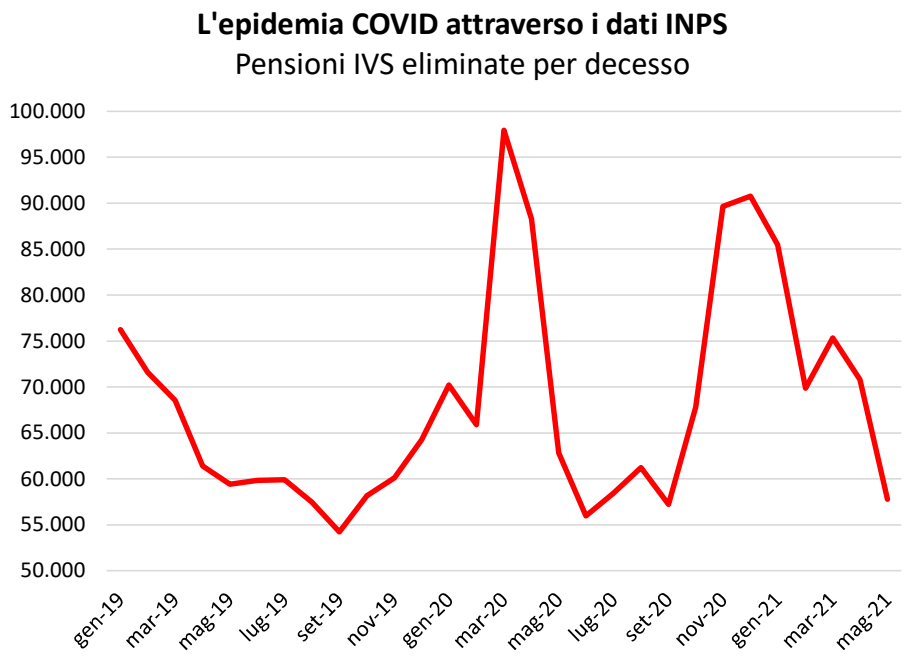
INPS
Istituto Nazionale Previdenza Sociale

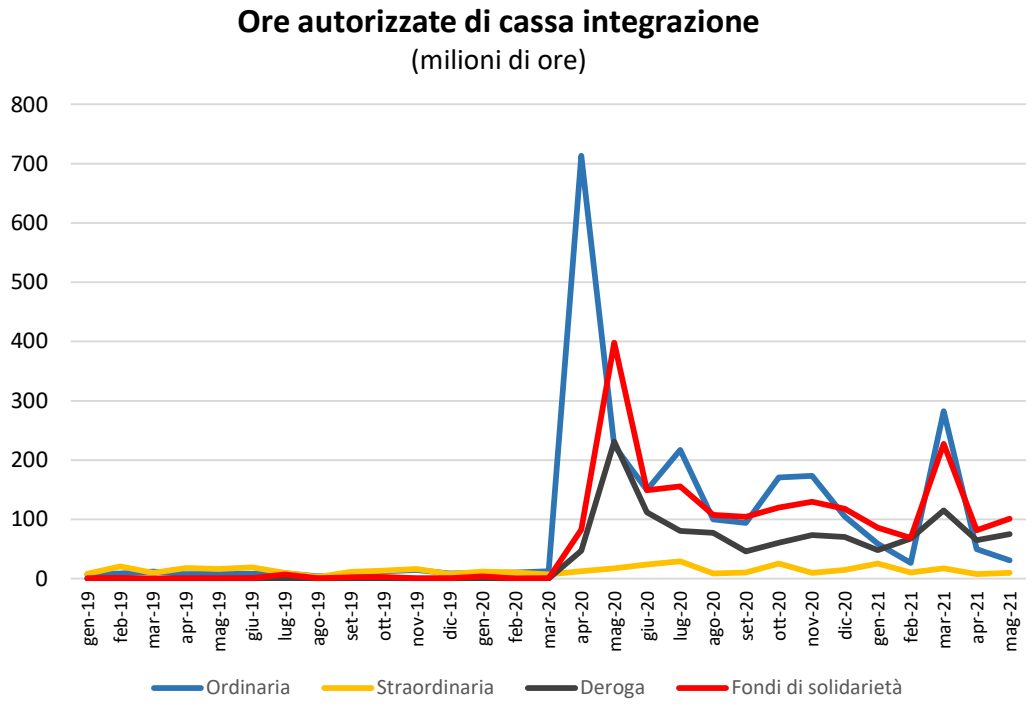
Audizione
Commissione parlamentare di controllo sull'attività degli enti gestori di forme obbligatorie di previdenza e assistenza sociale
Pasquale Tridico, INPS
24 giugno 2021

1. *Attuazione e impatto delle misure di sostegno ai lavoratori e alle imprese in risposta alla crisi sanitaria*

L'Italia è stata il primo paese europeo a essere colpito dalla pandemia, fuori dalla Cina. Nella notte tra il 22 e il 23 febbraio 2020 è stato approvato il decreto che ha segnato l'avvio delle misure di contrasto all'emergenza Coronavirus, delimitando la prima "zona rossa" formata da 11 comuni: 10 in Lombardia e 1 in Veneto (Vo' Euganeo).
Oggi quella iniziale "zona rossa" di appena 11 comuni sembra quasi il ricordo di un lontano passato, ma in realtà sono trascorsi soltanto 16 mesi, durante i quali il Paese è stato sottoposto a prove severe, a cui oggi siamo in qualche modo assuefatti, ma che in realtà mantengono tutto il loro carattere eccezionale. A partire da quella data, infatti, il Governo ha progressivamente attivato da un lato una serie di norme senza precedenti basate sul distanziamento sociale e sul blocco delle attività economiche ritenute non strettamente essenziali, e dall'altro una serie di provvedimenti a sostegno del lavoro e delle famiglie, per tenere conto dei fortissimi costi economici imposti dal lockdown. L'asse portante della strategia è stato edificato sulla protezione dei rapporti di lavoro dipendente esistenti prevedendo il divieto di licenziamento con contestuale finanziamento senza precedenti dello strumento delle integrazioni salariali in caso di sospensione totale o parziale del rapporto di lavoro.
Due grafici basati sui dati amministrativi inerenti alcune delle attività nevralgiche dell'Istituto permettono con un "colpo d'occhio" di fotografare l'andamento della pandemia e i suoi riflessi sulle aziende e sui lavoratori. Il primo mostra l'andamento delle pensioni di invalidità, vecchiaia e ai superstiti dell'Istituto eliminate per qualsiasi causa di decesso, con assoluta evidenza grafica dei "picchi" determinati dalle morti causate dal COVID in particolare durante le differenti ondate che si sono succedute.



Il secondo testimonia di come le aziende italiane abbiano reagito al repentino mutamento di scenario e alle opportunità di utilizzo della Cassa Integrazione (CIG) offerte dai ripetuti interventi normativi. Il grafico mostra infatti l'andamento delle ore di CIG autorizzate dall'Istituto. Trattandosi di ore autorizzate, e quindi non necessariamente poi utilizzate, il grafico incorpora anche una componente di "aspettativa" da parte delle aziende.



Il decreto legge n. 18 del 17 marzo 2020 (Cura Italia) convertito in legge n. 27 del 2020, ha previsto le prime misure, in qualche modo "fondanti", della strategia di contenimento degli effetti negativi dovuti allo stato di emergenza epidemiologica. Con il decreto Cura Italia sono state concesse 9 settimane da utilizzarsi fino ad agosto 2020 sia per i lavoratori di aziende già tutelate da strumenti di integrazione salariale (la cassa integrazione guadagni ordinaria e i fondi di solidarietà) sia per le aziende ancora non coperte da nessuno schema assicurativo (cassa integrazione in deroga). In breve tempo il livello delle ore autorizzate, grazie a questo provvedimento, è andato al di sopra di quanto registrato nell'intero anno 2010, il peggiore del periodo di crisi economica. Le altre misure di sostegno al mercato del lavoro si sono orientate soprattutto nei confronti dei lavoratori autonomi e verso le categorie più deboli del lavoro dipendente che non potevano essere sostenute con interventi di integrazione salariale. Non è comunque lo scopo di questa audizione ripercorre tutti i decreti emanati dal Cura Italia fino al recente Sostegni, quanto di dare conto dello sforzo economico a essi sotteso e degli effetti prodotti. Sforzo economico ma anche un enorme impegno di gestione per l'Istituto che è stato chiamato ad affrontare in prima linea la maggior parte delle misure anticrisi.
Solo per dare un'idea della mole del lavoro attuato si riporta una schema riassuntivo delle prestazioni gestite dall'Istituto in questa fase emergenziale.

