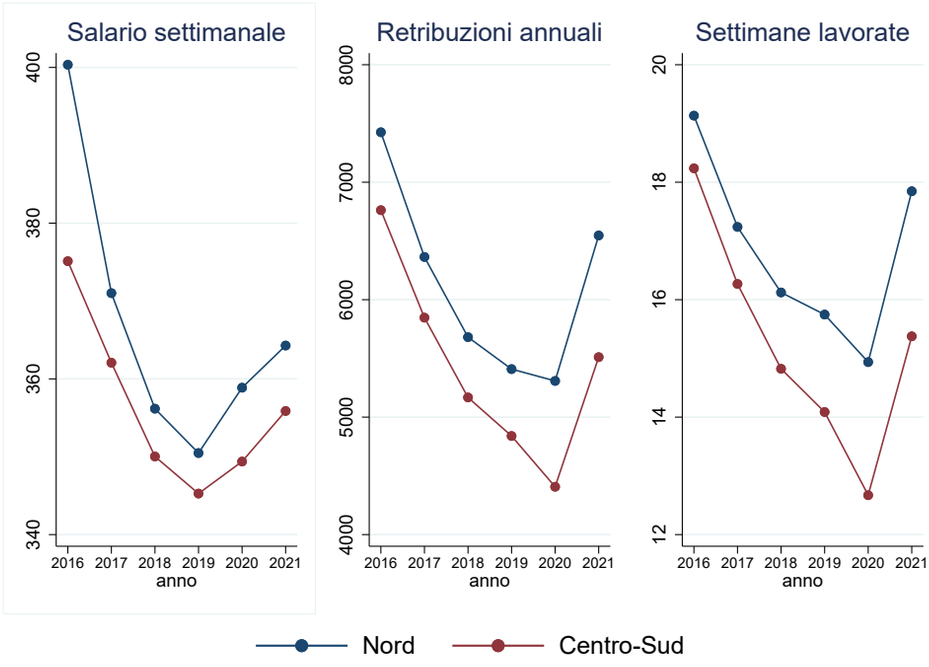
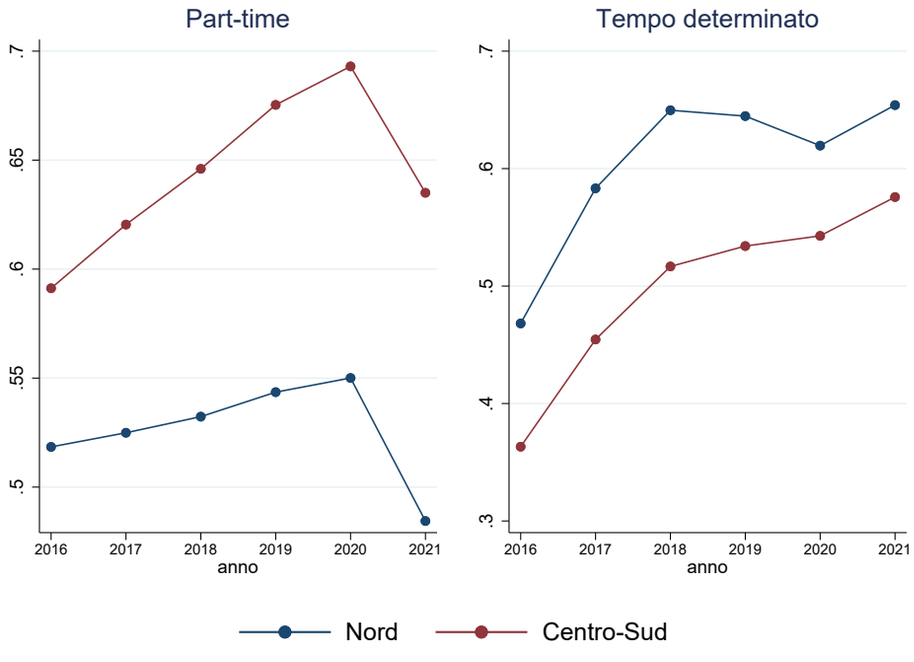



Grafico 4.22 - Dinamiche contrattuali dei beneficiari di RdC per area geografica



Nell'interpretare queste statistiche è importante tener conto che esse dipendono sia dal comportamento dei soggetti che permangono nel mercato del lavoro sia da quello che soggetti che entrano ed escono dal mercato. Per comprendere, quindi, come è variato il comportamento dei lavoratori che anche a seguito dell'introduzione di RdC permangono nel mercato del lavoro abbiamo focalizzato l'attenzione sul sottoinsieme dei lavoratori presenti sia nel 2018 che nel 2019. Per questo gruppo di lavoratori beneficiari di RdC si osserva nel 2019 un rialzo nel salario settimanale (+15 euro) e una riduzione delle settimane retribuite e del reddito annuo[95] (-0,6 settimane retribuite, come nel campione totale, e -166 euro di reddito annuo, riduzione quest'ultima molto più moderata rispetto a quella osservata nel campione totale, il che indica, come si è visto in precedenza, che nel mercato del lavoro nel 2019 sono entrati dei beneficiari di RdC che hanno ottenuto redditi piuttosto bassi)[96].

Sembrerebbe quindi che si sia ridotta se pur di poco l'offerta di lavoro dei soggetti beneficiari con un aggiustamento sul margine estensivo (con l'uscita dal mercato) di coloro che avevano posizioni di maggiore svantaggio e di un aggiustamento sul margine intensivo (con la riduzione delle settimane lavorate) per coloro che avevano posizioni lavorative migliori. Si tratta, tuttavia, di un'evidenza solo indicativa poiché per poter capire se queste variazioni sono da imputarsi all'introduzione del RdC è necessario indagare ulteriormente e comprendere se sono il risultato di meccanismi sottostanti a trend pre-esistenti.

#### 4.2.4.2 Andamento delle retribuzioni e di altri risultati lavorativi dei lavoratori a bassa retribuzione non beneficiari di RdC

Andiamo adesso ad esaminare l'andamento dei risultati lavorativi di un gruppo di lavoratori che potrebbe essere stato influenzato dall'introduzione del RdC pur essendo composto da individui che, nel periodo preso in considerazione, non lo hanno mai percepito.

[95] *In questo sotto-campione, la percentuale di lavoratori occupati con contratto part-time è rimasto sostanzialmente stabile tra il 2018 e il 2019 (+0,8 punti) mentre la percentuale di lavoratori occupati con contratti a tempo determinato si è ridotta (-2 punti percentuali).*

[96] *Questo sotto-campione di beneficiari osservati continuativamente nel 2018 e nel 2019 sul mercato del lavoro rappresenta i due terzi della totalità dei lavoratori beneficiari osservati in quegli stessi anni. Tuttavia, la loro "rappresentatività" sul campione totale si fa sempre più labile quando ci allontaniamo dal biennio che abbiamo considerato come "periodo panel" in questa analisi. Essi, infatti, costituiscono la metà del campione totale un anno prima ed un anno dopo il biennio "panel", dunque il 2017 ed il 2020 e questa rappresentatività si riduce ad un terzo quando consideriamo il 2016 o il 2021. Questa evidenza empirica indica un precario grado di attaccamento al mercato del lavoro anche in questo caso, ma comunque relativamente migliore rispetto alla controparte di beneficiari che non fa parte di questo sotto-campione panel.*

Si tratta dei lavoratori e lavoratrici di età compresa tra i 15-64 anni non percettori di RdC con un salario settimanale inferiore al primo quartile della distribuzione, calcolato per anno e per macro area geografica (Nord vs Centro-Sud).
Come si può osservare dalla Tabella 4.22, a differenza delle dinamiche salariali dei percettori, a partire dall'anno di introduzione del RdC questi lavoratori mostrano una debole ripresa sia nella retribuzione settimanale che nel reddito annuo che, invece, nei tre anni precedenti avevano registrato continue riduzioni. Un lieve aumento si nota anche nelle settimane lavorate.

In termini di numerosità dei lavoratori presenti nella popolazione di riferimento si riscontra un trend crescente, con valori nel 2016 e 2017 che si attestavano a circa 3,3-3,4 milioni di lavoratori e lavoratrici, che crescono a 3,5 e a 3,6 milioni rispettivamente nel 2018 e nel 2019. Si noti che l'aumento della numerosità dei lavoratori che guadagnano un reddito che li pone nel primo quartile della distribuzione può dipendere sia dall'ingresso nel mercato del lavoro di nuovi lavoratori precedentemente non occupati che dallo spostamento verso il basso di lavoratori che prima guadagnavano redditi più alti. Similmente, gli uscenti dalla popolazione possono essere sia soggetti che escono dal mercato del lavoro sia soggetti che grazie a una maggiore retribuzione si spostano più in alto nella distribuzione dei redditi.

Per quel che riguarda la tipologia di contratto utilizzata da questi lavoratori si nota una quota di part-time sostanzialmente stabile, salvo lievi oscillazioni, fino al 2019. La riduzione nella percentuale di lavoratori a tempo parziale durante l'anno pandemico è probabilmente attribuibile al fatto che i lavoratori a tempo determinato che non hanno visto il rinnovo del contratto sono spesso occupati in posizioni part-time. La quota di lavoratori con contratti a tempo determinato, stabile dal 2016 al 2017, cresce di circa 4 punti percentuali nel 2018 per poi ridursi nuovamente nel 2019. Il calo ulteriore nel 2020 è imputabile al mancato rinnovo di questa tipologia di contratto a seguito delle chiusure dovute alla pandemia.

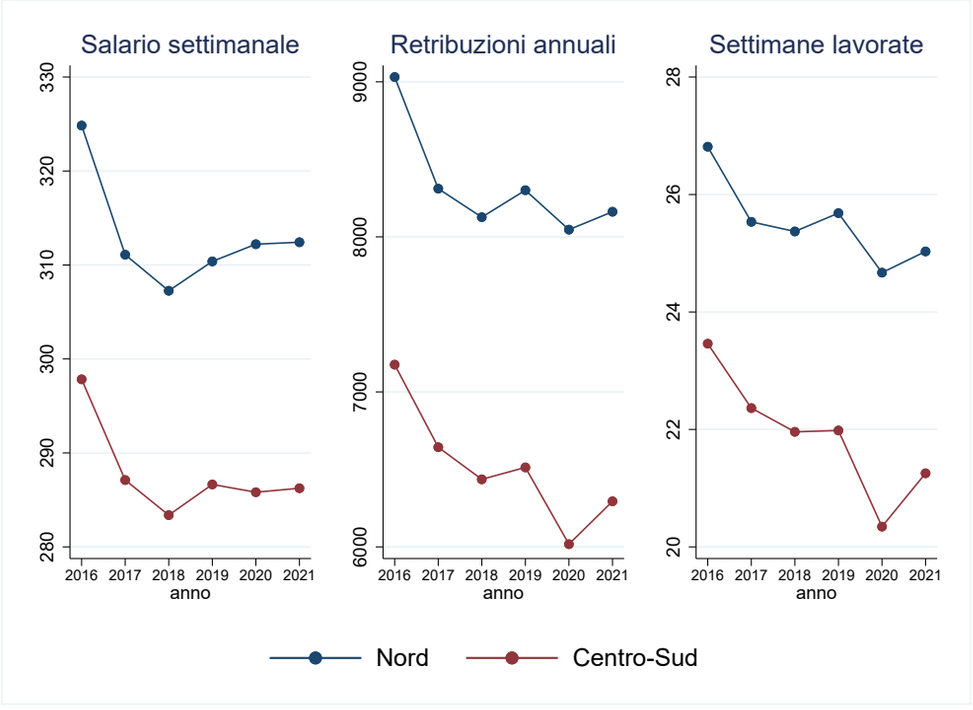
Tabella 4.22 - Dinamiche retributive e contrattuali dei lavoratori a bassa retribuzione non beneficiari di RdC

| Anno | Reddito Settimanale | Settimane Lavorate | Reddito Annuo | % Part-time | % Tempo determ. | Osserv. | Entranti | Uscenti |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| 2016 | 312,944 | 25,336 | 8.213,754 | 25% | 43% | 3.335.732 | 1.355.124 | 1.332.886 |
| 2017 | 300,608 | 24,148 | 7.581,504 | 24% | 43% | 3.446.977 | 1.469.825 | 1.358.580 |
| 2018 | 296,862 | 23,885 | 7.390,839 | 24% | 47% | 3.538.813 | 1.475.585 | 1.383.749 |
| 2019 | 300,018 | 24,068 | 7.520,227 | 24% | 46% | 3.666.294 | 1.534.263 | 1.406.782 |
| 2020 | 300,656 | 22,776 | 7.158,414 | 23% | 41% | 3.530.890 | 1.440.184 | 1.575.588 |
| 2021 | 300,945 | 23,375 | 7.343,180 | 23% | 45% | 3.659.759 | 1.619.397 | 1.490.529 |

Se si ripartisce il campione per genere si osserva un andamento analogo per uomini e donne in tutte le variabili di interesse, compreso la numerosità degli occupati con redditi che li collocano nel primo quartile della distribuzione (statistiche non riportate).

Il Grafico 4.23, dove si esamina l'andamento delle variabili di interesse separatamente per le regioni del Centro-Sud e per quelle del Nord, indica che, nonostante il differenziale nelle retribuzioni Nord/Centro-Sud di circa 23 euro settimanali nel 2018, vi è una tendenza al rialzo sia al Nord, dove il trend positivo continua anche in seguito, che al Centro-Sud, dove subisce oscillazioni. Le retribuzioni annuali e le settimane lavorate, decrescenti dal 2016 al 2018[97], nel 2019 anche registrano un incremento sia al Centro-Sud che al Nord, anche se per le settimane lavorate l'aumento riguarda principalmente il Nord.

Grafico 4.23 - Dinamiche retributive dei lavoratori non percettori di RdC con retribuzione inferiore al primo quartile per area geografica

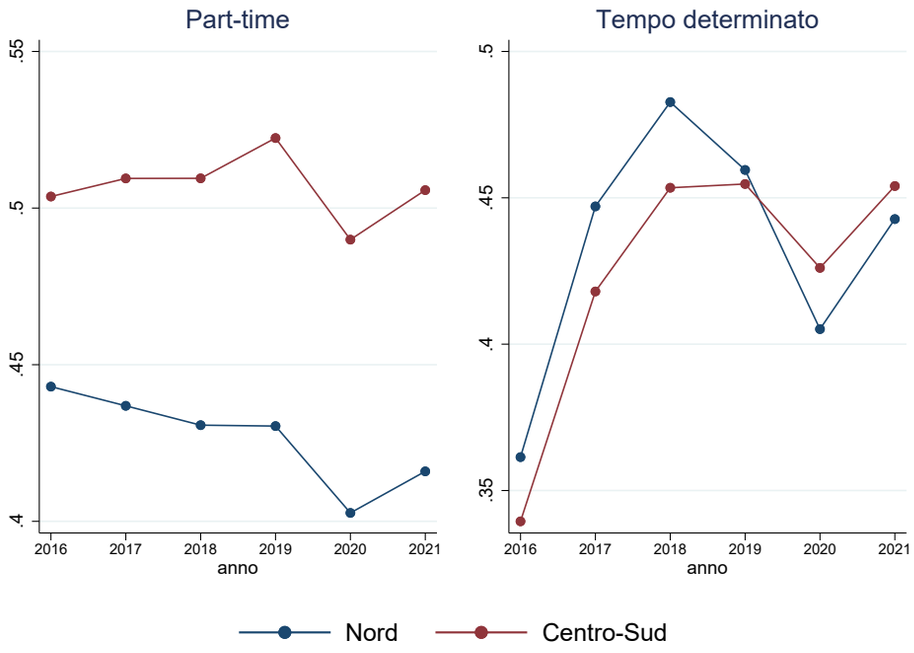



Il grafico 4.24, inoltre, mostra, a differenza delle dinamiche dei percettori, una quota crescente di part-time solo al Centro-Sud, con un incremento più deciso nel 2019, mentre al Nord la percentuale nel periodo considerato è in lieve calo.

[97] *I valori medi si attestano a livelli "migliori" rispetto a quelle dei percettori: la retribuzione annuale nel 2019, ad esempio, è pari a 7.520 euro, contro i 4.986 euro dei beneficiari di RdC.*

La quota di lavoratori a tempo determinato, invece, è molto simile tra aree geografiche ed è in crescita fino al 2018, con un picco pari al 48% al Nord e 45% al Centro-Sud. La quota di tempo determinato, in entrambe le aree, subisce un calo nei due anni successivi al 2018 per poi attestarsi al 45% nel 2021.

Grafico 4.24 - Dinamiche contrattuali dei lavoratori non percettori di RdC con retribuzione inferiore al primo quartile per area geografica




In conclusione, queste statistiche indicano che a seguito dell'introduzione del RdC non si osservano grossi cambiamenti nei risultati lavorativi dei lavoratori non percettori a basso reddito. In concomitanza con l'avvio della misura, si nota un'inversione nel trend decrescente dei redditi mensili e annuali che potrebbe suggerire che, a seguito della minore disponibilità di alcuni percettori di RdC ad offrire la propria attività lavorativa, questi lavoratori hanno potuto beneficiare di un lieve incremento di reddito dovuto probabilmente sia al fatto che hanno lavorato di più sia ad un incremento dei salari. Anche in questo caso ulteriori analisi sono però necessarie per capire se quanto osservato nel 2019 per questi lavoratori risponda a cambiamenti ciclici e per escludere che non sia dovuto a un fenomeno di "mean reversion" secondo cui valori di una variabile particolarmente bassi o alti tendono a ritornare nel lungo periodo al valore medio.

### 4.2.5 L'impatto del RdC sulla natalità

Come mostrato dalla letteratura internazionale che si è occupata degli effetti di strumenti tesi a garantire un reddito minimo alle famiglie essi tendono ad influenzare oltre che i risultati lavorativi anche una serie di altre variabili che includono le condizioni di salute, gli investimenti in istruzione e formazione, le scelte di formazione della famiglia, ecc.

In quanto segue proponiamo un'analisi dell'impatto prodotto dal RdC sulla natalità. Il supporto economico ottenuto dalle famiglie può generare un effetto reddito che dal punto di vista teorico può sia aumentare che diminuire il numero di figli desiderati[98]. L'evidenza empirica, fino a non molti anni fa abbastanza chiara nel mostrare una relazione negativa tra livelli di reddito e natalità è divenuta recentemente più ambigua. Infatti, mentre in passato una relazione inversa si riscontrava sia considerando paesi diversi che all'interno dello stesso paese, attualmente la relazione è ancora negativa se si confrontano paesi ricchi e paesi poveri, ma tra i paesi sviluppati essa non è più presente o è diventata positiva (se si considerano i paesi OCSE si nota che quelli più ricchi hanno anche tassi di natalità maggiori)[99]. Inoltre, spesso si osserva che le famiglie con redditi maggiori hanno un numero maggiore di figli e alcuni studi mostrano che l'impatto causale di un aumento di reddito sulla propensione ad avere figli è positivo[100].

Nella nostra analisi, allo scopo di comprendere se il RdC[101] abbia incoraggiato le donne ad avere più figli, abbiamo incrociato le informazioni sui richiedenti RdC e sulle nascite dalle banche dati INPS, e abbiamo comparato la probabilità di avere un figlio nel periodo che va dal 2019 al 2021 delle donne che hanno ricevuto il beneficio e delle donne che pur avendolo richiesto ne sono state escluse (poiché il loro reddito familiare era di poco al di sopra della soglia prevista per l'accesso alla misura).

Si tratta di una domanda di ricerca di particolare interesse non solo per i bassi tassi di natalità che contraddistinguono il nostro paese, ma anche perché la letteratura esistente mostra risultati ambigui. Molti studi documentano, infatti, una relazione negativa tra trasferimenti monetari e natalità nei paesi in via di sviluppo[102], mentre

[98] *In gergo economico i figli possono essere un bene inferiore - la cui domanda reagisce negativamente a aumenti di reddito - o un bene normale - la cui domanda cresce al crescere del reddito.*

[99] *Si veda, ad esempio, Matthias Doepke, Anne Hannusch, Fabian Kindermann e Michèle Tertilt (2022), The economics of fertility: A new Era. NBER WP http://www.nber.org/papers/w29948.*

[100] *Si veda, ad esempio, Lindo J. M. (2010), Are children really inferior goods? Evidence from displacement-driven income shocks, Journal of Human Resources, 45(2), pp. 301-327.*

[101] *Come è ben noto il RdC coinvolge due componenti principali: una orientata alla mitigazione della povertà attraverso la previsione di un trasferimento di denaro e l'altra che prevede una politica attiva del mercato del lavoro volta a favorire l'inclusione sociale e/o lavorativa. Qui ci focalizziamo solo sul sostegno finanziario, la cui durata massima è di 18 mesi, rinnovabile dopo 1 mese di pausa per un numero illimitato di volte.*

[102] *In questi contesti le misure di sostegno al reddito, spesso, hanno avuto la funzione di migliorare la consapevolezza sulla natalità e le gravidanze in età scolare. Per una rassegna sull'Africa si faccia riferimento a Palermo, Tia; Handa, Sudhanshu; Peterman, Amber; Prencipe, Leah; Seidenfeld, David (2015). Unconditional Government Social Cash Transfer in Africa Does not Increase Fertility, Innocenti Working Papers no. 2015-09] oppure, tra gli studi sul Sud-America si consideri Olson, Zachary, Rachel Gardner Clark, and Sarah Anne Reynolds. "Can a conditional cash transfer reduce teen fertility? The case of Brazil's Bolsa Familia." Journal of health economics, 63 (2019): 128-144.*

la relazione nei Paesi sviluppati è ancora oggetto di discussione nella ricerca scientifica. In alcuni studi relativi a alcuni Paesi europei, agli USA e al Canada, sembrerebbe esserci una relazione positiva, anche se spesso contenuta, tra sostegno al reddito e natalità[103]. A nostra conoscenza, non esistono, invece, ad ora studi basati su dati italiani che pongano in relazione di causalità la natalità e trasferimenti monetari diretti[104].

Bisogna però dire che identificare l'effetto causale della disponibilità di reddito sulle scelte di fertilità non è affatto semplice a causa, ad esempio, di problemi di causalità inversa (la presenza di figli può a sua volta influenzare la capacità di generare reddito, ad esempio, le donne che hanno figli hanno meno tempo da dedicare all'attività lavorativa e dispongono di minore reddito) o di variabili omesse che possono influenzare sia la decisione di avere figli che il livello di reddito. Allo stesso modo è difficile identificare l'effetto prodotto da politiche di sostegno al reddito, quali il RdC, poiché non sempre è possibile individuare un controfattuale plausibile e poiché gli individui che beneficiano di questo tipo di misura sono contraddistinti da situazioni di maggiore disagio economico e sociale (non perfettamente osservabili). Ciò tende a creare una distorsione quando si cerca di misurarne l'efficacia confrontando semplicemente gli eventi di natalità dei beneficiari con quelli dei non beneficiari.

Al fine di risolvere questi problemi, nella nostra analisi usiamo una tecnica nota come "*Regression discontinuity design*" che sfrutta il fatto che i nuclei familiari possono accedere al RdC solo se alcuni indicatori di condizioni socio-economiche sono al di sotto di certe soglie. Infatti, oltre ai requisiti di residenza[105], il reddito e la ricchezza delle famiglie richiedenti non devono superare alcuni valori massimi[106].

[103] *Per una rassegna esaustiva si faccia riferimento a Gauthier, Anne H. "The impact of family policies on fertility in industrialized countries: a review of the literature." Population research and policy review 26.3 (2007): 323-346.*

[104] *Il lavoro Del Boca, D. "The effect of child care and part time opportunities on participation and fertility decisions in Italy". J Population Economic 15, 549–573 (2002), considera le scelte di fertilità in relazione, non tanto a trasferimenti diretti, quanto alla presenza di strutture di assistenza per l'infanzia e della disponibilità per il part-time per i sistemi aziendali locali.*

[105] *Possono accedere al beneficio coloro che risiedono in Italia da 10 anni (ininterrottamente negli ultimi 2 anni).*

[106] *Come visto all'inizio di questa parte del capitolo, possono accedere al beneficio le famiglie che presentano un ISEE (Indicatore condizioni economiche)<9.360 e che soddisfano dei requisiti di reddito (< 6.000€ X scala di equivalenza oppure < 9.360€ X scala di equivalenza per le famiglie che vivono in affitto) e di ricchezza (attività finanziarie < 6.000€ + 1.000€ per ogni componente aggiuntivo del nucleo familiare fino ad un massimo di 10.000€; il patrimonio immobiliare delle famiglie, esclusa l'abitazione di residenza principale, non deve superare i 30.000€); nessun membro del nucleo familiare può essere proprietario di veicoli immatricolati nei 6 mesi precedenti la domanda, né proprietario di automobili di grossa cilindrata immatricolate nei due anni precedenti, né proprietario di navi o imbarcazioni.*

Fatta eccezione per il reddito familiare, che è soggetto a una serie di scorpori e adeguamenti, la verifica *ex-ante* del soddisfacimento degli altri requisiti è piuttosto facile, tant'è che la gran parte delle domande ricevute li soddisfa. Pertanto, nella nostra analisi abbiamo considerato come fattore discriminante il reddito familiare (il 73% delle domande soddisfa la soglia) e abbiamo operato in base all'ipotesi che gli individui appartenenti a nuclei familiari con reddito familiare pari o di poco inferiore alla soglia (che hanno ottenuto il beneficio) siano molto simili e, quindi comparabili, ai nuclei familiari con reddito di poco superiore alla soglia (che sono stati esclusi dalla misura)[107].

Le domande considerate sono quelle accolte o respinte entro giugno 2019. La focalizzazione su questo gruppo, costituito da 2.828.767 individui, è tesa a considerare, tra i percettori, coloro che hanno incominciato a ottenere il beneficio nello stesso periodo e, tra i richiedenti non percettori, i soggetti che hanno ricevuto l'esito di reiezione nel medesimo lasso temporale. Inoltre, selezioniamo soltanto quei nuclei familiari il cui esito di accoglimento o reiezione sia dipeso esclusivamente da motivazioni "economiche" (escludiamo, ad esempio, le reiezioni dovute al mancato soddisfacimento dei requisiti di residenza e cittadinanza) e, come già specificato, ci focalizziamo soltanto sulle domande accolte o respinte per il requisito del reddito familiare, escludendo tutte le domande presentate che non soddisfano gli altri requisiti economico-patrimoniali. Questa ulteriore selezione esclude 245.927 individui e conduce ad un campione complessivo di 2.582.840 individui. Non avendo nei dati INPS informazioni sui padri, da questo campione escludiamo gli uomini e ci concentriamo esclusivamente sulle donne in età fertile, tra 16 e 45 anni (il 20% del campione). Otteniamo così un campione composto da 508.898 donne.

Allo scopo di ottenere informazioni sulle nascite delle donne richiedenti RdC utilizziamo i dati provenienti dalla misura "Bonus Mamma Domani"[108], che, come spiegato nella prima parte di questo capitolo, consisteva in un premio alla nascita erogabile dal settimo mese di gravidanza fino al primo anno di vita del bambino, a prescindere dalla situazione economica del richiedente. Data la natura universalistica della misura, essa presenta un take-up molto alto (circa il 90% nel 2020) e può considerarsi un registro piuttosto fedele della natalità in Italia[109].

Dai dati del "Bonus Mamma Domani", dunque, riusciamo a ottenere le informazioni sull'evento gravidanza relativamente alle madri richiedenti RdC. Il periodo in cui concentriamo la nostra analisi sulla probabilità di fecondità utilizza una data "teorica" di concepimento calcolata esattamente 9 mesi prima della data di nascita.

[107] *Le domande alla base della nostra analisi soddisfacevano tutti gli altri requisiti.*
[108] *La misura ha cambiato denominazione nel corso del tempo.*
[109] *Si pensi che il numero di nascite conteggiate da ISTAT nell'anno 2020 è pari a 405 mila, mentre quelle registrate per il medesimo anno dai dati del "Bonus Mamma domani" è pari a 356 mila.*

La nostra variabile di risultato prende, quindi, valore uno se il concepimento è avvenuto a partire dal giorno di esito (accoglimento o reiezione) della domanda di RdC e zero altrimenti[110].

Poiché la nostra variabile dipendente può soffrire di problemi di misurazione, non sempre, infatti, il periodo di gestazione è pari a nove mesi, abbiamo anche effettuato degli esercizi di robustezza in cui la data di concepimento è stata calcolata 8 mesi prima la data del parto o del parto presunto. Questo esercizio può essere utile anche per dar conto di un eventuale "effetto anticipazione", per cui gli individui, prevedendo l'esito della domanda di RdC, sono stati influenzati nelle loro scelte di pianificazione familiare anche prima della comunicazione dell'esito. I risultati che ne emergono producono stime molto simili alla data di concepimento calcolata come 9 mesi antecedente al parto o al parto presunto.
Sul campione di 508.898 donne abbiamo applicato le tecniche per selezionare il campione ottimale su cui effettuare le stime (scelto sulla base del criterio di ottimizzazione "coverage error rate"). Esso include le domande accolte e respinte per una differenza dalla soglia pari a ±1.477 euro. Ne deriva un campione di 46.513 donne, di cui 63% sono beneficiarie di RdC.

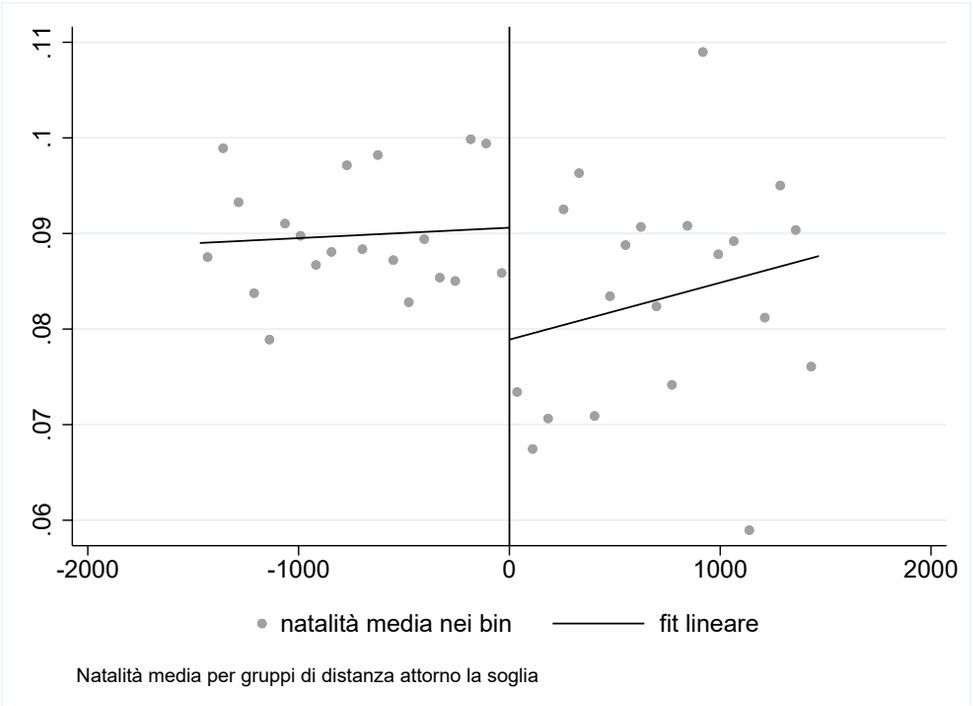
In questa popolazione, la probabilità media di concepire un figlio nel periodo considerato è pari all'8,7% (rispettivamente 8,9% per le donne beneficiarie e 8,3% per le donne non beneficiarie), molto simile alla probabilità media nel campione iniziale di 508.898 donne, ovvero 8,9%. L'età media è di 31 anni, il 51% è residente al Sud, la numerosità media dei nuclei familiari considerati è pari a 3,8, il 17% ha un disabile non grave in famiglia e l'86% vive in comuni con più di 5.000 abitanti.

Per capire se la principale ipotesi alla base dell'approccio RDD (che gli individui che si collocano appena sopra e appena sotto la soglia siano comparabili), abbiamo confrontato le caratteristiche osservabili dei due gruppi e dalla nostra analisi non risultano esserci differenze statisticamente significative. L'unica caratteristica per la quale beneficiari e non beneficiari sembrano essere distribuiti attorno alla soglia in modo non bilanciato è la residenza, con una frazione maggiore di percettori meridionali rispetto alle altre regioni. Pertanto, nelle nostre stime controlliamo per tutte le caratteristiche osservabili inclusa l'area di residenza. Inoltre, allo scopo di evitare ogni possibile distorsione abbiamo condotto anche stime separate tra sud e resto delle regioni italiane.

[110] *Eliminiamo dall'analisi tutte le donne per le quali la data di concepimento sia antecedente alla data di accoglimento o reiezione di RdC, cioè nel periodo che intercorre dal 28 gennaio 2019, data del varo del decreto istitutivo del RdC fino alle date possibili di esito, ovvero 15 aprile, 15 maggio e 15 giugno 2019. Abbiamo effettuato ulteriori stime di robustezza includendo nel nostro campione le donne la cui data di concepimento afferisce a questo periodo descritto (nella dummy nascita abbiamo assegnato in questa specificazione il valore 0, quello dell'assenza di parto a seguito dell'esito RdC): i risultati restano invariati.*

I risultati, indicati nel Grafico 4.25, mostrano che le donne beneficiarie di RdC hanno una maggiore probabilità di concepire un figlio rispetto alle donne richiedenti che sono state escluse dal beneficio: sull'asse delle ascisse è indicata la differenza (in euro) rispetto alla soglia di reiezione (a destra dello zero) e di accoglimento (a sinistra dello zero); sull'asse delle ordinate invece è rappresentata la probabilità di natalità. Ogni valore rappresentato nel diagramma a dispersione rappresenta, dunque, la probabilità di natalità calcolata in un intervallo (bin) di "distanza" dalla soglia.

Grafico 4.25 - Diagramma a dispersione dei tassi di natalità calcolati intorno la soglia di accoglimento di RdC




Dalle stime del modello, una volta che controlliamo per una serie di caratteristiche individuali, quali età, età al quadrato, dummy per la residenza nelle regioni meridionali, numero dei componenti del nucleo familiare e numero dei disabili presenti nel nucleo, l'effetto è di circa 1,1 punti percentuali ed è concentrato soprattutto tra coloro che risiedono in città più grandi.

Quando effettuiamo stime separate per il Centro-Nord e il Sud del paese troviamo che l'effetto per le donne residenti al Sud è più che doppio rispetto a quello stimato per la media nazionale (+2,6 punti percentuali, mentre al Nord l'effetto non risulta statisticamente significativo). Ciò potrebbe essere dovuto a norme sociali più tradizionali che rendono gli individui più propensi ad avere figli

e più reattivi a miglioramenti nella loro condizione economica.
Nell'interpretare questi risultati è importante considerare che ci focalizziamo su percettori la cui domanda è stata accolta con un margine ridotto allo scopo di confrontarli con non-percettori "simili"; per i percettori, dunque, il beneficio ricevuto sarà altrettanto contenuto, in quanto il calcolo dell'importo è ottenuto come differenza dalla soglia reddituale. Pertanto, l'effetto che noi individuiamo potrebbe non tanto dipendere dall'integrazione di reddito in sé quanto piuttosto dalla riduzione dell'incertezza derivante dalla presenza di un sostegno di ultima istanza da parte dello Stato, rivolto a fasce di popolazione plausibilmente a rischio di marginalità ed esclusione sociale, oppure da un accresciuto senso di fiducia nel futuro, come evidenziato dall'indagine INAPP prima citata. Si noti, inoltre, che l'impatto non è generalizzabile a tutti i percettori di RdC, ma fa riferimento solo a quelli che non sono troppo lontani dalla soglia di reddito familiare considerata come requisito per l'accesso. Coloro che sono in condizioni di ancora maggiore difficoltà potrebbero reagire in maniera sia maggiore, poiché ricevono una integrazione di reddito più consistente, sia minore poiché sono soggetti in condizione di forte marginalità.

