



## MEMORIA

Attività conoscitiva preliminare all'esame del Disegno di legge recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera e dell'articolo 48 del Regolamento del Senato

Commissioni riunite Bilancio della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

## AUDIZIONE

del Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale  
Gabriele Fava

*Roma, 5 novembre 2024*







## Memoria

per l'Audizione del Presidente dell'Istituto Nazionale della Previdenza Sociale Gabriele Fava sull'attività conoscitiva preliminare all'esame del Disegno di legge recante Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027, ai sensi dell'articolo 119, comma 3, del Regolamento della Camera e dell'articolo 48 del Regolamento del Senato

Commissioni riunite Bilancio  
della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica

*Roma, 5 novembre 2024*

## INDICE

<b>1. Le misure a sostegno delle retribuzioni e dei redditi.....</b>	<b>1</b>
<b>2. Le misure a sostegno delle famiglie e all'occupazione .....</b>	<b>3</b>
<b>3. Potenziamento capacità amministrativa dell'INPS.....</b>	<b>10</b>
<b>4. Pensioni .....</b>	<b>11</b>
<b>5. Le politiche per il mercato del lavoro .....</b>	<b>15</b>

Signor Presidente,

Senatrici, Senatori, Deputate e Deputati,

il Disegno di Legge di Bilancio per l'anno 2025 prevede interventi diretti, in primo luogo, alla riduzione della pressione fiscale e al sostegno dei redditi medio-bassi dei lavoratori dipendenti e a sostenere la genitorialità, le famiglie numerose, il rafforzamento della capacità amministrativa degli enti senza tralasciare il potenziamento degli investimenti pubblici e privati.

Il DDL, inoltre, si inserisce in un contesto congiunturale caratterizzato da questioni di difficile risoluzione nel breve periodo, come la questione demografica e la garanzia di un bilanciamento tra mercato del lavoro e sistema previdenziale. Non trascura, comunque, gli effetti positivi di misure già sperimentate che, in ragione di quegli effetti, vengono riproposte con alcuni accorgimenti, proprio nell'ottica di disegno di policy di lungo respiro. Molte delle misure e degli interventi contenuti nel DDL perdono, infatti, il carattere temporaneo che li aveva contraddistinti a favore di un disegno strutturale e di lungo periodo, in sintonia con le nuove regole di Governance Europea e di quanto indicato nel Piano Strutturale di Bilancio di recente adozione.

Nella presente memoria ci concentriamo sulle misure che impattano sulle prestazioni erogate dall'INPS, portando alla vostra attenzione anche gli effetti gestionali delle modifiche o delle nuove misure introdotte dal DDL in commento, portando alla vostra attenzione anche evidenze di analisi effettuate dall'Istituto proprio su alcune di queste misure che vengono riproposte.

## **1. Le misure a sostegno delle retribuzioni e dei redditi**

Il primo intervento sul quale poniamo l'attenzione è quello contenuto nell'articolo 2, avente ad oggetto la riduzione della pressione fiscale che assorbe la metà dell'intera manovra. In particolare, l'articolo citato rende strutturali l'accorpamento su tre scaglioni delle aliquote IRPEF e le misure di riduzione del cuneo fiscale. In particolare, quest'ultimo intervento, seppur non di stretta competenza dell'INPS, che ne viene comunque investita nella sua attuazione in quanto sostituto

di imposta, in parte è l'evoluzione degli interventi di decontribuzione dell'aliquota contributiva IVS (Invalidità, Vecchiaia, Superstiti) a carico del lavoratore, introdotto negli ultimi due anni a sostegno del potere di acquisto delle retribuzioni per contrastare il crescente fenomeno inflazionistico.

Ricordiamo che questa misura temporanea, riconosciuta a circa 14 milioni di lavoratori, secondo recenti analisi svolte dall'Istituto, ha contribuito ad attutire in maniera importante l'impatto dell'inflazione sui redditi da lavoro dipendente: le retribuzioni imponibili lorde, infatti, sono cresciute in media di circa 100 euro per gli 11,6 milioni di lavoratori del settore privato non agricolo. Considerando la variazione della retribuzione netta corrispondente al salario medio lordo degli anni 2021 e 2023, l'incremento sale da circa il 6,9% per il lordo ad un più consistente 10,4% per il netto compensando, quindi, anche se non pienamente gli effetti di perdita di potere d'acquisto. È positiva la scelta operata di rendere strutturale l'intervento e affrontarlo dal punto di vista fiscale in un più ampio disegno organico di revisione delle aliquote e delle detrazioni. Sebbene l'INPS, attraverso la decontribuzione della quota di contributi a carico dei lavoratori abbia consentito in emergenza il contrasto alla diminuzione del potere di acquisto, la scelta di superare questo meccanismo temporaneo a favore dell'introduzione a regime di nuova misura di sostegno fiscale destinata ai redditi medio-bassi, fino a 40 mila euro, dei lavoratori dipendenti risponde ad una logica di maggiore coerenza ordinamentale. Questo nuovo strumento si concretizza in due nuovi istituti: a) una riduzione del cuneo fiscale (un bonus) ai titolari di reddito da lavoro dipendente, ad eccezione dei redditi da pensione, che complessivamente non è superiore a 20 mila euro; b) una detrazione dell'imposta lorda che varia a seconda delle soglie di reddito per i redditi da lavoro dipendente superiori a 20 mila euro e fino a 40 mila euro. L'introduzione di una gradualità dell'intervento per le fasce di reddito più elevate risponde ad un principio di equità: la detrazione decresce al crescere del reddito fino ad azzerarsi per i soggetti con reddito pari a 40 mila euro.