MISURE COVID-19

QUADRO DI SINTESI

INDENNITÀ	N.		UNITÀ DI ANALISI	
Bonus 500, 600 e 1000 euro	4.287		beneficiari	*(migliaia)*
Estensione del congedo parentale (dl18/2020 e dl34/2020)	288		beneficiari	
Bonus Baby-sitting	849		richiedenti	
Estensione della legge 104	226		beneficiari	
CIG: ore autorizzate	5.415		ore autorizzate	*(milioni)*
di cui ORDINARIA	2.336		ore autorizzate	
di cui FONDI DI SOLIDARIETA'	1.910		ore autorizzate	
di cui DEROGA	1.169		ore autorizzate	
CIG: beneficiari a pagamento diretto (2020-2021)	*3.680*	*1.305*	*beneficiari*	*(migliaia)*
CIG: beneficiari a conguaglio (2020-2021)	*3.578*	*1.047*	*beneficiari*	
CIG: indennità mensili a pagamento diretto (2020-2021)	*15.039*	*3.282*	*indennità*	
CIG: indennità mensili a conguaglio (2020 - 2021)	*12.229*	*2.143*	*indennità*	
CIG: beneficiari totali (indipendentemente dall'anno e dalla tipologia di pagamento)	6.686		beneficiari	
di cui ORDINARIA	2.807		beneficiari	
di cui FONDI DI SOLIDARIETA'	2.198		beneficiari	
di cui DEROGA	1.681		beneficiari	
CIG. TOTALE INDENNITA' mensili	32.693		indennità	
Reddito di emergenza	722		nuclei familiari beneficiari di almeno un pagamento tra mag.2020 e mag.2021	
Bonus lavoratori domestici	216		beneficiari	
RDC/PDC	1.831		nuclei familiari beneficiari di almeno un pagamento tra gen.2020 e mag.2021	
TOTALE				
Beneficiari	**15,1**		**milioni**	
Spesa stimata	**44,5**		**miliardi €**	

** Il numero totale di beneficiari è al lordo di eventuali sovrapposizioni dovute alla presenza di soggetti beneficiari di più di una tra le misure previste, tranne che per i beneficiari di CIG per i quali si considera il numero di codici fiscali distinti indipendentemente dalla tipologia di pagamento.*

Elaborazione del 16 giugno 2021

Andamento di assunzioni e cessazioni

Le assunzioni attivate dai datori di lavoro privati nei primi tre mesi del 2021 sono state 1.274.000, con una contrazione rispetto allo stesso periodo del 2020 (-18%) in parte dovuta per i mesi di gennaio e febbraio agli effetti dell'emergenza legata alla pandemia da Covid-19, mentre a marzo 2021 si registra un recupero (+16%) rispetto allo stesso mese del 2020. Il calo ha riguardato tutte le tipologie contrattuali, risultando però più accentuato per le assunzioni con contratto intermittente (-36%) e a tempo indeterminato (-25%). Dati gli effetti diffusi e trasversali, la flessione ha riguardato nel primo trimestre le assunzioni per tutte le classi dimensionali e per tutte le tipologie orarie; si evidenzia però una flessione più accentuata nelle imprese fino a 100 addetti (-22%) e per i rapporti di lavoro part-time (-26%).

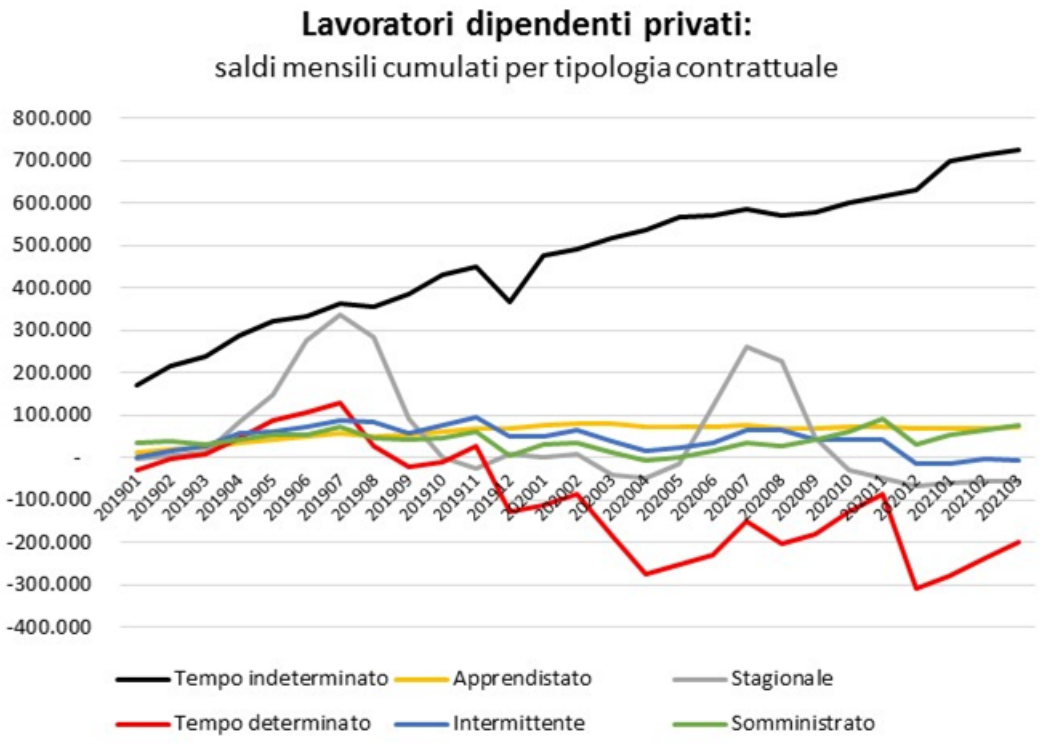
Le trasformazioni da tempo determinato nel primo trimestre del 2021 sono risultate 111.000, anch'esse in flessione rispetto allo stesso periodo del 2020 (-36%); nello stesso periodo le conferme di rapporti di apprendistato giunti alla conclusione del periodo formativo risultano essere aumentate del +13%.

Le cessazioni nei primi tre mesi del 2021 sono state in complesso 1.003.000. La diminuzione rispetto allo stesso periodo dell'anno precedente (-33%) è stata particolarmente accentuata per i contratti stagionali (-58%) e i contratti intermittenti (-48%); per i contratti a tempo indeterminato nei mesi di gennaio e febbraio si registra una riduzione del 33%, mentre a marzo si ha una inversione con un incremento del 7%.

La contrazione dei licenziamenti economici relativi a rapporti di lavoro a tempo indeterminato è stata nel primo trimestre del 2021, rispetto al corrispondente trimestre dell'anno precedente, pari al -65%; nel contempo i licenziamenti disciplinari sono aumentati dell'8%. La cessazione per fine contratto è la tipologia che presenta la riduzione più marcata a causa della forte riduzione nelle assunzioni di contratti a termine (-38%).

Il saldo annualizzato, vale a dire la differenza tra i flussi di assunzioni e cessazioni negli ultimi dodici mesi, identifica la variazione tendenziale delle posizioni di lavoro (differenza tra le posizioni di lavoro in essere alla fine del mese osservato rispetto al valore analogo alla medesima data dell'anno precedente). Il saldo annualizzato ha risentito per larga parte del 2020 delle conseguenze dell'emergenza sanitaria presentando un andamento negativo fino a settembre, con un lieve recupero nei mesi di ottobre e novembre, per poi tornare negativo fino a febbraio 2021 (-37.000). Il mese di marzo 2021 presenta invece una crescita pari a +191.000; questo risultato è frutto di un saldo positivo dei contratti a tempo indeterminato (+208.000) e in somministrazione (+64.000), mentre restano ancora tutti negativi i saldi dei restanti contratti, seppur in recupero rispetto a febbraio.

Nel grafico successivo sono riportati i saldi mensili cumulati. Il grafico mostra quindi l'evoluzione della componente "nuova" dello stock di posizioni lavorative generata dai flussi di assunzioni, trasformazioni e cessazioni a partire dal 1 gennaio 2019, e mostra come anche nell'anno pandemico il lavoro dipendente privato a tempo indeterminato sia cresciuto, al contrario delle altre tipologie contrattuali.



I dati sul lavoro autonomo registrano un trend negativo oramai da molti anni, che la pandemia ha ovviamente sottolineato. Secondo l'Istat erano 5,2 milioni a gennaio 2020 mentre nel mese di aprile di quest'anno sono 4,9 milioni. Per essi i provvedimenti più rilevanti sono stati le indennità 600 euro di marzo e aprile 2020 e i contributi a fondo perduto gestiti dall'Agenzia delle Entrate.

Indennità di 600 e 1000 euro a sostegno del lavoro autonomo e di alcune categorie di lavoro dipendente

Il decreto Cura Italia ha previsto un'indennità di 600 euro per il mese di marzo 2020 in favore delle seguenti cinque categorie di lavoratori:

1. Professionisti e lavoratori con rapporto di collaborazione coordinata e continuativa iscritti alla Gestione separata (art. 27)
2. Lavoratori autonomi iscritti alle Gestioni speciali dell'Inps (art. 28)
3. Lavoratori stagionali del turismo e degli stabilimenti termali (art. 29)
4. Lavoratori del settore agricolo (art. 30)
5. Lavoratori dello spettacolo (art. 38)

Successivamente al decreto Cura Italia sono stati emanati nel corso del 2020 numerosi altri provvedimenti, che hanno ampliato sia il numero di mensilità sia l'elenco delle categorie di lavoratori sia gli importi possibili. Tali provvedimenti sono i decreti interministeriali n. 10 e n.12, il decreto Rilancio, il decreto Agosto, i decreti Ristori. Le domande complessivamente pervenute all'Inps nell'anno 2020 sono state 6,7 milioni, di cui quasi 1,5 milioni duplicate o ridondanti, che hanno originato 8,8 milioni di pagamenti per un importo complessivo erogato di quasi 6 miliardi di euro. Le erogazioni per autonomi e stagionali superano il 70% del totale. Il numero di beneficiari è pari a 4,2 milioni: ciascuno ha ricevuto in media circa 1.400 euro, le donne sono il 35%.