### 4.2.6 L'impatto del RdC sul rischio di morte durante la pandemia

In questo paragrafo, invece, proponiamo un'analisi dell'impatto prodotto dal RdC sulla probabilità di morte degli individui. È una domanda di ricerca che si colloca nell'ambito di un filone di ricerca più ampio che esamina l'effetto di strumenti di supporto alle famiglie fragili sulla loro salute. I canali che potrebbero attivare un effetto positivo sono diversi e derivano dal fatto che grazie al supporto economico ricevuto dalle famiglie è più facile: accedere ai servizi sanitari o acquistare beni associati a una migliore salute; evitare ambienti rischiosi in cui è alta l'incidenza di incidenti e infezioni; ottenere sollievo dallo stress associato a dover provvedere ai bisogni primari del nucleo familiare. D'altra parte, il reddito aggiuntivo potrebbe essere utilizzato per l'acquisto di beni che creano dipendenza, come fumo e alcool, con ripercussioni negative sulla salute.

Nella nostra analisi, non disponendo di dati sulla salute degli individui, andiamo ad esaminare un risultato più estremo, la probabilità di morte, che comunque è influenzata dalla salute dell'individuo, allo scopo di comprendere se è stata influenzata dall'accesso al sostegno finanziario offerto attraverso il RdC.

Si tratta di un variabile di particolare interesse anche perché molti studi documentano una relazione negativa tra reddito e mortalità sia nei paesi sviluppati che in quelli in via di sviluppo. Questa relazione sembra caratterizzare anche l'Italia (Belloni et al. 2013; Lallo e Reitano, 2018; XX Rapporto Annuale INPS)[111], nonostante nel nostro paese le cure mediche siano garantite a tutti i residenti e l'accesso al sistema sanitario sia finanziato dalla tassazione generale.

Anche in questo caso, come abbiamo fatto nell'analisi presentata nel paragrafo precedente, abbiamo cercato di risolvere i problemi di causalità inversa (gli individui con migliore salute tendono a guadagnare redditi più elevati) e di variabili omesse[112] che potrebbero influenzare sia la salute che il reddito, utilizzando l'approccio noto come "*Regression discontinuity design*". Anche in questo caso abbiamo considerato come fattore discriminate il reddito familiare[113].

Le domande considerate sono quelle accolte o respinte entro giugno 2019. La focalizzazione su questo gruppo di individui è tesa a considerare, tra i percettori, coloro che hanno incominciato a ottenere il beneficio nello stesso periodo e, tra i richiedenti non percettori, soggetti che hanno ricevuto l'esito di reiezione del medesimo lasso temporale. Di questo campione, selezioniamo soltanto quei nuclei familiari il cui esito di accoglimento o reiezione sia dipeso esclusivamente da motivazioni "economiche" (escludiamo, ad esempio, le reiezioni dovute al mancato soddisfacimento dei requisiti di residenza e cittadinanza) e, come già specificato, ci focalizziamo soltanto sulle domande accolte o respinte per il requisito del reddito familiare, escludendo tutte le domande presentate che non soddisfano gli altri requisiti economico-patrimoniali. Ne deriva un campione di 2.582.840 individui. Inoltre, poiché secondo l'evidenza empirica esistente la mortalità degli uomini è più influenzata da fattori di carattere economico e poiché l'impatto del reddito sulla mortalità in età avanzata potrebbe essere più difficile da identificare a causa di un "effetto sopravvivenza" dovuto a mortalità selettiva, ci concentriamo sugli uomini di età compresa tra 40 e 64 anni facenti parte di nuclei privi di disabili gravi e con meno di quattro componenti. Ne deriva un campione di 218.825 individui. Su questo campione abbiamo applicato le tecniche per selezionare il campione su cui effettuare le stime.

[111] *Si faccia riferimento a: Belloni M., R. Alessie, A. Kalwij, C. Marinacci (2013), "Lifetime Income and Old Age Mortality Risk in Italy Over Two Decades", Demographic Research, 29(45), pp. 1261-1298; Lallo C., Raitano M. (2018), "Life expectancy inequalities in the elderly by socioeconomic status: evidence from Italy", Population Health Metrics, 16(1); XX Rapporto Annuale INPS (2021), "Un'analisi dei divari reddituali e della speranza di vita in Italia", Capitolo 2, pp 145-155.*

[112] *Essendo gli individui che beneficiano di questo tipo di misura contraddistinti da situazioni di maggiore disagio economico e sociale (alcune non perfettamente osservabili) misurarne l'efficacia confrontando semplicemente le loro condizioni di salute/benessere con quelle dei non beneficiari tende a generare stime distorte.*

[113] *Le domande alla base della nostra analisi soddisfacevano tutti gli altri requisiti.*

Ne deriva un campione di 14.093 individui[114] con un'età media di 52 anni, residenti al Sud per il 53%, facenti parte di nuclei familiari con numerosità media di 2 componenti, e per il 15% con un disabile non grave in famiglia. L'83% vive in comuni con più di 5.000 abitanti. In questo campione le differenze nelle caratteristiche osservabili dei beneficiari di RdC e dei non beneficiari non sono statisticamente significative, implicando che stiamo comparando individui tra loro molto simili per cui non dobbiamo aspettarci distorsioni nelle stime.

I risultati mostrano che i beneficiari di RdC nel periodo che va dal luglio 2019 al gennaio 2022 hanno una minore probabilità di morte rispetto ai non beneficiari. L'effetto è di circa 0,77 punti percentuali ed è concentrato soprattutto tra coloro che risiedono in città più grandi e nelle regioni settentrionali e che risultavano essere stati attivi sul mercato del lavoro negli ultimi anni.

Dato il periodo a cui si riferiscono i nostri dati, in cui era in corso un'emergenza sanitaria dovuta alla diffusione del COVID-19, è probabile che l'effetto derivi dal fatto che questi individui, avendo avuto la possibilità di restare a casa grazie all'aiuto economico derivante dal RdC, sono stati meno esposti al rischio di contagio.

## BOX 4: Le prestazioni di credito e welfare della gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali e degli altri fondi mutualistici *

Nel vasto panorama del welfare gestito da INPS i servizi erogati dalla Fondo Gestione Unitaria delle prestazioni creditizie e sociali[115], rappresentano una peculiare esperienza di mutualità solidaristica e intergenerazionale che impatta su circa 9 milioni di potenziali beneficiari diretti e indiretti. Le prestazioni sono dedicate ai dipendenti pubblici in servizio e in quiescenza, e loro familiari, iscritti al Fondo.

[114] *Questo campione è stato ottenuto utilizzando un optimal bandwidth basato sul criterio di ottimizzazione "coverage error rate" pari a ± 1.092 euro.*

[115] *Si tratta di un Fondo di carattere mutualistico e solidaristico istituito con Legge n. 662 del 23 dicembre 1996, che eroga numerose prestazioni creditizie e sociali ai dipendenti pubblici, i quali versano al Fondo stesso un'apposita contribuzione ex lege, e ai loro familiari. Ad essi si aggiungono per adesione volontaria i pensionati pubblici ed i dipendenti pubblici non iscritti alle casse pensionistiche o ai fondi (ex ENPAS o ex INADEL) per i trattamenti di fine servizio della Gestione speciale di previdenza dei dipendenti dell'amministrazione pubblica, per i quali sono stati aperti i termini per l'iscrizione al Fondo Credito (articolo 1, comma 483, Legge n. 160 del 27 dicembre 2019) dal 20 agosto 2021 al 20 febbraio 2022. Funzione e struttura analoga alla Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali hanno altri fondi mutualistici minori gestiti da INPS, relativi alla gestione postelegrafonici ed alla gestione magistrale.*

Il patrimonio del Fondo è costituito dalle quote di iscrizione (0,35% della retribuzione e 0,15% del trattamento pensionistico) e dai proventi delle prestazioni creditizie, ovvero gli interessi per mutui e prestiti erogati che vengono reinvestiti in prestazioni di welfare, creando un circolo virtuoso per i beneficiari.
Il Fondo, dotato di un solido patrimonio di oltre 9 miliardi di euro, eroga le prestazioni di welfare interamente nell'ambito delle entrate correnti, e, pertanto, non è a carico della fiscalità generale.

Gli iscritti sono protagonisti e beneficiari della catena di welfare del Fondo che, grazie alla loro contribuzione e al reinvestimento dei proventi dell'attività creditizia, eroga ogni anno quasi mezzo miliardo di euro in servizi per l'istruzione, la formazione, la riqualificazione professionale, la salute, il benessere, i giovani, l'invecchiamento attivo, le persone non autosufficienti e mette a disposizione credito agevolato per un gran numero di evenienze[116].

Nella Tabella sono indicati i numeri delle prestazioni di welfare della Gestione Unitaria Prestazioni Creditizie e Sociali nel 2021.

**Tabella b 4.1 - Le prestazioni di welfare della Gestione Unitaria delle Prestazioni Creditizie e Sociali ( in mln di euro). Anno 2021**

| Prestazioni | Beneficiari prestazioni di welfare integrativo 2021 | | | | Spesa in mln di € 2021 | | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | ex INPDAP | ex ENAM | ex IPOST | Totale | ex-INPDAP | ex-ENAM | ex-IPOST | Totale |
| A favore dei giovani | 76.460 | 5.442 | 2.202 | 84.104 | 104 | 7 | 3 | 114 |
| A favore degli anziani | 28.211 | 380 | 432 | 29.023 | 207 | 1 | 1 | 209 |
| Creditizie | 30.723 | 5 | 218 | 30.946 | 0 | 4 | 0 | 4 |
| Altre | 0 | 418 | 1.137 | 1.555 | 311 | 12 | 4 | 327 |
| **Totale** | **135.394** | **6.245** | **3.989** | **145.628** | **471** | **0** | **5** | **476** |

*Nota 1: I vincitori di talune prestazioni a favore dei giovani relative ai bandi 2020 - 2021, a causa della pandemia, hanno avuto la possibilità di posticipare il beneficio al 2022.WZWZ.*

[116] *Il Fondo si è evoluto e continua a evolversi nel tempo con flessibilità per intercettare i cambiamenti socioeconomici italiani ed essere quindi sempre in sintonia con i nuovi bisogni emergenti ed eroga prestazioni creditizie e sociali.*

A seguire sono descritte le singole prestazioni a carico del Fondo.

## Le prestazioni creditizie

Il Fondo eroga prestazioni creditizie di scopo, finalizzate cioè a venire incontro a necessità degli iscritti e dei loro familiari considerate meritevoli di tutela:

- mutui ipotecari. Di durata da 10 a 30 anni a tasso fisso o variabile, sono erogati per acquisto o ristrutturazione di abitazioni (prima casa e a certe condizioni seconda casa), acquisto box auto, manutenzione ordinaria e straordinaria, iscrizione a corsi universitari, post lauream, master, conservatori, accademie, istituti di formazione professionale;
- prestiti. Sono erogati prestiti pluriennali con durata di 5 o 10 anni, con rimborso rispettivamente in 60 o 120 rate mensili, per specifiche e documentate necessità personali o familiari, nonché piccoli prestiti, concessi per un massimo di 8 mensilità di stipendio, che possono essere rimborsabile in 12, 24, 36 o 48 mensilità.

Nella Tabella a seguire si riportano i volumi delle prestazioni creditizie per l'anno 2021.

Tabella b 4.2 - I numeri del Credito (euro). Anno 2021

| Prestazioni | Piccoli prestiti* | Prestiti pluriennali* | Mutui** | Totale |
|---|---|---|---|---|
| Concessioni nel periodo | 321.360.448 | 44.291.123 | 86.490.411 | 452.141.982 |
| Riscossione di prestiti (quota capitale e interessi) | 443.270.979 | 81.328.800 | 248.324.117 | 772.923.896 |

** Piccoli prestiti e prestiti pluriennali sono tipologie di credito erogate dalla Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali facente capo all'ex INPDAP e dalla Gestione Fondo Credito ex IPOST. La Gestione ex ENAM eroga una sola particolare tipologia di prestazione creditizia denominata prestito Small che è del tutto assimilabile ai piccoli prestiti.*
*** I Mutui ipotecari edilizi sono erogati dalla sola Gestione unitaria delle prestazioni creditizie e sociali facente capo all'ex INPDAP.*

## Le prestazioni sociali

### 1. Le prestazioni per il sostegno allo studio e per il supporto alla famiglia

Il Fondo eroga diverse tipologie di prestazioni di supporto allo studio, dalla scuola primaria al mondo del lavoro. Nel 2021 sono stati erogati contributi per:

- Borse di studio per la frequenza di scuole primarie e secondarie (Supermedia), di corsi di laurea universitari e per la frequenza di ITS, di periodi di studio all'estero per i ragazzi delle scuole superiori (Programma Itaca per periodi trimestrali, semestrali o annuali presso scuole estere);
- Corsi di lingue in Italia certificati per bambini e ragazzi e corsi di lingue all'estero certificati per ragazzi;
- Contributo per soggiorni estivi formativi in Italia e all'Estero per l'apprendimento delle lingue e delle soft skills ed altre abilità, rivolti agli studenti delle scuole superiori (Programma Estate INPSieme), contributo per soggiorni tematici estivi in Italia dei bambini frequentanti la scuola primaria e la scuola media e contributo per frequenza centri diurni per bambini ed adolescenti;
- Corsi di formazione e riqualificazione per i dipendenti pubblici in collaborazione con le Università e le Pubbliche Amministrazioni (Programma Valore PA);
- Master di I e II livello per i figli degli iscritti, Master executive per i dipendenti pubblici, Borse di studio di specializzazione in medicina legale;
- Borse di Dottorati di ricerca;
- Ospitalità residenziale per studenti universitari in collegi di merito, per studenti liceali in convenzione con i convitti nazionali e gli Istituti superiori con programmi di eccellenza, nonché ospitalità diretta in regime residenziale e semiresidenziale per studenti liceali ed universitari nei convitti di proprietà dell'Istituto.

### 2. Prestazioni per anziani e disabili e prestazioni a tutela della salute

- Il Programma Home Care Premium (HCP) per l'assistenza domiciliare a persone non autosufficienti, in prevalenza anziani, ha raggiungo nel 2021 circa 37.000 assistiti, con un notevole incremento dell'investimento economico rispetto agli anni precedenti. Il progetto HCP mira a favorire la deistituzionalizzazione delle persone disabili e anziane non autosufficienti, permettendo loro di permanere nel loro contesto domiciliare, affettivo e relazionale con un adeguato livello di supporto socioassistenziale. Il programma riconosce un contributo economico di rimborso della spesa sostenuta per l'assistente domiciliare e servizi di assistenza alla persona non autosufficiente forniti dagli Ambiti territoriali o da Enti convenzionati con l'Istituto;

- Il Programma Long Term Care (LTC) sovvenziona inoltre il ricovero presso Residenze Sanitarie Assistenziali per coloro che hanno bisogno di cure di lungo periodo e non possono essere aiutati tramite l'assistenza domiciliare;
- Le Case albergo di soggiorno permanente per gli anziani autosufficienti, gestite direttamente dal Fondo, assicurano l'invecchiamento attivo e il mantenimento delle condizioni di salute e della vivacità mentale,attraverso la presenza costante di medici, infermieri ed operatori sociosanitari, ed attività culturali, artistiche, ricreative, sportive e fisioterapiche, momenti di socializzazione e condivisione;
- l Programma Estate INPSieme Senior offre agli anziani un contributo ai soggiorni estivi al mare, in montagna, alle terme o nelle città d'arte.

** Valeria Vittimberga*

# 5. L'INPS ALLO SPECCHIO

## INTRODUZIONE

Nel corso del 2021 l'INPS ha consolidato il percorso di trasformazione digitale dei propri servizi, nell'ottica di un costante allineamento delle diverse prestazioni alle esigenze in divenire dei cittadini e delle imprese.

Pur nello scenario pandemico l'Istituto ha avviato un processo di evoluzione del proprio modello di servizio per far fronte alle sfide derivanti dall'ampliamento delle proprie competenze e dalle missioni del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), attraverso la realizzazione di numerosi progetti finalizzati ad accrescere trasparenza, tempestività, personalizzazione ed efficienza dei propri servizi.

In questo capitolo, dopo una breve descrizione del rendiconto generale, si illustrano le politiche per il personale e gli sforzi compiuti dall'Ente per poter contare su risorse in grado di sostenere le innovazioni delle politiche di servizio (ad esempio, le misure adottate in materia di conciliazione vita - lavoro, con un focus sull'attuazione e l'utilizzo dello smart working).

A seguire si presentano alcuni dei progetti legati al PNRR sulla digitalizzazione dei servizi e dei contenuti secondo il principio del "*One click by design*", l'adozione di un nuovo *Design System* "Sirio" per la progettazione dei servizi digitali nonché le iniziative dell'Istituto volte a favorire l'interoperabilità dei sistemi informativi pubblici (Piattaforma Digitale Nazionale Dati).

Dopo l'esposizione dei canali di interazione con l'Istituto - presentando sia i volumi di utilizzo sia i giudizi di gradimento espressi dagli utenti in occasione delle diverse campagne di *customer experience* -, si commentano i nuovi servizi digitali e la strategia comunicativa a supporto della relativa divulgazione, essenziale in una fase di trasformazione come quella attuale.

A conclusione, sono esposte le iniziative di ascolto del personale dell'INPS e le progettualità avviate con il processo di *Change management*, nonché le implementazioni del sistema di misurazione e valutazione della performance.

*Hanno collaborato al capitolo: Alessandro Casile, Marta Cianetti, Giacomo Grassi, Nunzia Minerva, Katia Nestola, Roberto Notaris, Giulia Palombella, Sabina Pistilli, Gianluigi Raiss, Francesca Verini e Barbara Zoli.*

## 5.1 Il Bilancio dell'INPS[1]

### 5.1.1 I dati di bilancio in sintesi[2]

La gestione finanziaria di competenza dell'esercizio 2021 chiude con un avanzo di 2.057 mln, quale differenza tra 486.173 mln di accertamenti e 484.116 mln di impegni, per effetto dei saldi:

- di parte corrente (1.610 mln);
- in conto capitale (447 mln).

La gestione finanziaria di cassa presenta un differenziale positivo di 9.529 mln, quale risultante di riscossioni per 477.978 mln e pagamenti per 468.449 mln.

Le principali voci delle riscossioni sono costituite per:

- 249.170 mln da riscossioni della produzione, al netto delle partite di giro;
- 142.306 mln da trasferimenti correnti dello Stato per il finanziamento delle prestazioni a carico del bilancio dello Stato, fra le quali quelle stabilite dall'art. 37 della Legge n. 88/89, quelle destinate agli invalidi civili, nonché le altre misure disposte dalle norme per il finanziamento di prestazioni di inclusione sociale, sostegno del reddito e sostegno alla famiglia;
- 12.085 mln dalle anticipazioni a carico del bilancio dello Stato per anticipazioni al fabbisogno alle gestioni previdenziali.

[1] *I dati esposti nel presente paragrafo sono relativi al preconsuntivo 2021, in attesa di approvazione da parte del Consiglio di Amministrazione.*

[2] *L'Organizzazione Mondiale della Sanità ha dichiarato lo stato di emergenza di sanità pubblica di interesse internazionale connesso all'insorgenza di patologie derivanti da agenti virali trasmissibili il 30 gennaio 2020. Il giorno successivo nel Paese è stato dichiarato lo stato di emergenza per la diffusione del virus da sindrome respiratoria acuta grave SARS-CoV-2 (di seguito, "COVID-19"). Per contrastare gli effetti sul piano sociale ed economico della pandemia da COVID-19, il Governo italiano ha adottato una strategia volta a sostenere il Paese attraverso interventi pubblici di natura economica e finanziaria strutturati in modo da raggiungere larghissimi strati della popolazione e del tessuto produttivo. L'attuazione di numerose misure di tutela socioeconomica previste dal legislatore è stata affidata all'Istituto, comportando uno sforzo enorme sul piano dell'organizzazione del lavoro, dell'innovazione dei processi e della dimensione qualitativa e quantitativa del servizio.*
*Già nel 2020 gli interventi economici messi in atto dall'Istituto hanno interessato quasi un terzo dell'intera popolazione italiana, per una spesa complessiva pari a 33.174 milioni di euro. Pertanto, l'esercizio 2020 rappresenta un esercizio discontinuo rispetto al passato in tema di entrate, di uscite e di saldi contabili.*

In particolare, per l'anno 2021, le anticipazioni a carico del bilancio dello Stato hanno garantito la copertura del fabbisogno di cassa dell'Istituto, pari complessivamente a 2.557 mln. Di conseguenza, la variazione in aumento delle disponibilità liquide è stata contenuta in 9.529 mln.

Sul piano economico-patrimoniale, l'esercizio 2021 chiude con un risultato economico negativo pari a 3.711 mln, in miglioramento di 21.489 mln rispetto al 2020, quando il risultato di esercizio è risultato pari a - 25.200 mln.

Per effetto del risultato economico negativo, il patrimonio netto alla fine dell'esercizio passa da 14.559 mln (31/12/2020) a 10.848 mln (31/12/2021).

**Tabella 5.1 - Quadro di sintesi (importi in milioni di euro)**

| Gestione finanziaria di competenza | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Rendiconto 2021 | Rendiconto 2020 | Differenze 2021/2020 | Rendiconto 2019 | Differenze 2021/2019 |
| Accertamenti | 486.173 | 472.332 | 13.841,3 | 436.929 | 49.243,6 |
| accertamenti al netto delle partite di giro di cui: | 411.578 | 398.932 | 12.646,0 | 367.156 | 44.422,2 |
| *di parte corrente* | *386.382* | *373.684* | *12.697,4* | *355.224* | *31.157,6* |
| *in conto capitale* | *25.196* | *25.247* | *-51,3* | *11.931* | *13.264,7* |
| Impegni | 484.116 | 479.484 | 4.632,1 | 430.242 | 53.873,7 |
| impegni al netto delle partite di giro di cui: | 409.521 | 406.084 | 3.436,9 | 360.469 | 49.052,4 |
| *di parte corrente* | *384.772* | *376.877* | *7.895,6* | *348.441* | *36.331,3* |
| *in conto capitale* | *24.749* | *29.208* | *-4.458,7* | *12.028* | *12.721,0* |
| Saldo | 2.057 | -7.152 | 9.209,1 | 6.687 | -4.630,1 |
| di cui: | | | | | |
| Risultato di parte corrente | 1.610 | -3.192 | 4.801,7 | 6.783 | -5.173,8 |
| Risultato in conto capitale | 447 | -3.960 | 4.407,4 | -96 | 543,6 |
| **Gestione finanziaria di cassa** | | | | | |
| | Rendiconto 2021 | Rendiconto 2020 | Differenze 2021/2020 | Rendiconto 2019 | Differenze 2021/2019 |
| Riscossione della produzione | 323.587 | 301.859 | 21.728,1 | 309.613 | 13.974,1 |
| *Riscossioni della produzione al netto di partite di giro* | *249.170* | *228.611* | *20.559,1* | *239.857* | *9.312,7* |
| Riscossioni da trasferimenti correnti dallo Stato: | 142.306 | 141.109 | 1.197,0 | 113.440 | 28.866,2 |
| *per le prestazioni assistenziali, ex art. 37 Legge 88/89* | *123.918* | *122.650* | *1.267,4* | *95.206* | *28.712,3* |
| *per le prestazioni e spese per gli invalidi civili* | *18.388* | *18.459* | *-70,4* | *18.234* | *153,9* |
| Totale Riscossioni* | 465.893 | 442.968 | 22.925,1 | 423.053 | 42.840,3 |
| *Totale Riscossioni* al netto delle partite di giro* | *391.476* | *369.720* | *21.756,1* | *353.297* | *38.178,9* |
| Totale Pagamenti | 468.449 | 469.998 | -1.548,1 | 425.143 | 43.306,3 |
| *Totale pagamenti al netto delle partite di giro* | *394.133* | *396.797* | *-2.664,4* | *355.849* | *38.283,3* |
| Differenziale da coprire | -2.557 | -27.030 | 24.473,2 | -2.091 | -466,0 |
| Anticipazioni dello Stato | 12.085 | 16.354 | -4.268,9 | 3.884 | 8.201,3 |
| *Anticipazioni di Tesoreria* | *0* | *8.000* | *-8.000,0* | *0* | *0,0* |
| *Anticipazioni di bilancio* | *12.085* | *8.354* | *3.731,1* | *3.884* | *8.201,3* |
| Aumento (+) Diminuzione (-) disponibilità liquide | 9.529 | -10.676 | 20.204,3 | 1.793 | 7.735,3 |

Continua nella pagina successiva

Tabella 5.1 - Quadro di sintesi (importi in milioni di euro)

| Gestione economica patrimoniale | | | | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Rendiconto 2021 | Rendiconto 2020 | Differenze 2021/2020 | Rendiconto 2019 | Differenze 2021/2019 |
| Situazione patrimoniale netta all'inizio dell'esercizio | 14.559 | 39.759 | -25.200,0 | 47.042 | -32.482,9 |
| *Valore della produzione* | *367.261* | *360.516* | *6.744,4* | *343.639* | *23.621,8* |
| *Costo della produzione* | *-371.144* | *-385.981* | *14.837,6* | *-351.303* | *-19.840,8* |
| *Altri proventi e oneri* | *172* | *265* | *-93,2* | *381* | *-209,2* |
| Risultato di esercizio | -3.711 | -25.200 | 21.488,9 | -7.283 | 3.571,8 |
| Situazione patrimoniale netta alla fine dell'esercizio | 10.848 | 14.559 | -3.711,1 | 39.759 | -28.911,1 |
| Avanzo/Disavanzo di amministrazione alla fine dell'esercizio | 88.576 | 88.415 | 161,6 | 108.905 | -20.329,0 |

* *Al netto dei trasferimenti e delle anticipazioni di tesoreria/fabbisogno finanziario delle gestioni.*

### 5.1.2 Gestione finanziaria di competenza - Quadro generale

Nel 2021 gli impegni assunti sono complessivamente pari 484.116 mln, dei quali 74.595 mln relativi a partite di giro, a fronte di entrate accertate per complessivi 486.173 mln, con un avanzo complessivo di 2.057 mln.

Il saldo maggiormente significativo, vale a dire quello di parte corrente, passa da -3.192 mln (esercizio 2020) a 1.610 mln (esercizio 2021). Il miglioramento dell'avanzo finanziario di parte corrente deriva dall'effetto combinato delle seguenti componenti:

- un aumento del 3,4% delle entrate correnti, che passano da 373.684 mln a 386.382 mln;
- un aumento del 2,1% delle uscite correnti, che passano da 376.877 mln a 384.772 mln.

Quanto ai movimenti in conto capitale, le entrate sono risultate pari a 25.196 mln e le uscite a 24.749 mln, con un saldo positivo di 447 mln.

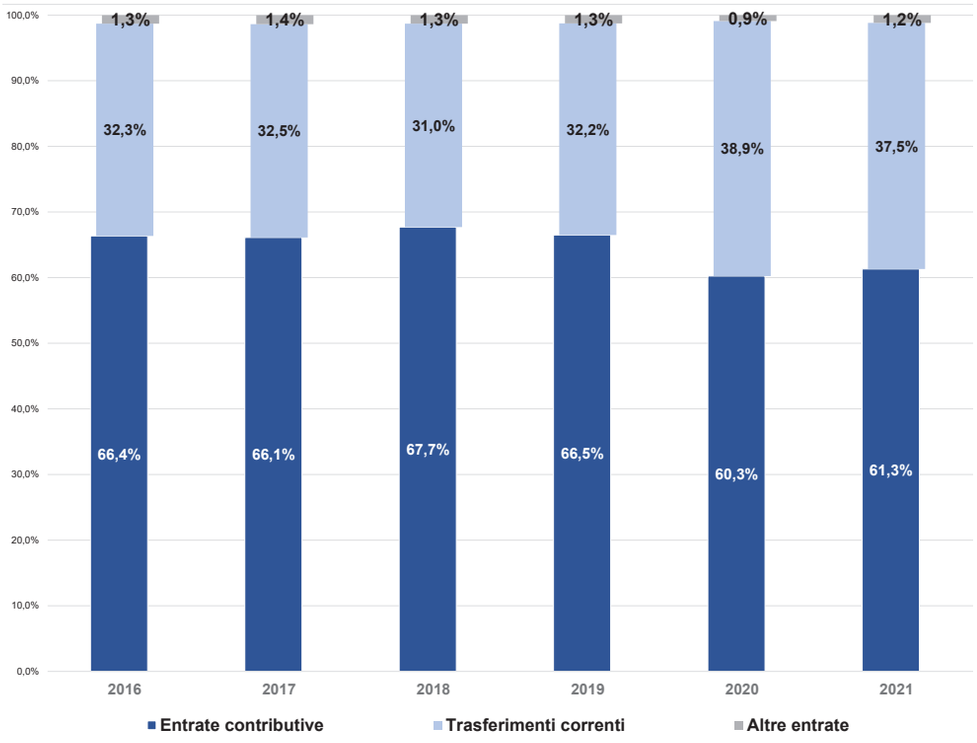
La Tabella seguente fornisce i dati sintetici delle entrate e delle uscite, suddivise per tipologia.

| Tabella 5.2 - Gestione finanziaria di competenza (importi in milioni di euro) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Aggregati | Rendiconto 2021 | Rendiconto 2020 | Variazione Assoluta | Var. % |
| Entrate | | | | |
| *Entrate correnti* | | | | |
| Entrate contributive | 236.893 | 225.150 | 11.742,4 | 5,2 |
| Trasferimenti correnti | 144.945 | 145.189 | -243,4 | -0,2 |
| Altre entrate | 4.544 | 3.345 | 1.198,4 | 35,8 |
| **Totale** | **386.382** | **373.684** | **12.697,4** | **3,4** |
| *Entrate in conto capitale* | | | | |
| Alienazioni beni patrimoniali e riscossione crediti | 12.830 | 8.591 | 4.238,9 | 49,3 |
| Trasferimenti in conto capitale | 9 | 10 | -1,9 | -18,5 |
| Accensione di prestiti | 12.357 | 16.646 | -4.288,3 | -25,8 |
| *Totale* | *25.196* | *25.247* | *-51,3* | *-0,2* |
| *Entrate aventi natura di partite di giro* | *74.595* | *73.400* | *1.195,2* | *1,6* |
| **Totale delle entrate** | **486.173** | **472.332** | **13.841,3** | **2,9** |
| Uscite | | | | |
| Uscite correnti | | | | |
| Funzionamento | 2.373 | 2.366 | 6,9 | 0,3 |
| Interventi diversi | 382.156 | 374.253 | 7.902,5 | 2,1 |
| *Uscite per prestazioni istituzionali* | *359.843* | *359.517* | *326,0* | *0,1* |
| *Trasferimenti passivi* | *4.438* | *4.634* | *-196,1* | *-4,2* |
| *Poste correttive e compensative entr. correnti* | *16.893* | *9.088* | *7.804,9* | *85,9* |
| *Altri interventi diversi* | *982* | *1.014* | *-32,2* | *-3,2* |
| Trattamenti di quiescenza, integrativi e sostitutivi | 243 | 257 | -13,7 | -5,3 |
| **Totale** | **384.772** | **376.877** | **7.895,6** | **2,1** |
| *Uscite in conto capitale* | | | | |
| Investimenti | 12.602 | 12.841 | -239,4 | -1,9 |
| Oneri comuni | 12.147 | 16.367 | -4.219,3 | -25,8 |
| *Totale* | *24.749* | *29.208* | *-4.458,7* | *-15,3* |
| *Uscite aventi natura di partite di giro* | *74.595* | *73.400* | *1.195,2* | *1,6* |
| **Totale delle uscite** | **484.116** | **479.484** | **4.632,1** | **1,0** |

Continua nella pagina successiva

| Tabella 5.2 - Gestione finanziaria di competenza (importi in milioni di euro) | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Aggregati | Rendiconto 2021 | Rendiconto 2020 | Variazione Assoluta | Var. % |
| Saldi | | | | |
| 1. di parte corrente | 1.610 | -3.192 | 4.801,7 | 150,4 |
| 2. in conto capitale | 447 | -3.960 | 4.407,4 | 111,3 |
| 3. per partite di giro | 0 | 0 | 0,0 | 0,0 |
| 4. sul complesso | 2.057 | -7.152 | 9.209,8 | 128,8 |

Grafico 5.1 - Composizione delle Entrate correnti. Anni 2016-2021




## 5.1.2.1 Entrate correnti

Le entrate di parte corrente sono state accertate in complessivi 386.382 mln, con un incremento di 12.697 mln rispetto al 2020 (373.684 mln).

### 5.1.2.1.1 Entrate contributive

All'interno dell'aggregato delle entrate correnti, le entrate contributive sono risultate pari a 236.893 mln, con un aumento di 11.742 mln (+5,2%) rispetto al dato accertato nel rendiconto dell'esercizio precedente (225.150 mln).

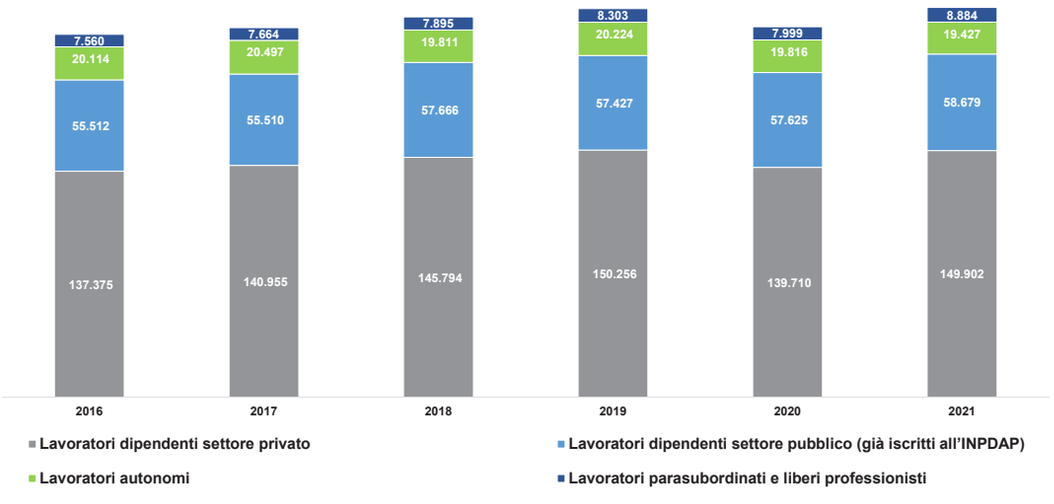
Nella Tabella sotto riportata sono posti a confronto i dati del consuntivo 2021 con quelli del consuntivo 2020 delle entrate contributive afferenti alle varie gestioni costituite in Istituto, rappresentate nei seguenti macroaggregati di lavoratori: dipendenti del settore privato, dipendenti del settore pubblico (ex INPDAP), autonomi, parasubordinati e liberi professionisti.