Inoltre, nel medesimo articolo è previsto il riordino delle detrazioni fiscali introducendo un coefficiente di calcolo delle detrazioni crescente in relazione al numero dei figli e all'eventuale presenza di figli con disabilità. Questa previsione, che si avvicina a meccanismi quali il quoziente familiare, che in altri Paesi ha supportato fino al recente passato la crescita della natalità, potrà non solo aiutare le famiglie che hanno già figli ma anche ristabilire una fiducia nel supporto dello

Stato a sostenere le scelte verso la genitorialità che è al centro anche di altri interventi del presente Disegno di legge.

Come precisato, sono, tuttavia, esclusi da tale bonus i titolari di redditi da pensione e di assegni ad essi equiparati che sono comunque tutelati dal meccanismo della perequazione automatica. Tuttavia, questa esclusione è compensata dalla successiva previsione dell'articolo 25 che rinnova un incremento transitorio della perequazione automatica per il biennio 2025-2026 per i casi in cui il complesso dei trattamenti pensionistici di un soggetto sia pari o inferiore al trattamento minimo del regime generale INPS. Tale incremento tiene conto dei soli trattamenti pensionistici percepiti. Il rinnovo di questo meccanismo, a sostegno dei suddetti pensionati per far fronte alle tensioni inflazionistiche, risulta ancora necessario anche in base alle risultanze di studio effettuato l'anno scorso dall'Istituto insieme alla Banca d'Italia sull'impatto dell'inflazione sul potere d'acquisto delle famiglie di lavoratori dipendenti e di pensionati. Lo studio ha, infatti, osservato che la popolazione anziana, ancorché beneficiaria della perequazione pensionistica all'inflazione, risulta molto esposta alle dinamiche dei prezzi al consumo. Le famiglie di pensionati sembrerebbero la parte della popolazione italiana che, non beneficiando degli incrementi di reddito dovuti ad una maggiore offerta di lavoro, subisce maggiormente le dinamiche inflattive.

## **2. Le misure a sostegno delle famiglie e all'occupazione**

Diversi interventi presenti nella manovra di finanza pubblica sono a favore delle famiglie numerose e della genitorialità e quindi anche della natalità, temi interconnessi anche, come ho già avuto modo di ricordare nella mia ultima audizione, con la sostenibilità della spesa previdenziale. Attraverso queste misure, infatti, non si incrementano solo le nascite ma anche l'occupazione femminile e di conseguenza aumentano le entrate a sostegno del sistema previdenziale.

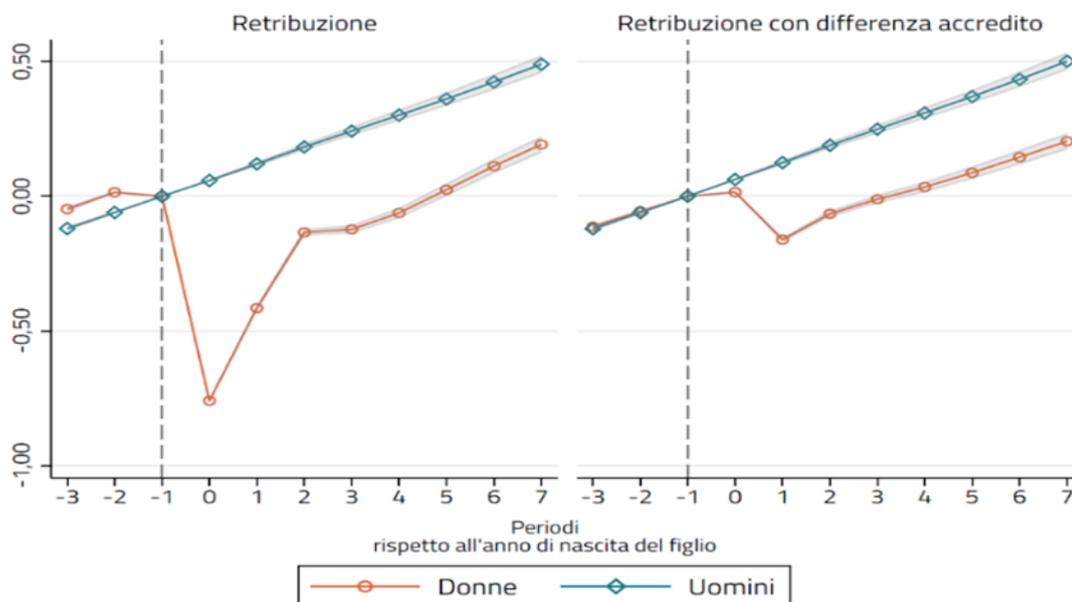
Supportare l'occupazione di categorie sottorappresentate nel mercato del lavoro, soprattutto quella femminile, resta una priorità, in ragione dell'elevato *gender gap* che si registra ancora in Italia. Nonostante nell'ultimo triennio la crescita del tasso di occupazione femminile sia stata superiore a quello maschile, la distanza resta ancora molto più ampia, pari a 17 punti percentuali (53% vs

70%), di quella delle altre principali economie europee. L'efficacia delle misure già in essere di conciliazione tra vita familiare e lavoro, sulla promozione della natalità e di una maggiore partecipazione delle donne al mercato del lavoro, è nota soprattutto in sistemi di welfare che hanno superato le logiche del modello caratterizzato dal paradigma del *male breadwinner* a favore di una genitorialità compartecipata.