Categoria	Fino a 29 anni	Da 30 a 49 anni	50 anni e oltre	Totale	Importo medio
Professionisti/collaboratori	63.549	233.392	115.535	412.476	1.450 €
Autonomi	172.995	1.331.955	1.343.525	2.848.475	1.196 €
Stagionali	90.104	117.770	68.709	276.583	3.000 €
Agricoli	77.133	267.836	207.730	552.699	1.099 €
Spettacolo	13.626	26.266	10.027	49.919	4.031 €
Intermittenti	27.411	19.751	10.074	57.236	3.906 €
Tempo determinato turismo-terme	6.411	9.355	3.865	19.631	2.430 €
Altre categorie	972	4.782	4.799	10.553	3.435 €
Totale	**452.201**	**2.011.107**	**1.764.264**	**4.227.572**	**1.407 €**

In questa tavola sono riportati i soli soggetti (codici fiscali univoci) con domanda pagata. L'importo è la somma di tutte le erogazioni ricevute - sull'ultima è rilevata la categoria indicata. "Altre categorie" include gli autonomi occasionali, i venditori a domicilio, i lavoratori autonomi delle c.d. "zone rosse", i pescatori autonomi, i lavoratori marittimi. Sono possibili variazioni dovute a riesami amministrativi.

Alcune di queste indennità, con differente importo, sono state previste anche per quest'anno. I decreti legge 41 e 73 (Sostegni) hanno infatti disposto il pagamento rispettivamente di una indennità di 2.400 euro e di 1.600 euro per stagionali, lavoratori dello spettacolo, intermittenti, lavoratori a tempo determinato dei settori del turismo e termali, e alcune altre categorie minori. Al momento sono stati effettuati i pagamenti per il primo dei due interventi normativi: il numero di soggetti che ha ricevuto l'indennità di 2.400 euro è stato pari a circa 370mila. Si sottolinea che tutti questi provvedimenti hanno un automatismo previsto espressamente da legislatore per cui l'indennità non è soggetta a nuova domanda/verifica dei requisiti per i già beneficiari.

La cassa integrazione guadagni

Per affrontare l'emergenza sanitaria provocata dal COVID-19 e arginarne le ricadute sull'occupazione, è stato consentito alle imprese il più ampio, facile e semplificato ricorso alla CIG (Cassa Integrazione Guadagni) introducendo la causale trasversale "Covid-19" e, inoltre, riattivando la possibilità di ricorre alla CIG in deroga per le aziende non assicurate.

L'assoluta "straordinarietà" del 2020 a confronto con il 2019 è espressa dai seguenti dati relativi a tutti i provvedimenti di cassa integrazione:

- I beneficiari sono passati da 620 mila a 6,7 milioni
- La spesa (inclusi gli oneri figurativi) è aumentata da 1,4 miliardi a 18,7 miliardi di euro

Nei mesi di marzo, aprile, maggio 2020, i beneficiari di CIG-COVID sono stati rispettivamente 4,3 milioni, 5,4 e 4,3 milioni. È stato quello il momento di maggiore utilizzo dell'integrazione salariale. Con l'estate e l'esaurirsi della prima ondata, il numero di beneficiari si è attestato attorno al milione e mezzo, con oscillazioni a seconda dei mesi.

L'intensità di utilizzo dello strumento è stata molto variabile. I dipendenti "a zero ore" (qui identificati come i dipendenti per i quali l'integrazione ha riguardato il 95% o più delle ore totali lavorabili) erano una quota assai consistente tra i cassintegrati di aprile 2020 (2,4 milioni su 5,4, pari al 45%); successivamente la loro incidenza si è ridotta seguendo il ciclo generale di minor ricorso alla CIG. A luglio i dipendenti a zero ore costituivano il 9% dei cassintegrati; dopo il picco di novembre 2020 (20% dei cassintegrati totali) sono di nuovo scesi, a febbraio 2021 rappresentavano il 7%. A ogni modo l'elevata intensità del ricorso alla CIG in un dato mese è soltanto un indicatore parziale della rilevanza della sospensione: è necessario, infatti, tener conto anche della continuità in tale stato, lungo diversi mesi. A breve pubblicheremo al riguardo delle analisi sul Rapporto Annuale dell'Istituto.

Lato domanda di lavoro, possiamo dire che il numero di aziende attive ogni mese sul mercato del lavoro italiano oscilla attorno a un milione e mezzo, per un totale di circa 13,5 milioni di dipendenti. Dato il peso rilevante del turismo estivo e della connessa stagionalità, le oscillazioni di questi indicatori sono al rialzo d'estate e al ribasso negli altri periodi, e ciò è accaduto anche nell'anno pandemico.

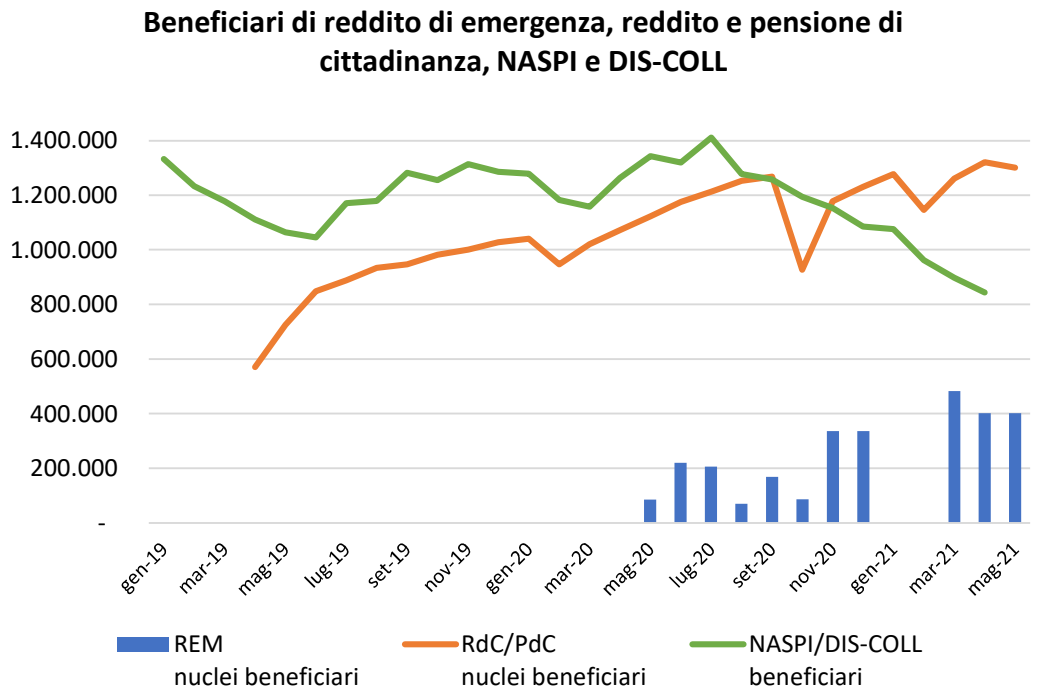
La quota di aziende con almeno un dipendente in CIG ha raggiunto il massimo ad aprile 2020 (54%) e il minimo durante i mesi estivi (11%). Da sottolineare un dato importante: sul periodo di dodici mesi che va da marzo 2020 a febbraio 2021, il numero di aziende attive in almeno uno di questi mesi è stato pari a 1,7 milioni di cui più di 800.000 (quasi il 50%) non ha mai fatto ricorso alla CIG, neanche per un solo lavoratore in un solo mese. Anche su questo il XX Rapporto Annuale dell'Inps proporrà delle analisi di approfondimento.

L'intensità totale, che individua il peso della CIG sull'intero sistema, ad aprile 2020 era pari a circa il 30%, vale a dire che quasi un terzo della domanda di lavoro - una quota enorme - era in condizione di sospensione. Rapidamente si è scesi a valori ben più contenuti ma ancora a febbraio 2021 la CIG copriva la sospensione del 5,4% delle ore di lavoro totali a disposizione delle imprese.

Reddito di cittadinanza e reddito di emergenza

Con l'anno 2020 si è concluso il primo triennio di attivazione di strumenti nazionali di contrasto alla povertà: nel gennaio 2018 è stato introdotto il Reddito di Inclusione (ReI) che si è esaurito ad agosto 2020, ad aprile 2019 è stato avviato il Reddito/Pensione di cittadinanza (RdC/PdC), a maggio 2020, infine, il Reddito di emergenza (REm), che ha requisiti meno stringenti rispetto al RdC per tutelare chi è rimasto escluso dal RdC stesso né ha diritto alle altre indennità, nella situazione emergenziale legata al Covid-19. In alcuni mesi del 2020 tutti e tre gli strumenti hanno convissuto contemporaneamente.

