

**Esame delle proposte di legge  
C. 3478 cost. (Mazziotti di Celso) e  
C. 3858 cost. (Preziosi)**

**Audizione del Presidente dell'Istituto nazionale di statistica  
Giorgio Alleva**

**I Commissione "Affari Costituzionali, della Presidenza del Consiglio e interni"  
della Camera dei Deputati  
Roma, 5 luglio 2017**



## Indice

<b>1. Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2. Scenario demografico</b>	<b>9</b>
<b>3. Indicatori di sintesi del sistema previdenziale</b>	<b>11</b>
<b>4. Lavoro atipico e frammentazione delle carriere nelle giovani generazioni</b>	<b>12</b>
<b>5. I conti della protezione sociale</b>	<b>15</b>

### Allegati:

- 1. Allegato statistico**
- 2. Documentazione**



## 1. Introduzione

In questa audizione l'Istat intende offrire un contributo utile all'esame delle due proposte di legge costituzionale (C.3478 e C. 3858), a modifica dell'articolo 38 della Costituzione.

In particolare, le due proposte normative intendono garantire sia che gli obblighi di tutela previsti dall'articolo siano adempiuti secondo principi di equità, ragionevolezza e non discriminazione tra le generazioni, sia che il sistema previdenziale assicuri trattamenti adeguati, solidarietà ed equità tra le generazioni, essendone garantita al contempo la sostenibilità finanziaria.

Il processo di riforma del sistema previdenziale italiano è stato avviato con la legge Amato (1992-1993), volta al contenimento della spesa pubblica e alla trasformazione in senso multi-pilastro del sistema previdenziale; successivamente la L. 335 del 1995 (legge Dini) ha sostituito il tradizionale metodo di calcolo retributivo, introdotto con la riforma Brodolini del 1969, con un sistema definito *Notional Defined Contributions* (l'importo delle prestazioni dipende da quanto versato dagli individui, dal rendimento "nozionale", la crescita media quinquennale del Pil nominale, che si ottiene su questi contributi, e dai cosiddetti coefficienti di trasformazione). A livello Europeo questo schema è adottato in Grecia, Lettonia, Polonia e Svezia, mentre nei restanti Stati Membri prevale lo schema *Defined Benefit system* (nel quale il lavoratore percepisce un ammontare, determinato in anticipo, al momento del pensionamento).

Lo schema introdotto con la legge Dini, e i successivi interventi legislativi (ultimo la L. 214 del 2011, cd riforma Fornero), configurano attualmente un sistema a ripartizione (le pensioni erogate sono pagate con i contributi degli occupati attuali) di tipo contributivo, dove sono rilevanti tre variabili:

- ✓ il montante individuale (la somma dei contributi versati in ciascun anno opportunamente rivalutati);
- ✓ il tasso annuo di capitalizzazione (pari alla media quinquennale del Pil nominale utilizzato per la rivalutazione dei contributi);
- ✓ i coefficienti di trasformazione (calcolati e modificati in base all'andamento dei principali parametri demografici).

Questo sistema è quindi caratterizzato da:

- ✓ neutralità attuariale, in quanto il tasso di rendimento interno (che uguaglia il valore delle prestazioni pagate a quello dei contributi versati) è uguale per tutti, indipendentemente dall'età di pensionamento e dal profilo della carriera;
- ✓ limitati meccanismi di solidarietà intragenerazionale: il trattamento pensionistico dipende dalla capitalizzazione dei contributi e dalla speranza di vita al pensionamento;
- ✓ assenza di solidarietà intergenerazionale, poiché ogni generazione è autosufficiente, ovvero la capitalizzazione dei contributi è uguale al valore atteso delle prestazioni;
- ✓ impatto diretto sulla pensione finale (a meno di ulteriori interventi governativi) dei rischi derivanti dall'andamento del quadro macroeconomico.

Sulla base di questi elementi, il contributo che forniremo in questa audizione affronterà alcuni dei temi rilevanti per la discussione delle proposte di legge in esame.