Tabella 5.3 - Entrate contributive per tipologia di assicurati (importi in milioni di euro)

| Tipologia di assicurati | Rendiconto 2021 | Rendiconto 2020 | Variazioni 2021/2020 | Rendiconto 2019 | Variazioni 2021/2019 |
|---|---|---|---|---|---|
| Lavoratori dipendenti settore privato | 149.902 | 139.710 | 10.192 | 150.256 | -354 |
| Lavoratori dipendenti settore pubblico (già iscritti all'INPDAP) | 58.679 | 57.625 | 1.054 | 57.427 | 1.252 |
| Lavoratori autonomi | 19.427 | 19.816 | -388 | 20.224 | -797 |
| Lavoratori parasubordinati e liberi professionisti | 8.884 | 7.999 | 885 | 8.303 | 581 |
| **Totale** | **236.893** | **225.150** | **11.742** | **236.211** | **682** |

L'aumento delle entrate contributive, pari a 11.742 mln, è in gran parte ascrivibile alla ripresa delle attività produttive successiva alla contrazione verificatasi nell'esercizio 2020 per effetto della pandemia COVID-19. Infatti, l'ammontare delle entrate contributive nell'anno pre-pandemia 2019 era pari a 236.211 mln rispetto a 236.893 mln del rendiconto 2021 (+682 mln). Nel Grafico 5.2 si possono rilevare i trend delle entrate contributive per tipologia di lavoratore durante il periodo 2016-2021.

Grafico 5.2 - Entrate contributive per tipologia di assicurati. Anni 2016 - 2021



#### 5.1.2.1.2 Trasferimenti correnti

Nell'ambito delle entrate correnti, le entrate derivanti da trasferimenti correnti sono state accertate in complessivi 144.945 mln con un decremento di 243 mln sui corrispondenti dati del 2020 (145.189 mln). Si riferiscono per 144.789 mln ai trasferimenti dallo Stato, di cui 144.215 mln destinati alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS), e per 156 mln ai trasferimenti da altri Enti del settore pubblico.

I trasferimenti dal bilancio dello Stato affluiti all'Istituto tramite la Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS) sono rimasti sostanzialmente invariati nel 2021, rispetto al precedente esercizio.

Il valore totale degli accertamenti ha raggiunto i 144.215 mln, rispetto ai 144.758 mln del 2020, come conseguenza anche della prosecuzione degli effetti scaturiti dagli interventi normativi finalizzati a contrastare le conseguenze negative sul tessuto produttivo dell'emergenza epidemiologica da COVID-19.

Le misure volte a sostenere le imprese e gli operatori economici, interessati da provvedimenti di sospensione, riduzione o interruzione dell'attività lavorativa, hanno ridimensionato la loro portata, con un valore complessivo di 11.509 mln, rispetto ai 18.023 mln del 2020.

A tal proposito gli oneri sostenuti dall'Istituto per erogare trattamenti di Cassa Integrazione o assegno ordinario a carico dello Stato con la causale COVID-19 si sono attestati sui 3.566 mln. Per gli interventi di Cassa Integrazione in Deroga, destinata a lavoratori non protetti dagli ordinari strumenti di tutela, sono stati accertati oneri per complessivi 3.417 mln. Questi oneri per le integrazioni salariali, oggetto di rifusione all'Istituto, sono comprensivi della copertura figurativa, volta a mantenere alimentato il conto assicurativo del beneficiario durante il periodo di inattività.

Le indennità destinate a lavoratori del settore dello spettacolo e del turismo, agricoli, stagionali, intermittenti ed altre categorie non coperte da altri interventi, sono risultate complessivamente pari a 2.323 mln.

Altri 2.203 mln hanno riguardato il Reddito di Emergenza, introdotto per garantire un reddito ai nuclei familiari in condizione di difficoltà.

Un ragguardevole aumento di spesa si è manifestato con riguardo ai provvedimenti finalizzati a concedere esoneri ed agevolazioni contributive, al fine di favorire un rilancio dell'attività produttiva nei settori maggiormente colpiti dalla crisi pandemica. Gli oneri sostenuti per gli sgravi introdotti nel periodo successivo allo scoppio della pandemia sono stati pari a 4.162 mln, rispetto ai 2.158 mln del

2020. I più rilevanti si riferiscono allo sgravio contributivo del 30% per i datori di lavoro la cui sede è collocata nelle aree svantaggiate del Mezzogiorno (2.995 mln) e all'esonero parziale dal versamento dei contributi dovuti dai lavoratori autonomi di cui all'articolo 1, commi da 20 a 22 della Legge n.178/2020.

### 5.1.2.2 Uscite correnti

Il totale delle uscite correnti è pari a complessivi 384.772 mln con un incremento di 7.896 mln (+ 2,1%) sul corrispondente dato del 2020 (376.877 mln). Su tale aggregato incidono le spese di funzionamento per 2.373 mln e quelle per prestazioni istituzionali per 359.843 mln.

#### 5.1.2.2.1 Prestazioni istituzionali

Le uscite per prestazioni istituzionali ammontano a 359.843 mln, sostanzialmente in linea con l'esercizio precedente; si registra, infatti, un lieve incremento di 326 mln (359.517 nel 2020).

Tabella 5.4 - Prestazioni istituzionali (importi in milioni di euro)

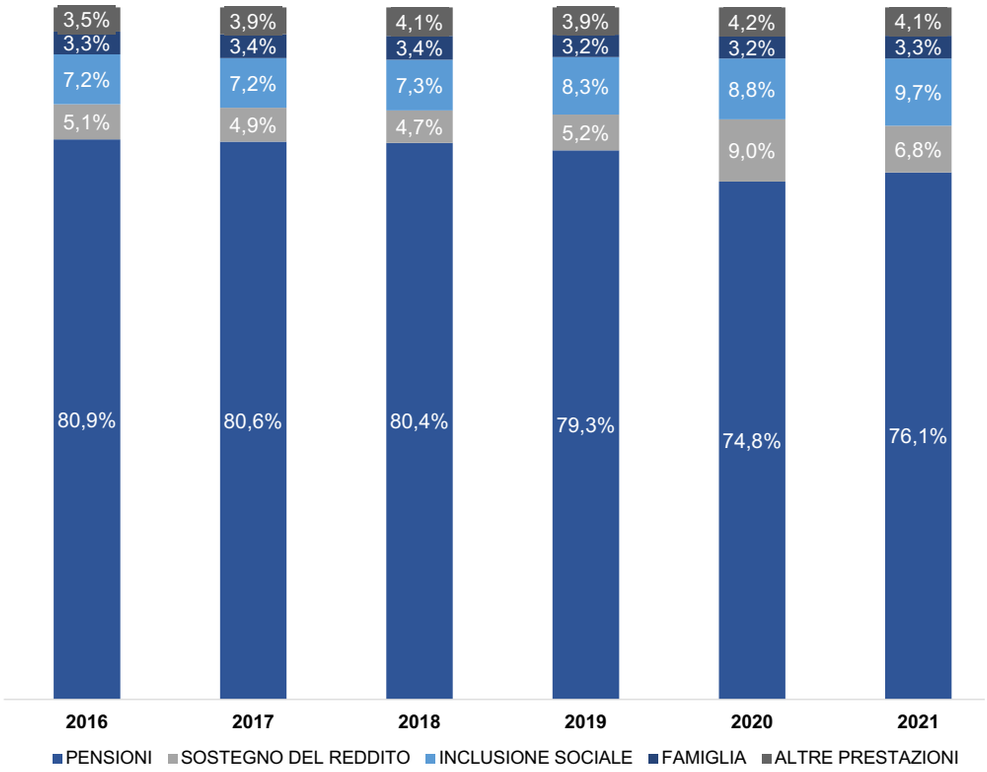
| | Rendiconto 2021 | Rendiconto 2020 | Var. ass 2021/2020 | Var. % | Rendiconto 2019 | Var. ass 2021/2019 | Var. % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| PENSIONI | | | | | | | |
| Pensioni gestioni private | 195.128 | 192.492 | 2.636 | 1,4 | 189.078 | 6.050 | 3,2 |
| Pensioni gestioni pubbliche | 78.832 | 76.563 | 2.269 | 3,0 | 73.573 | 5.259 | 7,1 |
| **Totale pensioni** | **273.959** | **269.055** | **4.905** | **1,8** | **262.651** | **11.308** | **4,3** |
| SOSTEGNO DEL REDDITO | | | | | | | |
| Trattamenti di disoccupazione (con proroghe Covid-19) | 11.390 | 13.346 | -1.956 | -14,7% | 12.672 | -1.282 | -10,1% |
| Integrazioni salariali a carico Stato | 4.487 | 5.974 | -1.487 | -24,9% | 570 | 3.917 | 687,2% |
| Integrazioni salariali a carico Inps (incluso Covid-19) | 1.564 | 4.320 | -2.756 | -63,8% | 355 | 1.209 | 340,6% |
| Assegni integrativi a carico dei fondi di solidarietà | 373 | 143 | 230 | 160,8% | 71 | 302 | 425,4% |
| Bonus Covid-19 | 2.324 | 6.002 | -3.678 | -61,3% | - | 2.324 | 100,0% |

Continua nella pagina successiva

Tabella 5.4 - Prestazioni istituzionali (importi in milioni di euro)

| | Rendiconto 2021 | Rendiconto 2020 | Var. ass 2021/2020 | Var. % | Rendiconto 2019 | Var. ass 2021/2019 | Var. % |
|---|---|---|---|---|---|---|---|
| Trattamenti di malattia | 3.141 | 2.685 | 456 | 17,0% | 2.337 | 804 | 34,4% |
| Assegni straordinari fondi solidarietà | 1.077 | 1.073 | 4 | 0,4% | 1.146 | -69 | -6,0% |
| **Totale sostegno al reddito** | **24.355** | **33.543** | **-9.188,0** | **-27,4%** | **17.151** | **7.204** | **42,0%** |
| INCLUSIONE SOCIALE | | | | | | | |
| Assegni e pensioni sociali | 5.005 | 4.938 | 67 | 1,4% | 4.855 | 150 | 3,1% |
| Prestazioni di invalidità civile | 18.929 | 18.699 | 230 | 1,2% | 18.832 | 97 | 0,5% |
| Reddito e Pensione di Cittadinanza | 8.871 | 7.198 | 1.673 | 23,2% | 3.825 | 5.046 | 131,9% |
| Reddito di Emergenza | 2.203 | 825 | 1.378 | 167,0% | 0 | 2.203 | 100,0% |
| **Totale inclusione sociale** | **35.008** | **31.660** | **3.348** | **10,6%** | **27.512** | **7.496** | **27,2%** |
| FAMIGLIA | | | | | | | |
| Assegni al nucleo familiare | 6.685 | 5.197 | 1.488 | 28,6% | 5.440 | 1.245 | 22,9% |
| Trattamenti di maternità | 2.717 | 2.709 | 8 | 0,3% | 2.852 | -135 | -4,7% |
| Assegni di Natalità | 512 | 624 | -112 | -17,9% | 892 | -380 | -42,6% |
| Rette di Asili Nido-ordinarie | 394 | 203 | 191 | 94,1% | 223 | 171 | 76,7% |
| Congedi parentali ordinari | 1.372 | 1.405 | -33 | -2,3% | 1.311 | 61 | 4,7% |
| Congedi parentali Covid-19 | 94 | 458 | -364 | -79,5% | 0 | 94 | 100,0% |
| Bonus baby-sitting Covid-19 | 52 | 738 | -686 | -93,0% | 0 | 52 | 100,0% |
| **Totale famiglia** | **11.826** | **11.334** | **492** | **4,3%** | **10.718** | **1.108** | **10,3%** |
| ALTRE PRESTAZIONI | | | | | | | |
| TFS/TFR dipendenti pubbici | 8.109 | 8.095 | 14 | 0,2% | 7.193 | 916 | 12,7% |
| TFR dipendenti privati | 5.508 | 4.198 | 1.310 | 31,2% | 4.548 | 960 | 21,1% |
| TFR Fondo di garanzia | 581 | 577 | 4 | 0,7% | 819 | -238 | -29,0% |
| Prestazioni creditizie e sociali | 444 | 418 | 26 | 6,2% | 425 | 19 | 4,4% |
| Altro | 52 | 637 | -585 | -91,8% | 39 | 13 | 33,7% |
| **Totale altre prestazioni** | **14.695** | **13.925** | **770** | **5,5%** | **13.024** | **1.671** | **12,8%** |
| **Totale prestazioni istituzionali** | **359.843** | **359.517** | **326** | **0,1** | **331.056** | **28.787** | **8,7** |

Grafico 5.3 - Composizione delle Prestazioni istituzionali. Anni 2016-2021




Nell'anno 2020 si era registrato un considerevole incremento della categoria in analisi, rispetto all'esercizio 2019 (+28.461 mln), dovuto principalmente ai maggiori oneri per prestazioni a sostegno del reddito introdotti dai provvedimenti normativi, varati nel corso dello stesso anno, finalizzati a contrastare gli effetti economici e sociali della pandemia.

Per rappresentare compiutamente l'incidenza della crisi pandemica è stata riportata nella Tabella 5.4 anche la colonna di confronto relativa all'anno 2019.

L'esercizio 2021, pur evidenziando un onere relativo alla categoria delle prestazioni istituzionali simile al precedente, è, in realtà, la risultante algebrica di notevoli fenomeni di variazione di segno opposto nel confronto con le stesse poste dell'esercizio precedente.

Infatti, analizzando il dettaglio della Tabella 5.4, si evince che le prestazioni a sostegno del reddito, nel complesso, hanno registrato una diminuzione di 9.188 mln rispetto al 2020, dovuto in larga misura ad una diminuzione dei trattamenti di disoccupazione (-1.956 mln), dei Bonus COVID-19 (-3.678 mln) e dei trattamenti di integrazione salariale a carico dello Stato (-1.487 mln) e a carico dell'Istituto

(-2.756 mln). L'ammontare dell'anno 2021, pari a 24.355 mln, è tuttavia superiore di 7.204 mln rispetto all'esercizio 2019 per effetto delle misure di recente istituzione riferiti a specifici settori produttivi, intervenute nel corso dell'esercizio 2021, e del trascinamento dall'esercizio precedente di pagamenti di integrazioni salariali e Bonus COVID–19, per le conseguenze della crisi del mercato dovuta alla pandemia.

A fronte della forte contrazione delle prestazioni a sostegno del reddito nel confronto 2021/2020, l'andamento della spesa pensionistica, invece, prosegue il trend strutturale di aumento annuale per effetto combinato della composizione demografica della popolazione, di aumento degli importi medi delle pensioni e di "Quota 100". Peraltro, nel 2021 si sono dispiegati gli effetti dell'estensione agli invalidi civili, ricompresi nella fascia d'età tra i 18 e i 60 anni, della maggiorazione di cui all'art. 38 della L. n. 448/2001. Nel complesso, l'incremento nel 2021 sul 2020 è pari a 4.905 mln, mentre sul 2019 è pari a 11.308 mln.

Le pensioni ammontano complessivamente a 273.959 mln (comprensivi di 57.151 mln di trattenute fiscali) rispetto ai 269.055 mln del precedente esercizio.

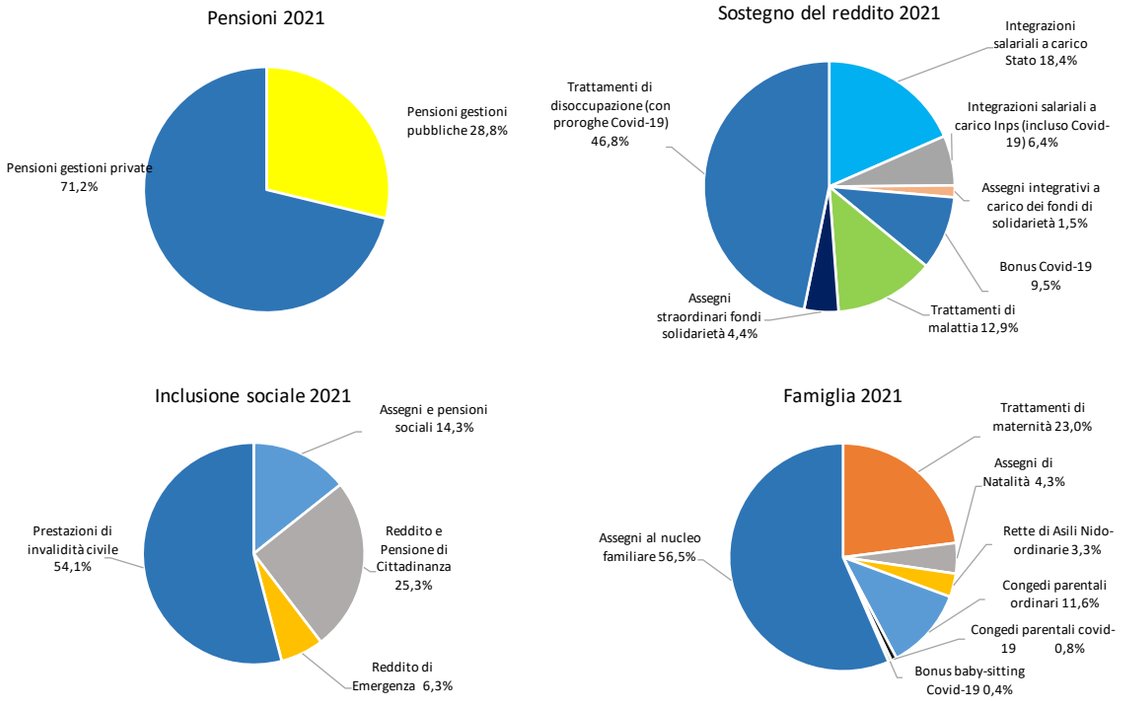
Anche per il segmento dell'inclusione sociale si nota un innalzamento dell'onere pari a 3.348 mln, principalmente per variazioni di eguale segno del Reddito e Pensione di Cittadinanza (+1.673 mln rispetto al 2020 e +5.046 mln rispetto al 2019) e del Reddito di Emergenza, non presente nel 2019 e pari a 2.203 nel 2021 con un incremento di 1.378 rispetto al rendiconto 2020.

I trattamenti a favore della famiglia non variano significativamente nel totale, pur con un andamento crescente. Si è modificata, invece, la composizione degli stessi. Infatti, gli assegni al nucleo familiare sono aumentati di 1.488 mln rispetto al 2020, principalmente per effetto dell'introduzione dell'assegno temporaneo ai lavoratori autonomi e ai disoccupati e alla maggiorazione dell'importo degli ANF erogati di cui al D.L. n. 79/2021.

Sono, invece, diminuite le prestazioni dovute al COVID–19 (Bonus baby-sitting e congedi parentali COVID-19).

Nel Grafico 5.4 è rappresentata l'incidenza percentuale dei quattro principali macroaggregati delle prestazioni istituzionali.

Grafico 5.4 - Prestazioni istituzionali per macroaggregati. Anno 2021




## 5.1.2.2.2 Spese di funzionamento

Le spese complessive per il funzionamento dell'Ente (di parte corrente e in conto capitale), al netto dei trasferimenti al bilancio dello Stato, sono pari a 3.698,9 mln con una riduzione, nel totale, di 20,7 mln (-0,56%) rispetto al dato del bilancio consuntivo 2020 (3.719,6 mln).

Tabella 5.5 - Spese di funzionamento (importi in euro). Riepilogo

| Spese di funzionamento | Rendiconto 2021 | Rendiconto 2020 | Variazione Assoluta | Var. % |
|---|---|---|---|---|
| Spese correnti | | | | |
| obbligatorie | 2.782.865.476,85 | 2.816.489.788,03 | -33.624.311,18 | -1,19% |
| non obbligatorie | 626.198.163,88 | 636.960.434,04 | -10.762.270,16 | -1,69% |
| **Totale** | **3.409.063.640,73** | **3.453.450.222,07** | **-44.386.581,34** | **-1,29%** |
| Spese in conto capitale | | | | |
| obbligatorie | 141.055.077,90 | 146.803.416,15 | -5.748.338,25 | -3,92% |
| non obbligatorie | 148.829.894,84 | 119.350.058,51 | 29.479.836,33 | 24,70% |
| **Totale** | **289.884.972,74** | **266.153.474,66** | **23.731.498,08** | **8,92%** |
| Totale spese | | | | |
| obbligatorie | 2.923.920.554,75 | 2.963.293.204,18 | -39.372.649,43 | -1,33% |
| non obbligatorie | 775.028.058,72 | 756.310.492,55 | 18.717.566,17 | 2,47% |
| **Totale generale spese** | **3.698.948.613,47** | **3.719.603.696,73** | **-20.655.083,26** | **-0,56%** |
| Trasferimento allo Stato - Art. 1, c. 594 L. 160/2019 - Allegato A e norme vigenti L. 133/2008 e L. 122/2010 | 743.129.444,14 | 743.129.444,14 | 0,00 | 0,00% |
| **Totale generale con trasferimento allo Stato** | **4.442.078.057,61** | **4.462.733.140,87** | **-20.655.083,26** | **-0,46%** |

L'aggregato in esame comprende tutte le spese di funzionamento dell'Istituto, includendo anche gli oneri strettamente collegati alla propria attività istituzionale collocate nell'ambito della categoria X (uscite non classificabili in altre voci) delle spese. L'aggregato in esame comprende tutte le voci che in senso lato rientrano nel novero delle spese di funzionamento dell'Istituto[3].

[3] *Nello specifico si tratta delle seguenti categorie.*
*Spese di funzionamento di parte corrente:*
*categoria I – uscite per gli Organi dell'Ente;*
*categoria II – oneri per il personale in attività di servizio;*
*categoria III – oneri per il personale in quiescenza;*
*categoria IV – uscite per l'acquisto di beni e servizi;*
*categoria VI – trasferimenti passivi;*
*categoria VIII – oneri tributari;*
*categoria X – uscite non classificabili in altre voci.*
*Spese di funzionamento in conto capitale:*
*categoria XI – acquisizione di beni di uso durevole e di opere immobiliari;*
*categoria XII – acquisizione di immobilizzazioni tecniche;*
*categoria XIII – partecipazioni e acquisto di valori mobiliari;*
*categoria XV – indennità di anzianità e similari al personale cessato dal servizio.*

Sommando i trasferimenti al bilancio dello Stato, effettuati sulla base delle prescrizioni introdotte dalla Legge n. 160/2019 (Legge di bilancio 2020) e delle residue norme in materia di contenimento delle spese, pari per l'esercizio 2021 a 743,1 mln, invariati rispetto al 2020, le spese complessive risultano pari a 4.442,1 mln, con una riduzione di 20,7 mln rispetto al precedente esercizio.

## 5.2 Le politiche del personale[4]

### 5.2.1 Consistenza del personale e ricambio generazionale

La consistenza del personale dell'INPS rilevata al 31 dicembre 2021 era di 24.325 dipendenti, del 18,1% inferiore rispetto al fabbisogno sostenibile dell'Istituto, quantificato per il triennio 2021-2023 in 29.691 unità di personale[5].

Come il resto delle Pubbliche Amministrazioni, le politiche assunzionali dell'INPS hanno risentito per circa un decennio (2008-2018) delle limitazioni introdotte dalle nuove politiche di bilancio finalizzate al contenimento della spesa pubblica e al rientro del pesante debito accumulato dal Paese (cosiddetto "*blocco del turn-over*").

Tabella 5.6 - Consistenza del personale INPS ripartito per aree. Anni 2021-2022

| Aree | Consistenza al 31/12/2021 | Previsione di consistenza al 31/12/2022 |
|---|---|---|
| Dirigenti | 430 | 406 |
| Professionisti* | 684 | 792 |
| Insegnanti | 22 | 22 |
| Area C | 19.095 | 17.890 |
| Area B | 3.382 | 3.251 |
| Area A | 712 | 666 |
| **TOTALE** | **24.325** | **23.027** |

** Nell'Area dei Professionisti sono stati computati anche i Medici, che al 31/12/2021 ammontavano a 299 unità. La previsione di consistenza dei Medici al 31/12/2022 è di 264 unità.*
*Nota: al totale della consistenza prevista al 31/12/2022, potrebbe aggiungersi ulteriore personale a seguito delle nuove assunzioni autorizzate, da ultimo, con DPCM del 29 marzo 2022 (GU n.93 del 21/04/2022).*

Inevitabilmente e progressivamente, nel corso degli anni la consistenza del personale si è ridotta e l'età media dei dipendenti si è alzata, fino a raggiungere nel 2021 i 54 anni per gli uomini e i 53 anni per le donne, non essendo risultato possibile sostituire con nuovi assunti tutti coloro che lasciavano l'Istituto per via del raggiungimento dei requisiti di pensione.

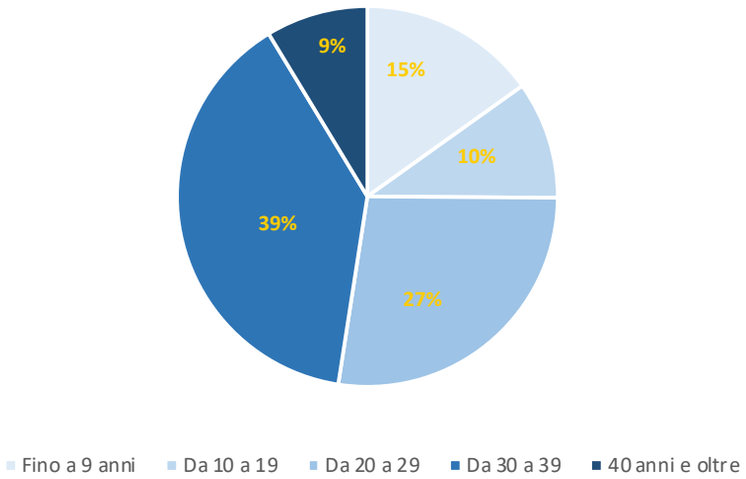
[4] *Dati forniti dalla Direzione centrale Risorse umane ed estratti dalla procedura VEGA. La consistenza del personale è rilevata al 31 dicembre di ciascun anno.*
[5] *Fonte: piano triennale dei fabbisogni di personale 2021-2023, adottato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 54 del 21 aprile 2021.*

Tabella 5.7 - Personale suddiviso per genere ed area geografica. Anno 2021

| Area Geografica | Donne | | Uomini | | Totale | Età media |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | Numero dipendenti | Età media | Numero dipendenti | Età media | | |
| Nord Ovest | 2.998 | 53 | 1.784 | 53 | 4.782 | 53 |
| Nord Est | 2.431 | 53 | 1.297 | 53 | 3.728 | 53 |
| Centro | 3.023 | 54 | 1.792 | 54 | 4.815 | 54 |
| Sud | 3.120 | 53 | 2.894 | 55 | 6.014 | 54 |
| Isole | 1.446 | 52 | 1.205 | 54 | 2.651 | 53 |
| Direzione Generale | 1.277 | 55 | 1.058 | 55 | 2.335 | 55 |
| TOTALE | 14.295 | 53 | 10.030 | 54 | 24.325 | 54 |

Il sottostante Grafico rende visivamente chiara la prevalenza di personale con anzianità lavorativa elevata: il 48% dei dipendenti ha 30 o più anni di carriera lavorativa alle spalle mentre meno di un dipendente su quattro è stato assunto e ha cominciato a lavorare negli ultimi 20.

Grafico 5.5 – Ripartizione del personale per classi di anzianità lavorativa. Anno 2021

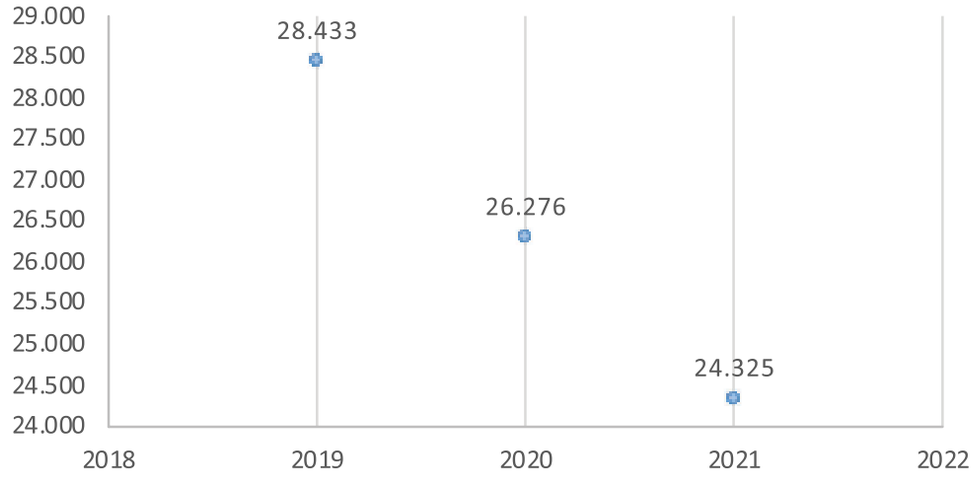



Un primo, parziale sblocco del ricambio generazionale, è stato conseguito nel biennio 2018 - 2019 ed è il risultato dei bandi di concorso indetti in quel periodo per l'assunzione di funzionari dell'Area C, posizione economica C1[6].

[6] *"Concorso pubblico, per titoli ed esami, a 365 posti di analista di processo-consulente professionale nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica C1" (G.U. n. 90 del 24/11/2017) e "Concorso pubblico, per titoli ed esami, a 967 posti di consulente protezione sociale nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica C1" (G.U. n. 34 del 27/04/2018).*

Come si evince dal successivo grafico, il totale dei dipendenti ha subito un costante decremento nel triennio considerato, passando da 28.433 dipendenti al 31 dicembre 2019 a 24.325 unità di personale al 31 dicembre 2021, con una diminuzione percentuale del 14,45%.

Grafico 5.6 - Personale INPS. Anni 2019-2021



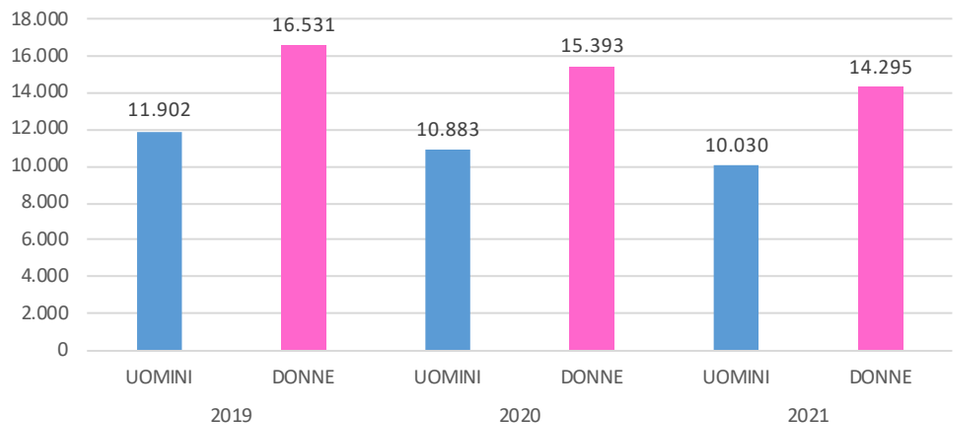

L'attuazione del programma assunzionale elaborato con il Piano triennale dei fabbisogni di personale 2021-2023, con la finalizzazione delle procedure di assunzione già avviate, consentirà di riportare la consistenza del personale dell'INPS in linea con la dotazione stabilita dal fabbisogno sostenibile a partire dalla fine del 2023[7] ; potrà quindi considerarsi completamente superata la fase di blocco del turn-over e ripristinata l'ordinaria gestione del ricambio generazionale.

[7] *Piano triennale dei fabbisogni di personale 2021-2023, adottato con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 54 del 21 aprile 2021. In data 21 marzo 2022 è stato immesso in servizio il primo contingente di vincitori del "Concorso pubblico, per titoli ed esami, per l'assunzione di 165 unità a tempo indeterminato nei ruoli del personale dell'INPS, area C, posizione economica C1, profilo informatico" indetto con determinazione dell'Organo munito dei poteri del Consiglio di Amministrazione n. 51 del 6 aprile 2020 (G.U. n.78 del 06/10/2020).*

### 5.2.2 Il personale dell'INPS. Distribuzione per genere

Il Grafico illustra la distribuzione per genere del totale dei dipendenti INPS al 31 dicembre di ciascun anno del triennio 2019-2021.

Grafico 5.7 - Personale INPS per genere. Anni 2019-2021

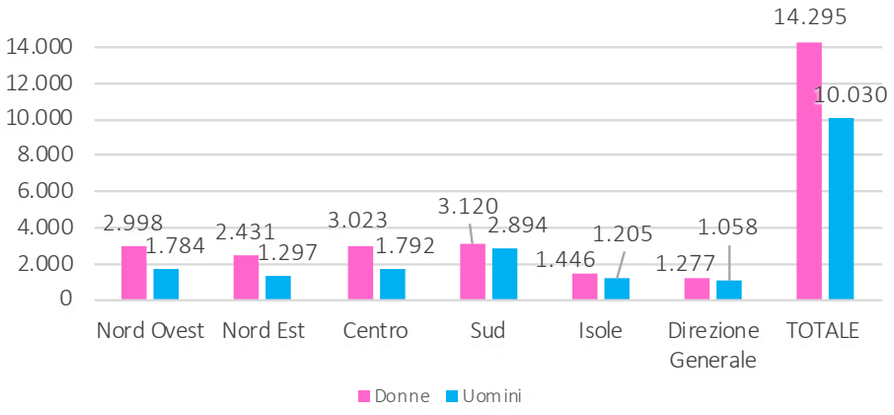



Dai dati si evince che la distribuzione per genere del personale è rimasta pressoché stabile nel triennio preso in considerazione, con un andamento omogeneo delle variazioni nella consistenza del personale di genere maschile e femminile: così la diminuzione dei dipendenti uomini, dal 31 dicembre 2019 al 31 dicembre 2021, è stata del 15,73% raggiungendo 10.030 unità al 31 dicembre 2021; il decremento delle dipendenti donne tra il 31 dicembre 2019 e il 31 dicembre 2021 è stato del 13,53%, portando il totale del personale di genere femminile a 14.295 alla fine dell'anno 2021.

È dunque possibile riscontrare all'interno dell'INPS una netta prevalenza del personale di genere femminile, con una moderata tendenza alla divaricazione della forbice nel corso del tempo. La percentuale delle donne sul totale dei dipendenti è, infatti, passata dal 58,14% contro il 41,86% degli uomini del 31 dicembre 2019 al 58,77% contro il 41,23% del 31 dicembre 2021.