Svolgono un importante funzione in tale ambito, quindi, gli interventi in tema di famiglia presenti nel DDL come l'introduzione di un nuovo bonus di 1.000 euro per le nuove nascite a partire dal 1° gennaio 2025 (articolo 31), misura una tantum e soggetta alla prova dei mezzi (ISEE non superiore a 40 mila euro), il potenziamento di misure di conciliazione vita e lavoro quali i congedi parentali (articolo 34) o il bonus asilo nido (articoli 32 e 33).

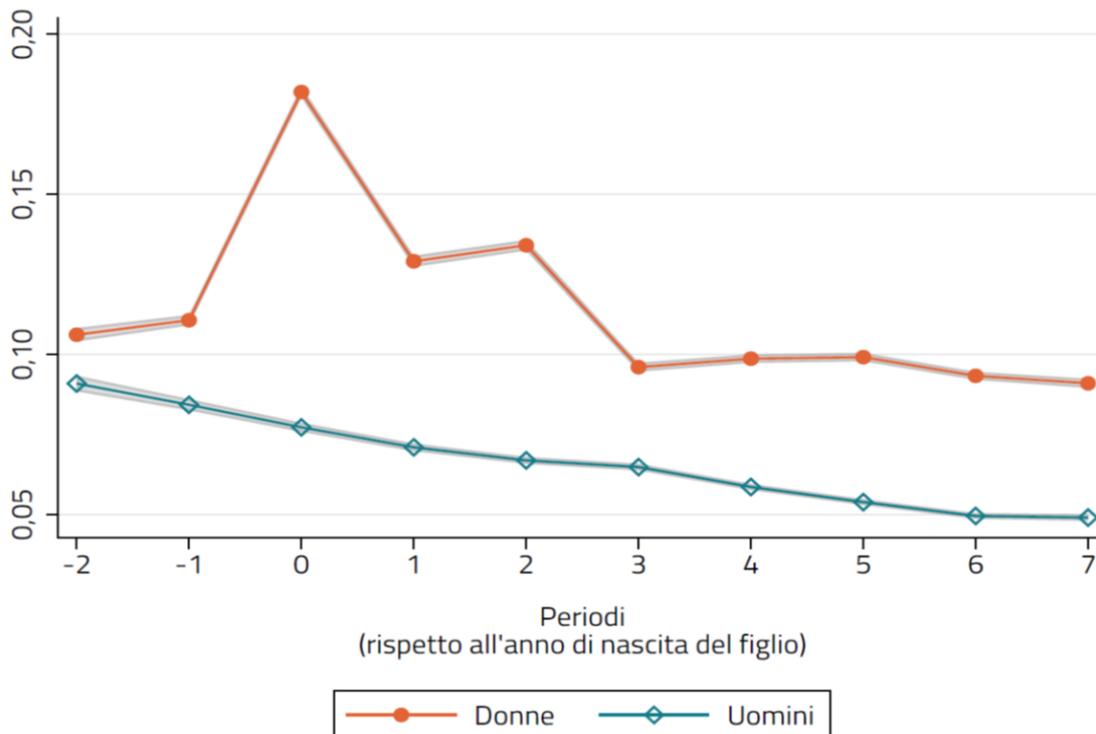
Queste misure, agevolando una distribuzione più equa delle responsabilità familiari, hanno avuto impatti positivi sulla permanenza delle donne nel mercato del lavoro e sulle retribuzioni di queste ultime, analizzati di recente nell'ultimo Rapporto Annuale dell'INPS. È stato osservato, infatti, che la *child penalty* si è ridotta anche grazie alla disponibilità di istituti a tutela della genitorialità e di strumenti di flessibilità di svolgimento dell'attività lavorativa. Il congedo di maternità, infatti, svolge un ruolo cruciale nel contenimento della perdita salariale che le donne subiscono a seguito della nascita del primo figlio (Grafico n.1). Tale perdita nell'anno di nascita del bambino, in assenza della copertura offerta dal congedo di maternità, sarebbe superiore al 70% mentre si mantiene intorno al 16% grazie a questa tutela. Solo dopo i 3 anni di vita del bambino si riesce a tornare allo stesso livello di reddito percepito l'anno precedente alla maternità.

**Grafico 1 - Impatto della nascita di un figlio su retribuzioni di madri e padri**



Si evidenzia, inoltre, che nell'anno successivo alla nascita del primo figlio le madri presentano una probabilità di lasciare la propria occupazione nel settore privato di circa il 18% rispetto a quella che si riscontra negli anni precedenti la maternità, che è pari a circa l'11%. Per i padri, invece, la probabilità di uscita non subisce variazioni sostanziali e continua a ridursi dopo la paternità (Grafico n. 2). Tale evidenza suggerisce che mentre la genitorialità tende a spingere le madri fuori dal mercato del lavoro o verso occupazioni in settori diversi da quello privato, questo fenomeno non si riscontra per i padri.