Inizialmente saranno descritti gli andamenti delle previsioni demografiche dell'Istat dal 2016 al 2065, emerse dall'ultimo aggiornamento sul futuro demografico del Paese, rilasciato il 26 aprile scorso. Si tratta di informazioni importanti, utilizzate negli schemi di calcolo dei sistemi pensionistici. Desidero ricordare che l'Istat è direttamente coinvolto nella Revisione triennale dei coefficienti di trasformazione del montante contributivo (Art. 1, comma 11, della legge 8 agosto 1995, n. 335 come modificato dall'art. 1, c. 15 della legge 24 dicembre 2007, n. 247) e nell'Adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento, che devono essere aggiornati tenendo conto della variazione nell'ultimo triennio disponibile della speranza di vita a 65 anni (Art. 12, commi 12 bis-12 quinquies, D.L. 31 maggio 2010, n. 78 convertito dalla legge 30 luglio 2010, n. 122).

In merito al primo aspetto, l'Istat fornisce ufficialmente i parametri demografici ed economici necessari affinché il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, di concerto col Ministero dell'Economia e delle Finanze, possa determinare la revisione dei coefficienti di trasformazione. A questo riguardo, l'Istat ha effettuato, fino a oggi, tre rilasci ufficiali nel 2005, nel 2012 e nel 2015. Il prossimo rilascio, non ancora ufficialmente richiesto dai due Ministeri competenti, sarà verosimilmente prodotto nel 2018 con dati riferiti al 2016.

Per quanto attiene l'adeguamento dei requisiti di accesso al pensionamento, sono stati prodotti due aggiornamenti: il primo relativo al triennio 2007-2010; il secondo al triennio 2010-2013, richiesto nel 2014 ed entrato in vigore dal 1° gennaio 2016. Avendo il D.L. 201 del 2011 innalzato l'età pensionabile a 66 anni e 7 mesi a decorrere dal 1° gennaio 2018, l'aggiornamento successivo dei requisiti entrerà in vigore dal 1° gennaio 2019 e sarà costruito sul triennio 2013-2016. Dal 1° gennaio 2021, poi, gli aggiornamenti saranno su base biennale.

Dopo aver delineato il quadro delle tendenze demografiche future, verranno presentati alcuni elementi di valutazione sulla dinamica del sistema previdenziale, a partire dall'analisi di alcuni indicatori sintetici. Nel seguito saranno forniti elementi relativi alla difficile condizione del mercato del lavoro per i giovani, all'incidenza del lavoro atipico e alla frammentazione delle loro carriere. Infine, sarà presentato un breve quadro dei conti della protezione sociale.

Desidero sottolineare che, nonostante la ripresa dell'occupazione in atto, le condizioni del mercato del lavoro rappresentano un elemento di criticità per le storie contributive delle nuove generazioni, caratterizzate spesso da carriere lavorative discontinue e di bassa qualità e da un ingresso sul mercato del lavoro differito rispetto a quanto sperimentato dalle precedenti generazioni.

Come abbiamo già sottolineato in precedenti occasioni, nel nostro Paese, oltre i tre quarti delle forze lavoro della fascia di età 15-34 sono costituiti da giovani che hanno almeno 25 anni e, avendo ormai in gran parte completato gli studi, si affacciano sul mercato del lavoro. Il basso tasso di occupazione dei 25-34enni (60,3% nella media del 2016), costituisce una grande debolezza per il presente e il futuro di queste generazioni che rischiano di non avere una storia contributiva adeguata. Ciò si rifletterà su importi pensionistici proporzionalmente più bassi rispetto a carriere lavorative regolari, cioè con salari adeguati e continuità nel versamento dei contributi. È opportuno ricordare che al sistema contributivo non si applica la disciplina dell'integrazione al minimo, istituito presente nel sistema retributivo; nel contributivo come prestazione a carattere assistenziale è previsto, nel rispetto di determinati requisiti, l'assegno sociale.

Lo scarso impiego di queste fasce di età indica, poi, una grave situazione di sottoutilizzo di un segmento di popolazione ad elevato impatto potenziale

sullo sviluppo economico del Paese: il livello medio di istruzione di questa coorte di 'prima entrata' è, infatti, decisamente più elevato rispetto all'analoga coorte 'prossima all'uscita' dei 55-64enni (l'incidenza dei laureati è del 25,6% tra i primi contro il 12,4% tra i secondi, quella dei diplomati è pari al 48% contro il 36% circa).