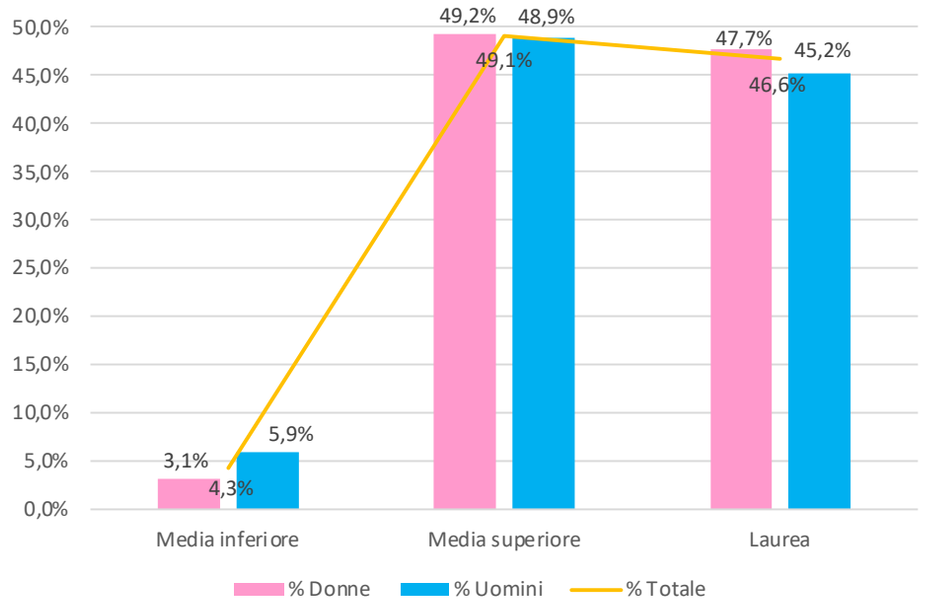
Il rapporto tra donne e uomini non è omogeneo sul territorio nazionale: il Grafico 5.8 mostra come la ripartizione per genere nelle diverse aree geografiche rifletta maggiormente il dato medio nazionale nelle aree del Nord e del Centro Italia, mentre il rapporto risulta meno sbilanciato al Sud, nelle Isole e nella Direzione generale.

Grafico 5.8 - Ripartizione del personale per genere ed area geografica. Anno 2021



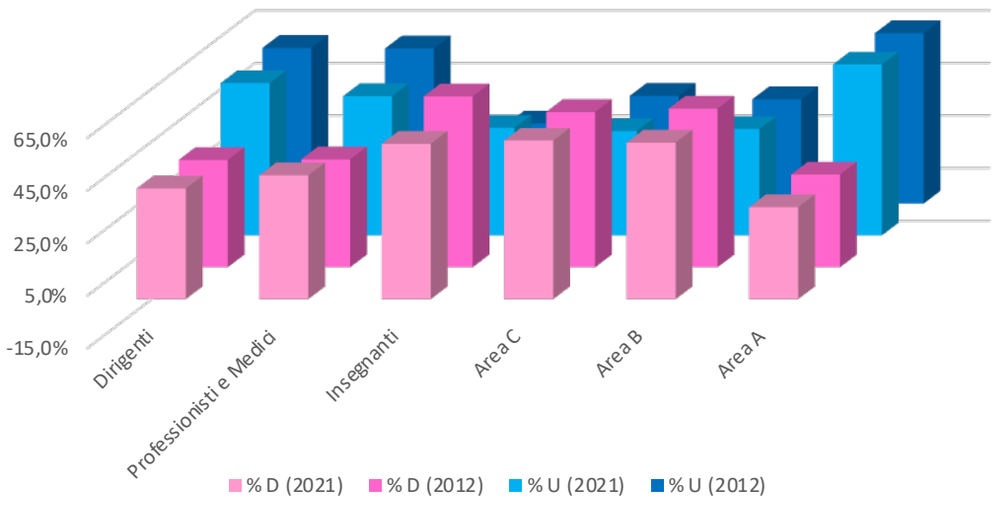

Il personale dell'INPS di genere femminile è, dunque, mediamente un po' più giovane (53 anni contro i 54 degli uomini), più numeroso e con tendenza all'aumento, ma risulta anche mediamente più formato rispetto al personale maschile, come reso evidente dal Grafico 5.9, relativo alla ripartizione per genere e per titolo di studio dei dipendenti dell'Istituto.

Grafico 5.9 - Ripartizione del personale per genere e per titolo di studio. Anno 2021



D'altra parte, purtroppo, dall'analisi della ripartizione per qualifiche del personale (Grafico 5.10), è possibile verificare che, mentre nei profili intermedi il genere femminile risulta adeguatamente rappresentato, l'accesso delle donne alle aree più elevate dei dirigenti, dei professionisti e dei medici, probabilmente anche a causa del blocco del turn-over nell'ultimo decennio, è aumentato di poco e risulta ancora limitato[8].

Grafico 5.10 - Ripartizione del personale per genere e per aree funzionali nel 2012 e nel 2021




È necessario, pertanto, promuovere ancora con più determinazione la realizzazione dei principi costituzionali di pari opportunità e di parità di trattamento tra uomini e donne, al fine di abbattere il "soffitto di cristallo" che ancora appare resistere e ostacolare l'avanzamento e la piena partecipazione delle donne all'attività lavorativa e organizzativa anche nell'Istituto, adoperando tutti gli strumenti normativi messi a disposizione dal legislatore[9].

### 5.2.3 Politiche di conciliazione vita-lavoro in INPS. Lavoro a distanza e part-time

Gli effetti delle diseguaglianze di genere possono essere efficacemente contrastati anche attraverso l'implementazione di specifiche misure di conciliazione dei tempi di vita e di lavoro. Nella Tabella 5.8 sono riportati i dati relativi alla diffusione dei principali strumenti di conciliazione vita-lavoro, calcolati sulla base del numero dei dipendenti che vi hanno fatto ricorso in rapporto al totale dei dipendenti dell'Istituto, nel triennio di riferimento 2019-2021.

[8] *La percentuale di donne tra i dirigenti è passata dal 40,8% del 2012 al 42,1% del 2021; più consistente l'aumento della rappresentanza femminile tra i professionisti e i medici, passata nello stesso periodo dal 41,1% al 47,1%.*

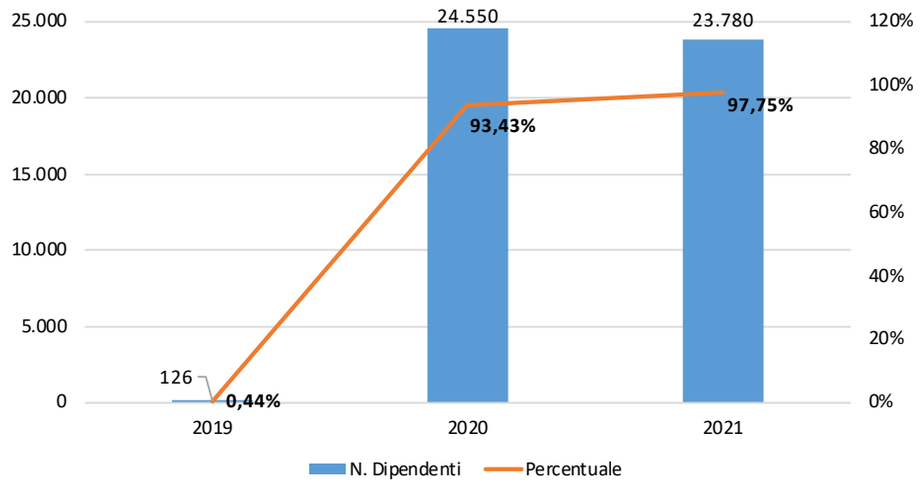
[9] *Cfr. in particolare il Piano di Azioni Positive 2020-2022, adottato con determinazione dell'Organo munito dei poteri del Consiglio di Amministrazione n. 50 del 6 aprile 2020, su proposta del Comitato Unico di Garanzia.*

Tabella 5.8 - Dipendenti che hanno fruito dei principali istituti di conciliazione vita-lavoro. Anni 2019-2021

| Tipo misura conciliazione | 2019 | | | 2020 | | | 2021 | | |
|---|---|---|---|---|---|---|---|---|---|
| | UOMINI | DONNE | TOTALE | UOMINI | DONNE | TOTALE | UOMINI | DONNE | TOTALE |
| Part-time | 2,20% | 7,91% | **5,52%** | 2,05% | 7,18% | **5,05%** | 1,89% | 6,53% | **4,62%** |
| Telelavoro | 1,61% | 3,52% | **2,72%** | 1,82% | 3,81% | **2,98%** | 2,00% | 4,13% | **3,25%** |
| Lavoro agile | 0,45% | 0,44% | **0,44%** | 93,07% | 93,69% | **93,43%** | 95,35% | 99,43% | **97,75%** |
| Orari flessibili | 0,08% | 0,11% | **0,09%** | 0,03% | 0,06% | **0,05%** | 0,06% | 0,10% | **0,08%** |
| Banca ore | - | - | - | 8,81% | 13,71% | **11,68%** | 18,08% | 26,34% | **22,93%** |

Il Grafico successivo illustra l'evoluzione nella fruizione del lavoro agile dal 2019, anno di avvio della sperimentazione di questo nuovo istituto di flessibilità lavorativa, e mostra che soltanto lo 0,44% dei lavoratori aveva potuto accedere allo smart working. All'inizio del 2020, per fronteggiare l'emergenza sanitaria collegata alla diffusione del Virus SARS-CoV-2, si è passati repentinamente al 93,43% di dipendenti autorizzati al lavoro agile. Nel 2021, infine, è possibile rilevare un decremento in termini assoluti del numero di lavoratori in smart working, al quale è corrisposto un incremento – dal 93,43% al 97,75% – in rapporto al numero totale dei dipendenti dell'Istituto, ridottosi in misura maggiore nello stesso periodo.

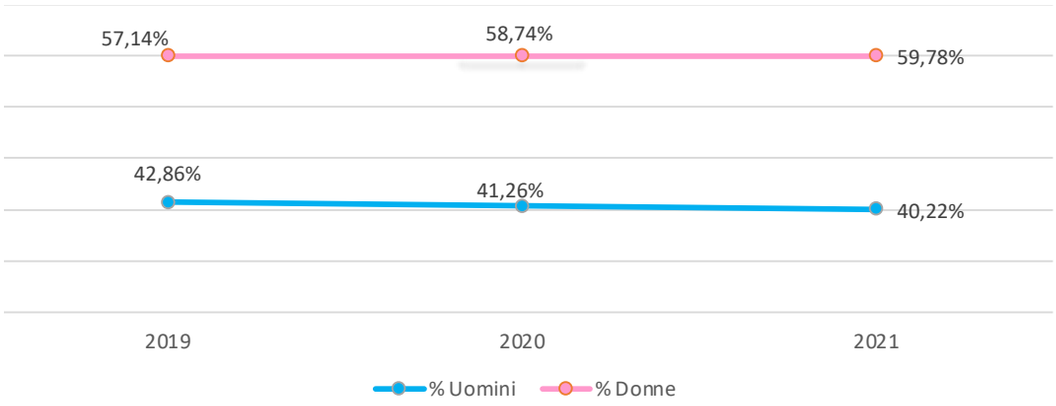
Grafico 5.11 - Fruizione lavoro agile. Anni 2019-2021




Il Grafico 5.12 rappresenta la fruizione del lavoro agile sulla base del genere. Dall'analisi dei dati emerge che nel 2019, su un totale di 126 dipendenti che usufruivano dello smart working, il 57,14% era di genere femminile e il 42,86% di genere maschile. Nel 2020 le percentuali di genere sono variate di poco: 58,74% per il genere femminile e 41,26% per il genere maschile. Rapporto simile

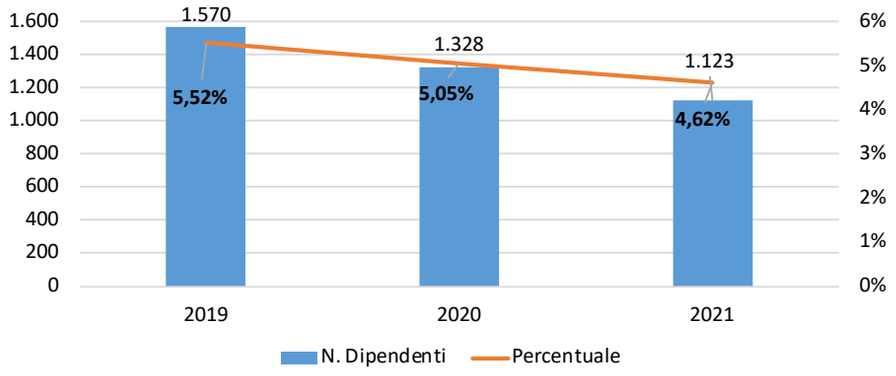
anche per l'anno 2021: 59,78% donne e 40,22% uomini. Si evidenza chiaramente che tali percentuali di adesione al lavoro agile rispecchiano sostanzialmente la distribuzione delle donne e degli uomini nei ruoli dell'INPS.

Grafico 5.12 - Fruizione lavoro agile per genere. Anni 2019-2021



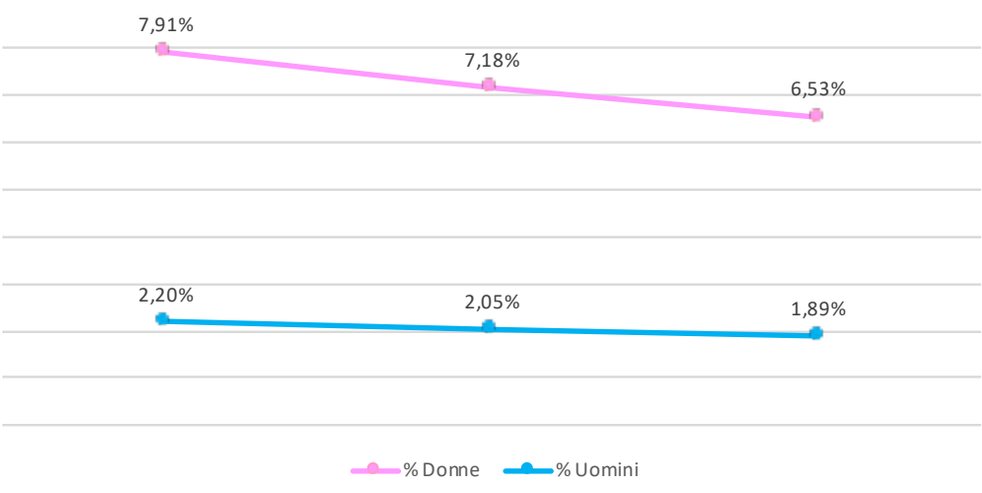

Il Grafico 5.13 descrive la tendenza del ricorso al part-time nel triennio 2019-2021. Il numero totale di dipendenti con contratto di lavoro a tempo parziale ha subito un notevole decremento del 15,41% dal 31 dicembre 2019 al 31 dicembre 2020, passando da un totale di 1.570 dipendenti (pari al 5,52% del totale) a 1.328 (pari al 5,05% del personale). Ulteriore significativa riduzione del 15,44% dei dipendenti in part-time si registra al 31 dicembre 2021, con un totale di 1.123 risorse in part-time, pari al 4,62% dei dipendenti.

Grafico 5.13 - Fruizione part - time. Anni 2019-2021



Il Grafico 5.14, infine, mostra l'andamento della fruizione del part-time in relazione al genere. I dati descrivono in maniera evidente un maggiore ricorso al lavoro parziale da parte delle donne, che al 31 dicembre 2019 ammontavano a 1.308 unità, con una percentuale dell'83,31% dei fruitori, a fronte di 262 uomini, che rappresentavano il 16,69% del personale che fruiva del part-time. Le dipendenti in part-time rappresentavano il 7,91% del totale delle donne al tempo in servizio nell'Istituto, mentre i dipendenti in part-time costituivano solamente il 2,20% degli uomini allora in servizio. Al 31 dicembre 2020 le donne in part-time erano scese a 1.105 unità, con una percentuale dell'83,21% sul totale del personale in part-time e del 7,18% sul totale delle dipendenti in servizio, mentre gli uomini erano 223, con una percentuale del 16,79% sul personale in part-time e del 2,05% dei dipendenti maschi in servizio. Alla data del 31 dicembre 2021 risulta confermata la costante riduzione del ricorso al part-time sia per le donne, che ammontavano a 933 unità, che per gli uomini, pari a 190 dipendenti, con una percentuale dell'83,08% per il genere femminile e del 16,92% per quello maschile. In rapporto al personale in servizio, le donne in part-time erano il 6,53% delle dipendenti, mentre gli uomini che fruivano del part-time rappresentavano l'1,89% del totale dei dipendenti uomini in servizio.

Grafico 5.14 - Fruizione part-time per genere. Anni 2019-2021



## BOX 1: Smart-working ed effetti sulla produttività: il caso dell'INPS*

La pandemia da COVID-19 ha comportato la diffusione di nuove modalità di esecuzione del lavoro a distanza come lo smart-working (SW), anche in contesti come quello italiano in cui il ricorso a tale strumento era marginale, tanto nel comparto privato quanto nel pubblico. Anche l'INPS ha dovuto repentinamente affrontare questa riorganizzazione, soprattutto nelle fasi più dure dell'emergenza pandemica, dato il ruolo centrale dell'Istituto nell'erogazione delle prestazioni previste dal legislatore a sostegno delle famiglie e delle imprese. Vista la rilevanza del cambiamento, il tema SW è diventato centrale nella campagna di rilevazione annuale della soddisfazione dell'utente interno[10] finalizzata a rilevare il grado di soddisfazione dei dipendenti e individuare eventuali criticità.

I risultati dell'indagine mostrano un'attitudine generalmente positiva degli intervistati nei confronti dello smart working, in particolare per il modello ibrido: il 59,55% dei rispondenti lavorerebbe in SW per due/tre giorni a settimana anche dopo la conclusione del periodo emergenziale. La propensione minore si registra tra i dipendenti con età superiore ai 55 anni: tra questi, il 10,39% preferirebbe non lavorare affatto in SW, mentre tra gli under 35 questa opzione è scelta solo dal 2,6% dei rispondenti. Emergono alcuni elementi di criticità, tanto materiali quanto relazionali:

- il 73% concorda con l'affermazione che uno svantaggio è legato all'aumento dei costi individuali per attrezzature, riscaldamento ecc.;
- il 50% segnala una riduzione della propria retribuzione mensile[11];
- il 61% ritiene che uno svantaggio sia la mancanza di interazione con i colleghi.

Ciò nonostante la valutazione generale che emerge dall'indagine è globalmente molto positiva: ben l'83,20% dei rispondenti è parzialmente o totalmente d'accordo con l'idea che lo SW abbia incremento il proprio benessere o le proprie prestazioni lavorative (74,74%).

[10] *La "Campagna di rilevazione della soddisfazione dell'utente interno. Indagine sullo smart working", svolta nel periodo novembre-dicembre 2021, oltre a rilevare e misurare le performance organizzative in relazione ai servizi strumentali e di supporto (cfr. l'art. 19-bis, comma 3, del D.Lgs n. 150/2009), approfondisce il tema dello smart working, al fine di rilevare l'efficacia delle scelte organizzative poste in essere dall'Istituto e l'impatto che il lavoro da remoto ha nella sfera personale e lavorativa dei dipendenti. Il numero di partecipanti è stato pari a 5.511, con un tasso di adesione pari al 22,89%. L'analisi completa sullo smart working è reperibile al link https://www.inps.it/docallegatiNP/Mig/Dati_analisi_bilanci/Attivita_ricerca/Studi_e_analisi/Indagine_Smart_working_2021.pdf.*

[11] *La riduzione può essere legata alla mancata erogazione di buoni pasto e mancato pagamento del lavoro straordinario. Tra i rispondenti che segnalano una riduzione della retribuzione, il 21,71% indica una riduzione di 1-50 euro, il 29,85% di 51-100 euro, il 27,13% di 101-150 euro, il 12,12% di 151-200 euro e il 9,19% di oltre 200 euro.*

L'idea che il ricorso allo SW sia vantaggioso sia per il datore di lavoro sia per il lavoratore è altrettanto ampiamente condivisa (87,44% dei rispondenti), pur con qualche differenza tra profili professionali[12].

Il cambiamento organizzativo legato all'introduzione su larga scala dello SW richiede però una ridefinizione delle modalità di erogazione della prestazione lavorativa e una riorganizzazione delle attività e del loro coordinamento. Tali esigenze possono comportare costi e benefici che, anche se non percepiti in una prospettiva individuale, potrebbero avere un impatto sulla performance dell'organizzazione nel suo insieme.

Per indagare tale dimensione nel contesto INPS sono stati utilizzati i dati desumibili dal sistema di misurazione e valutazione della performance[13]. La disponibilità di un sistema di monitoraggio dei flussi e l'omogeneizzazione delle lavorazione in base al tempo di gestione consente di elaborare un Indice sintetico di produttività[14], basato sul rapporto tra produzione omogeneizzata e presenza delle risorse umane coinvolte. Assieme a questi dati, è stata misurata la percentuale di smart working sulla presenza disponibile delle risorse umane.

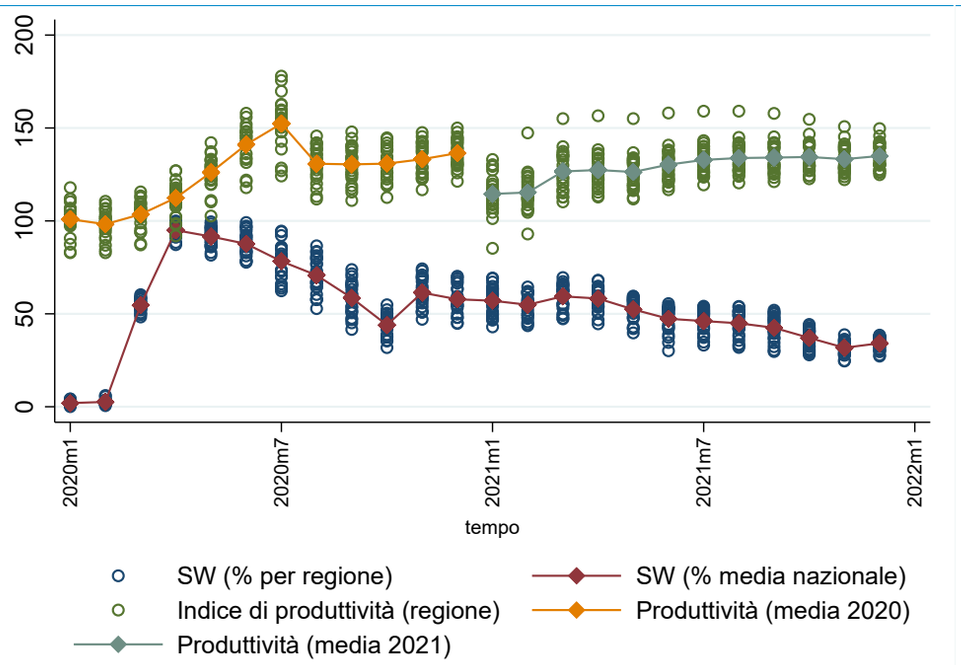
Il Grafico b 1.1 mostra l'intensità di ricorso allo SW e l'Indice di produttività calcolati a livello regionale e come media nazionale per il 2020 e il 2021 e consente di valutare congiuntamente il trend di queste due variabili. Come si nota, i valori medi di lavoro agile superiori al 60% che erano la norma nel periodo marzo-settembre 2020, una volta superata la fase dei lockdown, lasciano il posto a percentuali più contenute nel 2021. Confrontando, invece, i valori dell'Indice di produttività tra il 2020 e il 2021 non emergono delle variazioni sostanziali, al netto dello shock rappresentato dalla fase iniziale della pandemia, legato anche alla mole di prestazioni aggiuntive gestite dell'Istituto (ad esempio, i flussi di lavorazione legati ai Bonus COVID-19, alla Cassa Integrazione Guadagni COVID-19 etc.).

[12] *Tra i manager questa opzione si riduce all'84,62%; l'idea che lo SW convenga prevalentemente al datore di lavoro è inferiore all'1% contro il 6,68% registrato sull'intero campione, mentre l'opzione "conviene prevalentemente al lavoratore" raggiunge il 12,5% in questo gruppo professionale, contro il 3,85% generale.*

[13] *Dati forniti dalla Direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione.*

[14] *Per maggiori informazioni sugli Indicatori di produttività si veda https://www.inps.it/amministrazione-trasparente/performance/sistema-di-misurazione-e-valutazione-della-performance.*

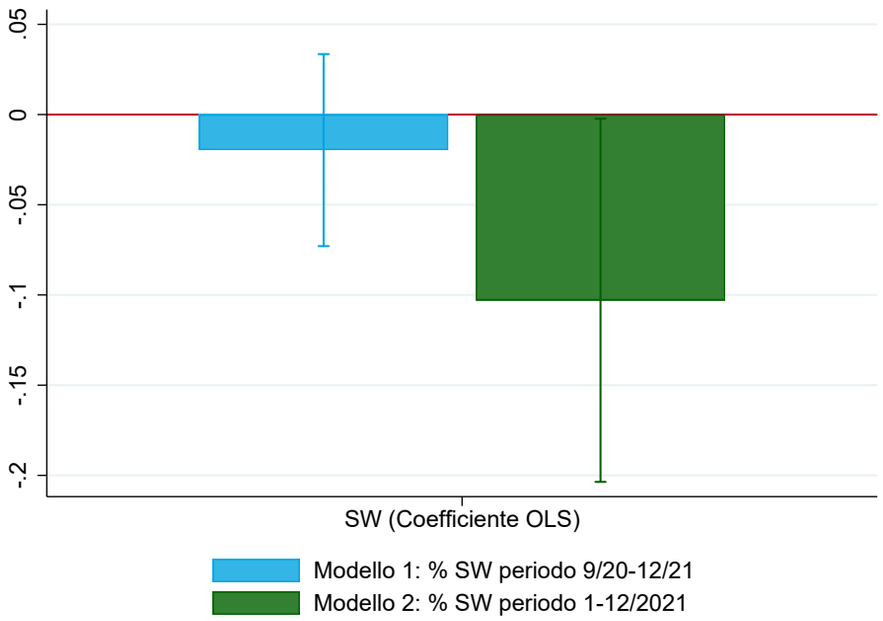
Grafico b 1.1 - SW (%) e Indice di produttività delle sedi (sintesi regionale e medie nazionali)




Per valutare la presenza di una correlazione tra le due variabili è stata effettuata un'analisi di regressione utilizzando le informazioni relative a produttività e percentuale di SW misurate mensilmente a livello di Direzione Provinciale/Filiale di Coordinamento Metropolitano (116 unità, corrispondenti al totale delle sedi analizzate). E' stato inoltre escluso il periodo precedente a settembre 2020 poiché caratterizzato dalle particolarità relative alle prestazioni emergenziali già evidenziate. Il Grafico b 1.2 riporta i risultati di questa analisi e rappresenta i coefficienti di regressione con i relativi intervalli di confidenza ottenuti con le stime[15]. Come si evince dal modello 1, la relazione tra le due variabili non è statisticamente significativa ai livelli convenzionali per il periodo che va da settembre 2020 alla fine del 2021, indicando quindi l'assenza d'impatto dello SW sulla produttività dell'Istituto. Il modello 2 si concentra invece sul ritorno alla normalità, restringendo i dati relativi al solo 2021: in questo caso si evidenzia, invece, una debole relazione negativa. Il risultato è quindi sensibile al periodo di osservazione; è opportuno però richiamare l'attenzione sulla dimensione di questo effetto. Secondo il modello 2, infatti, un incremento del 10% nella percentuale di SW in una sede si associa ad una diminuzione di circa 1 punto nell'Indice di produttività: questo elemento conferma la debole relazione tra le due variabili in esame.

[15] *I modelli sono stimati con il metodo OLS (Ordinary Least Squares) con effetti fissi di sede, anno e mese, che consentono di controllare per caratteristiche time-invariant delle sedi e per effetti di stagionalità. I dati sono clusterizzati in base alla regione di appartenenza della sede.*

Grafico b 1.2 - Regressione OLS su Indice di produttività




Il ricorso allo smart working ha pertanto consentito il raggiungimento di diversi obiettivi: la tutela della salute dei lavoratori nelle fasi acute della pandemia ed una maggiore flessibilità nello svolgimento della prestazione lavorativa con esiti soddisfacenti per i soggetti coinvolti. Inoltre, dall'analisi condotta emerge che, pur non potendosi evincere relazioni causali (in senso statistico), le attività istituzionali dell'INPS sono state perseguite senza rilevanti ricadute per ciò che concerne la performance dell'organizzazione nel suo insieme.

**Paola Biasi*

## 5.3 L'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) in INPS e novità in tema di digitalizzazione dei servizi

L'Unione Europea ha risposto alla crisi pandemica con il Next Generation EU (NGEU), un'occasione di sviluppo, investimenti e riforme. L'Italia ha bisogno di modernizzare la Pubblica Amministrazione, rafforzare il suo sistema produttivo e intensificare gli sforzi nel contrasto alla povertà, all'esclusione sociale e alle disuguaglianze.

Il Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR), varato dal Governo italiano in coerenza con le linee guida europee, dettaglia il programma nazionale di investimenti e riforme, suddiviso in 16 componenti e raggruppate a loro volta in 6 missioni[16].

L'INPS è parte attiva in quanto soggetto attuatore del progetto della Missione 1, Componente 1, Investimento 1.6 "*Digital Transformation of large central administrations*".

Partendo dall'analisi delle criticità rilevate durante la crisi pandemica, e preso atto che l'esperienza degli utenti è stata al di sotto delle aspettative in termini di coerenza, comprensibilità dei contenuti testuali, reperibilità di informazioni e servizi, il progetto assegnato ad INPS si articola su due linee di azione.

### a) Digitalizzazione dei servizi e dei contenuti "One click by design"

Rispetto alla linea di azione volta alla digitalizzazione di nuovi servizi/processi e alla reingegnerizzazione e revisione di quelli già esistenti in INPS[17], si enucleano di seguito gli obiettivi perseguiti:

- **portale istituzionale** di nuova generazione realizzato in ambiente cloud e ricorrendo a tecniche di co-design per offrire una User Experience focalizzata sui bisogni degli utenti;
- **nuovo set di servizi digitali e innovativi** con soluzioni semplificate e multi-dispositivo;

[16] *"Digitalizzazione, innovazione, competitività, cultura e turismo", "Rivoluzione verde e transizione ecologica", "Infrastrutture per una mobilità sostenibile", "Istruzione e ricerca", "Inclusione e coesione" e "Salute".*
[17] *Si inserisce all'interno degli obiettivi della Missione 1 del PNRR M1C1-123, M1C1-132.*

- introduzione progressiva di tecnologie di Intelligenza Artificiale sul fronte **dell'automazione dei processi** di back end e di interazione con l'utente, finalizzate ad un **approccio proattivo** nell'anticipare le esigenze e le necessità dei cittadini. Si cita, a tal riguardo, il progetto di classificazione automatica delle comunicazioni di posta elettronica certificata (PEC): basandosi sulle tecniche di analisi cognitiva dei testi non strutturati (*cognitive computing and Artificial Intelligence*) è stata sviluppata una piattaforma in grado di analizzare le comunicazioni via PEC che pervengono in forma non strutturata per ricavarne informazioni utili per la loro classificazione e il conseguente smistamento automatico, utilizzando conoscenze preventivamente "apprese" dal sistema di AI. In considerazione degli elevati volumi di PEC (nel 2021 l'INPS ha ricevuto 10.956.374 PEC, con un incremento del 13% rispetto al 2020) tale sistema dovrebbe produrre importanti benefici in termini di tempestività, efficienza e qualità dei servizi;
- maggiore partecipazione attiva con le altre **Pubbliche Amministrazioni;**
- **cruscotti innovativi** per il **monitoraggio** da parte dell'INPS delle prestazioni fornite.

È essenziale che i servizi nuovi e riprogettati abbiano un chiaro valore per l'utente, attraverso l'erogazione di un'esperienza (e non più solo di un servizio) che sia semplice, efficace e quindi raccomandabile ad altri.

Seguendo questa impostazione, i numerosi cantieri avviati nel corso del 2021 per il raggiungimento dei target PNRR assegnati hanno consentito di rilasciare i seguenti nuovi servizi/funzionalità sui diversi *touchpoint*.

- √ Portale della famiglia (Servizi di informazione, consulenza e orientamento).
- √ Informazione ai lavoratori in materia di Cassa Integrazione con chat bot e chat live.
- √ Percorso semplificato per il riconoscimento dell'Invalidità civile e previdenziale attraverso la trasmissione digitalizzata degli atti e l'automazione dell'indennità di accompagnamento per gli ultra sessantasettenni (nel 1° trimestre 2022, 320.000 domande di indennità di accompagnamento sono state istruite in modalità automatica e si sono registrate oltre 20.000 richieste di allegazione documentazione sanitaria).
- √ Supporto alla compilazione dell'ISEE – ISEE precompilato.
- √ Comunicazione innovativa con i Patronati (COMBIBAT).
- √ Servizio di erogazione della Nuova Assicurazione Sociale per l'Impiego (NASPI): automatizzazione dell'istruttoria della prestazione, sviluppo di un assistente virtuale e invio di un video tutorial interattivo e personalizzato.

- √ Informazione ai pensionati: predisposizione video tutorial interattivo e personalizzato per i neo-pensionati, invio del cedolino via mail, rilascio dei servizi "Consulente digitale delle pensioni"[18] e "PensAMI"[19].
- √ Simulazione riscatti laurea (170.000 simulazioni attivate dagli utenti nel 1° trimestre 2022).
- √ Presentazione della domanda di quantificazione del Trattamento di fine servizio (TFS) e del Trattamento di fine rapporto (TFR)[20].
- √ Domanda di pensione di reversibilità proattiva e precompilata (oltre 30.000 domande di reversibilità precompilata inviate nel 1° trimestre 2022).
- √ Integrazione di servizi INPS su APP IO (pagamento dei contributi lavoratori domestici e servizi di notifica).
- √ Presentazione domanda Assegno unico (sostegno economico alle famiglie attribuito per ogni figlio a carico).

Parallelamente l'Istituto ha avviato un percorso strutturato di innalzamento del livello di User Experience. Per fare ciò l'Istituto ha adottato fattivamente pratiche e strumenti proprie dello "***user centered design***" e ha iniziato a integrarle in modo sistematico in tutti i processi decisionali e produttivi.

Il nuovo approccio è stato concretizzato nel contesto INPS mediante l'implementazione di tre componenti abilitanti:

- il manifesto della User Experience;
- il framework metodologico che guida fase per fase la progettazione dei servizi;
- Sirio, il *design system* dell'Istituto.

[18] *Il sistema consente di individuare i diritti inespressi dei pensionati, segnalando, a chi ne abbia diritto, la possibilità di chiedere integrazioni alla propria pensione.*

[19] *Il servizio "PensAMI" (PENSione A MIsura per gli utenti che navigano il sito senza loggarsi) consente all'utente di verificare i propri scenari pensionistici, per orientare le sue scelte future.*

[20] *Il servizio "TFR e TFS in un click" è stato progettato in ottica UX design, con l'obiettivo di richiedere ai cittadini unicamente informazioni che non siano già in possesso dell'Istituto, riducendo l'onere dell'utente, facilitando e automatizzando il processo di inoltro e velocizzando i tempi di risposta in fase di istruttoria.*

## Il manifesto della User Experience[21]

Il Manifesto costituisce **una guida dei valori e dei principi** che ispirano la progettazione digitale dell'Istituto, attraverso l'approccio *user-first* che pone al centro **il concetto di valore per l'utente**, e promuove un approccio al Design collaborativo, efficiente e *data driven*. Il Manifesto:

- definisce **vision**, **mission** e **valori**, chiari e condivisi, in cui il gruppo di lavoro si identifica;
- incoraggia un'**unità di intenti** che guiderà le attività del team, e, in seguito, dell'Istituto stesso;
- ha l'importante funzione di diffondere **obiettivi e valore della funzione UX**;
- evidenzia il **concetto di valore per l'utente** e promuove un approccio al Design collaborativo, efficiente e *data driven*.