Nel mese di maggio 2021 i nuclei percettori di Reddito di Cittadinanza (RdC) sono stati 1,18 milioni con importo medio di 583 euro, mentre i percettori di Pensione di Cittadinanza (PdC) sono stati 125mila con importo medio di 263 euro, per un totale di 1,3 milioni di nuclei e 552 euro di importo medio mensile. Sul totale dei nuclei familiari, il numero di persone coinvolte, ovvero la platea che è raggiunta dalla misura, è di 2,9 milioni.
Il Reddito di Emergenza (REm) è una misura straordinaria di sostegno economico istituita con l'articolo 82 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34 (Decreto Rilancio), in favore dei nuclei familiari in difficoltà a causa dell'emergenza epidemiologica da COVID-19 e non raggiunti dalla copertura RdC/PdC. Successivamente, con il decreto-legge 14 agosto 2020, n. 104, è stata introdotta la possibilità di richiedere un'ulteriore mensilità di REm (REm DL104), indipendentemente dall'avere già richiesto, ed eventualmente ottenuto, il beneficio precedente. Inoltre, il decreto-legge 28 ottobre 2020, n. 137, ha previsto due ulteriori quote per i mesi di novembre e dicembre 2020. Nel corso del 2020 sono stati tutelati 425.000 nuclei, per un importo medio mensile di 550 euro.
Nell'anno 2021, da marzo in poi, sono stati 483mila i nuclei che hanno ricevuto almeno un pagamento per la misura cosiddetta REm4 previsto dal decreto Sostegni (dl 41/2021 art.12 c.1) con un importo medio mensile pari a 548 euro.



Il blocco dei licenziamenti economici ha avuto un effetto di tutta evidenza sull'andamento dei beneficiari di NASpI. I nuovi beneficiari per mese sono aumentati tra marzo e maggio 2020 per effetto della crescita dei provenienti da rapporti a termine. Questo movimento è stato quantitativamente più rilevante del movimento in direzione opposta, e cioè la contrazione dei provenienti da tempo indeterminato, di rilievo a partire da aprile. Infatti il tasso di entrata dei "nuovi ingressi" in disoccupazione cala a maggio e poi ancora a giugno per effetto del blocco dei licenziamenti e dell'esaurimento degli ingressi da tempo determinato (il calo delle assunzioni da marzo implica successivamente calo delle cessazioni e quindi degli ingressi in NASPI); a causa delle proroghe dello strumento e della carenza di occasioni di rientro al lavoro, lo stock si accumula fino al massimo di luglio 2020 (1,4 milioni di beneficiari) per poi diminuire continuamente.

Congedo parentale Covid19 e bonus baby sitting
L'articolo 23 del decreto Cura Italia ha 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 grado, come misure di sostegno alle famiglie, uno specifico congedo parentale Covid-19 (brevemente: congedo Covid) ovvero, in alternativa, la possibilità di fruizione di un bonus monetario con cui pagare i servizi di assistenza e sorveglianza dei minori (brevemente: bonus baby-sitting).
La misura prevista come alternativa è stata di gran lunga la più utilizzata. Non considerando le domande respinte, annullate, seguite da rinuncia, il numero di richiedenti il bonus baby-sitting è stato superiore a 720.000, per un importo complessivo richiesto di 815 milioni di euro.
Dietro questo successo, inaspettato rispetto alle valutazioni iniziali, ci sono una serie di ragioni. Nessuno poteva infatti immaginare che la chiusura delle scuole da temporanea si sarebbe protratta fino alla conclusione dell'anno scolastico, né un tale boom dello smart working. In questo contesto il bonus si è rivelato una misura più flessibile e appetibile del congedo: permette un aiuto là dove c'è materialmente bisogno, e cioè dentro le case, non richiede di assentarsi dall'attività lavorativa, non comporta una penalizzazione retributiva. Insomma, è una misura che si aggiunge, senza nulla togliere.

2. *L'equilibrio finanziario fra contributi e prestazioni previdenziali dell'emergenza sanitaria*

La situazione emergenziale dovuta al Covid-19 ha determinato una serie di provvedimenti di carattere sanitario ed economico i cui effetti hanno avuto un considerevole riflesso sui principali parametri macroeconomici del nostro Paese.
Di seguito viene illustrato l'andamento del prodotto interno lordo (PIL), dell'inflazione, dell'occupazione e delle retribuzioni che, congiuntamente ad altri parametri, hanno influenzato le risultanze contabili dell'anno 2020. In particolare, nel corso dell'anno si è rilevato:

- una dinamica annua del PIL in termini nominali pari al -7,8% ed una variazione del PIL in termini reali pari a -8,9%; una variazione dell'indice dei prezzi al consumo per le famiglie di operai ed impiegati (FOI esclusi i tabacchi) pari al -0,3% i cui effetti, però, si manifestano per effetto del meccanismo della perequazione delle pensioni nel corso dell'anno 2021;
- una contrazione delle unità di lavoro complessive pari al -10,3%. Riguardo al mercato del lavoro alle dipendenze si è registrato un decremento pari al -9,3%; tale andamento è imputabile ai settori dell'agricoltura (-3,3%), dell'industria (-8,8%) e dei servizi (-9,6%). Relativamente alle unità di lavoro indipendente si rileva un'analoga tendenza (-12,8%), determinata dal settore dell'agricoltura (-1,8%), dell'industria (-13,1%) e dei servizi (-14,6%);
- una crescita delle retribuzioni lorde per dipendente pari al +2% annuo con incrementi differenziati per settore di attività; si è rilevato, infatti, un aumento del + 0,6% nel settore agricolo, una crescita del +0,8% nel settore industriale ed un incremento del +2,5% nel settore dei servizi;
- una diminuzione della massa retributiva pari al -7,5% per l'intera economia quale effetto congiunto dell'andamento occupazionale alle dipendenze e dello sviluppo delle retribuzioni individuali; si è rilevata una diminuzione delle retribuzioni complessive nel settore dell'agricoltura (-2,7%), nel settore industriale (-8,1%) e dei servizi (-7,3%).

Il 2020 sarà tragicamente ricordato nel mondo come l'anno della pandemia da Covid-19 che, non solo ha sconvolto le vite e le relazioni umane di centinaia di milioni di persone ed i sistemi di sicurezza

sanitaria, ma ha anche determinato una crisi profonda delle attività produttive destabilizzando le condizioni di equilibrio economico di larghi strati della popolazione mondiale.
Tali effetti sono ampliamente visibili nel bilancio consuntivo dell'Istituto e di seguito si darà evidenza delle entrate contributive e delle prestazioni istituzionali della gestione finanziaria di competenza mettendo a confronto i dati di rendiconto 2020 con quelli del 2019.
Le entrate contributive sono risultate pari a 225.150 mln, con un calo di 11.060 mln (-4,7%) rispetto al dato accertato nel rendiconto dell'esercizio precedente (236.211 mln). Nella tabella sotto riportata sono posti a confronto i dati del consuntivo 2020 con quelli del consuntivo 2019 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 e parasubordinati e liberi professionisti.

in mln di euro

Tipologia di assicurati	Rendiconto 2020	Rendiconto 2019	Variazioni Assolute	Variazioni %
Lavoratori dipendenti settore privato	139.710	150.256	-10.546	-7,02
Lavoratori dipendenti settore pubblico (già iscritti all'INPDAP)	57.625	57.427	198	0,34
Lavoratori autonomi	19.816	20.224	-408	-2,02
Lavoratori parasubordinati e liberi professionisti	7.999	8.303	-304	-3,66
Totale	**225.150**	**236.211**	**-11.060**	**-4,68**

La riduzione delle entrate contributive sul piano finanziario è in gran parte ascrivibile alla contrazione delle attività produttive registrata nel corso del 2020 per effetto della pandemia. Essa ha riguardato soprattutto i settori produttivi maggiormente colpiti dalla riduzione della mobilità della popolazione (turismo, commercio al dettaglio e ristorazione, spettacolo, ecc.). Il dato appare più marcato per le aziende che per i lavoratori autonomi, anche se l'effetto della crisi economica sul gettito contributivo dei lavoratori autonomi è atteso sul 2021, anno in cui una parte della contribuzione, quella superiore al minimale di legge (per il 2020, pari a 15.953,00), sarà calcolata sul reddito 2020.
Indubbiamente concorrono alla riduzione delle entrate contributive anche i provvedimenti che si sono succeduti nel corso del 2020 al fine di rinviare le scadenze di versamento nonché di rafforzare gli sgravi contributivi riferiti alle nuove assunzioni. Al riguardo, v'è tuttavia da rilevare come il ricorso al rinvio dei termini di versamento dei contributi previdenziali sia stato molto contenuto sia per le aziende che per i lavoratori autonomi e liberi professionisti.
Nell'ambito delle entrate correnti, le entrate derivanti da trasferimenti correnti sono state accertate in complessivi 145.189 mln con un incremento di 30.662 mln sui corrispondenti dati del 2019 (114.527 mln). Si riferiscono per 145.096 mln ai trasferimenti dallo Stato, di cui 144.758 mln destinati alla Gestione degli interventi assistenziali e di sostegno alle gestioni previdenziali (GIAS), 20 mln ai trasferimenti da Comuni e Province e per 73 mln ai trasferimenti da altri enti del settore pubblico. Si riporta di seguito la tabella con le finalità del trasferimento.