Infine, anche le decisioni riproduttive risultano condizionate negativamente dalla precarietà occupazionale, come testimoniato dal progressivo innalzamento dell'età media al parto che tra il 2000 e il 2016 è passata da 30,4 a 31,7 anni.

Sarebbe dunque opportuno favorire l'ingresso e la permanenza dei giovani nel mercato del lavoro, incrementando, ad esempio, le risorse disponibili per le politiche attive e la formazione dei lavoratori, favorendo la diffusione di servizi per l'assistenza e agevolando la piena partecipazione delle donne al mercato del lavoro. Il recupero di questo capitale umano qualificato ma inutilizzato costituirebbe uno stimolo alla dinamica della produttività del lavoro, che presenta oggi una debole evoluzione, insufficiente a sostenere una adeguata crescita futura del reddito pro-capite.

In questo quadro, è da ricordare come l'intervento pubblico, attraverso i flussi di imposte/contributi e dei trasferimenti, finisca per non tutelare le fasce più giovani della popolazione. In particolare, le stime recentemente rilasciate dall'Istat mostrano come il sistema di tasse e benefici, associato a bassi livelli di reddito familiare, determina per le fasce più giovani della popolazione un aumento del rischio di povertà: dopo i trasferimenti e il prelievo, il rischio di povertà aumenta dal 19,7 al 25,3% per i giovani nella fascia dai 15 ai 24 anni e dal 17,9 al 20,2% per quelli dai 25 ai 34 anni di età.

Altro tema rilevante è l'adattamento del sistema di welfare alle nuove condizioni demografiche, che riguarderà non solo la creazione di nuove tutele nei confronti delle carriere dei lavoratori più giovani, ma anche meccanismi di gestione e finanziamento delle spese per la cd "long term care", in grado di garantire l'equità intragenerazionale. Oltre che per i giovani, la crisi economica ha determinato un deterioramento delle condizioni di vita anche per molte famiglie con anziani. Osservando le preferenze tra lavoro e pensione nelle scelte riferite dall'attività lavorativa al pensionamento, nel 2012 si sono registrati 411 mila occupati con età compresa tra 50 e 69 anni (il 6,6% degli occupati in questa fascia di età) che, pur potendo percepire una pensione da lavoro, stavano prolungando

volontariamente l'attività lavorativa. In questo gruppo sei lavoratori su dieci, nella maggior parte dei casi con posizioni dipendenti, continuavano a lavorare per motivi economici.<sup>1</sup>

Segnalo che lasceremo all'attenzione della Commissione il Report relativo al futuro demografico del paese (pubblicato il 26 aprile scorso, i cui principali risultati esporrò a breve), e la nota sulla redistribuzione del reddito in Italia, diffusa lo scorso 21 giugno, in cui viene analizzato l'impatto del sistema di intervento pubblico, realizzato attraverso l'imposizione fiscale e contributiva ed i trasferimenti monetari.

## **2. Scenario demografico**

Sulla base delle più recenti previsioni demografiche, nello scenario di previsione "mediano", la popolazione residente è stimata in lieve diminuzione nel prossimo decennio: da 60,7 milioni (al 1° gennaio 2016) a 60,4 milioni nel 2025. In una prospettiva di medio termine, la diminuzione della popolazione risulterebbe più accentuata: da 60,4 milioni a 58,6 milioni tra il 2025 e il 2045. È nel lungo termine, tuttavia, che le conseguenze della dinamica demografica si faranno più importanti. Tra il 2045 e il 2065, infatti, la popolazione si ridurrebbe di ulteriori 4,9 milioni.

Nel 2065 la popolazione ammonterebbe dunque a 53,7 milioni, conseguendo una perdita complessiva di 7 milioni di residenti rispetto al 2016.

A meno di significativi cambiamenti del contesto globale, la futura evoluzione della popolazione appare in gran parte definita. Le ipotesi riguardo al comportamento demografico futuro della popolazione possono infatti soltanto attenuare (o accelerare) le tendenze in corso, ma non modificarle in modo sostanziale. Da un lato si assisterà a una progressiva riduzione della numerosità delle coorti di donne in età feconda (14-50 anni, anche se con fecondità prevista in aumento); dall'altro, a una crescita delle coorti di popolazione in età anziana (65 anni e più), grazie alle positive condizioni di sopravvivenza (86,1 e 90,2 anni, rispettivamente, la vita media maschile e femminile prevista nel 2065, rispetto agli 80,8 e 85,4 dell'anno base).