La **vision** è definita come "*progettare servizi digitali che migliorano la qualità della vita del cittadino*" e la **mission** consiste nel "*fornire al cittadino tutte e solo le informazioni e i servizi di cui ha bisogno per la propria protezione sociale, tramite una presenza digitale semplice, accessibile e costantemente ottimizzata sulla base delle sue esigenze*".

**I Valori fondanti dell'approccio INPS** sono "Persone al centro, Collaborazione e diversità, Valore del riutilizzo, Valore della condivisione, Coerenza e standardizzazione, Misurazione dell'impatto per i cittadini, Miglioramento continuo, Ricerca delle evidenze oggettive".

[21] *Fonte portale pubblico Inps per l'UX www.inps.design.*

## Il framework I.E.S. (*Inps Experience System*)[22]

L'iniziativa risponde alla preliminare esigenza di **individuare un modo di lavorare comune** a tutti i gruppi di lavoro INPS, salvaguardando le peculiarità di ciascun progetto e contesto. Per soddisfare questa necessità è stato realizzato un framework che mira a facilitare e uniformare il processo di progettazione, consentendo di lavorare in modo strutturato e ottimizzato.

Il framework I.E.S (*Inps Experience System*) è stato pensato per supportare l'approccio agile alla progettazione, introducendo la pratica di effettuare rapidi cicli di prototipazione e test con gli utenti fin dalle prime fasi di lavoro.In questo modo è garantito il coinvolgimento degli utenti che saranno poi destinatari del servizio, consentendo di massimizzare il valore ad essi apportato dal nuovo prodotto.

Grande importanza è stata inoltre data all'individuazione, a partire dalle primissime fasi, dei *Key Performance Indicator* (KPI) del progetto. Tali KPI devono essere scelti in modo da rappresentare una efficace misura del "valore" portato all'utente finale, valutando in questo modo la qualità dell'esperienza di interazione con il servizio.

Il framework inoltre è basato sulla metodologia del "*design thinking*", integrando quindi fasi collaborative di scoperta ed esplorazione (fase divergente) e fasi più operative di focalizzazione e produzione di *deliverable* (fase convergente), ed incoraggiando così la diffusione della pratica del co-design a beneficio dei tanti e diversificati interlocutori del contesto INPS.

[22] *Fonte portale pubblico Inps per l'UX www.inps.design.*

## Il Design System Sirio[23]

Nel Manifesto della User Experience l'Istituto si è posto l'obiettivo di **progettare servizi digitali che migliorino la qualità della vita del cittadino** tramite una presenza digitale semplice, accessibile e costantemente ottimizzata sulla base delle sue esigenze.

È stato di conseguenza progettato Sirio, il nuovo Design System di INPS, che ha posto le basi al raggiungimento di questo obiettivo e sta progressivamente diventando l'unico linguaggio visivo e di interazione dell'Istituto. **Progettare per il Cittadino da oggi è, quindi, più semplice**.

Il Design System è un insieme di regole e linee guida che permettono di mantenere coerenza e continuità all'interno di un ecosistema digitale, migliorando le performance produttive e fornendo all'utente una brand experience familiare e coerente su tutte le piattaforme.

Sirio semplifica e migliora l'esperienza del cittadino attraverso l'uso di componenti e regole di interazione standard, progressivamente applicate a tutti i prodotti e servizi dell'Istituto. L'utilizzo di tale linguaggio, sempre coerente, costante e riconoscibile, permetterà all'utente di concentrarsi sul proprio compito risparmiandosi lo sforzo di comprendere un'interfaccia complessa.

Dal punto di vista della realizzazione di nuovi servizi o della manutenzione ed evoluzione di quelli esistenti, Sirio aiuta a semplificare ed efficientare questi processi. Trattandosi di un sistema modulare, è possibile **realizzare nuovi prodotti "assemblando" parti di interfaccia già definite e pensate per combinarsi tra loro.**

In ultimo il Design System aiuta a **rafforzare la collaborazione e la standardizzazione dei flussi operativi** dei numerosi attori che internamente ed esternamente all'Istituto concorrono alla realizzazione di servizi digitali. In tale ottica, Sirio è stato pensato per essere evoluto ed integrato con i contributi anche dei cittadini che volessero suggerire migliorie.

Lo sforzo dell'Istituto però non termina qui in quanto un Design System non può mai dirsi finito. Nel tempo **saranno progressivamente rilasciate evoluzioni ed estensioni,** dall'integrazione di nuove componenti e miglioramento di quelle già presenti sulla base dei feedback e delle attività di analisi, all'aggiunta di moduli in via di sviluppo.

[23] *Fonte portale pubblico INPS per UX www.inps.design.*

Il nuovo Portale Istituzionale, che sarà operativo nel 2023, sarà interamente realizzato all'interno del nuovo Design System di INPS.

**b) Miglioramento delle competenze dei dipendenti in materia di tecnologie dell'informazione e della comunicazione**

La linea di azione volta al miglioramento delle competenze digitali dei dipendenti dell'Istituto[24] pone particolare attenzione alla **valutazione e formazione incoraggiando la conoscenza dello European e-Competence Framework** e all'uso di nuove tecnologie innovative per accrescere il valore trasmesso all'utente finale.

L'obiettivo è quello di abilitare un rinnovamento culturale nell'organizzazione dell'Istituto, che dovrà essere accompagnato da interventi formativi che mettano in grado il personale di utilizzare al meglio le tecnologie per creare valore per l'utenza, attraverso una mappatura iniziale delle competenze dell'Istituto. Tale mappatura può essere usata sia per re-indirizzare in modo opportuno gli skill professionali in ambito ICT al fine di migliorare il funzionamento stesso sia per allinearsi al modello europeo di "e-Competence Framework (e-CF)"[25], attraverso una formazione personalizzata in modalità e-learning.

Nel rispetto di questa logica sono stati declinati i seguenti obiettivi specifici:

- realizzazione di percorsi di apprendimento e conoscenza delle nuove tecnologie per aumentare il coinvolgimento del dipendente nel processo di trasformazione digitale in atto nell'Istituto;

- adozione delle metodologie innovative di lavoro da parte dei dipendenti nell'ambito di una necessaria azione di rinnovamento gestionale, organizzativo e strutturale delle competenze digitali richieste dal nuovo modello di servizio dell'Istituto.

[24] *Si inserisce all'interno degli obiettivi della Missione 1 del PNRR, M1C1-124 e M1C1-133.*

[25] *Recepito in Italia dalla norma UNI 11621:2016 ed accolto dall'Agenzia per l'Italia digitale nel 2017. Tale framework fornisce uno standard di riferimento riguardante 41 competenze professionali in ambito ICT, grazie all'utilizzo di un linguaggio comune per competenza, abilità, conoscenze e livelli che possono essere compresi in tutta Europa.*

## 5.4 Contributo INPS alla digitalizzazione (Piattaforma Digitale Nazionale Dati)

La digitalizzazione delle Pubbliche Amministrazioni in Italia ha ormai superato la fase della telematizzazione dei procedimenti interni ai vari Enti, che pure non sempre è ancora completa, e si sta avviando nella direzione della interoperabilità delle banche dati e dei servizi condivisi tra gli Enti, anche sulla spinta esogena di fattori come il PNRR e i programmi per l'Italia Digitale 2026 del Ministero per la Trasformazione Digitale, in accordo con le analoghe iniziative dell'Unione Europea.

L'interoperabilità tra banche dati e servizi IT pubblici (che si inserisce nell'ambito dei progetti nazionali su dati e infrastrutture IT, abilitanti l'innovazione della Pubblica Amministrazione) è un obiettivo che era già stato fissato dall'art. 50 del Codice dell'Amministrazione Digitale nel lontano 2005 (obbligo di rendere interoperabili le banche dati degli Enti Pubblici). Ma per riordinare i silos informativi della Pubblica Amministrazione occorre sia indicare un obiettivo sia fornire gli strumenti, tecnici ed economici, per raggiungerlo, nonché definire un quadro normativo che affronti anche il tema della sicurezza e della gestione della privacy dei dati scambiati in rete.

Inutile sottolineare che senza una reale interoperabilità tra Pubbliche Amministrazioni è difficile accelerare i procedimenti che devono coinvolgere più Enti, costringendo spesso l'utenza a doversi rivolgere separatamente ad amministrazioni diverse competenti per le varie fasi del medesimo procedimento amministrativo.

Con il PNRR sono state avviate (e finanziate) molte iniziative dirette a colmare il gap di interoperabilità tra gli Enti, centrali e locali. Il PNRR formalizza infatti la linea di investimento 1.3 "Dati e Interoperabilità" nella quale si inserisce l'attuazione del principio "*once only*", la realizzazione della **Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND)**, l'adesione dell'Italia al Single Digital Gateway (SDG) per standardizzare e facilitare l'accesso degli utenti ai servizi pubblici in ambito UE.

Si tratta di iniziative che si propongono di superare la logica, finora prevalente, degli accordi tra singoli Enti per creare collegamenti punto-punto, al fine di realizzare una piattaforma centralizzata (sia a livello nazionale sia europeo) che dovrà intermediare tra le richieste di servizio presentate da un utente e l'Ente che le potrà soddisfare, rendendo ininfluente il luogo dove risiede il dato necessario alla erogazione del servizio richiesto.

La PDND è lo strumento individuato dall'art. 50-ter del CAD per favorire la interoperabilità tra le Piattaforme Abilitanti della Pubblica Amministrazione italiana, in modo da agevolare la effettiva integrazione del patrimonio informativo

detenuto dagli Enti Pubblici e dai Gestori di Pubblici Servizi e la realizzazione di nuovi servizi condivisi tra più Enti e, in prospettiva, anche con i privati.
Dal punto di vista tecnico, la PDND è un gateway univoco verso i servizi della Pubblica Amministrazione, censiti in un apposito catalogo, aperto a tutti i soggetti interessati. Il catalogo è una raccolta di API (*Application programming interface)* interoperabili alimentato dagli Enti erogatori di servizi. Gli Enti possono essere di volta in volta erogatori di servizi della PDND o fruitori di servizi. Gli erogatori censiscono nel catalogo i servizi che espongono sulla PDND (e-services) e i requisiti che il fruitore deve possedere per potervi accedere (in base alla normativa in tema di privacy). Se il fruitore ha i requisiti, la PDND lo instrada verso l'erogatore (fornendogli un voucher in forma di token). Dopo la fase di instradamento, il colloquio prosegue in modo diretto tra l'Ente erogatore e quello fruitore, senza ripassare per la PDND. L'autenticazione all'accesso al servizio è gestita dall'Ente erogatore, con le credenziali specifiche del contesto del servizio (ad es. SPID).

Attualmente la PDND è uno strumento diretto alle altre PP.AA. che, disponendo di dati in interoperabilità (ad esempio con INPS), potranno costruire dei nuovi servizi (che si completano al 100% online perché hanno modo di recuperare tutti i dati necessari all'elaborazione) o evitare di chiedere all'utente di "dimostrare" il possesso di alcuni requisiti (ad esempio di fornire l'ISEE, in quanto l'Ente lo chiederebbe direttamente ad INPS e non al cittadino). In un secondo momento i singoli Enti che si avvantaggeranno di questa interoperabilità definiranno gli *use case*.

La PDND ha come primi contributori ANPR (l'Anagrafe Nazionale della Popolazione Residente) e INPS, che partecipa rendendo disponibili il Sistema Informativo Unitario dei Servizi Sociali (SIUSS), il Casellario Lavoratori Attivi, il Casellario Pensionati e l'ISEE.

Per partecipare al progetto PDND l'Istituto ha recentemente sottoscritto (aprile 2022) un Accordo con il Dipartimento della Trasformazione Digitale. INPS sarà sia erogatore sia fruitore di servizi della PDND[26], ad iniziare dei servizi di ANPR che verranno pubblicati sulla PDND entro il 2022.

Entro giugno 2022 INPS attiverà sulla PDND il servizio ISEE (alcuni servizi di consultazione).

Inoltre, entro il corrente anno, sulla PDND:

- sarà attivato il colloquio tra l'anagrafica INPS e ANPR (che ora avviene direttamente, in base a un Accordo di servizio tra INPS e Ministero dell'Interno/ SOGEI). Nel 2023 saranno esposti sulla PDND anche gli altri casellari INPS;

[26] *L'interoperabilità tra INPS e PDND avverrà secondo le "Linee Guida sull'infrastruttura tecnologica della Piattaforma Digitale Nazionale Dati per l'interoperabilità dei sistemi informativi e delle basi di dati" ai sensi dell'articolo 50-ter, comma 2 del CAD, pubblicate da AGID e adottate con Determinazione n. 627/2021.*

- è previsto il lancio di un ulteriore progetto, che vede coinvolto INPS, per completare il popolamento del SIUSS, ad oggi alimentato solo da circa il 50% dei soggetti che dovrebbero per legge contribuire con i propri dati alla completezza della banca dati. Il SIUSS contiene le informazioni e i dati relativi alle prestazioni sociali erogate da tutti gli Enti centrali dello Stato, gli Enti locali, gli Organismi gestori di forme di previdenza e assistenza obbligatorie. Lo scopo istitutivo è la realizzazione di una base conoscitiva volta ad una migliore gestione della rete dell'assistenza sociale, dei servizi e delle risorse spese sull'intero territorio nazionale. Per agevolare il completamento del SIUSS, il progetto prevede la realizzazione di un Welfare Data Hub, posizionato presso INPS, alimentato dagli Enti, su cui si poggiano alcuni servizi di analytics inclusivi di capacità di analisi predittiva e self service analytics, che permettono di supportare la programmazione e il monitoraggio delle politiche di welfare integrate a tutti i livelli sul territorio nazionale. Alimentazione e servizi dell'Hub/SIUSS passano per la PDND. Questo incoraggerà gli Enti a condividere i propri dati con il SIUSS, in quanto ne ricavano dei servizi.

L'altro grande progetto di interoperabilità nella Pubblica Amministrazione cui INPS partecipa attivamente è il **Single Digital Gateway (SDG), lo Sportello Unico Digitale Europeo**, avviato con il Regolamento UE 2018/1724. Il SDG è uno dei progetti previsti dalla Strategia per il mercato unico digitale per rispondere alle esigenze di maggiore mobilità dei cittadini e delle imprese europei.

L'obiettivo del SDG è uniformare e facilitare a livello europeo l'accesso ai servizi pubblici per tutti i cittadini dell'Unione, ma anche rappresentare un incentivo alla modernizzazione della Pubblica Amministrazione e allo sviluppo di strategie di e-government.

SDG nasce per facilitare il colloquio tra la Pubblica Amministrazione e i cittadini/imprese, a prescindere dalla relazione cittadinanza/ente nazionale.

Lo stesso Regolamento UE individua 3 ambiti per i quali INPS è referente per l'Italia:

1. lavoro;
2. pensionamento;
3. avvio, gestione e chiusura di un'impresa.

Il primo obiettivo del progetto SDG è stato mettere a disposizione di cittadini e le imprese dell'UE un unico punto di accesso, sul portale Your Europe (YE), alle informazioni sulle regole vigenti nei vari Stati membri in materia di impresa, lavoro, istruzione, salute e tassazione.

Per dare attuazione a questo obiettivo, INPS ha pubblicato sul proprio sito www.inps.it[27] alcune pagine informative (in lingua inglese) finalizzate a facilitare l'accesso alle informazioni e alle procedure individuate dall'Annex II del Regolamento UE. Le notizie sono state raggruppate in tre sezioni: servizi per i cittadini, servizi per le imprese e procedure gestite dall'INPS. Sono presenti informazioni sulla disponibilità online delle procedure e relativi link di accesso, su diritti e obblighi, sulla normativa nazionale/europea e sulle procedure (fasi, autorità competente, modalità di autenticazione, mezzi di appello contro le decisioni dell'Ente, modalità di pagamento online, servizi di assistenza e risoluzione dei problemi).

Nella seconda fase del progetto, da completare entro il 2023, INPS dovrà rendere accessibili dal portale Your Europe, a cittadini e imprese, i servizi che eroga e che ricadono negli ambiti di competenza individuati dal Regolamento UE. In base a quanto indicato dal Regolamento, le procedure di competenza INPS in ambito SDG sono 8 (cui possono corrispondere più servizi online):

1. richiesta per i benefici associati alla sicurezza sociale (quale legislazione è applicabile);
2. notifica dei cambiamenti nelle circostanze personali o professionali della persona che riceve le prestazioni di sicurezza sociale, rilevanti per tali prestazioni;
3. domanda di pensione e prepensionamento da regimi obbligatori;
4. richiesta di informazioni sui dati relativi alla pensione da schemi obbligatori;
5. iscrizione di un datore di lavoro (persona fisica) a regimi pensionistici e assicurativi obbligatori;
6. iscrizione dei dipendenti a piani pensionistici e assicurativi obbligatori;
7. comunicazione agli Istituti di previdenza sociale della cessazione del rapporto di lavoro con un dipendente, escluse le procedure di risoluzione collettiva dei contratti di lavoro dipendente;
8. pagamento dei contributi sociali per i dipendenti.

Le procedure IT esposte su SDG dovranno coprire tutte le fasi, dall'identificazione dell'utente alla presentazione della domanda, all'emissione di un output o alla notifica di completamento della procedura. Devono rispettare il principio *once only*, secondo il quale non va richiesta all'utente alcuna documentazione che è già in possesso della Pubblica Amministrazione. In questo caso il principio si estende anche alle informazioni presenti in archivi di altri Stati UE, che dovranno essere collegati tra loro e con INPS in interoperabilità.
Le procedure INPS dovranno poi garantire una facile *user journey*[28] (per essere utilizzate da soggetti non italiani): sulla base delle indicazioni UE l'utente, all'atto

[27] *Le informative SDG sono state pubblicate sul sito sotto "INPS Comunica" all'url https://www.inps.it/inps-comunica/diritti-e-obblighi-in-materia-di-sicurezza-sociale-nell-unione-europea.*

[28] *La UE impone di rispettare alcuni principi generali che devono regolare i rapporti tra l'utente e la P.A. La UE non definisce metodo e strumenti che verranno usati per sviluppare la applicazioni "SDG" ma richiede che le applicazioni "SDG" seguano un workflow di lavorazione delle domande dell'utente che è schematizzato in documenti tecnici prodotti dalla UE stessa e che, in sintesi, prevedono che l'utente non debba allegare documentazione e possa concludere l'iter della domanda e ottenere la prestazione, completamente online, senza interventi di operatori umani. Per adeguare le applicazioni INPS ai requisiti "SGD" verranno utilizzati anche i framework di cui al paragrafo 3.*

dell'accesso alla procedura, deve poter verificare le informazioni anagrafiche recuperate da SDG, le chiamate da SDG "prove", e dare il consenso al loro utilizzo.

L'autenticazione degli utenti ai servizi dovrà avvenire secondo le regole europee eiDAS (in Italia il riferimento è SPID/CIE) e, quindi, dovranno essere autenticati da INPS utenti in possesso di eID rilasciate da uno stato UE conforme al eiDAS. Inoltre, sarà necessario registrare sul Catalogo Nazionale Dati/SDG Semantic Repository metadati e schemi delle prove di propria competenza. L'access point di SDG per l'Italia è la PDND.

INPS, in qualità di Ente che emette delle "prove" (informazioni qualificanti l'utente) realizza le API di connessione con la PDND/SDG, in conformità al modello MoDI di AGID, e le registra sul Catalogo della PDND, da cui possono essere richiamate dai soggetti fruitori.

Nell'ultimo trimestre del 2022 inizieranno i test di integrazione dei servizi SDG INPS con la PDND e, ad inizio del 2023, quelli per l'integrazione con il gateway SDG.

L'evoluzione, da un punto di vista tecnologico, dell'Istituto per raggiungere la piena interoperabilità, anche verso servizi di altre Pubbliche Amministrazioni, trarrà vantaggio dalla costituzione della società in house denominata "**3-I S.p.A.**"[29], volta a consolidare i Centri di elaborazione dati e le strutture informatiche dei 3 Enti che contribuiscono alla sua fondazione e che partecipano al capitale sociale: INPS, INAIL e ISTAT.

La società 3-I avvia un processo di valorizzazione e condivisione del patrimonio informativo degli Istituti nell'ottica di una sempre maggiore sinergia e collaborazione fra le PP.AA. In particolare, gli Istituti, che manterranno la piena titolarità dei dati e la responsabilità della gestione dei rispettivi servizi, con la 3-I potenzieranno la cooperazione applicativa, integrando le competenze distintive sviluppate e le buone prassi maturate, per investire sullo sviluppo del patrimonio informativo e sulla gestione digitale dei processi operativi. La condivisione dei dati e delle informazioni consentirà agli Istituti di fornire risposte *end to end* agli stakeholder, superando l'approccio frammentario e per silos, a favore di una

[29] *Nell'ambito del D.L. n. 36 del 30 aprile 2022, recante "Ulteriori misure urgenti per l'attuazione del Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza" (cd. PNRR 2), l'art. 28 prevede la costituzione della società in house denominata "3-I S.p.A." per lo sviluppo, la manutenzione e la gestione di soluzioni software e di servizi informatici.*
*Si tratta di una società a capitale interamente pubblico con alcuni tratti di specialità rispetto al modello di società a partecipazione pubblica di cui al D. Lgs. n. 175 del 19 agosto 2016, recante il "Testo Unico in materia di società a partecipazione pubblica". Sebbene la costituzione della società preveda il trasferimento degli asset (mobiliari, immobiliari e tecnologici) di ciascun Istituto, funzionali all'esercizio delle attività (art. 28, comma 7, del Decreto Legge n. 36 del 2022), la titolarità sull'utilizzo dei dati e la responsabilità sui servizi e sulle prestazioni rimane in capo ai singoli Istituti. La società, inoltre, è destinata a fornire servizi applicativi anche al Ministero del lavoro e delle politiche sociali e alla Presidenza del Consiglio e, in più, nel limite del 20% dell'attività, anche ad altre amministrazioni centrali (indicate nell'elenco pubblicato ai sensi dell'art. 1, commi 2 e 3, della Legge n. 196 del 2009).*

visione integrata e olistica, sull'utente, ma mantenendo ciascuno le responsabilità nella propria sfera di competenza istituzionale.

Elementi distintivi riguardano le finalità della sua costituzione, atteso che le disposizioni sono volte al conseguimento degli obiettivi indicati nella Missione M1C1 (Digitalizzazione, innovazione e sicurezza nella P.A.), con particolare riguardo alla misura R 1.2. (Supporto alla trasformazione della P.A. locale) del Piano nazionale di ripresa e resilienza (PNRR).

La società 3-I si inserisce, quindi, in un'agenda di riforme volta a rendere interoperabili e sicure le banche dati delle più grandi infrastrutture a servizio del paese (INPS, INAIL e ISTAT), detentori, nel loro insieme, di un considerevole patrimonio informativo con riferimento al mondo produttivo, del lavoro e agli altri fattori della vita economica e sociale.

La riforma punta ad una costante digitalizzazione dei servizi e dei processi, per fornire migliori servizi alle Pubbliche Amministrazioni, attraverso lo svolgimento di attività di sviluppo, manutenzione e gestione di soluzioni *software* e di servizi informatici.

L'obiettivo è, pertanto, sostenere lo sviluppo e la gestione delle applicazioni che supportano i processi delle amministrazioni centrali, nonché consolidare, al suo interno, le competenze tecnologiche oggi frammentate tra una pluralità di attori istituzionali.

La costituzione della società 3-I va inquadrata nel più ampio quadro delle direttrici di intervento delineate dall'Agenda Digitale Europea, dal Piano Triennale per l'Informatica nella Pubblica Amministrazione 2021–2023, dalla Strategia Cloud Italia e dalla Strategia Nazionale di Cybersicurezza 2022–2026, per favorire l'adozione di nuovi modelli di funzionamento a livello di sistema ICT pubblico e, in modo particolare, nell'ambito della realizzazione della Piattaforma Digitale Nazionale Dati (PDND), volta a rendere strutturale l'interoperabilità dati tra Pubbliche Amministrazioni, e del *Single Digital Gateway* (SDG). Inoltre, l'iniziativa punta a consolidare le collaborazioni già in atto tra i tre Istituti, valorizzando quelle sinergie necessarie ad orientare i servizi verso una completa digitalizzazione, una maggiore efficienza e una migliore fruibilità da parte degli utenti.

## 5.5 Canali di interazione con l'Istituto e volumi[30]

L'INPS nel corso del 2020 ha scelto di adottare una strategia di transizione al digitale per allineare i processi di programmazione e budget con le scelte tecnologiche definite nel Piano triennale dell'informatica. La novità è l'aver creato una "componente organizzativa" dedicata in maniera stabile all'innovazione, definendo un percorso di transizione al digitale[31].

L'Istituto ha delineato una metodologia per la progettazione dei servizi che tiene conto dell'esperienza dell'utente finale come driver di innovazione e dell'integrazione (omnicanalità) dei diversi canali e *touchpoint*. In questa logica, l'offerta dei servizi deve essere differenziata sia nei contenuti che nelle modalità a seconda della tipologia di utente e del momento in cui si realizza l'interazione con l'Istituto, prendendo in considerazione tutte le fasi della *customer journey*[32], compresa quella precedente alla interazione "formale" con l'Istituto (servizi pre–login).

Gli utenti possono contattare l'INPS attraverso diversi canali per accedere ai sempre più numerosi servizi che l'Istituto è deputato ad erogare. Dalla ricerca di una semplice informazione alla presentazione di una domanda di prestazione, l'utente ha a disposizione sia i tradizionali canali di contatto fisici (sportelli di sede) e telefonici (Contact Center Multicanale) sia i nuovi canali digitali (sito internet[33], App INPS servizi mobile, canali social). Questi ultimi sono in continua evoluzione anche in considerazione della maggiore confidenza con gli strumenti digitali che i cittadini hanno maturato nel corso degli ultimi due anni e che ha notevolmente innalzato l'aspettativa degli utenti esterni rispetto all'esperienza d'uso dei nostri canali e servizi.

---

[30] *Dati forniti dalla Direzione centrale Tecnologia, informatica e innovazione e dall'Ufficio Comunicazione esterna.*

[31] *Per gli approfondimenti si rinvia al capitolo 4 "La strategia di transizione al digitale in INPS" del XX Rapporto annuale dell'INPS che racconta le attività che nell'anno 2020 l'Istituto ha realizzato sui temi della trasformazione digitale.*

[32] *Customer journey, traduzione letterale del "viaggio del consumatore", indica il percorso e tutti i punti di contatto tra un consumatore e un marchio, un prodotto o un servizio e include, oltre ai momenti di interazione diretta tra cliente e azienda, anche i contatti indiretti, come le opinioni di terzi (social, blog, recensioni). Grazie alla peculiarità di analizzare il viaggio con gli occhi del consumatore, questo approccio permette alle aziende (P.A.) di capire e migliorare l'esperienza di consumo nel suo complesso e percepire il vantaggio competitivo: Lemon, K. N., & Verhoef, P. C. (2016). Understanding customer experience throughout the customer journey. Journal of Marketing, 80(6), 69-96. Gli autori, concepiscono il Customer Journey come un processo dinamico e iterativo in cui l'esperienza del consumatore fluisce dallo stadio di pre-acquisto (prepurchase), verso l'acquisto (purchase) e il post-acquisto (postpurchase).*

[33] *All'interno del sito istituzionale, oltre all'accesso alle schede informative e ai servizi, è possibile navigare l'Area riservata MyINPS all'interno della quale sono disponibili informazioni personali (domande presentate, prestazioni erogate, comunicazioni e notifiche).*
*Sia sul sito che sull'App INPS servizi mobile è disponibile il servizio "INPS Risponde" che permette di inoltrare autonomamente dal proprio computer/smartphone richieste di chiarimenti normativi e informazioni sui servizi. E' possibile monitorare lo stato di lavorazione delle richieste.*
*Nel corso del 2021 è stato, altresì, attivato un canale di comunicazione bidirezionale con i cittadini (servizio "Scrivi alla sede"), strutturato e tracciato, in sostituzione delle caselle di posta elettronica istituzionale. I contatti attivati dagli utenti su tale canale sono veicolati agli operatori delle sedi INPS per la gestione delle tipologie di segnalazione. La confluenza dei contatti degli utenti provenienti da diversi canali su un'unica piattaforma CRM (Customer Relationship Management) agevola la gestione integrata delle segnalazioni.*

La prestazione è individuata dal legislatore ma la modalità in cui erogarla e le politiche di investimento sulle tecnologie rappresentano il terreno su cui l'Istituto si è misurato anche nel 2021, sperimentando un nuovo approccio, dedicandosi all'esplorazione di nuove tecnologie e allo sviluppo di nuove modalità di erogazione del servizio.

### 5.5.1 L'omnicanalità dell'Istituto.

Il contatto multicanale[34] è la modalità con cui l'Istituto ha organizzato l'interazione con i cittadini/aziende per fornire il miglior servizio possibile rispetto ai volumi delle richieste, sfruttando anche le potenzialità e i benefici derivanti dalla completa telematizzazione della presentazione delle domande di servizio.

Per comprendere come i cittadini interagiscono con l'Istituto e quali canali tradizionali e/o digitali prediligono si espongono di seguito alcuni dati sulle interazioni con i canali digitali e quelli fisici. Il periodo di osservazione è il triennio 2019-2021, arco temporale che consente di esaminare l'andamento partendo da un anno non condizionato dagli effetti della pandemia da COVID-19 che, di fatto, ha spostato la relazione con l'utenza verso i canali telematici.

La pandemia da COVID-19 ha infatti offerto una straordinaria occasione per spingere l'acceleratore sul processo di digitalizzazione della Pubblica Amministrazione che è stata ancor più incoraggiata a sviluppare forme di erogazione dei servizi a distanza.

[34] *Gli utenti possono interagire direttamente con l'INPS attraverso i seguenti touchpoint.*
- *Sito istituzionale (www.inps.it), che attualmente rappresenta il canale fondamentale di comunicazione nel rapporto con l'utenza, e App INPS servizi mobile.*
- *Contact Center Multicanale, in fase di internalizzazione, a presidio del canale telefonico e dei contatti ricevuti via mail.*
- *Sportelli fisici presso le strutture sul territorio che, a livello sub regionale, oltre all'erogazione dei servizi, assicurano l'apertura giornaliera di sportelli dedicati al pubblico per il presidio della relazione (informazione generale, consulenza specialistica, supporto per la presentazione delle istanze e assistenza durante il ciclo di lavorazione). Per particolari tipologie di utenza debole o disagiata che, in considerazione della loro condizione personale, potrebbero avvalersi con difficoltà dei canali ordinariamente messi a disposizione, l'Istituto ha già da tempo avviato degli appositi progetti tesi a semplificare il contatto fisico con le sedi. Rientrano in tali iniziative lo "Sportello Mobile" (teso a fornire servizi ad utenti disabili ed anziani mediante contatto telefonico dedicato) e lo "Sportello Voce per sordi" (dedicato agli utenti INPS con disabilità uditive).*

*Giova segnalare il progetto "INPS per tutti", avviato in via sperimentale nel 2019, con lo scopo di favorire l'accessibilità e l'esigibilità delle prestazioni assistenziali in favore delle fasce deboli della popolazione, ossia soggetti che vivono in condizioni di grave disagio sociale, economico, abitativo e lavorativo. Dopo un periodo di interruzione delle attività in conseguenza dello stato di emergenza sanitaria da pandemia COVID-19, l'Istituto ha riavviato l'iniziativa e il 4 giugno 2021 è stato sottoscritto un Accordo Quadro di collaborazione tra l'INPS, l'Associazione Nazionale Comuni Italiani, la Caritas Italiana e la Comunità di S. Egidio. Con tale accordo è stata, tra l'altro, attribuita all'Istituto la funzione di coordinamento e monitoraggio delle iniziative legate al progetto; inoltre, le Parti si sono impegnate a promuovere specifiche iniziative a livello territoriale a seguito delle quali sono state stipulate 12 convenzioni. Attraverso la somministrazione di un questionario, accessibile direttamente dal portale dell'Istituto senza necessità di autenticazione, è possibile verificare la sussistenza dei requisiti per l'accesso alle prestazioni assistenziali erogate dall'INPS: si tratta di un prodotto dinamico e interattivo il cui funzionamento è in grado di orientare l'utente finale, indirizzandolo verso una prestazione piuttosto che un'altra.*

### 5.5.1.1 I canali digitali e telefonici e i social media

Per indagare i comportamenti dei cittadini rispetto al digitale appare utile partire da alcuni dati che possono aiutare a comprendere se e in che modo è cambiato il rapporto con l'Istituto per effetto della pervasività dello smartphone e dell'iPad e come il cittadino si approccia ai servizi.

## App INPS servizi mobile

La crisi pandemica ha inevitabilmente "accelerato" il cambiamento delle abitudini dei cittadini e, infatti, le statistiche sul numero dei download, riportate in Tabella, confermano la tendenza ad un maggior utilizzo dell'App INPS servizi mobile. Nell'anno 2020 i download per iPhone e smartphone sono pressoché raddoppiati; anche per iPad e tablet si registrano incrementi del 70% ca. Nel 2021 si rileva un aumento solo per i download iPad.

Tabella 5.9 - Servizi erogati su dispositivi mobili* (cellulari, smartphone e tablet). Anni 2019-2021**

| | 2019 | 2020 | 2021 | Var. % 2021/2020 | Var. % 2021/2019 |
|---|---|---|---|---|---|
| Numero download nell'anno applicazioni INPS per iPhone | 244.691 | 511.354 | 391.880 | -23% | 60% |
| Numero download nell'anno applicazioni INPS per iPad | 2.766 | 4.774 | 9.839 | 106% | 256% |
| Numero Applicazioni*** Attive INPS per Android smartphone | 1.977.284 | 3.763.162 | 2.964.054 | -21% | 50% |
| Numero applicazioni*** Attive INPS per Android tablet | 93.145 | 155.201 | 56.453 | -64% | -39% |

* *Gli accessi ai servizi mobili includono tutti quelli delle App INPS Mobile, Ufficio Stampa e Museo Multimediale.*
** *I dati del 2021 comprendono anche le seguenti applicazioni: Personal INPS, INPS Welfare – GDP (Gestione dipendenti pubblici), INPS Cassetto Artigiani e Commercianti.*
*** *Per numero applicazioni attive si intendono i download effettuati per App attualmente installate e attive.*

Il totale dei visitatori[35] dell'App è in continua crescita: n. 337.118.753 nel 2019, n. 362.039.200 nel 2020 (+7%) e n. 465.010.629 nel 2021 (+28%), confermando sempre di più l'importanza dello strumento mobile.