Finalità del trasferimento	2020
Pensioni e assegni sociali	3.800
Pensioni, assegni e indennità agli invalidi civili	18.749
Mensilità aggiuntiva ai pensionati ultra64enni (d.l. 81/2007)	1.702
Maggiori oneri per trattamenti pensionistici "quota 100"	4.692
Quota parte di ciascuna mensilità di pensione erogata - art.37,comma 3, lettera c Legge n.88/89	30.165
Oneri per trattamenti pensionistici diversi	11.952
Interventi a sostegno del reddito dei lavoratori	6.463
Interventi a sostegno del reddito per contrastare la pandemia da covid_19	18.023
Interventi a favore della famiglia	5.925
Interventi a favore della famiglia per contrastare la pandemia da covid_19	3.927
Riduzioni di oneri previdenziali	496
Sgravi contributivi e agevolazioni per l'occupazione	17.471
Prestazioni di inclusione sociale: reddito e pensione di cittadinanza	7.189
Interventi diversi	2.467
Copertura oneri pensionistici Cassa pensionistica dipendenti Stato (CTPS)	6.205
Copertura oneri pensionistici personale Poste Italiane	917
Copertura disavanzo Fondo speciale Ferrovie dello Stato	4.456
Copertura disavanzo Fondo porto di Genova e porto di Trieste	40
Copertura disavanzo Fondo spedizionieri doganali	25
Copertura disavanzo Fondo abolite imposte di consumo	121
TOTALE	**144.758**

Le uscite per prestazioni istituzionali ammontano a 359.517 mln, con un incremento di 28.461 mln rispetto al precedente esercizio (331.056 mln).
Il rilevante aumento rispetto al precedente esercizio è principalmente dovuto ai maggiori oneri per prestazioni a sostegno del reddito. In alcuni casi si è in presenza di maggiori oneri per prestazioni già erogate dall'Istituto, in altri di nuove voci di spesa per prestazioni introdotte dai provvedimenti normativi finalizzati a contrastare gli effetti economici e sociali della pandemia, che hanno posto a carico dell'Istituto, direttamente o per il tramite di altri enti, l'attuazione di gran parte delle misure in materia di lavoro e welfare varate nel corso del 2020.
Le pensioni ammontano complessivamente a 269.055 mln (comprensivi di 56.504 mln di trattenute fiscali) e registrano un incremento di 6.404 mln, pari a +2,4% rispetto al rendiconto 2019 (262.651 mln).
Oltre che alla perequazione delle pensioni per il 2020, determinata in misura dello 0,4%, l'aumento della spesa è in gran parte riconducibile al maggior onere rispetto al precedente esercizio per le misure di cui agli articoli 14 ("quota 100") e 15 del decreto-legge n. 4/2019 (convertito con legge n. 26/2019).
Le prestazioni a sostegno del reddito sono rilevate in 32.327 mln (16.005 mln nel 2019). Come riportato nella tabella delle prestazioni istituzionali, l'incremento è quasi interamente dovuto al maggior ricorso, rispetto al 2019, alle integrazioni salariali (+ 5.404 mln per quelle a carico dello Stato e + 3.894 mln per quelle a carico delle gestioni dell'Istituto) e ai nuovi oneri per le indennità introdotte per contrastare gli effetti della pandemia (+6.002 mln). La spesa complessiva per integrazioni salariali è risultato molto più contenuta rispetto alle previsioni contenute nel budget assestato 2020 (-9.830 mln). In effetti, le aziende hanno fatto ricorso agli interventi di integrazione salariale in misura minore alle previsioni incorporate nelle relazioni tecniche dei provvedimenti Covid-19 che si sono susseguiti nel corso dell'anno passato.
Le prestazioni di inclusione sociale presentano un incremento nella misura del 15,1% (31.660 mln nel 2020 rispetto a 27.512 mln nel 2019) dovuto all'incremento della spesa per Reddito e pensione di cittadinanza (+3.373 mln rispetto al 2019) e al Reddito di emergenza (introdotto nel 2020) per 825 mln. Si è trattato di interventi dettati dalla necessità di assistere una fascia sempre ampia della popolazione nell'attuale fase di crisi sociale ed economica.

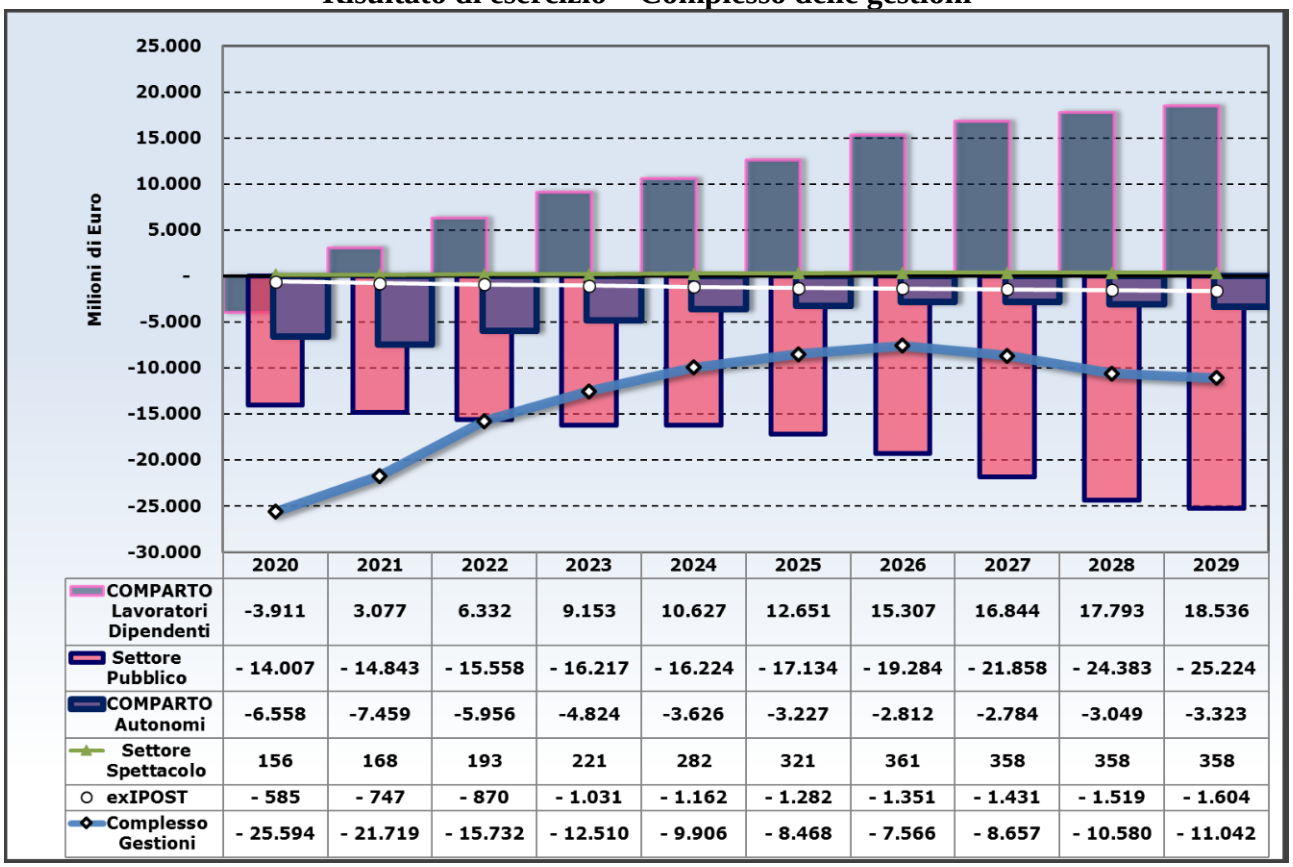
Risultano più contenute le variazioni delle prestazioni in materia di sostegno alla famiglia, tra le quali occorre registrare l'introduzione di nuove prestazioni "Covid 19" (Congedi parentali per 458 mln e Bonus baby-sitting per 738 mln).
Tra le altre prestazioni, infine, la voce "TFS/TFR dipendenti pubblici", pari a 8.095 mln, risulta in aumento del 12,5% rispetto al 2019 (7.193 mln). Nel prospetto seguente si riporta il dettaglio delle prestazioni istituzionali.
Per effetto delle diverse componenti economiche il risultato d'esercizio netto dell'Istituto si attesta a -25.200 mln, con un peggioramento di 17.917 mln rispetto al 2019 (-7.283 mln).