**Grafico 2 - Impatto della nascita di un figlio sulla probabilità di uscita dal lavoro dipendente nel settore privato extra-agricolo**



L'introduzione di servizi locali di sostegno alla prima infanzia può contribuire ad arginare questo fenomeno. Le modifiche sulla disciplina del bonus asilo nido, in termini di ampliamento della platea dei beneficiari sono, pertanto, da accogliere con favore in ragione del crescente utilizzo di tale strumento: i beneficiari tra il 2020, anno di introduzione della misura, ed il 2023 sono cresciuti del 70%. L'aumento dell'utilizzo di tale strumento evidenzia come accanto alle tradizionali logiche di *welfare* per l'infanzia basate esclusivamente sul sostegno economico sia imprescindibile il potenziamento di servizi dedicati: la costruzione sempre più capillare di servizi che favoriscano il sostegno alle famiglie sia per quanto concerne la prima infanzia che la non autosufficienza, supporta soprattutto le madri a superare le difficoltà derivanti dal dover bilanciare la dimensione familiare con quella lavorativa. Il completamento degli investimenti del PNRR per i servizi per la prima infanzia è, pertanto, essenziale per il raggiungimento del target di copertura del 33% e sanare

anche in questo ambito le forti differenze di offerta presenti nel Mezzogiorno del Paese rispetto alle altre regioni del territorio.

Le modifiche al congedo parentale in termini di incremento dell'indennità del congedo dal 30% all'80% per tre mesi entro il sesto anno di vita del bambino incrementeranno il take up di questa misura anche per i padri. Infatti, è stato, osservato che alle modifiche sull'incremento dell'indennità del congedo parentale introdotte in via temporanea dalla legge di bilancio per il 2024 solo per l'anno in corso, si è associata una crescita delle richieste non solo da parte delle donne, ma anche dei padri. Sarebbe auspicabile, tuttavia, oltre che un incremento dell'importo del congedo parentale, prevedere anche l'esclusività nell'utilizzo dello stesso da parte del padre, al fine di non lasciare le donne troppo lontane dal mercato del lavoro favorendone un loro rientro senza pregiudicarne lo sviluppo professionale ed economico.

Anche le modifiche all'istituto della decontribuzione della quota dei contributi a carico delle lavoratrici madri di due o più figli (articolo 35) mira a sostenere la partecipazione delle donne al mercato del lavoro. In primo luogo, l'agevolazione, introdotta dalla scorsa legge di bilancio, diventa strutturale e a beneficio di una platea più ampia di lavoratrici dipendenti, comprese quelle a tempo determinato, nonché a quelle autonome. Nell'ottica di destinare le limitate risorse a platee di lavoratrici maggiormente bisognose di sostegno, viene anche inserito un limite reddituale per beneficiare della decontribuzione.

Tuttavia, l'attuale formulazione normativa non rende agevole l'attuazione della misura da parte dell'Istituto, lasciando notevoli punti aperti, dei quali solo una parte potrà trovare risposta nel decreto ministeriale cui è attribuita la definizione delle modalità per il riconoscimento dell'esonero e delle procedure per il rispetto delle risorse stanziare. Infatti, se nel decreto potrebbe agevolmente essere previsto il limite di reddito mensile per permettere la corretta individuazione della platea delle lavoratrici dipendenti beneficiarie, nonché ai fini della concreta possibilità di effettuare l'autorizzazione preventiva alla fruizione della misura e monitorare la spesa, per le

lavoratrici autonome permane la difficoltà di verificare preventivamente nell'anno in corso il reddito da lavoro percepito ai fini della quantificazione dell'ammontare del bonus spettante.

Tra le altre categorie di lavoratori sottorappresentati nel mercato del lavoro, un ruolo di primo piano spetta ai giovani, anche per l'importanza che avranno in merito alla sostenibilità del sistema previdenziale. Come già rilevato in diverse occasioni dall'Istituto, occorre guardare positivamente ai dati sulla crescita del numero di assicurati di età inferiore ai 35 anni (più di mezzo milione dal 2019 al 2023). Tuttavia, la "questione giovanile" nel nostro Paese è ancora aperta, soprattutto se effettuiamo un confronto con gli altri Stati membri dell'UE. I lavoratori under 35 continuano ad essere la categoria che lavora e guadagna di meno (con un numero di settimane medie lavorate nel 2023 pari a circa 36,7, oltre le 6 settimane in meno rispetto alle settimane medie lavorate del totale complessivo dei lavoratori). Proprio per questo è necessario continuare a prevedere misure di supporto ai giovani lavoratori che possano garantirne non solo accesso al mercato del lavoro, ma anche la permanenza.