[35] *Trattasi di "sessioni utente" che ricomprendono accessi autenticati e non.*

Dall'anno 2020 si è registrato un aumento anche del numero di accessi autenticati[36] all'applicazione INPS Mobile (139.123.498 rispetto ai 80.905.580 del 2019, con un incremento del 72%); l'andamento è ancora in crescita nel 2021 (150.787.731) dove si registra +8,4%.

I servizi maggiormente utilizzati sull'App sono per la quasi totalità di tipo informativo e non dispositivo[37] e riguardano principalmente la consultazione di notizie sulle pensioni, prestazioni familiari e misure di contrasto alla povertà.

## Portale istituzionale (www.inps.it)

Nel 2021 i visitatori[38] del sito sono stati n. 869.015.041 (+ 6,6% rispetto al 2020)[39].

Premesso che i volumi sugli accessi autenticati[40] al Sito sono circa 3 volte quelli dell'App, al netto dell'incremento del 61% registrato nel 2020 rispetto all'anno precedente (243.838.235 nel 2019 e 392.169.384 nel 2020), il 2021 si attesta su valori pari a 328.388.674.

Confrontando i dati sull'incremento degli accessi autenticati dell'app e sito, ne consegue una crescente propensione dei cittadini all'utilizzo dello strumento mobile.

L'elenco dei servizi con autenticazione e delle pagine informative maggiormente ricercate riguardano le prestazioni pensionistiche, le misure di contrasto alla povertà, lo stato dei pagamenti delle prestazioni pensionistiche e non, l'ISEE precompilato e la certificazione unica.

Al fine di agevolare l'utenza nella compilazione delle domande, fornire delle informazioni su nuovi canali di comunicazione/contatto o nuove prestazioni/servizi, l'Istituto ha da tempo reso disponibili sul Portale web anche alcuni video tutorial.

[36] *Autenticazione attraverso PIN, SPID, CNS e CIE. I dati riportati si riferiscono ad eventi di Login distinti (quindi all'interno di un Login può essere stato utilizzato più di un servizio online). Gli accessi autenticati sull'applicazione INPS servizi mobile rappresentano il 24% (2019), il 38% (2020) e il 32% (2021) del totale annuo dei visitatori.*

[37] *I servizi dispositivi consentono, a titolo esemplificativo, di presentare una domanda, effettuare un pagamento, consultare la propria posizione assicurativa e i pagamenti effettuati ecc.*

[38] *Trattasi di "sessioni utente" che ricomprendono accessi autenticati e non.*

[39] *Nel 2020 i visitatori sono stati n. 815.392.201, con un aumento del 46,8% rispetto al 2019 (n. 555.577.508 visitatori).*

[40] *Autenticazione attraverso PIN, SPID, CNS e CIE. I dati riportati si riferiscono ad eventi di Login distinti (quindi all'interno di un Login può essere stato utilizzato più di un servizio online).*

Il totale delle visualizzazioni nel 2021 è pari a 788.627 e nella Tabella a seguire sono elencati i tutorial con visualizzazioni superiori al 3%[41] sul totale delle visualizzazioni emerge l'interesse prioritario dei cittadini per i servizi legati alla famiglia.

Tabella 5.10 - Tutorial sito INPS con visualizzazioni superiori al 3%. Anno 2021

| Video | Visualizzazione | % sul totale |
|---|---|---|
| Tutorial domanda Bonus Nido 2021 | 221.453 | 28,1% |
| Assegno temporaneo per i figli | 73.497 | 9,3% |
| Isee precompilato. Ti semplifica la vita | 43.970 | 5,6% |
| Servizio automatic di prenotazione sportelli INPS | 39.698 | 5,0% |
| Trailer YouTube INPS - Canale Ufficiale | 36.231 | 4,6% |
| Assegno temporaneo | 31.868 | 4,0% |
| Il PIN INPS va in pensione | 28.193 | 3,6% |
| Come prenotare il tuo appuntamento alla sede INPS | 25.192 | 3,2% |
| Riscatto di Laurea Agevolato | 23.146 | 3,0% |

## Contact Center Multicanale (CCM)

Il Contact Center risponde[42] a richieste di informazione e assistenza cittadini, iscritti e pensionati INPS di tutte le gestioni confluite nell'Istituto e fornisce, in automatico (attivo 24 ore al giorno, compresi i festivi) o con intervento dell'operatore, informazioni e servizi online in otto lingue. Le richieste espresse dagli utenti in linguaggio naturale, in risposta alla voce registrata dell'agente virtuale che chiede a quale dei servizi l'utente è interessato, vengono smistate ai gruppi di operatori specializzati.

Gli operatori del CCM inoltrano le richieste che necessitano approfondimenti alle competenti sedi territoriali dell'Istituto che provvedono a prendere contatti con l'utente e a fornire tutti i chiarimenti del caso.

I volumi di contatto al Contact Center, nel 2021, dopo il picco registrato nel 2020 a causa della pandemia, rimangono pressoché costanti come evidenziato nella Tabella 5.11.

[41] *Per le guide "Servizio automatico di prenotazione sportelli INPS" e per "Come prenotare il tuo appuntamento alla sede Inps", per le quali risultano rispettivamente n. 43.970 e 25.192 visualizzazioni, a conferma dell'interesse sulla tematica dei canali di contatto con l'Istituto, si segnala che nell'indagine di "Customer experience e indagine reputazionale" 2020, di cui si parlerà nel prosieguo, la maggioranza dei rispondenti, pari al 68% degli utenti generici e 61% di quelli Covid, era a conoscenza che è possibile prenotare un contatto con la Sede tramite canali digitali (portale web INPS, App INPS mobile).*

[42] *Il servizio è attivo dal lunedì al venerdì, dalle ore 8 alle ore 20 e il sabato dalle ore 8 alle ore 14 (ora italiana).*

Tabella 5.11 - Il Contact Center Multicanale in numeri. Anni 2019-2021

| Descrizione | 2019 | 2020 | 2021 | Var % 2021/2020 | Var % 2021/2019 |
|---|---|---|---|---|---|
| Contatti gestiti telefonicamente da operatore CCM (sia inbound che outbound) | 22.856.719 | 26.049.236 | 24.638.642 | - 5% | 8% |
| Quesiti INPS Risponde e altri canali asincroni | 2.801.645 | 5.498.688 | 3.304.160 | - 40% | 18% |
| Chiamate via Web e SKYPE | 31.420 | 292.793 | 91.160 | - 69% | 190% |
| **Totale contatti gestiti** | **25.689.784** | **31.840.717** | **28.033.962** | **- 12%** | **9%** |
| Numero comunicazioni chiuse direttamente dal CCM | 24.175.875 | 28.730.264 | 25.115.984 | - 13% | 4% |
| Quesiti inoltrati dal CCM alle sedi (Back Office) | 1.513.909 | 3.110.453 | 2.917.978 | - 6% | 93% |
| Servizi automatici e Portale vocale del CCM | 1.253.227 | 1.180.782 | 1.718.215 | 46% | 37% |

## Social Inps

La necessità di comunicare con gli utenti attraverso strumenti sempre più diretti, puntuali e interattivi ha reso i social media un importante canale attraverso il quale l'Istituto diffonde e condivide informazioni istituzionali. L'INPS è presente con otto profili ufficiali su 5 social media[43]: **Facebook**[44], **Twitter**[45], **Linkedin**[46], **YouTube**[47], **Instagram**[48]. I dati riportati nelle Tabelle a seguire evidenziano l'andamento delle interazioni[49] (risposte a domande e, a seconda dei canali, anche condivisioni e like ai contenuti postati) sui social dell'Istituto nel triennio 2019-2021 e dimostrano che i canali social INPS sono uno dei luoghi più attivi nella comunicazione in tempo reale con l'utenza anche in fase post pandemica.

[43] *L'Istituto attraverso la presenza sui social media si propone di diffondere la cultura previdenziale e il valore della protezione sociale, offrire informazioni e aggiornamenti sui servizi e le novità per il cittadino, rafforzare la reputazione dell'Istituto, diffondere i risultati che l'INPS ha raggiunto nello svolgere la propria missione istituzionale, coinvolgere anche il pubblico più giovane tradizionalmente meno interessato alle tematiche INPS, utilizzare linguaggi e canali diversi per raggiungere un pubblico più ampio e variegato. Inoltre, rappresenta un valido strumento di risposta alle richieste di carattere generale che non necessitino di accesso alle pratiche.*

[44] *Sono attive quattro pagine tematiche (INPS Giovani, INPS per la Famiglia - canale più seguito, INPS per i Lavoratori Migranti, INPS - Credito e Welfare dipendenti pubblici) che contengono informazioni specifiche su servizi, prestazioni ed eventi, suddivisi a seconda dell'interesse dei quattro specifici target di riferimento.*

[45] *Il profilo Twitter @Inps_it è rivolto ad un pubblico eterogeneo (esperti del settore, giornalisti, opinion leader, influencer) e contiene aggiornamenti, notizie e informazioni in tempo reale sui servizi e le iniziative dell'Istituto (ad es. circolari).*

[46] *Il profilo Linkedin Inps_official è la vetrina istituzionale e professionale dell'Istituto e il collegamento con Università e aziende: indirizzato ad un pubblico più settoriale (esperti del settore, ricercatori e studiosi, consulenti del lavoro), fornisce aggiornamenti, notizie e informazioni sulle iniziative di studio e ricerca interne all'Istituto e sulle opportunità di lavoro in INPS (ad es. info sui concorsi pubblici per specifici ruoli). A fine 2021 si è aggiunta una pagina vetrina Linkedin Ufficio Stampa per un'interazione diretta con i giornalisti.*

[47] *Il canale YouTube INPS, rivolto ad un pubblico eterogeneo e ai fruitori dei social, comunica prestazioni e servizi in chiave dettagliata e/o semplificata attraverso video tutorial; contiene, inoltre, video relativi ad eventi e alla comunicazione istituzionale dell'INPS.*

[48] *L'account Instagram Inps social racconta l'Istituto attraverso le immagini: si rivolge non solo ad un pubblico eterogeneo ma anche a fasce di utenza molto giovane che potrebbero non essere direttamente coinvolte da tematiche previdenziali. I contenuti variano dalla storia alle prestazioni, dal patrimonio artistico a quello dei big data, dall'educazione previdenziale alle innovazioni sociali che hanno impatto sulla vita dei cittadini.*

[49] *Per interazioni si intendono non solo risposte a domande degli utenti ma, a seconda del canale, possono includere condivisioni (anche reactions come cuore, abbraccio, ecc.), like (mi piace), commenti e clic ai contenuti postati. Giova ricordare che sui social non può essere dato riscontro a segnalazioni personali degli utenti (che richiedono un accesso alle pratiche) i quali vengono invitati a utilizzare il servizio di Contact Center Multicanale o INPS Risponde (in seconda istanza, sono indirizzati alla sede competente).*

Nel 2021, infatti, i volumi delle interazioni, dopo la notevole crescita del 2020, sono rimasti molto elevati e comunque di molto superiori rispetto all'anno 2019. Nello scorso anno sono stati pubblicati più di 4.700 contenuti originali che hanno ottenuto complessivamente 76 milioni e 600 mila visualizzazioni, con oltre un totale di 2 milioni e 500 mila interazioni - la maggior parte dei quali costituiti da commenti con risposta diretta da parte dell'Istituto - che hanno portato a un aumento di oltre 280.000 follower complessivi.

Una sempre maggiore adesione degli utenti ai social INPS è dimostrata dalla crescita dei followers per tutti i canali social.

**Tabella 5.12a - Dati Social INPS**

| | Facebook | | | Twitter | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Visualizzazioni | 46.628.081 | 52.744.508 | 52.120.452 | 4.700.000 | 35.662.444 | 15.860.525 |
| Interazioni | 2.556.050 | 2.320.841 | 2.428.302 | 15.369 | 102.576 | 45.417 |
| Follower | 577.368 | 786.042 | 883.906 | 46.900 | 73.643 | 85.823 |

| | YouTube | | |
|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 |
| Visualizzazioni | 299.754 | 680.292 | 904.134 |
| Interazioni | 4.065 | 8.506 | 16.299 |
| Follower | 11.786 | 25.524 | 32.800 |

**Tabella 5.12b - Dati Social INPS**

| | Linkedin | | | Instagram* | | |
|---|---|---|---|---|---|---|
| | 2019 | 2020 | 2021 | 2019 | 2020 | 2021 |
| Visualizzazioni | 1.568.872 | 8.323.953 | 7.416.451 | | | |
| Interazioni | 10.708 | 43.165 | 39.866 | 3.878 | 15.822 | 10.757 |
| Follower | 38.971 | 167.504 | 236.015 | 4.906 | 12.643 | 20.015 |

* *I dati delle visualizzazioni non sono presenti a causa di metriche diverse per la transazione della piattaforma Instagram a Meta.*

Nella Tabella 5.13 sono indicati i volumi delle risposte fornite direttamente dai canali social agli utenti. Il 50% ca. delle risposte per il canale Facebook, l'85% ca. per Twitter, il 45% ca. per Linkedin e il 70% ca. per Instagram sono state direttamente riscontrate sulle piattaforme social.

Tabella 5.13 - Volumi risposte sui Canali Social*. Anni 2019-2021

| | 2019 | 2020 | 2021 |
|---|---|---|---|
| Facebook | 1.500.000 | 1.300.000 | 1.200.000 |
| Twitter | 13.000 | 88.000 | 38.604 |
| Linkedin | 4.000 | 19.000 | 17.939 |
| Instagram | 700 | 1.700 | 7.529 |

* *Non viene indicato il canale YouTube in quanto non sono gestiti i commenti. I dati degli anni 2019, 2020 e 2021 (solo per Facebook) sono approssimati.*

Le tematiche trattate dagli utenti sui social variano in base al canale e/o al momento storico-sociale. Le richieste trasversali più frequenti hanno riguardato i pagamenti delle diverse prestazioni, la pubblicazione di nuove procedure (questo avviene spesso anche prima che vi siano circolari o messaggi INPS, come in occasione dell'assegno unico per il figlio), le scadenze e le modalità per la presentazione delle domande, oltre che l'eventuale documentazione da presentare/allegare per specifiche domande[50].

[50] *Le prestazioni tradizionali per le quali si ricevono richieste più frequenti sono le seguenti: assegno temporaneo (post più piaciuto su Facebook nel 2021 con 1.639 like e video più piaciuto su YouTube), Bonus bebè, Bonus nido (tutorial domanda più seguito su YouTube), Bonus baby sitting (post più piaciuto su Facebook nel 2020 con 1.599 like), Reddito di Cittadinanza (post più piaciuto su Facebook nel 2019 con 4.224 like) e ISEE (tutorial seguito su YouTube). A partire dal mese di luglio 2021 le domande relative all'assegno temporaneo e, in misura minore, alla prestazione ISCRO e al riscatto agevolato degli anni di laurea hanno monopolizzato, in alcune situazioni, il dibattito sui social.*

### 5.5.1.2 Il canale fisico: la sede

Nel corso del 2019 l'Istituto ha sperimentato in alcune regioni la modalità di accesso in sede tramite "prenotazione obbligatoria"[51] , estesa nel 2020 sull'intero territorio nazionale.

A partire dall'anno 2020, a seguito della situazione di emergenza sanitaria in atto sul territorio nazionale, l'INPS ha potenziato il presidio di tutti i canali di accesso da remoto per gli utenti, intermediati e non, e promosso l'utilizzo dell'insieme dei servizi telematici e delle applicazioni che l'Istituto mette a disposizione sul sito web, sulle App e tramite il Contact Center Multicanale.

Anche il contatto con le sedi INPS è stato fortemente "innovato", a fronte della pandemia da COVID-19 e di volumi delle interazioni sempre molto elevati; infatti, oltre all'attivazione di un canale telefonico presidiato dagli operatori delle sedi territoriali nella fase del lockdown, a partire da luglio 2020 è stata rimessa al cittadino la facoltà di scegliere la modalità desiderata di erogazione dell'informazione di primo livello ("accesso fisico", "ricontatto telefonico"[52] o "web meeting"[53]) in fase di prenotazione.

I contatti con le sedi dell'Istituto nel 2021 hanno subito un incremento del 95% rispetto al 2020. In tale situazione l'impatto della nuova modalità di "ricontatto telefonico" fa registrare valori di utilizzo pari al 38% (39% nel 2020) sul totale di contatti, con percentuali superiori a circa il 45% per le regioni Basilicata, Sicilia, Emilia Romagna, Abruzzo e Valle d'Aosta.

[51] *Ad ottobre 2021 è stato attivato lo sportello "Reception e prima accoglienza", accessibile dai cittadini senza prenotazione.*

[52] *Effettuando la prenotazione attraverso i canali disponibili l'utente sarà ricontattato da un operatore INPS nel giorno e nell'orario scelti, ai recapiti forniti a corredo della prenotazione.*

[53] *Tale servizio è stato attivato nel mese di luglio 2020 in alcune sedi sperimentali (Sede di Rovigo e sedi della DCM Napoli) e progressivamente esteso su tutto il territorio nazionale (ad eccezione della regione Lazio).*

## Tabella 5.14 - Prenotazioni contatti con le Sedi INPS. Anni 2020-2021

| Regione | Tipologia contatto 2020 | | Tipologia contatto 2021 | | |
|---|---|---|---|---|---|
| | Accesso fisico | Ricontatto telefonico | Accesso fisico | Ricontatto telefonico | Videochiamata (web-meeting)* |
| Abruzzo | 28.751 | 14.285 | 50.862 | 41.094 | 200 |
| Basilicata | 2.989 | 3.469 | 8.354 | 9.037 | 28 |
| Calabria | 15.362 | 12.788 | 52.128 | 33.509 | 173 |
| Campania** | 84.528 | 71.637 | 210.460 | 134.940 | 674 |
| Emilia Romagna | 83.527 | 57.011 | 133.300 | 106.760 | 284 |
| Friuli Venezia Giulia | 15.464 | 9.072 | 38.126 | 19.041 | 84 |
| Lazio*** | 91.751 | 60.636 | 158.749 | 104.064 | - |
| Liguria | 29.418 | 11.947 | 75.486 | 31.921 | 38 |
| Lombardia**** | 197.296 | 134.900 | 355.557 | 198.966 | 1.211 |
| Marche | 25.008 | 11.280 | 48.920 | 24.559 | 176 |
| Molise | 6.464 | 3.394 | 13.296 | 7.803 | 12 |
| Piemonte | 53.620 | 45.375 | 179.521 | 86.986 | 935 |
| Puglia | 42.213 | 29.291 | 113.201 | 72.258 | 123 |
| Sardegna | 21.178 | 20.488 | 66.000 | 48.469 | 223 |
| Sicilia | 131.321 | 64.818 | 137.079 | 115.582 | 239 |
| Toscana | 45.283 | 32.864 | 101.799 | 80.414 | 326 |
| Trentino Alto Adige | 7.473 | 6.233 | 26.711 | 15.030 | 60 |
| Umbria | 10.476 | 5.442 | 25.368 | 11.569 | 48 |
| Valle d'Aosta | 1.758 | 1.232 | 4.512 | 3.735 | 18 |
| Veneto | 94.573 | 36.327 | 141.095 | 60.354 | 651 |
| **Totale** | **988.453** | **632.489** | **1.940.524** | **1.206.091** | **5.503** |

* *Servizio attivo dal luglio 2020 in alcune sedi sperimentali (Sede di Rovigo e sedi della DCM Napoli) con progressiva estensione su tutto il territorio nazionale (ad eccezione della regione Lazio).*

** *I dati comprendono anche la Direzione di Coordinamento metropolitano di Napoli.*

*** *I dati comprendono anche la Direzione di Coordinamento metropolitano di Roma.*

**** *I dati comprendono anche la Direzione di Coordinamento metropolitano di Milano.*

### 5.5.1.3 Il canale intermediato

Nell'ambito della strategia di trasformazione portata avanti dall'Istituto che pone al centro l'utente e i suoi bisogni, uno degli elementi chiave del cambiamento è la necessità di conoscere l'utenza, i suoi comportamenti e l'insieme dei suoi bisogni per offrire servizi proattivi e personalizzati in funzione delle reali necessità di cittadini e imprese. Gli intermediari rappresentano **partner strategici** in questo percorso di cambiamento in quanto co-partecipano con l'Istituto alla creazione di valore per l'utente finale, nello svolgimento dell'attività di informazione, di assistenza e di tutela degli utenti. L'INPS e gli intermediari condividono l'importanza di consolidare la reciproca partnership al fine di potenziare la generazione di valore in tutta la filiera di produzione dei servizi resi disponibili al cittadino e, a tale scopo, l'Istituto ha stipulato appositi protocolli e sottoscriverà ulteriori accordi con gli intermediari.

All'interno del nuovo modello di servizio l'Istituto sta sempre più attuando un approccio inclusivo e gli intermediari assumono un nuovo ruolo come **partner strategici** dell'Istituto per fornire **supporto consulenziale** a partire dalla conoscenza dei bisogni dell'utente e forniscono un servizio proattivo, personalizzato e integrato.

Inoltre, nel processo di evoluzione e digitalizzazione verso un modello di servizio che superi la frammentazione dei vari punti di contatto con l'utenza a beneficio di una integrazione e unificazione delle modalità di interazione fisiche e digitali, è possibile sfruttare la capillare presenza degli intermediari sul territorio nazionale per raggiungere una più ampia platea di utenti. In questo modo l'Istituto riesce a garantire particolare attenzione alle fasce d'utenza "più deboli" grazie al ruolo di ulteriore ***touchpoint*** degli intermediari come parte della più ampia strategia **omnicanale** dell'Istituto, attraverso il quale offrire anche servizi di orientamento e consulenza.

Per abilitare il loro ruolo di intermediazione sono considerati anche come **segmento di utenza interna** ai quali destinare servizi e strumenti dedicati per rendere più semplice ed efficace il loro operato al fine di migliorare la loro esperienza e quella dell'utente assistito mediante:

- piattaforme di lavoro dedicate che consentano lo scambio dei dati da loro immessi nei sistemi informativi dell'Istituto;
- strumenti che abilitino il loro ruolo consulenziale[54] quali simulatori di scenario,

[54] *Nel mese di aprile 2021 è stato rilasciato un nuovo servizio denominato "servizi pensionistici avanzati" attraverso il quale gli Enti di Patronato possono garantire una più completa attività consulenziale ai pensionati, previo specifico mandato, tramite la visualizzazione del cedolino di pensione e del provvedimento di liquidazione/ricostituzione (modelli "TE08"). L'obiettivo successivo è una progressiva estensione degli ambiti di attività degli Enti di Patronato, con particolare riguardo alle richieste di informazione che più di frequente vengono avanzate dai cittadini, in riferimento alle prestazioni previdenziali ed assistenziali attese. Inoltre, saranno resi disponibili applicativi utili per l'azione degli intermediari volta a supportare la valutazione dei requisiti per le prestazioni, al fine di ridurre la difettosità e le criticità delle istanze presentate. Analoghe iniziative potranno essere assunte anche con gli Intermediari Professionisti, per perseguire sempre il medesimo obiettivo di ampia diffusione dei punti di fruizione dei servizi dell'Istituto.*

suggerimenti relativi a servizi di cui l'utente ha (o potrebbe avere) diritto o un potenziale interesse grazie all'uso di tecnologie innovative quali il Machine Learning e l'Intelligenza Artificiale;
- digitalizzazione dell'intero processo di intermediazione a partire dall'acquisizione delle deleghe del soggetto assistito fino al provvedimento creando così un fascicolo digitale centralizzato a cui potranno accedere il cittadino o l'azienda, l'intermediario, l'Istituto e le altre Pubbliche Amministrazioni (ad. esempio il Ministero del Lavoro, Ispettorato Nazionale del Lavoro, ecc.).

Grazie alla spinta all'innovazione operata dal PNRR, sono in corso di realizzazione ulteriori progetti per la definizione e implementazione di due piattaforme collaborative per gli intermediari e per i professionisti. Per gli Enti di Patronato, il progetto si propone di rilasciare un ambiente unico di condivisione dei fascicoli dei patrocinati, dove verranno rese disponibili modalità smart per l'acquisizione delle deleghe, al fine di consentire ai Patronati stessi di accedere rapidamente e nel rispetto della normativa privacy alle informazioni di interesse. Specularmente, la piattaforma dei professionisti si propone di realizzare un ambiente unico di condivisione e gestione delle posizioni aziendali, dove verranno rese disponibili modalità smart per l'acquisizione delle deleghe verso gli intermediari, al fine di consentire a questi ultimi di operare rapidamente sulle posizioni aziendali interessate.

Nelle Tabelle seguenti viene proposto il trend di utilizzo del canale digitale da parte degli intermediari istituzionali e delle aziende/imprese/ditte che si realizza soprattutto attraverso i c.d. Cassetti bidirezionali (canali dedicati), distinti per tipologia.

A differenza di quanto osservato sino ad ora, l'anno 2020 non si caratterizza per un equivalente aumento di volumi delle comunicazioni: se da un lato c'è stata una contrazione dei contatti legati al recupero crediti a causa delle disposizioni normative emanate durante la pandemia da COVID-19, dall'altro le comunicazioni inviate dall'Istituto sono aumentate soprattutto per le aziende (relativamente alle tematiche sulla Cassa integrazione). Per la gestione delle interazioni con gli autonomi, destinatari dei c.d. "Bonus COVID-19", l'Istituto ha, invece, attivato durante la fase emergenziale specifici canali (caselle istituzionali dedicate e PEC).

Il trend fa registrare un aumento generalizzato nel 2021 testimoniando il consolidato utilizzo dei canali digitali come mezzo di interazione per queste categorie di utenti.

## Tabella 5.15 - Comunicazione bidirezionale con le aziende. Anni 2019-2021

| Numero Comunicazioni | 2019 | 2020 | 2021 | Var % 2021/2020 |
|---|---|---|---|---|
| Istanze telematiche* da parte di aziende | 372.828 | 395.392 | 391.476 | -1% |
| Comunicazioni da aziende verso INPS | 1.695.519 | 1.752.373 | 2.482.503 | 42% |
| Comunicazioni da INPS verso aziende | 989.976 | 1.572.700 | 2.313.980 | 47% |
| TOTALE | **3.058.323** | **3.720.465** | **5.187.959** | **39%** |

** Domande di servizio attivabili direttamente dall'applicativo (es. dilazioni).*

## Tabella 5.16 - Comunicazione bidirezionale lavoratori autonomi (artigiani e commercianti). Anni 2019-2021

| Numero Comunicazioni | 2019 | 2020 | 2021 | Var % 2021/2020 |
|---|---|---|---|---|
| Istanze telematiche* da parte dei lavoratori autonomi | 371.908 | 287.127 | 321.808 | 12% |
| Comunicazioni da lavoratori autonomi verso INPS | 298.977 | 298.834 | 414.777 | 39% |
| Comunicazioni da INPS verso lavoratori autonomi | 40.937 | 61.286 | 79.171 | 29% |
| TOTALE | **711.822** | **647.247** | **815.756** | **26%** |

** Domande di servizio attivabili direttamente dall'applicativo (es. dilazioni).*

## Tabella 5.17 – Comunicazione bidirezionale aziende agricole e autonomi in agricoltura. Anni 2019-2021

| Numero Comunicazioni | 2019 | 2020 | 2021 | Var % 2021/2020 |
|---|---|---|---|---|
| Istanze telematiche* da parte di aziende/ autonomi | 59.267 | 79.406 | 86.092 | 8% |
| Comunicazioni da aziende/autonomi verso INPS | 18.249 | 21.746 | 22.206 | 2% |
| Comunicazioni da INPS verso aziende/ autonomi | 190 | 281 | 611 | 117% |
| TOTALE | **77.706** | **101.433** | **108.909** | **7%** |

** Domande di servizio attivabili direttamente dall'applicativo (es. dilazioni).*

| Tabella 5.18 – Comunicazione bidirezionale parasubordinati. Anni 2019-2021 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Numero Comunicazioni | 2019 | 2020 | 2021 | Var % 2021/2020 |
| Istanze telematiche* da parte dei committenti | 28.213 | 26.816 | 30.662 | 14% |
| Comunicazioni da committenti verso INPS | 73.581 | 61.292 | 84.137 | 37% |
| Comunicazioni da INPS verso committenti | 20.657 | 23.265 | 22.680 | -3% |
| TOTALE | 122.451 | 111.373 | 137.479 | 23% |

** Domande di servizio attivabili direttamente dall'applicativo (es. dilazioni).*

| Tabella 5.19 – Comunicazione bidirezionale lavoratori domestici. Anni 2019-2021 | | | | |
|---|---|---|---|---|
| Numero Comunicazioni | 2019 | 2020 | 2021 | Var % 2021/2020 |
| Comunicazioni da datori di lavoro domestico verso INPS | 11.438 | 25.976 | 32.180 | 24% |
| Comunicazioni da INPS verso datori di lavoro domestico | 745 | 1.342 | 2.465 | 84% |
| TOTALE | 12.183 | 27.318 | 34.645 | 27% |

Gli intermediari professionisti abilitati sono soggetti chiave nella relazione con le imprese e, pur nell'autonomia gestionale delle attività professionali, svolgono una fondamentale funzione di facilitatori tra imprese e INPS. In particolare, risulta essenziale l'apporto del flusso mensile dei dati trasmessi che vanno a implementare gli archivi dell'Istituto. L'attività di intermediazione è, altresì, indispensabile in quanto permette alle sedi territoriali di interagire con pochi soggetti in rappresentanza di numerose aziende, potendo peraltro avere una interlocuzione tecnicamente qualificata. Nella tabella a seguire è possibile apprezzare i volumi delle aziende (dipendenti privati e agricoli) gestite che certificano il ruolo centrale nel rapporto con l'utenza esercitato dagli intermediari e dalle associazioni e organizzazioni di rappresentanza secondo i propri ambiti di competenza.

Tabella 5.20 - Gestione delle aziende da parte degli intermediari*. Anno 2021

| Tipo Intemediario | Numero Intermediari | Numero Aziende | Numero Lavoratori |
|---|---|---|---|
| Agrotecnico | 85 | 2.475 | 8.799 |
| Associazione di categoria | 1.741 | 231.657 | 1.520.500 |
| Avvocato | 737 | 17.643 | 169.054 |
| Consulente del lavoro | 18.040 | 916.093 | 8.318.639 |
| Dottore Commercialista | 22.532 | 584.314 | 4.103.060 |
| Società tra Professionisti | 395 | 23.043 | 490.719 |
| **TOTALE** | **43.530** | **1.775.225** | **14.610.771** |

* *Riferita alla gestione dipendenti privati e agricola. Uno stesso intermediario ha, di solito, in delega aziende di entrambe le gestioni.*

Inoltre l'attuazione della strategia innovativa nel rapporto con gli Enti di Patronato si è concretizzata con il rilascio di un nuovo strumento dedicato e strutturato di comunicazione, denominato COMBIPAT. Tale applicazione ha quindi sostituito il precedente sistema di comunicazione attraverso le caselle di posta elettronica istituzionale ed è stato reso disponibile agli Enti di Patronato a fine 2021. Va segnalato che i Patronati hanno svolto un ruolo determinante nella fase di sperimentazione, fornendo un importante contribuito sia in termini di segnalazioni delle criticità sia di proposte di implementazioni. La co-partecipazione allo sviluppo di COMBIPAT ha consentito di realizzare uno strumento quanto più possibile rispondente alle reali esigenze dell'utenza.

Tabella 5.21 - Comunicazione con i Patronati (COMBIPAT)*. Anno 2021

| Numero Comunicazioni | 2021 |
|---|---|
| Numero comunicazioni da Patronati verso INPS e relative risposte | 77.148 |

** I dati riguardano tutto il pervenuto nel 2021.*

*********

È innegabile che l'incremento esponenziale degli accessi/visualizzazioni nel 2020 è stato causato dalla necessità di contattare l'Istituto, anche attraverso strumenti digitali, a causa della pandemia da COVID-19 ma l'aumento costante, anche nel corso del 2021, suggerisce che il processo di cambiamento nell'interazione con l'Istituto, attivato per necessità nel periodo di pandemia, è ormai avviato e può essere considerato irreversibile.

*co.*

## 5.6 La valutazione della soddisfazione di utenti e cittadini

L'Istituto effettua periodicamente campagne di rilevazione per raccogliere e valutare la soddisfazione degli utenti esterni ed interni con lo scopo di evidenziare le criticità e di individuare i conseguenti interventi di miglioramento anche in vista di una sempre più efficace interazione con le tecnologie digitali.

Gli esiti delle rilevazioni della "*customer experience*" sono collegati al sistema di misurazione della performance e sono rilevanti per la valutazione della qualità del servizio fornito dalle strutture di produzione, coerentemente con quanto previsto dal legislatore [55] che attribuisce un ruolo attivo ai cittadini ed agli utenti finali dei servizi nella valutazione della perfomance dell'organizzazione.

Con l'obiettivo di fornire ulteriori elementi utili, si riportano le risultanze delle indagini di soddisfazione rivolte ai cittadini/utenti nel corso dell'anno 2021.

Le risultanze delle campagne ***"Customer experience e indagine reputazionale"*** svolte nel 2020 e 2021 hanno mostrano che, a seguito della crisi pandemica, gli utenti nel 2020 sono stati obbligati a sfruttare le opportunità offerte dai canali digitali (sito web e App INPS servizi mobile) per contattare l'Istituto e gestire in autonomia le richieste senza necessità di spostarsi. La scelta di questa modalità di contatto è diventata prevalente nel 2021[56] (sono stati intervistati nel 2021 con modalità CAWI n. 19.239 utenti, pari al 6,5% del campione estratto) e viene preferita perché offre una maggiore semplicità e immediatezza del contatto. Ciò conferma l'importanza di rendere sempre più fruibili i servizi accessibili da dispositivi mobili, oramai ampiamente diffusi per la loro facilità di utilizzo.

Infatti, è in crescita l'utilizzo dei canali digitali di contatto con l'INPS: nel 2021 la maggior parte degli utenti (68,71% vs 56,6% nel 2020) ha contattato l'INPS attraverso il sito web, il 25,33% (il 15,71% nel 2020) ha utilizzato l'App, mentre il 27,16% (il 30,66% nel 2020) il canale telefonico. Gli utenti che hanno contattato l'Istituto nel corso del 2021 hanno apprezzato la facilità di accesso ai servizi, la semplicità delle procedure e la chiarezza e utilità delle informazioni fornite dai canali digitali.

Il canale fisico (contatto con gli operatori INPS delle sedi previa prenotazione)[57] è stato scelto nel 2021 dal 10,21% degli utenti, principalmente quando non

[55] *D. Lgs. n. 150/2009, come modificato dal D. Lgs. n. 74/2017.*

[56] *La rilevazione campionaria di "Customer Experience e indagine reputazionale", svolta nel 2021, indaga congiuntamente sia gli aspetti relativi alla soddisfazione degli utenti sui servizi erogati dall'INPS sia gli aspetti relativi alla fiducia nei confronti dell'Istituto (indagine reputazionale). A tal fine è stato predisposto un questionario idoneo a rilevare tali aspetti, che ricalca in parte quello somministrato nel 2020, con alcune integrazioni relative ai nuovi servizi offerti. È stato estratto un campione di 299.724 utenti possessori di PIN stratificato secondo genere, età, condizione lavorativa, nazionalità e macro aree geografiche di residenza.*

[57] *Il 72% degli utenti che hanno partecipato all'indagine campionaria 2021 ha dichiarato di aver prenotato un "accesso fisico", il 27% un "ricontatto telefonico" e lo 0,21% un "web meeting".*

sono riusciti a risolvere la questione d'interesse attraverso gli altri canali. La prenotazione, per l'accesso in sede è avvenuta principalmente tramite Contact Center Multicanale (43%) e il servizio disponibile sul sito web (27%). Rispetto allo strumento della prenotazione, le maggiori difficoltà riscontrate riguardano problemi con il risponditore automatico del Contact Center Multicanale e la mancanza di date disponibili nel breve periodo. Il 50% degli intervistati ha dichiarato che l'introduzione della prenotazione e delle nuove modalità di accesso ("ricontatto telefonico" e "web meeting") hanno migliorato la qualità del servizio. Indipendentemente dalla modalità di contatto opzionata con la sede, residua, comunque una quota parte di utenti che dichiarano di non aver risolto la problematica[58].