		Rendiconto 2020	Preventivo ass. 2020	var. ass.	var. %	Rendiconto 2019	var. ass.	var. %
PENSIONI	Pensioni gestioni private	192.492	192.326	166	0,1%	189.078	3.414	1,8%
	Pensioni gestioni pubbliche	76.563	75.583	980	1,3%	73.573	2.990	4,1%
	Totale pensioni	***269.055***	***267.909***	***1.146***	***0,4%***	***262.651***	***6.404***	***2,4%***
SOSTEGNO AL REDDITO	Trattamenti di disoccupazione (con proroghe Covid-19)	13.346	13.416	-70	-0,5%	12.672	674	5,3%
	Integrazioni salariali a carico Stato	5.974	10.754	-4.780	-44,4%	570	5.404	948,1%
	Integrazioni salariali a carico Inps (incluso Covid-19)	4.320	9.370	-5.050	-53,9%	426	3.894	914,1%
	Indennità economiche Covid-19	6.002	7.079	-1.077	-15,2%	0	6.002	
	Trattamenti di malattia	2.684	2.530	154	6,1%	2.337	347	14,8%
	Quarantena Covid-19	1	286	-285	-99,7%	0	1	
	Totale sostegno al reddito	***32.327***	***43.435***	***-11.108***	***-25,6%***	***16.005***	***16.322***	***102,0%***
INCLUSIONE SOCIALE	Assegni e pensioni sociali	4.938	5.023	-85	-1,7%	4.855	83	1,7%
	Prestazioni di invalidità civile	18.699	19.230	-531	-2,8%	18.832	-133	-0,7%
	Reddito e pensione di cittadinanza	7.198	7.140	58	0,8%	3.825	3.373	88,2%
	Reddito di Emergenza	825	955	-130	-13,6%	0	825	
	Totale inclusione sociale	***31.660***	***32.348***	***-688***	***-2,1%***	***27.512***	***4.148***	***15,1%***
FAMIGLIA	Assegni al nucleo familiare	5.197	5.495	-298	-5,4%	5.440	-243	-4,5%
	Trattamenti di maternità	2.709	2.731	-22	-0,8%	2.852	-143	-5,0%
	Assegni di Natalità	624	801	-177	-22,1%	892	-268	-30,0%
	Rette di Asili Nido-ordinarie	203	520	-317	-61,0%	223	-20	-9,0%
	Congedi parentali ordinari	1.405	1.326	79	6,0%	1.311	94	7,2%
	Congedi parentali covid-19	458	1.618	-1.160	-71,7%	0	458	
	Bonus baby-sitting Covid-19	738	466	272	58,4%	0	738	
	Totale famiglia	***11.334***	***12.957***	***-1.623***	***-12,5%***	***10.718***	***616***	***5,7%***
ALTRE PRESTAZIONI	TFS/TFR dipendenti pubbici	8.095	7.542	553	7,3%	7.193	902	12,5%
	TFR dipendenti privati	4.198	4.707	-509	-10,8%	4.548	-350	-7,7%
	Assegni straordinari fondi solidarietà	1.073	895	178	19,9%	1.146	-73	-6,4%
	Prestazioni creditizie e sociali	418	504	-86	-17,1%	425	-7	-1,6%
	Altro	1.357	1.435	-78	-5,4%	858	499	58,2%
	Totale altre prestazioni	***15.141***	***15.083***	***58***	***0,4%***	***14.170***	***971***	***6,9%***
	TOTALE PRESTAZIONI ISTITUZIONALI	**359.517**	**371.732**	**-12.215**	**-3,3%**	**331.056**	**28.461**	**8,6%**

Le previsioni di medio e lungo termine

Fino ad ora abbiamo visto le differenze tra le risultanze contabili riferite agli anni 2019 e 2020. Vediamo ora lo scenario di medio termine che l'Istituto ha elaborato recentemente per esigenze istituzionali basate sulla Nota di Aggiornamento del DEF 2020 del 5 ottobre 2020 e uno scenario macroeconomico di medio e lungo termine individuato nell'ambito della Conferenza dei Servizi del 5 novembre 2020 predisposto a livello nazionale per l'intero sistema pensionistico pubblico.

Risultato di esercizio – Complesso delle gestioni



	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029
COMPARTO Lavoratori Dipendenti	-3.911	3.077	6.332	9.153	10.627	12.651	15.307	16.844	17.793	18.536
Settore Pubblico	- 14.007	- 14.843	- 15.558	- 16.217	- 16.224	- 17.134	- 19.284	- 21.858	- 24.383	- 25.224
COMPARTO Autonomi	-6.558	-7.459	-5.956	-4.824	-3.626	-3.227	-2.812	-2.784	-3.049	-3.323
Settore Spettacolo	156	168	193	221	282	321	361	358	358	358
exIPOST	- 585	- 747	- 870	- 1.031	- 1.162	- 1.282	- 1.351	- 1.431	- 1.519	- 1.604
Complesso Gestioni	- 25.594	- 21.719	- 15.732	- 12.510	- 9.906	- 8.468	- 7.566	- 8.657	- 10.580	- 11.042

Il risultato di esercizio del conto economico generale (linea continua blu del grafico) si presenta negativo per tutto il periodo di osservazione ma in netto miglioramento nella seconda parte, con saldi negativi che rappresentano poco più del 2% del valore della produzione.

L'andamento nel tempo del risultato complessivo (cfr. grafico successivo), è determinato dall'evoluzione dei seguenti aggregati:

- la successione dei valori positivi dei risultati d'esercizio del Fondo pensioni lavoratori dipendenti a partire dal 2021, dimostra che l'impatto negativo sui conti conseguente alla confluenza dei Fondi soppressi, riesce ad essere assorbito nell'ambito della gestione;
- la Gestione prestazioni temporanee, dopo gli effetti della crisi pandemica ai quali si è fatto fonte nei primi due anni del periodo di previsione, presenta una situazione di positività che consolida l'equilibrio del Comparto dei lavoratori dipendenti privati;

- le tre Gestioni speciali dei lavoratori autonomi presentano dei risultati economici negativi con una prospettiva di miglioramento che porta a dimezzare la portata del disavanzo economico alla fine del periodo;
- la Gestione separata mantiene dei risultati positivi che sono sufficienti a compensare il 60% del deficit complessivo delle tre gestioni autonome;
- la Gestione "ex INPDAP" soffre della condizione di staticità del comparto pubblico e nonostante il ripianamento del fabbisogno della "CTPS" a carico della fiscalità generale, presenta saldi negativi crescenti nel tempo con disavanzi che arrivano a fine periodo a -25,2 miliardi;
- i lavoratori dello spettacolo danno un contributo positivo al bilancio dell'Istituto ma gli avanzi di esercizio sono troppo limitati per poter contenere l'inerzia negativa delle altre gestioni;
- la Gestione speciale "ex IPOST", confluita nell'INPS nel 2010 a seguito della soppressione dell'omonimo ente previdenziale (dipendenti del Gruppo Poste), presenta risultati di esercizio negativi, crescenti nel tempo arrivando a superare -1,6 miliardi di euro l'anno a fine periodo.

Prospettive di riforma del sistema previdenziale e assistenziale

Evidentemente la crisi che stiamo percorrendo è una crisi anomala rispetto alle precedenti e per certi versi unica. Il sistema previdenziale e assistenziale è stato messo a dura prova e ha mostrato alcune lacune in termini di tutele per i lavoratori e per le aziende. Dal lato delle prestazioni assicurate attraverso la contribuzione delle aziende e dei lavoratori con particolare rifermento alle tutele in caso di sospensione del rapporto di lavoro malgrado l'estensione delle tutele avvenute negli ultimi anni ci si è trovati impreparati a gestire un evento di queste dimensioni, volendo garantire il mantenimento del posto di lavoro ai lavoratori. Volendo il governo evitare la cessazione del rapporto di lavoro, a seguito del quale sarebbe intervenuta la Naspi che ha un grado di universalità molto elevato, ci si è trovati di fronte allo strumento di integrazione salariale molto frammentato e con un grado id copertura dei lavoratori parziale. Si è dovuto far ricorso ad uno strumento eccezionale, la cosidetta CIG covid, per tutte le aziende perché anche la CIGO (assicurazione i lavoratori delle aziende industriali e nell'edilizia) non avrebbero retto l'urto della crisi. A maggior ragione i lavoratori delle aziende dei fondi bilaterali e del Fondo di integrazione salariale che prevedono l'equilibrio annuale di bilancio non sarebbero state in grado affrontare la crisi. I lavoratori delle aziende prive di copertura assicurativa (CIG in deroga) non avevano copertura di alcun tipo.

Attualmente i lavoratori che non hanno copertura per causali di crisi sono il 23% del totale. Per tali lavoratori ogni volta che si presenta una crisi economica c'è necessità di stanziare in deroga al meccanismo assicurativo le risorse necessarie a sostenere le aziende e i lavoratori. L'obiettivo delle riforme degli strumenti di sostegno al reddito L 92/2012 e Dlsg. 148/2015 è stato quello di superare il finanziamento in deroga cercando di coprire un maggior numero di lavoratori con strumenti assicurativi. La riforma del 2015 ha esteso la copertura delle integrazioni anche ai lavoratori dipendenti di aziende che occupano più di 5 dipendenti. Tuttavia le tutele, così come le aliquote contributive, sono molto diverse tra lavoratori. Intanto una distinzione fondamentale è quella tra le aziende che ricadono nell'ambito della CIGO e quelle che ricadono nei fondi di solidarietà bilaterali, le cui coperture sono molto diverse non solo per le prestazioni ma soprattutto perché le seconde non

hanno caratteristiche pienamente assicurative e le prestazioni sono concesse nell'ambito dell'equilibrio finanziario annuale. Nell'esperienza dei fondi bilaterali si è evidenziato un limitato ricorso alle prestazioni prima della crisi economica causata dalla pandemia. Ci sarebbe da chiedersi il motivo.