In questo senso vanno le misure del DDL che introducono agevolazioni fiscali su alcune iniziative di *welfare* aziendale (articolo 68) riconoscendo, in particolare, l'esclusione dal computo reddituale delle somme rimborsate dal datore di lavoro a sostegno delle spese di locazione e manutenzione dei fabbricati locati dai dipendenti assunti a tempo indeterminato nel 2025, con reddito inferiore ai 35 mila euro e che trasferiscono la propria residenza a più di cento chilometri di distanza dal precedente comune di residenza. In particolare, è apprezzabile l'effetto combinato di incentivazione con la proroga della maggiorazione del costo ammesso in deduzione in presenza di nuove assunzioni per gli anni 2025-2027 (articolo 70) e con l'introduzione nel DL Coesione (n. 60/2024) dell'esonero contributivo totale in caso di assunzioni o trasformazioni tra il 1° settembre 2024 e il 31 dicembre 2025. Emerge in questo contesto una questione sul divario territoriale occupazionale che il legislatore si assume di affrontare. In questo senso, l'articolo 72 del DDL prevede, oltre che il venir meno dal 1° gennaio 2025 della c.d. Decontribuzione Sud, l'istituzione di un Fondo per il finanziamento di interventi volti a ridurre il divario occupazionale e sostenere lo sviluppo dell'attività imprenditoriale nelle aree svantaggiate del Paese.

Le risorse destinate a tale Fondo ci si attende siano destinate ad incrementare l'occupazione di categorie definite, in quanto abbiamo osservato che l'effetto positivo delle agevolazioni contributive sull'incremento dell'occupazione è più rilevante per politiche caratterizzate da uno sgravio superiore al 50% e disegnate su target specifici di lavoratori (ad esempio la decontribuzione "giovani" e "donne svantaggiate") piuttosto che generalizzati su tutti i rapporti di lavoro e con aliquote inferiori di agevolazione (come, ad esempio, la decontribuzione SUD per aree svantaggiate del Paese).

Positiva anche la previsione di misure di *welfare* aziendale per le altre categorie di lavoratori, in merito alle esclusioni dalla componente reddituale per il valore dei beni ceduti e dei servizi prestati ai lavoratori dipendenti, nonché dei rimborsi del datore di lavoro volti al pagamento di utenze domestiche, spese di locazione e interessi dei mutui relativi alle abitazioni principali, in versione ulteriormente potenziata per i lavoratori con figli. Questo tipo di misure riesce, infatti, a perseguire diversi obiettivi al contempo: aumentare la retribuzione reale dei lavoratori e sostenere le famiglie.

Il mantenimento di iniziative di politiche per il lavoro quali incentivi all'occupazione, insieme a misure di promozione degli investimenti privati (credito di imposta ZES di cui all'articolo 77) sono strumentali all'incremento dell'occupazione, necessario non solo alla sostenibilità del sistema pensionistico, ma anche allo sviluppo del sistema paese. Tuttavia, è da tempo che la domanda di lavoro, soprattutto di alcuni settori, sia soddisfatta da forze lavoro di cittadini extra-UE. Gli assicurati INPS del settore privato extra-agricolo di Paesi terzi sono cresciuti tra il 2019 ed il 2023 del 20% e rappresentano circa il 12% degli assicurati totali INPS nel 2023. L'evidenza di una forza lavoro extra-UE è legata in primo luogo alla obiettiva mancanza di una parte di forza lavoro in Italia dovuta alla decrescita demografica: anche se il tasso di occupazione cresce grazie all'incremento delle donne e dei giovani nel mercato del lavoro, parte della domanda di lavoro rimarrebbe non soddisfatta. Al fine di dare concreta risposta ai fabbisogni delle imprese, fermo restando l'attuale strumento dei flussi che spesso non è sufficiente a garantire l'ingresso della forza lavoro necessaria, sarebbe auspicabile creare un circolo virtuoso che vede le Agenzie per il Lavoro come intermediarie e garanti dell'ingresso e della successiva collocazione dei lavoratori di

Paesi terzi presso proprie aziende clienti, utilizzatori della risorsa. La semplificazione del processo di ingresso della forza lavoro per le imprese ma anche per il lavoratore extra-UE che intende svolgere attività lavorativa in Italia riduce anche i costi sociali legati all'immigrazione irregolare in quanto il titolo legittimante la regolare permanenza dello straniero in Italia viene garantito da subito attraverso un contratto di lavoro regolare.

### **3. Potenziamento capacità amministrativa dell'INPS**

Passando all'esame degli articoli che riguardano l'organizzazione dell'INPS, evidenziamo che l'articolo 21 potenzia la capacità amministrativa dell'Istituto destinando una percentuale delle somme riscosse dalle sanzioni civili di cui all'articolo 116 della legge n. 388 del 2000, come modificato dal decreto legge n. 19 del 2024 in ragione degli impegni che derivano dall'attuazione delle riforme previste dal PNRR e dei progetti correlati, che sono finalizzati a consolidare il coordinamento strategico e operativo, incentivare la digitalizzazione e la semplificazione dei processi, rafforzare i servizi, migliorare il raccordo tra le strutture coinvolte e promuovere servizi diretti all'erogazione e all'efficientamento delle prestazioni istituzionali. Il riconoscimento di tali risorse, la cui percentuale verrà stabilita dai Ministeri vigilanti con apposito decreto ministeriale, valorizzeranno e miglioreranno l'attività amministrativa di tutta l'organizzazione, che si dispiega sull'intero territorio nazionale, in oltre 600 uffici e che ha consentito nel 2023 l'erogazione di 625 milioni di servizi erogati online (per l'equivalente di 10 prestazioni assistenziali e previdenziali pro capite all'anno).