Il giudizio di soddisfazione dell'esperienza avuta con l'INPS in occasione dell'indagine 2021 si è attestato su un valore medio di 3,49 (scala da 1 a 5)[59] e ha evidenziato un lieve miglioramento rispetto all'analoga campagna del 2020 (valore medio di 3,39). Il giudizio è influenzato positivamente dall'aver risolto la questione di interesse, mentre i motivi di maggiore insoddisfazione sono legati alla mancanza di informazioni chiare o assenza di motivazioni e a malfunzionamenti del portale.

Un giudizio lievemente migliore è espresso dalle regioni del Sud Italia, confermando quanto osservato anche nel 2020. Per nessuna regione ci sono stati scostamenti negativi rispetto a quelli registrati nel 2020.

Il giudizio migliore viene espresso, rispetto alla fascia di età, da utenti sopra i 65 anni e, rispetto alla condizione lavorativa, da pensionati e disoccupati.

A partire dal 2020, all'interno di questa indagine, è stata osservata anche l'interazione degli utenti con i social INPS al fine di esaminare come l'Istituto occupi la presenza sui vari canali ("presidio dell'omnicanalità"). La metà degli intervistati in entrambe le indagini non ha mai visitato i canali social dell'INPS pur frequentando i social in generale[60].

Gli intervistati, soprattutto quelli più giovani, hanno apprezzato la presenza dell'Istituto sui social, in particolare su Facebook. Gli altri social si attestano su valori di gradimento inferiori a 3 (scala di giudizio da 1 a 5), come da Tabella seguente.

[58] *Il 20% ca. degli utenti che avevano prenotato un accesso fisico e il 17% che aveva optato per il ricontatto telefonico.*

[59] *Valore 1 = per nulla soddisfacente e 5 = del tutto soddisfacente.*

[60] *Al fine di contestualizzare il dato riguardante la non conoscenza o la non frequentazione dei profili social INPS da parte della metà degli intervistati che hanno dichiarato di utilizzare, comunque, i social, è opportuno considerare che su 39,5 milioni di persone che utilizzano Facebook in Italia, le quattro pagine dell'INPS al momento hanno oltre 910.000 follower. Questo è dovuto al fatto che i social non vengono utilizzati (ancora) in maniera prevalente come strumento di dialogo con gli Enti pubblici. Il fatto che la metà degli interessati conosca e utilizzi i social INPS su un campione randomico è, quindi, un risultato promettente.*

Tabella 5.22 - Quanto ritiene utile la presenza dell'INPS sui social come strumento di comunicazione con gli utenti, in particolare nell'emergenza COVID - 19?

| CANALI SOCIAL | 2020 | 2021 |
|---|---|---|
| Facebook | 3,09 | 2,90 |
| Twitter | 2,65 | 2,55 |
| Linkedin | 2,65 | 2,62 |
| Instagram | 2,65 | 2,54 |
| Youtube | 2,84 | 2,76 |

L'utilizzo dei canali digitali (sito web, App INPS servizi mobile e Contact Center) ha rilevato un costante apprezzamento anche per le prestazioni che tradizionalmente sono state oggetto di intermediazione (pensioni e servizio ISEE), come testimoniato dai giudizi espressi dagli utenti nelle ulteriori due indagini svolte nel 2021, di seguito illustrate.

I risultati della campagna di ***"Customer experience Valutazione partecipativa 2021"***[61], rivolta agli utenti che nel corso dell'anno 2020 hanno avuto accesso ad un trattamento pensionistico[62], pur evidenziando che l'Ente di Patronato è il canale maggiormente utilizzato fino alla fase di presentazione della domanda, mostrano una preferenza nell'utilizzo del sito INPS (63%) per la ricerca in rete delle informazioni preliminari (il restante 37% le ha ricercate su Google o siti specializzati e, in via residuale, non le ha trovate) e un apprezzamento sui contenuti presenti sul sito web e sull'App dell'INPS[63]. Rispetto al Contact Center Multicanale, gli intervistati hanno apprezzato la cortesia e la comprensibilità del linguaggio e meno l'utilità del servizio per risolvere la questione di interesse.

Il 73% circa dei soggetti intervistati ha dichiarato di aver ricevuto la pensione senza bisogno di contattare l'INPS per qualsivoglia ragione[64]. L'accesso in sede è risultato il canale più efficace per risolvere le proprie pendenze, seguito dal servizio "INPS Risponde" (accessibile dal sito web) che risulta altresì il più utilizzato per entrare in contatto con l'Istituto dopo aver presentato domanda di pensione.

Il giudizio di soddisfazione globale espresso dagli utenti si è assestato sul valore medio di 3,94 (su scala da 1 a 5)[65]. Gli utenti più soddisfatti sono i pensionati della

[61] *Progettata da INPS in occasione del laboratorio di valutazione partecipativa con FormezPA.*

[62] *Sono stati contattati 315.641 utenti e i rispondenti sono stati pari a 52.195 (tasso di partecipazione del 16,5%).*

[63] *Il giudizio medio, su una scala da 1 a 5 (1= per nulla soddisfatto e 5= completamente soddisfatto) è più alto per l'App rispetto all'accessibilità (3,56 App e 3,23 sito), alla chiarezza (3,83 App e 3,59 sito), alla completezza dei contenuti (3,76 App e 3,5 sito), alla comprensibilità del linguaggio utilizzato (3,81 App e 3,56 sito) e all'utilità delle informazioni per risolvere la questione (3,75 App e 3,52 sito).*

[64] *Il campione di lavoratori proveniente dal settore pubblico è quello che, più di altri, ha avuto necessità di contattare l'Istituto, prevalentemente per avere notizia e/o sollecitare la definizione della propria domanda.*

[65] *La scala di giudizio va da 1 (per nulla soddisfatto) a 5 (completamente soddisfatto).*

gestione privata (anche in quota 100), a seguire i pensionati di gestione pubblica (anche in quota 100), mentre i più insoddisfatti sono i pensionati in regime di cumulo e totalizzazione.

L' ***"Indagine di gradimento sul servizio ISEE"***, tesa a valutare la soddisfazione sui servizi di informazione e supporto alla compilazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) e contenente un focus sul Reddito di Cittadinanza (RdC)[66], ha confermato che l'intermediario[67] rimane il canale preferito nella fase di presentazione sia della DSU che di RdC, seguito dal sito INPS (scelto per la maggiore semplicità del canale e per l'abitudine a gestire le richieste online)[68].

Il 59% degli utenti che ha presentato online la DSU precompilata, pur incontrando difficoltà, è comunque riuscito a completare la procedura, mentre è residuale la percentuale di coloro che non hanno portato a termine la compilazione (2,48%).

Similarmente a quanto rilevato con l'indagine sulle pensioni, l'80% degli intervistati che ha presentato domanda di Reddito di Cittadinanza ha ricevuto l'esito senza necessità di ulteriori interlocuzioni con l'Istituto; relativamente al restante 20% di utenti che hanno, invece, dovuto ricontattare l'INPS (in alcuni casi anche più di una volta), si segnala che il 68% ha dichiarato che il canale "sede" è stato il più efficace per risolvere in modo definitivo la questione.

Il giudizio di soddisfazione globale espresso dagli utenti ha fatto registrare un valore medio di 3,84[69] e risulta influenzato dall'aver ricevuto l'esito della prestazione senza necessità di contattare l'Istituto; il giudizio è decrescente rispetto al numero dei contatti avuti con l'Istituto e al motivo del contatto (solleciti o chiarimenti).

Per i richiedenti RdC il giudizio è influenzato negativamente in modo importante da coloro che hanno ricevuto una respinta: giudizio di circa 1 punto inferiore rispetto ai beneficiari di RdC. Non sono stati rilevati invece scostamenti significativi negli intervistati che hanno inoltrato la DSU e la domanda di RdC autonomamente utilizzando il servizio online sul sito INPS.

[66] *L'indagine di gradimento sui servizi di informazione e supporto alla compilazione della Dichiarazione Sostitutiva Unica (DSU) ai fini ISEE, svolta nel periodo 22 novembre - 3 dicembre 2021, ha interessato un campione di 352.549 utenti possessori di PIN con un valore ISEE inferiore ad euro 10.000 negli ultimi due anni (2020-2021). I rispondenti sono stati 34.826 utenti, con un tasso di adesione pari al 9,9%.*

[67] *Il CAF per la presentazione della DSU; il CAF o l' Ente di Patronato per la presentazione della domanda di RdC.*

[68] *Rispetto ai contenuti delle informazioni e dei tutorial sulla presentazione della DSU (anche precompilata), resi disponibili sul portale INPS, la maggioranza dei rispondenti (86%) ritiene che siano stati utili e chiari.*

[69] *La scala di giudizio va da 1 (per nulla soddisfacente) a 5 (totalmente soddisfacente).*

Giova, in questo contesto, evidenziare che l'Istituto effettua inoltre rilevazioni di tipo continuativo sul sito (aiutaci a migliorare questa pagina) e su alcuni servizi online (pensioni, prestazioni a sostegno del reddito e simula la mia pensione), oltre che sui servizi del Contact Center Multicanale e sulla *Sentiment analysis*, i cui esiti si illustrano a seguire.

La ***Sentiment analysis*** è tesa ad analizzare ed ascoltare il mondo del web, con l'obiettivo di capire quello che gli utenti pensano e dicono dell'INPS: attraverso l'analisi del *sentiment* nei confronti dell'Ente e, soprattutto, delle sue prestazioni è stato possibile ridefinire la strategia comunicativa INPS identificando, di volta in volta, gli strumenti e il linguaggio più adatti per fornire al cittadino un servizio sempre più coerente con i suoi bisogni espressi e inespressi.

Nel 2021 all'interno di testi generati dagli utenti dei vari canali social sono state espresse n. 9.436 citazioni ("buzz" positivo, neutro o negativo). Analizzando il trend mensile del 2021, si rileva che mentre nei primi mesi dell'anno le citazioni "negative" erano di valore superiore rispetto a quelle positive e neutre, dal mese di settembre si rileva una miglioramento nei giudizi e nel mese di novembre i "buzz" positivi hanno riportato il dato più alto.

Focalizzandosi sul sito istituzionale ulteriori elementi di valutazione sull'utilità e fruibilità dello stesso sono resi disponibili dal servizio "***aiutaci a migliorare questa pagina***", presente in ogni pagina del portale, attraverso il quale gli utenti possono segnalare se sono riusciti a reperire l'informazione che cercavano e contestualmente esprimere un giudizio sui contenuti della stessa.

In Tabella i risultati registrati negli ultimi tre anni.

Tabella 5.23 - Aiutaci a migliore questa pagina

| Anno | Domanda | Opzioni di risposta | Totale | Risultati | Scala di giudizio |
|---|---|---|---|---|---|
| 2019 | Hai trovato quello che cercavi? | Si | 2.151 | | |
| | | In parte | 3.594 | | |
| | | No | 16.592 | | |
| | Il contenuto ti è sembrato | Chiaro | 22.337 | 1,69 | Da 1 a 5 |
| | | Completo | 22.337 | 1,52 | Da 1 a 5 |
| | | Aggiornato | 22.337 | 1,66 | Da 1 a 5 |
| | | Facile da trovare | 22.337 | 1,58 | Da 1 a 5 |
| 2020 | Hai trovato quello che cercavi? | Si | 3.565 | | |
| | | In parte | 5.371 | | |
| | | No | 25.648 | | |
| | Il contenuto ti è sembrato | Chiaro | 34.584 | 1,92 | Da 1 a 5 |
| | | Completo | 34.584 | 1,73 | Da 1 a 5 |
| | | Aggiornato | 34.584 | 1,87 | Da 1 a 5 |
| | | Facile da trovare | 34.584 | 1,87 | Da 1 a 5 |
| 2021 | Hai trovato quello che cercavi? | Si | 2.667 | | |
| | | In parte | 4.112 | | |
| | | No | 16.339 | | |
| | Il contenuto ti è sembrato | Chiaro | 23.118 | 2,04 | Da 1 a 5 |
| | | Completo | 23.118 | 1,80 | Da 1 a 5 |
| | | Aggiornato | 23.118 | 1,94 | Da 1 a 5 |
| | | Facile da trovare | 23.118 | 1,92 | Da 1 a 5 |

Risulta elevata la quota di coloro che, navigando il sito istituzionale, "non hanno trovato quello che cercavano"[70] mentre rimane tendenzialmente stabile la percentuale degli utenti che hanno rinvenuto "solo in parte" l'informazione di interesse.

Rispetto invece al giudizio espresso sul contenuto dell'informazione ricercata, sebbene non risulti soddisfacente, si registra un tendenziale miglioramento nel corso del triennio del giudizio medio espresso dagli utenti sui quattro aspetti

[70] *Il 74,3% nel 2019, il 74,2% nel 2020 e il 70,7% nel 2021.*

indagati, con un incremento maggiore per la chiarezza e l'accessibilità ("facile da trovare") che passano, rispettivamente, da un giudizio medio di 1,69 e 1,58 del 2019 a 2,04 e 1,92 del 2021. Va comunque evidenziato che l'utilizzo dello "strumento di segnalazione" viene presumibilmente attivato con maggiore probabilità dagli utenti con un'esperienza d'uso non positiva.

Ulteriori giudizi degli utenti sono rilevati attraverso instant feedback per alcuni ***servizi online Pensioni (Cedolino Pensione e servizi collegati)***[71], disponibili sul sito istituzionale. All'utente viene chiesto di valutare il servizio rispetto alla qualità delle informazioni ricevute nella pagina visitata e di fornire una delle seguenti risposte: 1 "scarso", 2 "sufficiente", 3 "buono", 4 "molto buono" e 5 "ottimo". I servizi con maggiori visitatori nel 2021 riportano giudizi con valori medi superiori a 4: visualizza cedolini[72] (4,4), confronta cedolini[73] (4,3) e certificazione unica e CUD[74] (4,3).

Analoghi giudizi positivi sono rilevati per il servizio "***Simula la mia pensione***": i cittadini sono invitati ad esprimere giudizi su vari aspetti e, in particolare, alla domanda "come giudichi complessivamente il servizio che ti è stato offerto", su un totale di n. 15.424 risposte fornite, il 41,8 % degli intervistati lo ha valutato "estremamente utile", il 41,4% "molto utile", il 12,6% "abbastanza utile" e un residuale 4,1% "*poco utile*".

Gli instant feedback sui ***servizi online delle Prestazioni a Sostegno del Reddito***[75], i cui giudizi complessivi sono rilevati attraverso emoticon[76], riportano valori di gradimento molto elevati nel 2021: valutazione positiva superiore all'83% per tutti i servizi. I primi 3 servizi con maggior tasso di adesione all'indagine, presentano giudizi di gradimento con valori più positivi: 87,4% di faccina positiva per il congedo parentale[77] , 91% per il premio nascita[78] e 85% per il congedo di maternità/paternità[79].

[71] *E' possibile esprimere un giudizio sui seguenti servizi: Certificazione Unica e CUD, Cessione del quinto, Conguagli Irpef, Dettaglio recapiti, Confronta Cedolini, Duplicato libretto di pensione, Elenco Deleghe sindacale, ObisM e ObisM Nuovo, Recupero Certificazione Unica, Riepilogo Dati Anagrafici e di Pagamento, Servizio template, Ultimo Cedolino, Verifica Bonus quattordicesima e Bonus Legge n°388/2000, Visualizza Cedolini, Visualizza Elenco Domande di Pensionamento ed Istanze, Visualizza elenco prospetti di liquidazione (Modelli TE08).*

[72] *N. totale rispondenti: 486.757.*

[73] *N. totale rispondenti: 42.672.*

[74] *N. totale rispondenti: 26.299.*

[75] *E' possibile esprimere un giudizio sui seguenti servizi: Assegno cure antitubercolari, Assegno Congedo Matrimoniale, Assistenza ai familiari disabili in situazione di gravità, Congedi straordinario, Congedo di Maternità/Paternità, Congedo facoltativo padre (Riforma Fornero), Congedo obbligatorio padre (Riforma Fornero), Congedo Parentale, Indennità di malattia/degenza, Lavoratore disabile in situazione di gravità, Premio nascita, Richiamo alle armi e Rimpatrio lavoratore extracomunitario.*

[76] *Coloro che accedono a tali servizi sono invitati a rispondere alle domande "Hai trovato tutte le informazioni che ti servivano all'interno dello sportello?", "La compilazione della domanda è risultata semplice?", "Ritieni che le informazioni richieste siano state puntuali e utili all'ottenimento della prestazione?" e, a conclusione, ad esprimere un giudizio finale selezionando una delle 3 faccine proposte ("positiva", "indifferente" e "negativa").*

[77] *N. totale rispondenti: 98.890.*

[78] *N. totale rispondenti: 56.584.*

[79] *N. totale rispondenti: 39.921.*

Dev'essere tuttavia ricordato che per alcuni di tali servizi online, la rilevazione di gradimento è stata effettuata da una minoranza degli utenti.

Estremamente positivo, con valori medi superiori a 4 (scala da 1 a 5), il giudizio globale della rilevazione continuativa di customer satisfaction sul servizio telefonico del Contact Center Multicanale[80], con la quale sono indagate le dimensioni dell'accessibilità, tempestività, competenza e chiarezza espositiva.

Con riferimento, invece, ai servizi "automatici"[81] e "portale vocale e operatori inbound[82]" del Contact Center Multicanale i giudizi sono stati meno positivi.

**********

In ottica di corrispondere alle aspettative degli utenti, decisivi saranno gli effetti delle iniziative intraprese dall'Istituto per realizzare la transizione digitale dei propri servizi, evoluzione che sta tenendo conto anche dei giudizi fino ad ora espressi sui diversi "*touchpoint digitali*" affinché soprattutto i cittadini "non digitali" accrescano la loro fiducia nei confronti dei canali di contatto "non fisici". L'ampliamento delle competenze digitali, non solo dei dipendenti delle pubbliche amministrazioni ma di tutti i cittadini, stimolerà ulteriormente il processo di cambiamento.

Il sistematico coinvolgimento degli *stakeholder*, interni ed esterni, all'organizzazione, e i feedback ricevuti dagli utenti, consentiranno di rispondere con efficienza ed efficacia ai loro bisogni elevando i livelli di soddisfazione, qualità percepita e fiducia complessiva nell'Istituto.

[80] *Trattasi di un'indagine rivolta agli utenti che hanno chiamato il CCM, somministrata a distanza di 15 gg. dal contatto.*
[81] *Il giudizio globale ha raggiunto il massimo valore di 7,4 a marzo per poi decrescere attestandosi su 4,8 a dicembre (scala da 0 a 9).*
[82] *Il giudizio globale si attesta su un valore medio di 5,6 (scala da 0 a 9).*

## 5.7 I nuovi servizi digitali dell'INPS

La trasformazione digitale genera in ogni settore nuove categorie di servizi, che colgono le opportunità offerte dai dispositivi mobili e dalle soluzioni digitali per instaurare con il cliente un rapporto *partecipativo* e di lungo periodo.

Alla base c'è l'idea che l'utente connesso alla rete eserciti un *ruolo attivo* nelle pratiche sociali e di consumo. Egli è caratterizzato, ad esempio, da una spinta continua alla rielaborazione "amatoriale" delle immagini e dei contenuti (si pensi ai fenomeni dei meme di internet, dei feedback, delle dirette social, ecc.), connotandosi al tempo stesso come produttore e consumatore delle informazioni che si sviluppano sui media[83]. Come cliente, è alla ricerca costante di forme di consumo personalizzate, alle quali giunge attraverso un percorso libero che comincia molto prima della decisione di acquisto, e comprende fasi non lineari in cui interagisce con una pluralità di fonti non controllate necessariamente dal venditore: le recensioni degli altri utenti, le opinioni sui blog, le discussioni sui forum, i siti tematici, i simulatori, i comparatori di prezzi, e così via.

Di conseguenza, l'obiettivo dei servizi e delle App digitali sul mercato è quella di favorire una relazione personale, stabile e di lungo periodo con i clienti reali e potenziali, in modo che siano essi stessi a svolgere un ruolo positivo nella comunicazione e nella diffusione dei valori del marchio all'interno della comunità.

Tali strategie di marketing digitale, traslate sugli adempimenti istituzionali e sulla distribuzione di valore pubblico, si traducono nella progettazione di nuove proposte di servizio che sfruttano i paradigmi della cultura digitale (i comportamenti "attivi" degli utenti, la pervasività degli smartphone, la diffusione delle connessioni wifi) per elevare la soglia di partecipazione degli utenti e ridurre il loro sforzo nell'accesso ai diritti.

Le piattaforme abilitanti della Pubblica Amministrazione (come SPID, ANPR, PagoPa, appIO) sono solo alcune delle componenti su cui anche l'INPS ha intrapreso un percorso di innovazione nella progettazione dei servizi, puntando a ottenere nuovi livelli di interattività con i quali costruire uno **scambio informativo di valore** con i suoi utenti.

In particolare, con il Piano di Trasformazione digitale 2020-2022 e i correlati obiettivi del PNRR per la riforma della PA, l'INPS ha prodotto nell'ultimo anno uno sforzo progettuale rilevante nella ricerca di **nuove forme di interattività** che presentassero caratteristiche in linea con i nuovi comportamenti digitali degli utenti, cioè con il bisogno dei cittadini di instaurare un rapporto partecipativo ed essere coinvolti in un uso consapevole degli strumenti di accesso alle informazioni,

[83] *Un ruolo ben sintetizzato dal neologismo* **prosumer**, *sintesi di producer e consumer "produttore e consumatore", con cui si definiscono gli attuali protagonisti delle comunità in rete.*

con l'aspettativa crescente di ricevere dall'INPS un messaggio personalizzato, pertinente con i propri bisogni, esplicativo delle diverse opzioni e opportunità, coerente nel tempo e tra i diversi punti di contatto.

Molti dei servizi INPS di nuova generazione - rilasciati o messi in cantiere nel 2021- puntano proprio a elevare i livelli di interlocuzione digitale con i cittadini, non solo nei momenti di massima rilevanza formale (l'invio ufficiale di una domanda di servizio), ma anche nelle diverse occasioni di contatto informale che i cittadini ricercano con l'INPS e con altre fonti informative durante l'intero percorso di comprensione dei loro diritti e dei benefici a cui possono aspirare.

Questo approccio, rivolto a distribuire valore nelle fasi che precedono o seguono il procedimento ufficiale, costituisce un salto culturale rispetto alla fase tecnologica precedente che si focalizzava sulla "telematizzazione delle domande di servizio".

L'INPS ha preso atto che le tradizionali specifiche di *compliance* e trasparenza del servizio sono oggi assunte dal cittadino digitale come un dato scontato, un fattore di base che non incide sulla sua crescita di soddisfazione. Diversamente, un aumento del valore percepito e della fiducia complessiva nell'Istituto si deve ottenere con l'offerta di requisiti ancora "inattesi" per il cittadino, basati su un'esperienza di fruizione più gratificante e interattiva, che lo coinvolga in una progressiva acquisizione di competenza sulle informazioni e i prodotti di proprio interesse.

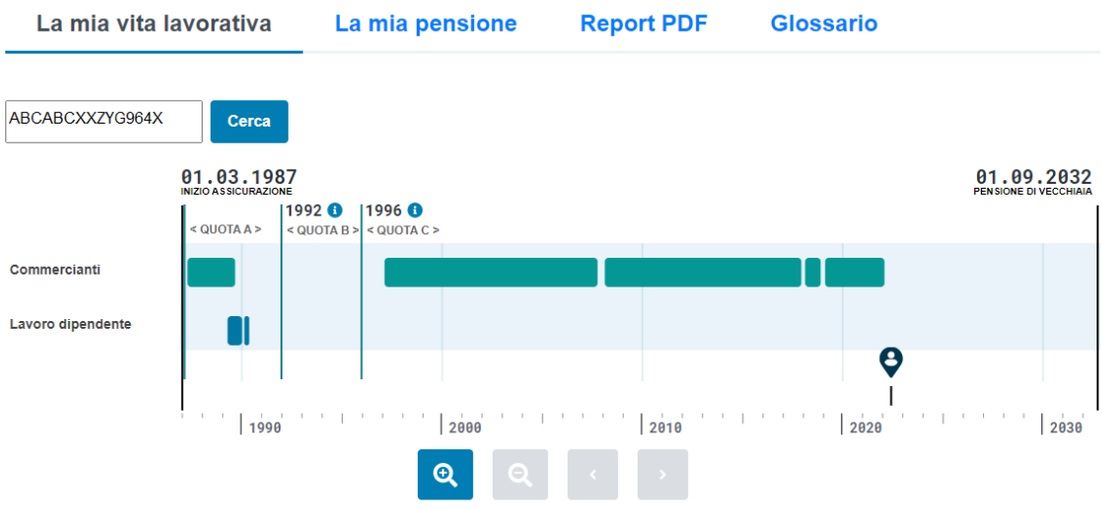
In termini di strategia aziendale si può dire che i nuovi servizi dell'Istituto, sviluppati in logica omnicanale e differenziati per tipologie di utenza, prendono a riferimento l'intera ***Customer Journey*** del cittadino, cioè l'esperienza complessiva che questi ha con l'INPS nella sua storia personale, quella che:

1. ha inizio con una prima consapevolezza del proprio bisogno, spesso innescata da fonti informative non presidiate dall'INPS (Internet, media, passaparola);
2. prosegue acquistando familiarità con le prestazioni e i benefici a cui potrebbe aspirare, nell'ambito di una proposta di servizi molto ampia;
3. giunge in una fase in cui necessita di fare confronti e valutazioni consapevoli in termini di costi e benefici, per considerare la scelta più adeguata (conviene pagare il riscatto di laurea? è meglio totalizzare o ricongiungere i periodi versati in più gestioni?);
4. decide di convertire il suo interessamento in un'azione specifica, in risposta agli stimoli che ha ricevuto dalle precedenti iniziative o interazioni (ad esempio, inoltra una domanda di riscatto o di ricongiunzione, chiede di esercitare l'opzione al sistema contributivo, si iscrive a una nuova gestione assicurativa, ecc.);
5. infine, continua a intrattenere un atteggiamento favorevole nei confronti

dell'Istituto, usufruendo in autonomia di servizi "*post-vendita*" nell'ambito della sua area web riservata, ma anche facendosi portavoce della qualità dei servizi ricevuti dall'Istituto verso altri utenti.

La necessità di rivolgersi agli utenti in tutte queste fasi[84], e non solo nel corso di un procedimento formale, genera una classe di servizi inediti (che il marketing imprenditoriale chiamerebbe di *Customer Engagement*) per i quali l'esperienza d'uso è più importante del risultato specifico, il colpo d'occhio prevale sulla completezza, le informazioni sono affidate agli utenti per un loro utilizzo "amatoriale", in considerazione che il bisogno reale a cui rispondono è quello di coinvolgere gli utenti, far capire le regole in gioco e fornire elementi per operare scelte in autonomia. L'informazione si personalizza e accresce la competenza dell'utente finale, man mano che questi impara a trasformare la sua esperienza d'uso da una ricezione passiva dei dati a una loro manipolazione attiva.

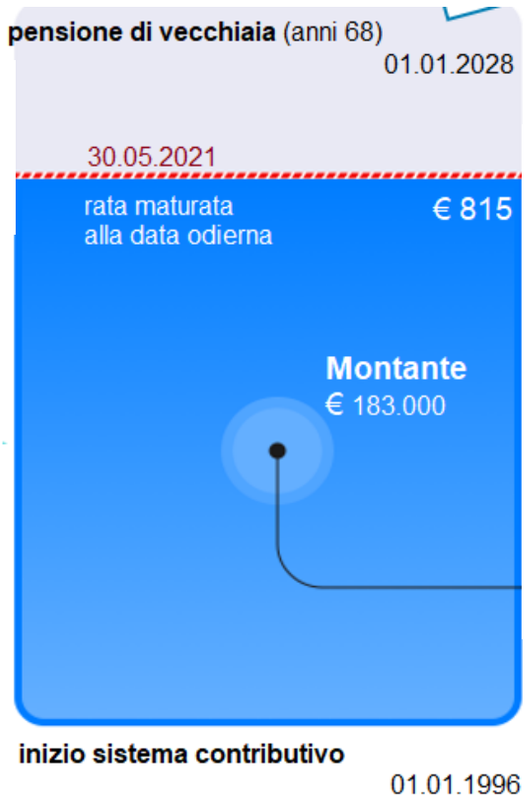
Un esempio è dato dal progetto **Estratto conto visuale**, attualmente in fase prototipale e recentemente inserito tra le iniziative collegate al PNRR, il quale si propone di *trasformare* l'estratto conto da mero rendiconto dei periodi assicurativi a "esperienza" di controllo della propria vita lavorativa, inaugurando una nuova forma di fruizione in cui la dimensione estetica va di pari passo con quella informativa, la metafora grafica serve a comprendere concetti previdenziali complessi, l'interazione intuitiva e quasi "tattile" con le immagini a video serve a compiere azioni o dare nuovi input all'applicazione.




[84] *Le cinque fasi della Customer Journey nel marketing digitale: Awareness, Familiarity, Consideration, Action, Loyalty (o Post-Purchase).*

## Estratto conto visuale (progetto 2021)

*Come tutte le immagini mediali, l'estratto conto visuale è caratterizzato dalla possibilità di una riproduzione/manipolazione infinita da parte dell'utente: egli può proiettare le proprie retribuzioni nel futuro, trascinare periodi contributivi da una gestione all'altra, inserire ex novo dei periodi come il riscatto di laurea o il servizio militare, verificando direttamente gli impatti sul simulatore collegato. La finalità del servizio interattivo non è quella di fornire una previsione della pensione futura, quanto quello di far comprendere le variabili in gioco e aumentare la consapevolezza dell'utente circa i possibili impatti di alcuni eventi sul rendimento dei contributi accumulati. Interagendo con gli elementi grafici, e modificando di conseguenza i risultati, l'utente assume lo stesso atteggiamento da prosumer (produttore e, contestualmente, consumatore di contenuti) che egli trova naturale durante le pratiche di socialità e di consumo esercitate in rete.*




Della stessa tipologia, il **Consulente virtuale dei pensionati**[85] utilizza algoritmi di intelligenza artificiale per aiutare i cittadini autenticati con SPID ad individuare diritti inespressi a cui potrebbero aspirare in ragione del proprio stato amministrativo o reddituale, come la quattordicesima o l'integrazione al trattamento minimo o il supplemento di pensione. La comunicazione proattiva dei possibili benefici applicabili sulla pensione, che spesso l'interessato non sa di poter richiedere, si definisce durante l'interazione che questi stabilisce con l'interfaccia digitale in modo semplice e intuitivo. In chiave di *Customer Journey*, ci troviamo nella fase di assistenza successiva al trattamento di pensione già ricevuto (la cosiddetta *Post-purchase* 'post-vendita' del mondo dei consumi).

[85] *Progetto sviluppato nel corso del 2021, di cui una prima versione è stata rilasciata sul sito istituzionale (cfr. Comunicato stampa INPS del 7 aprile 2022) e ulteriori implementazioni sono entrate a far parte dei progetti di digitalizzazione finanziati dal PNRR.*

In modo ancora più informale, il servizio **PensAMI – PENSione A MIsura**[86] si rivolge a utenti non provvisti di credenziali di autenticazione, durante la fase di primo interesse sulla tematica pensionistica. In questo caso l'interfaccia chiede di rispondere a semplici domande in modo anonimo, proponendo scenari pensionistici e informazioni sempre più pertinenti man mano che l'interessato fornisce dati che ne definiscono il profilo previdenziale. Sul piano della *Customer Journey* ci troviamo in una fase iniziale del percorso, quella in cui il cliente ha una prima vaga consapevolezza sull'argomento e intende acquisire una prima conoscenza approssimativa delle prestazioni di proprio interesse (la cosiddetta *Familiarity* del mondo dei consumi).

La convergenza di questo tipo di interazioni nell'area riservata MyINPS[87], anche utilizzando applicazioni attrattive che favoriscano l'attivazione e l'impiego abituale di strumenti e processi abilitanti (identità, domicilio e firme digitali, pagoPA), inaugura un tipo di fruizione dei servizi pubblici più vicino alle esperienze immersive della socialità e del commercio online, spingendo il processo tecnico della digitalizzazione verso nuove e concrete forme di esercizio della Cittadinanza digitale.

[86] *Progetto sviluppato nel corso del 2021, di cui una prima versione è stata rilasciata sul sito istituzionale nel mese di gennaio 2022.*
[87] *Accessibile dal portale istituzionale www.inps.it.*

## 5.8 Nuova strategia di comunicazione con gli utenti

Nel 2021, l'Istituto ha svolto una serie di attività per informare costantemente l'utenza su servizi e prestazioni ed aggiornarla sulle novità normative, tra le quali grande rilievo hanno avuto le prestazioni legate all'emergenza COVID-19 e l'introduzione dell'Assegno Temporaneo.

Tali attività si sono svolte nell'ambito del quadro di riferimento identificato dal **Piano di comunicazione 2021 "INPS si prende cura di te"**[88], che prevedeva azioni per rafforzare la prossimità tra l'Istituto e il cittadino in un'ottica di ascolto e dialogo strutturati e per gestire i servizi in maniera sempre più efficiente e personalizzata.

Tra le attività realizzate nel 2021 per garantire una continua presenza informativa e di supporto al cittadino, si è intervenuti sia nella dimensione online sia in quella analogica, con ridenominazione dei servizi, aggiornamento del sito INPS, multilinguismo, campagne di comunicazione, ampiamento del bacino di utenza dei profili social istituzionali, nuove modalità di interazione diretta con l'utenza e monitoraggio del *sentiment* e della reputazione dell'Istituto nel web.

**Per una maggiore semplicità di accesso al servizio e di usabilità** si è provveduto a ridenominare n. 339 servizi online[89] in ottica *user centered design*. Per far ciò è stata eseguita l'analisi di ogni singolo servizio presente sul portale INPS e realizzata una guida per identificare lo standard più adatto, in un'ottica di miglioramento della *Customer experience* e della "cercabilità" dei servizi (sia attraverso il motore di ricerca interno sia attraverso i più diffusi motori di ricerca web) in piena adesione ai criteri di SEO (*Search engine optimization*). Inoltre, l'inserimento di una spiegazione del servizio ha consentito un'organizzazione più chiara e omogenea dei contenuti.