Quali direttrici per la riforma? Intanto ci sarebbe da chiedersi se occorre costruire una riforma avendo a riferimento una crisi economica senza precedenti come quella che stiamo vivendo. Dobbiamo considerare che lo strumento delle integrazioni salariali ha permesso di attenuare la crescita della disoccupazione come si è registrata in altri paesi europei, tuttavia anche uno strumento come la cassa integrazione ordinaria non è stato capace di reggere l'urto tanto che la cassa integrazione con causale Covid19 non viene computata ai fini dei contatori delle durate previste a normativa vigente. Quindi dovremmo rinunciare all'idea che si possa costruire un sistema con coperture tali da rispondere a crisi di tale portata, rivalutando l'intervento della spesa pubblica in deroga alle disposizioni vigenti. Tuttavia occorre riformare gli strumenti di integrazione salariale secondo le seguenti direttrici:

1. **Superamento del principio dell'equilibrio finanziario annuale** per i fondi bilaterali, questo significa che il fondo non potrebbe garantire più un avanzo di bilancio a patrimonio e che tutto quello che non si spende in anni di congiuntura economica favorevole andranno a migliorare i risultati della finanza pubblica, avendo tuttavia la garanzia che non esista un limite alle prestazioni complessivamente erogabili sempre nei limiti di durata individuale previsti dalla normativa vigente;
2. **Accorpamento dei fondi** con un processo di graduale passaggio verso un unico fondo che gestisce le integrazioni salariali ordinarie: si potrebbe pensare inizialmente alla costruzione di un **fondo di integrazione salariale unico** (esclusi i lavoratori assicurati per CIGO) che raccoglie tutte le aziende senza strumenti di integrazione salariale ordinaria indipendentemente dalla dimensione aziendale che garantisca una mutualità tra settori economici e territori geografici diversi e una medesima prestazione in termini di misura e di durata. In questo modo si potrebbe realizzare uno strumento capace di far fronte a shock di tipo asimmetrico con maggiore efficacia, senza voler necessariamente costruire uno strumento di tutela assoluto che sia efficace anche in situazione di crisi eccezionali come quella che stiamo vivendo, accettando l'idea che sia lo Stato ad intervenire in queste occasioni dal lato della maggior tutela dei lavoratori e delle aziende avendo però uno strumento di integrazione perfettamente funzionante.
3. **Estensione delle coperture di integrazione salariale** anche a dipendenti di aziende con meno di 15 dipendenti: attualmente il fondo di integrazione salariale copre anche i dipendenti di aziende con numero di dipendenti compresi tra 6 e 15 con uno strumento, l'assegno di solidarietà, per molti, in primis le aziende, ritenuto poco adatto a fronteggiare le crisi di mercato;
4. **Prestazioni uniformi** sia nelle componenti (assegni al nucleo per tutti) sia per la misura evitando differenziazioni settoriali/territoriali che complicano le procedure amministrative;
5. Previsione di un **assegno più generoso** con unico tetto alla prestazione (quello di importo maggiore) eliminando la riduzione del 5,84% (effettuata ai sensi del articolo 26 della legge 28 febbraio 1986, n. 41), garantendo un livello della prestazione più vicino al tasso di

sostituzione dell'80% per i lavoratori con retribuzioni basse. Come si può vedere dal grafico seguente il tasso di sostituzione lordo è molto lontano dalla misura della'80% della retribuzione per effetto dei tetti (linea blu); con la linea rossa il tasso di sostituzione a seguito delle modifiche proposte (tetto mensile 1273 euro e prestazione pari all'80% senza riduzione aliquota del 5,84%) ancora rimane l'effetto di diminuzione del tasso di sostituzione che però comincia a scendere solo dopo i 1600 euro di retribuzione ed attualmente è mediamente intorno al 60% della retribuzione.

6. Durate della prestazione del **fondo di integrazione salariale unico** non necessariamente pari a quelle previste per la cassa integrazione ordinaria.
7. Conseguentemente le fonti di finanziamento del **fondo di integrazione salariale unico** dovrebbero prevedere un contributo ordinario (più basso di quello previsto per le aziende assicurate per CIGO) legato ai settori economici e alle dimensioni aziendali mantenendo comunque elementi di solidarietà e un contributo addizionale crescente rispetto all'intensità di utilizzo.

Dal punto di vista degli strumenti in caso di cessazione del rapporto di lavoro la Naspi si può ritenere uno strumento universalistico, con requisiti tra i più bassi in Europa (13 settimane negli ultimi quattro anni e almeno trenta giorni di lavoro nell'ultimo anno). Presenta comunque delle criticità. Una prima criticità è insita nel meccanismo di riduzione progressiva della prestazione in funzione dell'allungarsi del periodo di disoccupazione che appare troppo penalizzante, in quanto porta il livello della prestazione alla fine del periodo indennizzato quasi alla metà dell'importo iniziale (nel caso di durata massima di 24 mesi). Il dispositivo può essere strutturalmente alleggerito sia prevedendo una riduzione meno marcata (ad esempio del 2% al mese), sia posticipando l'inizio del décalage a partire dal primo giorno del settimo mese (in questo modo l'importo finale si riduce del 30% rispetto all'importo iniziale prevedendo una durata massima di 24 mesi). Se tale modifica fosse di tipo strutturale avrebbe effetti sulla finanza pubblica con **costi annui di poco superiori al miliardo di euro**.
È inoltre rilevante sottolineare come recenti contributi sulle più prestigiose riviste economiche internazionali abbiano evidenziato che un profilo decrescente del sussidio non è necessariamente ottimale[1]. In un contesto nel quale vi è una marcata selezione negativa nella persistenza nello stato di disoccupazione (con deprezzamento del capitale umano, effetti di scoraggiamento) l'effetto incentivo legato alla riduzione del sussidio potrebbe veder svanire in modo rilevante la propria efficacia (la probabilità di trovare un nuovo lavoro per i disoccupati di lungo periodo potrebbe pertanto non dipendere dal dècalage). Al contrario, per i disoccupati di lungo periodo l'effetto assicurazione potrebbe essere importante per risolvere ingenti problematiche legate a vincoli di liquidità nei beni di consumo di prima necessità, necessari per continuare una ricerca attiva del lavoro. In tali situazioni si può mostrare come potrebbero risultare ottimali profili temporali dei sussidi di disoccupazione che da un certo momento in poi siano constanti o addirittura crescenti.

[1] Si vedano a titolo di esempio J.Kolsrud, C.Landais, P.Nilsson, J. Spinnewijn (2018) "The Optimal Timing of Unemployment Benefits:Theory and Evidence from Sweden", American Economic Review, vol. 108(4-5), pp. 985-1033; Nicola Pavoni, 2009, "Optimal Unemplyment Insurance with Human Capital Depreciation and Duration Dependence", International Economic Review, May:323-362.

Un altro possibile intervento potrebbe essere quello di aumentare la durata teorica della prestazione per i lavoratori più anziani che maggiormente incontrano difficoltà di rioccupazione. Se si ipotizzasse un incremento della durata teorica del 50% rispetto alla durata attualmente prevista **(con durata massima teorica pari a 36 mesi)** a partire dalle cessazioni dei rapporti di lavoro dell'anno 2021 dei lavoratori con età superiori ai 55 anni, si stimano i seguenti effetti finanziari a regime dal 2025:

	2022	2023	2024	Dal 2025
Maggior onere in mln di euro	110	446	822	1041
di cui				
- per prestazione	74	288	490	597
- per contribuzione figurativa	36	158	332	444

Ovviamente gli effetti interattivi di tale misure sono tali da produrre effetti finanziari più elevati della somma dei singoli effetti.