Sempre in tema di prestazioni, una delle riforme per le quali l'Istituto è impegnato come protagonista è quella relativa alla disabilità per la quale l'articolo 38 prevede delle disposizioni che permetteranno di avviare in maniera più efficiente la sperimentazione della riforma nel corso del 2025. Attraverso il conferimento di incarichi, anche su base convenzionale con altre pubbliche amministrazioni, per prestazioni professionali a medici e figure professionali appartenenti alle aree psicologiche e sociali e per il reclutamento del personale amministrativo e sanitario in attesa del completamento delle procedure di reclutamento già in atto sarà possibile un più celere avvio

della suddetta riforma. Osservo che senza la collaborazione di tutte le amministrazioni coinvolte lo scopo della riforma non potrà essere raggiunto.

#### **4. Pensioni**

Il DDL prevede interventi che potrebbero determinare effetti positivi in termini macroeconomici, con risvolti anche favorevoli sulla tenuta del sistema previdenziale.

Più in generale, il DDL segna una soluzione di continuità rispetto agli interventi transitori di contemperamento delle tensioni inflazionistiche degli anni 2022-2023, peraltro con la ulteriore previsione di misure temporanee a sostegno delle categorie di pensionati che versano in condizione di maggiore fragilità. Sotto questo profilo, assume rilevanza il ritorno al regime di perequazione ordinario delle pensioni rispetto all'inflazione, il quale non può essere eccessivamente disatteso se non per far fronte a situazioni connotate da temporaneità come accaduto soprattutto negli anni del Covid. Il recupero pieno dell'inflazione che si stima attestarsi allo 0,8% per l'anno 2024 permette di superare il raffreddamento attuato per il biennio 2023-2024 per i redditi pensionistici più elevati. Mentre per il biennio 2025-2026 la proroga degli interventi a favore dei pensionati con reddito pensionistico inferiore al trattamento minimo INPS (articolo 25) permette di rientrare gradualmente dal sostegno per i pensionati in maggiore difficoltà. C'è da tener presente in ogni caso che il livello di inflazione registrato, se da un lato mette meno sotto pressione le finanze pubbliche fa registrare incrementi delle prestazioni contenute.

Più nel dettaglio, tenuto conto della questione demografica che si pone innanzi alle importanti scelte per il futuro del nostro Paese, il DDL predispose un impianto allo stato coerente, attraverso interventi che riguardano tanto la permanenza nel mercato del lavoro quanto una maggiore gradualità nel passaggio alla pensione. Il riferimento è, in particolare, alle nuove misure di trattenimento in servizio (articolo 23) e flessibilità in uscita (articolo 24).

Rispetto alle prime l'ampliamento della platea di soggetti che possono richiedere, entro il 31 dicembre 2025, in via alternativa al pensionamento, la corresponsione in busta paga della quota contributiva IVS a loro carico ("bonus Giorgetti"), attraverso l'inclusione di coloro che maturano entro il 31 dicembre 2025 i requisiti per il pensionamento anticipato ordinario (con anzianità di 42 anni e 10 mesi per gli uomini; 41 anni e 10 mesi per le donne) oltre, chiaramente, ai soggetti già destinatari della precedente misura, (pensione anticipata flessibile con 62 anni di età e 41 anni di anzianità contributiva). L'intervento va nella direzione dell'incremento dell'età effettiva di pensionamento senza dover intervenire sui requisiti minimi di pensionamento, favorendo scelte individuali dei lavoratori. La previsione sull'esclusione dall'imponibile fiscale della quota di contribuzione che sarebbe a carico del lavoratore rende, poi, la misura maggiormente attrattiva, con lo scopo di superare le criticità che hanno impedito ai precedenti interventi analoghi di riscontrare piena adesione, trattandosi di un'opzione volontaria.

Nel settore pubblico, l'adeguamento del limite ordinamentale al requisito anagrafico per il pensionamento di vecchiaia, insieme alla possibilità di consentire la permanenza in servizio su base volontaria anche dopo aver maturato i requisiti per il pensionamento di vecchiaia, nei limiti del 10% delle facoltà assunzionali autorizzate, anche per esigenze di tutoraggio ed affiancamento, lascia attendere un ulteriore, seppur lieve, potenziamento del mercato del lavoro, per cui l'effetto andrà valutato in combinazione con la misura relativa anche al settore privato. Inoltre, in maniera consequenziale al trattenimento in servizio, viene prevista l'abrogazione della risoluzione unilaterale della pubblica amministrazione in caso di maturazione dei requisiti per il pensionamento anticipato.

In particolare, con le previsioni in esame, che rendono mobile il limite ordinamentale agganciandolo al requisito della vecchiaia, si dovrebbe assistere all'incremento di permanenza nel mercato dei lavoratori più anziani. L'effetto congiunto con il risparmio nell'erogazione dei trattamenti pensionistici loro spettanti dovrebbe sostenere il perseguimento di quel nuovo equilibrio necessario alla tenuta del sistema previdenziale.