**Per garantire un'informazione costante e aggiornata** ai cittadini, alle imprese, agli Enti della Pubblica Amministrazione, agli Enti di Patronato e a tutti gli stakeholder, l'INPS pubblica quotidianamente sul portale istituzionale notizie, iniziative, nuovi servizi, circolari, messaggi e osservatori statistici. Dal 2020, inoltre, per estendere il pubblico di riferimento e venire incontro alle esigenze delle minoranze linguistiche e di una società sempre più multiculturale, una parte di queste viene pubblicata anche in lingua inglese e tedesca.

[88] *Il Piano di Comunicazione INPS, come da normativa vigente sulla comunicazione pubblica, viene pubblicato ogni anno sul portale istituzionale INPS.*

[89] *A titolo esemplificativo, per i "Lavoratori Domestici (Cittadino)", si è intervenuti sul titolo del servizio, sul testo a supporto del link al servizio e sulla descrizione breve del servizio.*

Nel 2021 sono state pubblicate 635 notizie e 560 pagine su servizi e prestazioni, corredate da 426 prodotti grafici. Nell'ambito del multilinguismo sono state rese disponibili online 291 pagine informative in lingua inglese e tedesca[90].

Le visualizzazioni delle pagine del portale INPS sono state 1 miliardo e 550 milioni mentre gli accessi sono stati 768 milioni, per una media giornaliera di 1 milione e 610 mila utenti unici. Rispetto al 2020[91], si registra un aumento del 17% e del +27% rispettivamente per gli accessi e gli utenti unici.

Per **raggiungere un pubblico interessato a specifiche prestazioni erogate dall'Istituto e facilitarne l'accesso e la fruizione**, nel 2021 è proseguita la campagna per accompagnare gli utenti verso la completa dismissione del PIN a favore di SPID per l'accesso ai servizi online INPS[92].

Inoltre, sono state avviate, tra le altre, due campagne di comunicazione che hanno coinvolto tutti i principali media, inclusi radio e tv nazionali, su:

- **assegno temporaneo per i figli,** destinato a 2 milioni di famiglie precedentemente escluse dagli assegni al nucleo familiare. Sono stati realizzati spot radiofonici e televisivi[93] e sul web, oltre agli spazi dedicati sul portale istituzionale, ed è stato creato un mini-sito ottimizzato SEO (visitato da oltre 200.000 utenti unici con più di 250.000 sessioni attivate). La campagna ha avuto anche grande risalto sui profili social dell'Istituto: sono stati pubblicati 124 contenuti originali che hanno ottenuto complessivamente 13 milioni 571 mila visualizzazioni per un totale di 823.000 interazioni, 24.000 reazioni, 58.700 commenti - cui è stata fornita sempre una risposta dai community manager per aiutare l'utente - e 23.200 condivisioni. Sui social la campagna è stata veicolata anche attraverso post pubblicati sui profili di partner editoriali, individuati per la capacità di raggiungere i pubblici di riferimento, e attraverso influencer di settore su Instagram. Questi ultimi hanno raggiunto oltre 885.000 utenti, con un ottimo risultato in termini di feedback e interazioni da parte degli utenti.

  Per supportare la campagna presso le sedi territoriali dell'Istituto e i punti di contatto INPS, sono stati realizzati brochure, poster e volantini da distribuire direttamente agli utenti.

[90] *I dati provengono dalle analisi periodicamente svolte a fini di rendicontazione delle attività svolte ed elaborati sotto forma di report e analytics su base mensile, trimestrale ed annuale.*

[91] *Anche i dati relativi al portale INPS provengono dalle analisi periodicamente svolte a fini di rendicontazione delle attività svolte ed elaborati sotto forma di report e analytics su base mensile, trimestrale ed annuale.*

[92] *Per quanto riguarda la campagna per la dismissione del PIN (dal 1 ottobre 2021) a favore di SPID, iniziata a luglio 2020 e proseguita nel 2021 sui profili social dell'Istituto sono stati pubblicati, nel periodo giugno - dicembre 2021, n. 122 contenuti originali che hanno ricevuto 3.200.000 visualizzazioni, 5.022 condivisioni e oltre 1.500 commenti (a tutti è stata fornita una risposta a supporto dell'utente che ne ha poi, a sua volta, condiviso il contenuto).*

[93] *Lo spot radiofonico è stato trasmesso da 127 emittenti locali sul territorio nazionale e quello televisivo è andato in onda in prime time sulle reti Rai e Mediaset tra il 15 e il 29 luglio e tra il 30 agosto e il 12 settembre 2021.*

- **riscatto agevolato degli anni di laurea**. Per questa campagna, lanciata il 10 novembre 2021, sono stati realizzati uno spot radio e web[94], oltre ad una serie di redazionali sotto forma di pillole audio che hanno trovato spazio sui loro siti. Come per l'assegno temporaneo, è stato creato un mini-sito esterno al portale INPS e ottimizzato SEO (visitato da oltre 132.000 utenti unici per circa 150.000 sessioni). Sui profili social dell'Istituto sono stati pubblicati 51 contenuti originali che hanno ottenuto complessivamente 2 milioni e 30 mila visualizzazioni per un totale di 114.500 interazioni e 1.284 commenti. La tipologia dei quesiti posti sui social, cui è stata fornita sempre una risposta da parte dell'Istituto, così come i numeri relativi alle interazioni, hanno evidenziato l'interesse dell'utenza INPS non precedentemente raggiunta dalle informazioni sulla prestazione.

  A seguito della campagna, si è registrato, tra novembre 2021 e aprile 2022, un aumento nell'invio delle domande di riscatto laurea rispetto ai sei mesi precedenti (maggio-ottobre 2021). Tale aumento è quantificabile in + 17,3% per la Gestione Dipendenti Pubblici e del + 6% per la Gestione Privata[95].

  Anche in questo caso, per supportare la campagna presso le sedi territoriali e i punti di contatto INPS, sono stati realizzati brochure, poster e volantini da distribuire agli utenti.

In aggiunta alle attività elencate, per offrire un servizio di informazione agli utenti sempre più diretto, puntuale e interattivo, sono stati pubblicati contenuti originali sugli **otto profili social dell'Istituto**[96] (per ulteriori approfondimenti si rinvia al paragrafo 5).

[94] *In onda per 6 settimane su emittenti nazionali e locali.*
[95] *Dati forniti dalla Direzione centrale Pensioni.*
[96] *I profili social dell'Istituto attivi nel 2021 sono: canale Twitter @Inps_it, YouTube canale ufficiale INPS, canale Linkedin @Inps_official, canale Instagram @Inps_social e i profili Facebook Inps per la Famiglia, Inps Credito e Welfare Dipendenti Pubblici, Inps Giovani e Inps per i Lavoratori Migranti. A fine 2021 si è aggiunta una pagina vetrina Linkedin Ufficio Stampa per l'interazione con i giornalisti.*

## 5.9 L'ascolto attivo del Territorio

*"Parlare è una necessità, ascoltare è un'arte", Goethe*

Nel luglio 2021 l'INPS ha scelto di valorizzare la componente dell'ascolto dei bisogni delle sedi di produzione operanti sul territorio attribuendo ad una specifica struttura[97], incardinata all'interno della Direzione generale INPS, compiti e prerogative funzionali allo scopo. Questa Struttura assicura principalmente il raccordo tra Direzioni centrali e territoriali attraverso una serie di iniziative ed attività finalizzate a favorire la partecipazione attiva degli operatori INPS (utenti interni) ai processi di miglioramento del servizio e delle pratiche gestionali; raccoglie feedback dal territorio, rileva eventuali criticità, porta a fattor comune le soluzioni più efficaci con lo scopo di garantire - su tutto il territorio nazionale- l'omogeneità nell'erogazione dei servizi e l'allineamento alle pratiche migliori.

Questa finalità è stata assicurata attraverso l'attivazione di un sistema strutturato di ascolto del Territorio che risponde all'esigenza di garantire il coinvolgimento mediante un'attività permanente, pianificata e governata con metodi oggettivi, generatrice di valore aggiunto, e di assicurare in concreto quel ruolo di raccordo tra le funzioni di indirizzo delle Direzioni centrali e le strutture del Territorio.

Gli obiettivi di supporto al Territorio e attenzione ai feedback vengono perseguiti attraverso un insieme di iniziative, strumenti e canali, volti ad abilitare forme di partecipazione sia periodiche che occasionali.

La progressiva attivazione di tali moduli di raccordo e di rilevazione dei feedback ed emersione di proposte di miglioramento segue un approccio incrementale, che mira ad una progressiva messa a sistema dei medesimi all'esito di una prima fase sperimentale temporalmente circoscritta. Tutte le iniziative, a partire dai moduli di ascolto e raccordo, non sono, dunque, elementi di un catalogo chiuso, ma sono destinati ad essere via via modellati dall'evoluzione del contesto.

### Le fasi del processo di ascolto

- **La raccolta di feedback qualitativi dal Territorio**
  In ragione della necessità di dare corpo e struttura alla *mission* di ascolto e raccordo si è proceduto, preliminarmente, a realizzare una rilevazione di informazioni di tipo qualitativo, concretizzatasi in una prima raccolta di feedback territoriali tesi a far emergere punti di forza e criticità rispetto alle

[97] *Direzione Servizi al Territorio, a seguito delle modifiche all'Ordinamento delle funzioni centrali e territoriali dell'INPS, adottate con deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 102 del 14 luglio 2021.*

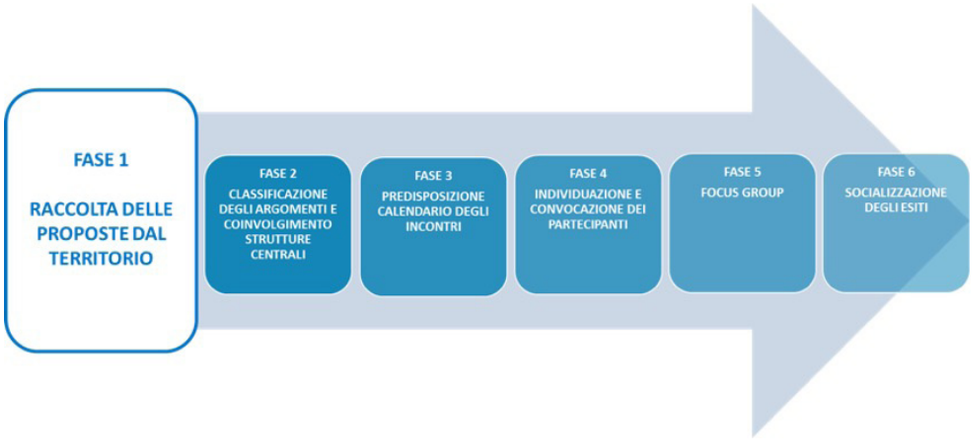
prassi operative in uso presso le sedi INPS[98], nonché caratteristiche territoriali e socio-demografiche che hanno impatti sull'operatività delle stesse.

Tale attività ha consentito di disporre di una base-dati su cui definire e realizzare molteplici inziative e azioni di miglioramento finalizzate ad omogeneizzare prassi e comportamenti su tutto il territorio nazionale.

- I moduli di raccordo tra Centro e Territorio:
  - Focus Group

  Sulla base di una prima analisi delle risultanze del test è stato attivato il primo modulo di raccordo tra Centro e Territorio - i *Focus Group* "Terzo tempo" - ideati per dotare l'INPS di un canale strutturato di dialogo e condivisione su temi di concreta operatività quotidiana.

  Si tratta di incontri periodici dai tempi rigidamente predeterminati (inderogabilmente, non oltre due ore), calendarizzati mensilmente, a contenuto operativo, finalizzati al confronto tra esperti di materia, che avviene secondo regole ispirate alla metodologia dell'*Agile Manifesto*[99], su problematiche e casistiche particolari; hanno l'obiettivo di trovare soluzioni a casi pratici, dubbi e/o complessi, individuati seguendo un'impostazione *bottom-up*. Privilegiare l'approccio "dal basso" nell'individuazione dei temi sui quali confrontarsi significa assicurare alle strutture territoriali spazi "orizzontali" di ascolto e di sintonizzazione, sia tra di loro che con la tecnostruttura, sulle tematiche operative via via emergenti nella concreta operatività quotidiana.




[98] *Allo scopo, ogni Direzione regionale/coordinamento metropolitano dell'INPS è stata invitata ad individuare, secondo un contingente numerico predefinito e utile a comporre un campione ragionato e sufficientemente rappresentativo, dipendenti inseriti nei processi produttivi a cui è stato chiesto di esplicitare quali fossero le tematiche a maggiore impatto sulla propria operatività per le quali avvertivano il bisogno di confronto con altri operatori.*

[99] *Il "Manifesto per lo sviluppo agile del software" (Manifesto for Agile Software Development), pubblicato nel 2001 da Kent Beck, Robert Martin, Martin Fowler ed altri (http://agilemanifesto.org/iso/it/manifesto.html) ha dato origine ad un movimento che, estendendo la sua portata dall'ambito originario di project management del software, propugna un nuovo approccio al lavoro, basato sulla valorizzazione incrementale dei progressi via via raggiunti nella gestione di un progetto (in opposizione al metodo conosciuto anche come Waterfall, a cascata).*

L'approccio, dunque, è pratico e risolutivo per offrire un'esperienza di valore a colleghi che operano in luoghi tra loro lontani in termini di dibattito costruttivo su temi concreti e casi pratici; peraltro, l'individuazione partecipata di soluzioni e proposte di miglioramento mira a conseguire una leva permanente di garanzia dell'omogeneità di comportamenti a fronte di fattispecie individuate.

Questa valenza tipicamente interna dei focus group non è priva di percepibili esternalità positive, in particolar modo a beneficio della qualità del servizio offerto dall'INPS a cittadini ed imprese.

Infatti, l'esperienza sin qui condotta fa emergere, nel risultato di valore complessivo ascrivibile a tali esperienze, un positivo riflesso esterno di tale attività: l'attivazione di fattori di ottimizzazione del modello di servizio offerto dall'INPS ai propri utenti. Non è infrequente, infatti, che la realizzazione di queste "stanze di compensazione" inclusive, abbia conseguito risultati apprezzabili, mediante il supporto reciproco e la condivisione di comportamenti e prassi operative a fronte di problematiche determinate, sul concreto miglioramento del servizio assicurato a cittadini ed imprese.

La circolazione attiva di esperienze[100] attraverso spazi concreti di interazione e coinvolgimento dei colleghi del Territorio, idonea a favorire quell'apertura a forze endogene di miglioramento qualitativo del servizio che è tipica delle *learning organizations*, ha consentito, infatti, di innescare, attraverso il confronto tra prassi seguite nei diversi territori, leve di omogeneizzazione dei comportamenti, ad esempio, in materia di iscrizioni di aziende con riguardo a particolari fattispecie o settori, od anche in materia di istruttoria dei procedimenti per la definizione di prodotti ad alto contenuto professionale (come, ad esempio, le domande di accrediti figurativi per incarico politico o sindacale ex Legge n. 300/70).

I contenuti dei focus group sono resi fruibili a tutti i colleghi attraverso uno spazio di condivisione digitale: un piccolo osservatorio digitale sui "Focus Group" raccoglie i resoconti segmentati, per ciascun incontro realizzato, che illustrano sinteticamente i profili di confronto sui temi introdotti dal proponente, con separata evidenziazione degli eventuali suggerimenti ed elementi di proposta condivisi nel corso del focus group.

[100] *I resoconti essenziali dei focus group, con separata evidenziazione dei suggerimenti emersi nel loro ambito, vengono infine resi disponibili a tutta la comunità INPS mediante pubblicazione sulla intranet aziendale.*

- I Laboratori di miglioramento continuo
  I Laboratori di miglioramento continuo costituiscono un ulteriore modulo di raccordo Centro - Territorio; trattasi di sessioni di lavoro in cui si opera secondo la logica del miglioramento continuo e dell'innovazione incrementale al fine di individuare, accanto agli interventi programmati a livello centrale, gli ulteriori interventi di miglioramento delle procedure di gestione già in uso.

  Durante i Laboratori gli operatori INPS analizzano gruppi di procedure applicative, in ragione dei segmenti di utenza e delle relative prestazioni erogate, sulle quali intervenire per mettere in evidenza, oltre ai possibili interventi di completamento dell'automazione o razionalizzazione di alcuni fasi di lavorazione, ridondanze procedurali che possano essere oggetto di miglioramento con l'obiettivo di semplificare, progressivamente, e rendere più facilmente fruibili a tutti gli utenti interni strumenti e modalità di lavorazione.

- I Nuclei di condivisione dei progetti di sviluppo digitale
  I Nuclei di condivisione dei progetti di sviluppo digitale[101] sono un modulo di raccordo tra Direzione generale e strutture territoriali - tra operatori INPS e singoli Responsabili del progetto d'innovazione - consistente in sessioni mensili di lavoro finalizzate a coinvolgere i funzionari che operano sul territorio nelle strategie d'innovazione dei servizi di rispettivo interesse, sia in qualità di utilizzatori finali degli applicativi sia come risorse chiamate professionalmente ad interagire con l'utenza esterna che utilizzerà i nuovi servizi.

  L'iniziativa risponde ai principi della metodologia agile che prevede il coinvolgimento diretto dell'utilizzatore finale del servizio sin dalle prime fasi di ideazione e sviluppo del progetto d'innovazione al fine di incorporarne i suggerimenti e le proposte di miglioramento.

I pochi mesi trascorsi dall'attivazione di questi nuovi strumenti di partecipazione non sono sufficienti ad esprimere un giudizio sugli impatti che queste attività hanno generato sull'utilizzatore finale dei servizi INPS, in termini di qualità ed omogeneità delle prestazioni, ma restituiscono indubbiamente un dato di rilevante partecipazione e adesione degli utenti interni alle iniziative di raccordo.

[101] *Ogni Nucleo è composto da 5 rappresentanti individuati da ciascuna Direzione regionale/coordinamento metropolitano, dai Responsabili dei Team del progetto d'innovazione interessato e dai rappresentanti delle Direzioni centrali di riferimento. La modalità di interazione tra i componenti si articola nelle seguenti fasi: presentazione del progetto e delle relative finalità (ad opera del responsabile), raccolta feedback sul progetto, sulla sua utilità e sui possibili impatti sull'utente finale (ad opera dei colleghi del territorio) e, infine, sintesi dei contributi, ad opera della Direzione Servizi al Territorio.*

L'esperienza sin qui condotta documenta, infatti, che l'attivazione di spazi gestiti di partecipazione su temi proposti dal basso è andata effettivamente a collocarsi in uno spazio bianco dell'organigramma: il focus group, per le sue caratteristiche di coinvolgimento immediato e diretto e la sua impronta strutturata, costituisce infatti un modulo di raccordo nuovo, non assimilabile ad altre forme di interazione coesistenti.

L'adesione a tali iniziative dimostra che il personale dell'Istituto riconosce l'utilità e il valore di queste forme di collaborazione e confronto, finalizzate anche a mettere a fattor comune le soluzioni più efficaci adottate sul territorio e allineare sempre più la qualità dei servizi con le aspettative degli utenti finali.

Un'attività gestita e progressivamente strutturata di raccordo tra territori mira, "a monte" di qualsiasi sistema di misurazione e valutazione, ad attenuare il rischio, inevitabilmente presente in una struttura complessa e capillarmente diffusa lungo il territorio nazionale qual è quella dell'Istituto, di una marcata diversificazione dei livelli di qualità percepita tanto più differenziati quanto differenziata è l'aspettativa degli utenti finali.

Il metodo descritto è inteso a garantire, sul piano strategico, un raccordo effettivo ed efficace tra Centro e Territorio, in termini di concreto coinvolgimento e positiva interazione tra le strutture territoriali, mirato a cogliere, analizzare ed "attivare" segnali e tendenze che diano un contributo rilevante alle scelte strategiche dell'Istituto e che siano fattori determinanti per il miglioramento.

## 5.10 *Change management* e sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVPI)

### a) *Change management*

Con determinazione del Direttore generale n. 108 del 18 maggio 2021 è stato dato avvio al Programma di *Change management* (Gestione del cambiamento) in attuazione dell'omonima linea di innovazione prevista nel Piano Strategico digitale 2020-2021. Con tale Programma, muovendo dalla consapevolezza che le tecnologie digitali stanno cambiando la vita delle persone, il loro modo di dialogare e di lavorare, l'Istituto mira ad accompagnare lo sviluppo delle risorse umane nella conoscenza degli strumenti e delle metodologie poste alla base della trasformazione digitale. Ciò in quanto, per offrire servizi sempre più aderenti alle esigenze dell'utenza, non si può prescindere da un grosso investimento sulle innovazioni tecnologiche e digitali che, però, da sole non sono sufficienti ad accompagnare proficuamente il cambiamento se non rafforzate da un forte investimento anche sull'evoluzione culturale. Sono infatti le "Persone" il vero motore del cambiamento in grado di veicolare le nuove tecnologie nelle reti nelle quali operano, servendosene come destinatarie, ma al tempo stesso mantenendole attive e aggiornate, in un circolo virtuoso fatto di scambio e confronto attivo.

Con il Programma di *Change Management* l'Istituto intende sviluppare nel personale un *mindset* orientato al digitale, a far conseguire nuove competenze necessarie al contesto tecnologico, anche attraverso la sperimentazione di nuove modalità di lavoro coinvolgenti, basate su tecniche di co-creazione.

Inoltre, l'INPS mira a creare una visione motivante sia mitigando le resistenze al cambiamento sia incrementando il senso di appartenenza del personale all'Istituto. Non solo, con tale Programma si intende promuovere in modo omogeneo l'adozione dei nuovi modi di lavorare e potenziare i benefici del cambiamento a lungo termine, soprattutto in un'ottica di valore.

Le linee guida del cambiamento, nel fine ultimo di creare valore aggiunto all'utente finale, sono declinabili nei concetti di fiducia, cura e coinvolgimento:

- la fiducia è necessaria per la costruzione di una relazione di lungo periodo con gli utenti, attraverso una piena risposta alle loro aspettative;
- la cura quale elemento da intendersi come attenzione e presa in carico dei bisogni dell'utente, nel convincimento che la sua soddisfazione accresca il valore della relazione con l'Istituto;
- il coinvolgimento degli utenti, interni ed esterni, quale fattore importante per la gestione integrata dei servizi offerti.

Questa vocazione dell'Istituto è in linea sia con il principio della centralità delle persone, promosso prima dall'Agenda 2030 dell'Organizzazione delle Nazioni Unite e ripreso nelle linee di intervento del PNRR, sia con le teorie che propongono le persone, le loro capacità e le loro competenze come fulcro del vantaggio competitivo delle organizzazioni (*Knowledge-Based View e Resorce-Based View*). Aderire a questi nuovi approcci significa anche evolvere nei ruoli agiti dai dipendenti pubblici, *in primis* dai dirigenti che sono chiamati ad assumere sempre più il ruolo di leader oltre che di manager.

Più in particolare, per l'attuazione del Programma di *Change Management* sono stati previsti e già avviati 18 progetti, rientranti in 4 macroaree, veri pilastri alla base del cambiamento culturale:

- la prima, "Comunicare la visione e le strategie", include i progetti che mirano a stimolare la comprensione e suscitare il coinvolgimento[102];
- la seconda, "Definire un piano di sviluppo strategico delle persone", racchiude i progetti per identificare le competenze, rafforzare quelle già possedute e svilupparne di nuove, in corrispondenza anche delle evoluzioni tecnologiche e digitali[103];
- la terza, "Sistematizzare e sviluppare le conoscenze dell'Istituto", mira a reingegnerizzare i repository di contenuti formativi e informativi già esistenti per organizzare il patrimonio di conoscenza dell'INPS, facilitandone la consultazione e, a cascata, migliorando il servizio consulenziale verso l'utenza[104];
- la quarta, "Adottare nuove modalità di lavoro", riguarda le modalità di svolgimento dell' attività lavorativa che siano in grado di garantire una migliore aderenza alle rinnovate necessità e una sempre maggiore efficienza anche attraverso l'uso di nuovi strumenti digitali[105].

I progetti a supporto del cambiamento sono tutti accomunati da un unico proposito, il pieno raggiungimento della missione istituzionale: offrire all'utenza servizi con uno standard qualitativo sempre più elevato, anche attraverso un'attività di ascolto proattivo, di assistenza anche da remoto, di presa in carico qualificata e aderente alle sue aspettative. Il Programma di *Change management* si prefigge lo scopo, quindi, di rinsaldare la relazione di fiducia consolidando e rinnovando il "**Patto con l'Utenza**". Ed in questo il capitale umano dell'INPS diventa il maggiore protagonista della trasformazione di un Ente che è tra i più

[102] *Ne fanno parte i progetti: Piattaforma HR, Domande & Risposte sui progetti di sviluppo Digitale, Laboratori del cambiamento, Comunicare la performance.*

[103] *Vi rientrano i progetti: INPS che verrà, Mappatura delle competenze, Rilevazione e sviluppo competenze digitali, SMVPI come strumento di valorizzazione e crescita.*

[104] *Ne fanno parte i progetti: Portale e-Learning, Biblioteca della formazione, Sistema di gestione della conoscenza (knowledge management).*

[105] *Vi rientrano i progetti "Vedere oltre", "Old & Young Community: employee journey e staffetta generazionale", Percorso progettuale sulla Sostenibilità, Nuovi strumenti di lavoro a distanza, Contest aziendale, Promozione della conoscenza della progettazione Agile, Introduzione del coaching in INPS – Designer in gioco.*

grandi della Pubblica Amministrazione italiana e tra i più vicini alla vita delle famiglie, delle imprese e delle persone.

### b) Il sistema di misurazione e valutazione della performance (SMVPI)

La valenza strategica del nuovo SMVPI, adottato con la deliberazione del Consiglio di Amministrazione n. 30 del 2021, riguarda sia il sistema organizzativo nel suo complesso che i diversi attori che intervengono nel processo di valutazione.

Con riferimento all'organizzazione consente di allineare, orientare e coinvolgere tutte le risorse rispetto alla partecipazione attiva agli obiettivi.

Il modello favorisce, inoltre, lo sviluppo di una cultura della responsabilità attraverso la promozione della trasparenza e del dialogo tra valutati e valutatori, nonché il consolidamento delle competenze attraverso la valorizzazione del contributo delle persone. Per quanto riguarda il personale valutato, permette alle risorse di misurarsi consapevolmente con le "attese" organizzative in termini di contributi e abilità richieste in funzione del ruolo ricoperto e dell'area d'appartenenza. L'Istituto, nell'ambito di un più vasto processo di sviluppo organizzativo e valorizzazione del personale, ha avviato il primo ciclo di valutazione del sistema di misurazione e valutazione della performance individuale del personale delle aree A, B e C. Il sistema si configura, oltre che come leva gestionale nel processo di cambiamento organizzativo, anche come strumento motivazionale, di orientamento e di crescita del personale. Dal punto di vista normativo, ottempera pienamente ai dettami del D.Lgs. n. 150/2009 e s.m.i. e agli indirizzi metodologici che sono stati emanati dal Dipartimento della Funzione Pubblica a dicembre del 2019.

Il SMVPI è orientato a perseguire prioritariamente due finalità. La prima mira all'assegnazione di trattamenti economici accessori, in relazione al riconoscimento dell'impegno lavorativo individuale, oltre che alla presenza in servizio; la seconda riguarda, invece, l'accesso privilegiato, in base al merito, a percorsi di alta formazione o a periodi di lavoro presso primarie Istituzioni pubbliche e private, nazionali e internazionali. L'obiettivo che ha guidato l'Istituto è stato, quindi, quello di accompagnare le persone al fine di offrire un'opportunità di sviluppo e di crescita professionale e di coinvolgerle rispetto alla partecipazione attiva agli obiettivi strategici. Per diffondere in INPS la cultura della performance e illustrare le dimensioni della valutazione nonché gli ambiti dell'intero sistema è stato avviato un percorso formativo, con live event, webinar, videopillole, web based training (wbt) e materiali multimediali a supporto del processo di interiorizzazione del nuovo modello.

# *Organi, Strutture Centrali e Regionali*

## *Presidente*

Pasquale ***Tridico***

## *Consiglio di Amministrazione*

| | |
|---|---|
| Marialuisa ***Gnecchi*** | *Vicepresidente* |
| Rosario ***De Luca*** | |
| Roberto ***Lancellotti*** | |
| Patrizia ***Tullini*** | |

## *Consiglio di Indirizzo e Vigilanza*

| | |
|---|---|
| Roberto ***Ghiselli*** | *Presidente* |
| Guido ***Lazzarelli*** | *Vicepresidente* |

## *Consiglieri*

Pierangelo ***Albini***
Giorgio ***Cappelli***
Angela Maria ***Caracciolo***
Domenico ***Colaci***
Ignazio ***Ganga***
Riccardo ***Giovani***
Fiorito ***Leo***
Maria ***Magri***
Paolo ***Mattei***
Rosario Giuseppe ***Meli***
Giovanni ***Morleo***
Gaetana ***Pagano***
Valeria ***Picchio***
Nicola Giancarlo ***Poggi***
Fabio ***Porcelli***
Francesco ***Rampi***
Silvia ***Simoncini***
Gregorio ***Tito***

Claudia ***Trovato***
Antonio ***Zampiga***

## *Direttore Generale*

Vincenzo ***Caridi***

## *Collegio dei Sindaci*

| | |
|---|---|
| Concetta ***Ferrari*** | *Presidente* |
| Giacinta ***Martellucci*** | *Vicepresidente* |

## *Membri Effettivi*

| | |
|---|---|
| Roberto ***Alessandrini*** | Saverio ***Romano*** |
| Danilo Giovanni ***Festa*** | Mauro ***Zappia*** |

## *Membri Suppletivi*

| | |
|---|---|
| Giovanni ***Calabrò*** | Rita ***Graziano*** |
| Gaia Serra ***Caracciolo*** | Daniele ***Lunetta*** |
| Daniela ***Collesi*** | Francesca ***Pelaia*** |
| Federico ***Falcitelli*** | Lara ***Vasale*** |

## *Magistrato Delegato al Controllo*

Antonio ***Buccarelli***

## *Direzioni Centrali*

| | |
|---|---|
| Ammortizzatori Sociali | Luca ***Sabatini*** |
| Antifrode | Stefano Ugo ***Quaranta*** |
| Audit e Monitoraggio Contenzioso | Giorgio ***Fiorino*** |
| Benessere Organizzativo, Sicurezza e Logistica | Diego ***De Felice*** |
| Bilanci, Contabilità e Servizi Fiscali | Gabriella ***Di Michele*** (ad interim) |
| Credito, Welfare e Strutture Sociali | Valeria ***Vittimberga*** |
| Entrate | Vincenzo ***Tedesco*** |
| Formazione e Sviluppo Risorse Umane | Giuseppe ***Conte*** |

| | |
|---|---|
| Inclusione Sociale e Invalidità Civile | Maria ***Sciarrino*** |
| Organizzazione e Comunicazione Interna | Rocco ***Lauria*** |
| Patrimonio e Investimenti | Ferdinando ***Montaldi*** |
| Pensioni | Gabriele ***Uselli*** |
| Pianificazione e Controllo di Gestione | Vincenzo ***Ciriaco*** |
| Presidente e Organi Collegiali | Vito ***La Monica*** |
| Risorse Strumentali e Centrale Unica Acquisti | Maurizio Emanuele ***Pizzicaroli*** |
| Risorse Umane | Maria Grazia ***Sampietro*** |
| Studi e Ricerche | Daniele ***Checchi*** |
| Tecnologia, Informatica e Innovazione | Massimiliano ***D'Angelo*** |
| Servizi al Territorio | Nunzia ***Minerva*** |

## *Coordinamenti Professionali*

| | |
|---|---|
| Coordinamento Generale Legale | Gaetano ***De Ruvo*** |
| Coordinamento Generale Medico Legale | Raffaele ***Migliorini*** |
| Coordinamento Generale Statistico Attuariale | Gianfranco ***Santoro*** |
| Coordinamento Generale Tecnico Edilizio | Gennaro ***Langella*** |

## *Direzioni Regionali e di Coordinamento Metropolitano*

### Direzioni Regionali

| | |
|---|---|
| Abruzzo | Luciano ***Busacca*** |
| Basilicata | Roberto ***Bafundi*** |
| Calabria | Giuseppe ***Greco*** |
| Campania | Maria Giovanna ***De Vivo*** |
| Emilia Romagna | Elio ***Rivezzi*** |
| Friuli Venezia Giulia | Paolo ***Sardi*** |
| Lazio | Rosanna ***Casella*** |
| Liguria | Paolo ***Sardi*** (ad interim) |
| Lombardia | Giovanni ***Di Monde*** |
| Marche | Antonello ***Crudo*** |
| Molise | Stefano Ugo ***Quaranta*** (ad interim) |
| Piemonte | Emanuela ***Zambataro*** |

| | |
|---|---|
| Puglia | Giulio ***Blandamura*** |
| Sardegna | Alessandro ***Tombolini*** |
| Sicilia | Sergio ***Saltalamacchia*** (ad interim) |
| Toscana | Cristina ***Deidda*** |
| Trentino Alto Adige | Antonio Maria ***Di Marco Pizzongolo*** |
| Umbria | Maurizio Emanuele ***Pizzicaroli*** (ad interim) |
| Valle D'Aosta | Vittorio ***Feliciani*** |
| Veneto | Antonio ***Pone*** |

## Direzioni di Coordinamento Metropolitano

| | |
|---|---|
| Milano | Michele ***Salomone*** |
| Napoli | Vincenzo ***Damato*** |
| Roma | Sergio ***Saltalamacchia*** |

*A cura della Direzione centrale Studi e Ricerche*

*Coordinamento:*
Daniele ***Checchi***

*Cura redazionale*
Lucia ***Carpaneto***, Paolo ***Nazareno Della Valle,*** Loredana ***Mattei***,
Monia ***Monachini***

"Valutare con i dati amministrativi: progetti Visitinps Scholars" e "l'Appendice Statistica al XXI Rapporto Annuale" sono disponibili online al seguente percorso:
www.inps.it>Dati, ricerche e bilanci>Rapporti Annuali>XXI Rapporto annuale

*Con la collaborazione del Coordinamento generale Statistico attuariale*

Con il contributo di:

Direzione centrale Ammortizzatori sociali
Direzione centrale Antifrode
Direzione centrale Audit e monitoraggio contenzioso
Direzione centrale Benessere organizzativo, sicurezza e logistica
Direzione centrale Bilanci, contabilità e servizi fiscali
Direzione centrale Credito, welfare e strutture sociali
Direzione centrale Entrate
Direzione centrale Formazione e sviluppo risorse umane
Direzione centrale Inclusione sociale e invalidità civile
Direzione centrale Organizzazione e comunicazione interna
Direzione centrale Patrimonio e investimenti
Direzione centrale Pensioni
Direzione centrale Pianificazione e controllo di gestione
Direzione centrale Presidente e organi collegiali
Direzione centrale Risorse strumentali e centrale unica acquisti
Direzione centrale Risorse umane
Direzione centrale Tecnologia, informatica e innovazione
Direzione Servizi al territorio
Coordinamento generale Legale
Coordinamento generale Medico legale
Coordinamento generale Tecnico edilizio

*Editing, stampa e allestimento a cura dell'Ufficio Comunicazione Esterna*

*Si ringrazia:*
Maurizio ***Franzini***, Responsabile scientifico del programma di ricerca Visitinps Scholars