Si potrebbe inoltre superare il requisito delle trenta giornate di lavoro effettivo, a prescindere dal minimale contributivo, effettuate nei dodici mesi precedenti l'inizio del periodo di disoccupazione. Questo requisito è stato introdotto dal legislatore per evitare comportamenti opportunistici volti al recupero di periodi di contribuzione nei quattro anni precedenti con rapporti di lavoro fittizi. Ma superato il periodo di prima applicazione della NASpI questo requisito può essere eliminato ottenendo una semplificazione delle procedure e permettendo un ulteriore ampliamento dell'inclusività della prestazione.
Un'ultima criticità è rappresentata dalla compatibilità tra NASpI e attività di lavoro autonomo e subordinato. Attualmente il lavoratore che durante il periodo in cui percepisce la NASpI instaura un rapporto di lavoro subordinato con reddito annuo superiore a quello compatibile con la no tax area decade dalla prestazione, salvo il caso in cui la durata del rapporto di lavoro, essendo inferiore a sei mesi, dà luogo alla sospensione della prestazione (al termine della sospensione si riprende l'erogazione della NASpI per il periodo residuo spettante); invece il disoccupato che durante il periodo NASpI instaura un rapporto di lavoro subordinato o autonomo con reddito annuale inferiore alla soglia di esclusione dall'imposizione fiscale conserva il diritto alla prestazione, ridotta però di un importo pari all'80% del reddito percepito. Quest'ultima previsione presenta serie difficoltà di applicazione gestionale da parte dell'Istituto, costretto a verifiche sul reddito percepito dal disoccupato (sulla base delle dichiarazioni dei redditi pervenute all'Agenzia delle Entrate) a distanza anche di anni dall'erogazione della NASpI. Si potrebbe prevedere un meccanismo semplificato in modo tale da facilitare anche le procedure di liquidazione e controllo da parte dell'Istituto seguendo queste direttive:

- conservare il meccanismo delle sospensioni per i rapporti di lavoro subordinato non superiori a sei mesi;
- consentire la cumulabilità totale per i rapporti di lavoro occasionale;
- consentire per i rapporti di lavoro part time anche a tempo indeterminato una cumulabilità parziale, limitando la prestazione ad una percentuale pari al complemento a uno della quota di part time sul totale;
- prevedere, nel caso di lavoro autonomo, solo l'applicazione dell'incentivo all'imprenditorialità il quale consente al lavoratore di richiedere la liquidazione anticipata della NASpI in un'unica soluzione.

La **Dis-coll** è la prestazione prevista per i collaboratori coordinati e continuativi, anche a progetto, assegnisti e dottorandi di ricerca iscritti alla gestione separata Inps ed è disegnata sulle peculiarità delle modalità di accredito della contribuzione di questa gestione previdenziale. Al momento, a meno che non si preveda una revisione totale della gestione e in particolare sulla modalità di accredito dei contributi, non è ipotizzabile una transizione verso la NASpI per questi lavoratori. In ogni caso sarebbe auspicabile prevedere un incremento della durata portando il numero di mesi della prestazione pari ai mesi di contribuzione nel limite di dodici mesi e non come attualmente previsto alla metà dei mesi di contribuzione nel limite di sei mesi, rimodulando l'effetto del décalage prevedere un meccanismo di riconoscimento di copertura figurativa dei contributi attualmente non riconosciuta.

Il lavoro autonomo si differenzia dal lavoro subordinato per via dell'assunzione di un rischio d'impresa, che per sua definizione comporta una fluttuazione dei ricavi. Da questo punto di vista non appare concettualmente identificabile una situazione equivalente a quella della crisi aziendale temporanea che giustifica l'intervento di stabilizzazione del reddito da lavoro dei dipendenti. La legge di bilancio 2021 ha istituito l'indennità straordinaria di continuità reddituale ed operativa (ISCRO) per i lavoratori autonomi iscritti alla gestione separata a tutela del calo di reddito di detti lavoratori dietro il pagamento di un contributo assicurativo.

Diverso invece è il caso dell'evento che induca la chiusura definitiva dell'attività di lavoro autonomo (quale per esempio la chiusura per legge delle attività di ristoro a seguito del dilagare dei contagi epidemici). In questo caso ragioni di equità tra lavoratori suggeriscono l'estensione di una indennità di disoccupazione analoga alla NASpI anche al lavoro autonomo.

Tenuto tuttavia conto del fatto che l'evento della chiusura dell'attività di lavoro autonomo è meno frequente degli eventi che portano alla possibile caduta del reddito dei lavoratori dipendenti (dati dalla possibilità della crisi aziendale temporanea e dalla crisi strutturale che porta alla perdita del posto di lavoro), l'ammontare da finanziare si riduce, e con esso l'aliquota contributiva con cui si dovrebbe finanziare questa misura.

Sempre in analogia con la NASpI si potrebbe prevedere la possibilità di una erogazione in cifra unica (se si ritiene che un lavoratore autonomo che chiuda l'attività si attiverà per aprine un'altra) oppure una erogazione in calo nel tempo (se si prevede che lo stesso lavoratore autonomo abbia piuttosto l'incentivo a ricollocarsi come lavoratore dipendente).

Dal lato del sistema pensionistico con la fine del regime sperimentale di quota 100 ci si aspetta un intervento di sistema con la richiesta di flessibilità rispetto ai requisiti ordinari della pensione di vecchiaia e della pensione anticipata. L'equità attuariale del modello contributivo introdotto nel 1995 sotto determinate condizioni ha migliorato la sostenibilità del sistema pensionistico, tuttavia la scelta al tempo effettuata di rendere troppo graduale l'introduzione del nuovo modello ha ritardato gli effetti benefici nel sistema tanto da rendere necessari continui interventi di riduzione 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. Da ultimo, nel 2019, si è introdotta la cosiddetta quota 100 permettendo ai lavoratori di anticipare il pensionamento rispetto ai requisiti per la pensione di vecchiaia (67 anni di età con almeno 20 anni di contribuzione per i lavoratori nel regime misto e retributivo e l'aggiunta di un requisito di importo minimo pari a 1,5 volte l'assegno sociale per i lavoratori del sistema contributivo puro) o

quelli per la pensione anticipata (41 e 10 mesi per le donne e 42 anni e 10 mesi per gli uomini oltre la finestra di tre mesi per la decorrenza della pensione) a condizione di aver almeno 62 anni di età e almeno 38 anni di contribuzione . Tale possibilità è concessa per un periodo sperimentale ai lavoratori che maturano i requisiti nel triennio 2019-2021. Nel sistema contributivo puro esiste la possibilità di anticipare il pensionamento con almeno 64 anni di età e almeno 20 anni di contribuzione con un importo pari ad almeno 2,8 volte l'assegno sociale.
La scelta che farà il legislatore rispetto ad un possibile intervento deve tener conto dell'alto livello di spesa pensionistica rispetto al Pil a normativa vigente e delle tensioni che ci saranno nei prossimi anni sul denominatore anche a seguito della crisi pandemica oltre a quelle già note che agiscono sul numeratore e dovute a fenomeni demografici difficilmente controllabili. Inoltre dovrebbe tenere debito conto dell'equità intergenerazionale cercando di creare condizioni di flessibilità nella direzione di quelle già esistenti nel sistema contributivo in modo da non generare ulteriori discriminazioni tra generazioni di lavoratori spostando ancora una volta i costi di un intervento a carico delle giovani generazioni.
In alternativa se non si volesse intervenire sulla generalità dei lavoratori si potrebbe perseguire l'intento di favorire alcune tipologie di lavoratori bisognosi di tutela perché senza lavoro, ovvero per condizioni di salute precarie o perché impegnati in lavori particolarmente gravosi, attraverso un potenziamento dell'Ape Sociale (reddito ponte al requisito di vecchiaia) o eventualmente migliorando strumenti pensionistici esistenti (lavoratori usuranti e lavoratori precoci).

Sul lato delle misure per la famiglia l'introduzione dell'assegno "ponte" è soltanto il primo passo verso la definizione di una misura unica e universale per i figli così come prevista dalla legge delega: l'obiettivo è quello di realizzare il riordino complessivo delle misure di sostegno alla famiglia attualmente previste per i figli già a partire dal 1° gennaio 2022 attraverso l'adozione dei decreti delegati per l'assegno unico.
L'assegno oggi approvato è tuttavia già pienamente improntato ai principi stabiliti dalla legge delega. Ristabilisce equità tra differenti tipologie di nucleo familiari ed è disegnato in modo da sostituire, con le opportune modifiche e integrazioni, anche quella parte di trattamenti oggi erogati in forma di assegni al nucleo familiare dei lavoratori dipendenti e detrazioni.
L'attuazione della delega a regime nel 2022 dovrà tuttavia considerare numerosi aspetti di cui la prima fase di implementazione dello strumento "ponte" non ha tenuto conto.
Innanzitutto la sostituzione e l'integrazione dei benefici oggi riconosciuti ai contribuenti mediante le detrazioni Irpef: le attuali detrazioni per figli a carico, infatti, sono un trattamento di natura individuale di entità piuttosto rilevante per i soggetti con redditi relativamente bassi ma sono fruite anche in corrispondenza di livelli di reddito piuttosto elevati; sono particolarmente generose per i nuclei con più di tre figli, per i quali sono previste consistenti maggiorazioni, per i soggetti con figli disabili e, in misura più contenuta, per i soggetti con figli di età inferiore ai tre anni.
In secondo luogo, il disegno dell'assegno unico a regime dovrà tenere conto anche dei figli maggiorenni. Per quelli di età inferiore ai 21 anni la legge delega prevede infatti un assegno di importo inferiore a quelli previsti per i figli minorenni
Un ultimo importante aspetto da considerare, anche se non espressamente richiamato dalla legge delega, sarà infine il riconoscimento, in quanto funzione sociale, dell'attività lavorativa svolta dai genitori: una maggiorazione dell'assegno applicata ai livelli di reddito più bassi potrebbe riconoscere e valorizzare l'impegno lavorativo di uno o entrambi i genitori e migliorare gli indicatori utilizzati per misurare gli incentivi all'offerta di lavoro del second earner.