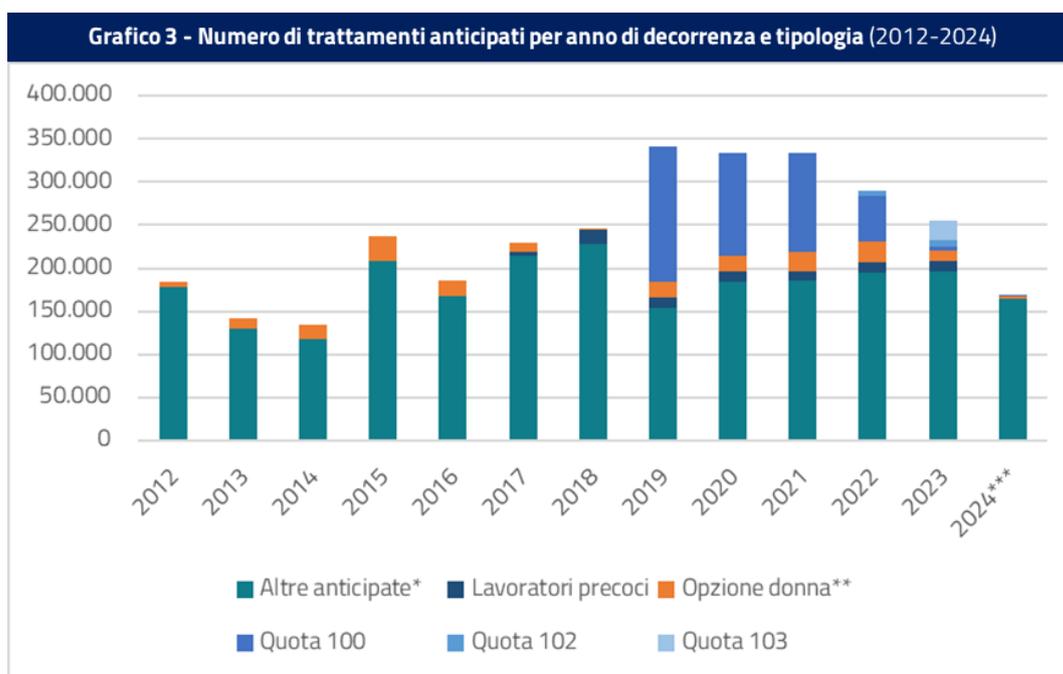
Si risponde, in questo modo, inoltre, anche alla più recente esigenza di assicurare il passaggio intergenerazionale delle competenze acquisite e alla valorizzazione delle competenze dei lavoratori più anziani con la possibilità di continuare a beneficiare del loro apporto nel mercato pensionistico con politiche di invecchiamento attivo. Laddove, invece, non è possibile attuare questa operazione di passaggio intergenerazionale per la carenza di un numero sufficiente di nuovi lavoratori, come accade, per esempio, in alcune regioni del Nord Italia, il trattenimento in servizio prolungherà il mantenimento del livello di produttività verso il momento in cui vi sarà un riequilibrio attraverso nuovi ingressi nel mercato del lavoro.

Nel complesso, tali interventi dovrebbero consentire di ottenere risultati positivi sul lato delle uscite del sistema previdenziale, considerando che attualmente è difficile implementare ulteriori misure di controllo della spesa, rispetto a quanto già attuato negli ultimi trenta anni di riforme del sistema previdenziale (raffreddamento del sistema di perequazione, incremento dei requisiti pensionistici di età e di contribuzione e modifica al calcolo dell'importo pensionistico).

La spesa pensionistica deve essere attenzionata in considerazione dei risvolti demografici con la modifica radicale della struttura per età della popolazione a seguito della riduzione dei tassi di fecondità e dell'incremento della speranza di vita e le generazioni dei *baby boomers* alla soglia del pensionamento. Non è possibile invertire questa tendenza nel breve-medio periodo e, infatti, anche il DDL di bilancio per il 2025 prevede degli interventi che operano un contenimento rispetto agli interventi di permanenza dei lavoratori, attraverso forme di graduale uscita dal mercato del lavoro.

Da rilevare, seppure sotto il sentiero stretto di contenimento della spesa pensionistica, la conferma per l'anno 2025 degli interventi di flessibilità disegnati nella scorsa legge di bilancio: APE sociale, Opzione donna e pensione anticipata flessibile (articolo 24). Negli ultimi anni si è registrato un progressivo restringimento dei canali di uscita per pensionamento anticipato soprattutto per effetto dell'inasprimento dei requisiti per accedere al regime di Opzione donna e quello delle Quote inserendo per l'anno 2024 il requisito di una c.d. quota 103 –pensione

anticipata flessibile - con calcolo dell'importo pensionistico determinato il metodo dell'opzione al contributivo (vedi Grafico n. 3).



\*\*\*Al 1° ottobre 2024.

In particolare, quest'ultimo canale risulta poco utilizzato in ragione della scarsa convenienza del calcolo contributivo del regime delle decorrenze previste e del limite all'importo della pensione fino all'età di accesso alla pensione di vecchiaia: ad oggi risultano circa 1.600 domande. C'è inoltre da sottolineare che il sistema contributivo che sta andando progressivamente a regime e che i potenziali lavoratori interessati al canale di uscita hanno una rilevante quota di pensione calcolata con il sistema contributivo; quindi, anticipare il pensionamento non risulta conveniente per l'effetto dei coefficienti di trasformazione in rendita del montante.

Da ultimo si pone l'attenzione sulle misure in materia di previdenza complementare dell'articolo 28 che con riferimento ai soggetti con prima contribuzione successiva al 31 dicembre 1995 e che quindi ricadono nel sistema interamente contributivo permettono sulla base di una opzione

volontaria, di computare, esclusivamente ai fini del raggiungimento dell'importo soglia necessario per la liquidazione della pensione di vecchiaia, unitamente alla maturazione del requisito anagrafico di 67 anni di età, adeguato agli incrementi della speranza di vita, e del requisito contributivo di 20 anni, in caso di opzione per la prestazione in forma di rendita non inferiore al 50% del montante accantonato nel fondo ai sensi dell'articolo 11, comma 3, del decreto legislativo 5 dicembre 2005, n. 252 unitamente all'ammontare mensile della prima rata di pensione di base, anche il valore di una o più prestazioni di rendita di forme pensionistiche di previdenza complementare.

La facoltà di utilizzare rendite di previdenza complementare per raggiungere l'importo soglia va valutato positivamente sia per gli effetti di attrattività per le forme di previdenza complementare soprattutto per i giovani, sia per la possibilità di anticipare il pensionamento nell'ambito di un sistema di calcolo della pensione che garantisce un equilibrio attuariale tra contributi versati e prestazioni. In tali condizioni è evidente, tuttavia, che il numero di lavoratori che sarà interessato dalla misura è molto contenuto in ragione del fatto che i lavoratori che accedono normalmente alla previdenza complementare non hanno problemi di superamento della soglia prevista per il pensionamento all'età di vecchiaia. Diverso sarebbe il discorso se le rendite della previdenza complementare possono essere utilizzate per il raggiungimento dell'importo soglia previsto della pensione di vecchiaia anticipata all'età di almeno 64 anni con almeno 20 anni di contribuzione (entrambi i requisiti adeguati alla speranza di vita). A questo punto i soggetti interessati potrebbero decisamente aumentare così come l'effetto incentivante all'adesione alla previdenza complementare.

## **5. Le politiche per il mercato del lavoro**

Gli interventi in tema di politiche passive contenuti nel DDL riguardano due ambiti. In primo luogo, in particolare, si introduce l'abrogazione del trattamento di disoccupazione in favore dei lavoratori rimpatriati ai fini dell'armonizzazione delle tutele in caso di cessazione dell'attività. L'articolo 29 del DDL prevede che le cessazioni del rapporto di lavoro intervenute a partire dal 1° gennaio 2025

per questa tipologia di lavoratori rientreranno nella disciplina del trattamento di disoccupazione per la generalità dei lavoratori dipendenti extra-agricoli, la NASpl. Questa abrogazione ha un duplice scopo: contrastare fenomeni di abuso nell'utilizzo di una misura ormai anacronistica a fronte dall'entrata in vigore dei Regolamenti dell'Unione europea che hanno coordinato i sistemi di sicurezza sociale dei Paesi membri (si veda, tra tutti, il Reg. CE n. 883/2004) e di Accordi e Convenzioni Bilaterali tra alcuni Paesi extra-UE e l'Italia. Questi atti riconoscono tutele ai cosiddetti *mobile workers* contro diversi rischi sociali, tra cui rientra la perdita involontaria della propria occupazione. Inoltre, la norma appare essere anche anacronistica in ragione dell'evoluzione della disciplina della tutela contro la disoccupazione involontaria in Italia, che, con l'introduzione della NASpl ha stabilito requisiti di accesso molto vantaggiosi, garantendo maggiore copertura e universalità di tutela.

Il DDL poi proroga, oltre che alcune misure di sostegno al reddito in caso di sospensione dell'attività lavorativa, anche del Programma GOL (Garanzia Occupabilità Lavoratori) previsto dal PNRR nell'ambito della Riforma delle politiche attive del lavoro e della formazione. L'articolo 30 del DDL è volto a consentire alle Regioni di destinare le risorse loro assegnate nell'ambito di tale programma anche al finanziamento delle iniziative di formazione attivate dalle imprese a favore dei soggetti disoccupati o in transizione, quindi beneficiari di ammortizzatori sociali in costanza o in assenza di un rapporto di lavoro o di misure di sostegno al reddito, nonché i soggetti fragili o vulnerabili con difficoltà a livello occupazionale. Questo programma è essenziale per il potenziamento dei servizi per il lavoro, anche in termini di risorse assegnate. L'Italia ha da sempre destinato risorse scarse alle politiche attive che, invece, rappresentano lo strumento per consentire la transizione sia dal sistema di istruzione e formazione al lavoro, che da una occupazione all'altra. Politiche attive efficienti insieme a sistemi di istruzione e formazione continua sono essenziali anche per attenuare il disallineamento tra le competenze richieste dal mercato e quelle possedute dai lavoratori. Un problema che secondo i dati EUROSTAT è comune a molti paesi europei: gli ultimi dati disponibili mostrano che il job vacancy rates è sempre molto alto in Italia superiore a quello di Francia, ma nei primi mesi del 2024 grazie anche agli investimenti del PNRR in tale ambito, potenziamento dei Centri per l'impiego, Programma GOL e Piano Nuove competenze, sembra in leggero miglioramento.