Queste tendenze saranno alla base del protrarsi di una situazione di saldo naturale (nascite meno decessi) negativo che tenderà ad assumere dimensioni sempre più rilevanti. In termini relativi, il tasso di decrescita naturale passerebbe dal -2,2 per mille nell'anno base al -7,4 per mille nel 2055, anno dopo il quale si stabilizzerebbe.

---

<sup>1</sup> I dati provengono dal modulo *ad hoc* europeo: "Conclusione dell'attività lavorativa e transizione verso la pensione", inserito nel secondo trimestre 2012 nella rilevazione sulle Forze di lavoro.

Nella futura dinamica demografica del Paese un contributo determinante sarà quello esercitato dai flussi migratori, contrassegnati, assai più delle altre componenti demografiche, da profonda incertezza riguardo all'evoluzione futura.<sup>2</sup> Si prevede che, nell'intervallo temporale fino al 2065, immigrino complessivamente in Italia 14,4 milioni d'individui. Di contro, nell'intero arco di proiezione, gli emigranti verso l'estero sono stimati in 6,7 milioni. Il saldo migratorio con l'estero risultante sarebbe, pertanto, positivo: da un valore iniziale di +135mila unità nel 2016 a un massimo di +162mila nel 2035, cui seguirebbe una continua e regolare flessione fino al livello di +139mila nel 2065.

In base agli scenari demografici appena descritti, il cambiamento della struttura per età della popolazione rifletterebbe a distanza di anni l'impatto dei fattori demografici di invecchiamento, determinati dall'azione delle nascite, dei decessi e dei movimenti migratori. Già oggi va evidenziato come la struttura per età della popolazione risulti piuttosto sbilanciata, con un'età media che si avvicina ai 45 anni e una quota di ultrasessantacinquenni superiore al 22%. Nelle classi di età della prima infanzia si riscontrano progressive riduzioni di consistenza che riflettono il calo delle nascite registrato negli ultimi 5 anni. Le coorti numericamente più consistenti sono invece quelle rilevabili tra i superstiti dei nati nel 1961-1975.

Il peso relativo della popolazione in età attiva, dopo aver raggiunto il livello minimo nel 2050 (53,9%), recupera fino al 54,8% entro il 2065. L'incidenza della popolazione in età anziana, a sua volta, tocca il proprio massimo intorno al 2051 (34,1%) e poi si avvia a una fase di diminuzione arrivando al 33,1% nel 2065. La quota di giovani fino a 14 anni di età, nel lungo termine, tende a stabilizzarsi intorno al 12%.

Come già ricordato nell'introduzione, l'Istat è coinvolto nella fornitura di alcune variabili decisive per la gestione del sistema previdenziale. Sulla base degli scenari demografici descritti è possibile delineare la futura traiettoria

---

<sup>2</sup> Le migrazioni internazionali sono governate, da una parte, da normative suscettibili di modifiche; dall'altra, da fattori socio-economici interni ed esterni al Paese di non facile interpretazione. Si pensi, ad esempio, alla pressione migratoria esercitata nei Paesi di origine per via delle condizioni ambientali, sociali e demografiche, alle politiche di accoglienza e integrazione degli immigrati, alla modulazione del mercato del lavoro in Italia, al possibile incremento dell'emigrazione di cittadini residenti in Italia. Nelle condizioni date è facile ipotizzare che disparità in termini di reddito e condizioni di vita tra l'Italia e i Paesi di origine (e di destinazione) possano permanere a lungo, dando luogo a scenari migratori assai diversificati: a un estremo, un Paese molto attrattivo, con un tasso migratorio netto con l'estero fino al 5,3 per mille annuo (oltre il doppio di quello contemplato nello scenario mediano); nello scenario opposto, un Paese che potrebbe radicalmente cambiare la sua natura di accoglienza per tornare a essere, come in passato, un luogo da cui emigrare. La prospettiva di un saldo migratorio con l'estero negativo ha una probabilità empirica concreta, benché bassa (9,1%), di realizzarsi e accomuna tutte le realtà del territorio nazionale.

dei requisiti di accesso al pensionamento. Dai 66 anni e 7 mesi, in vigore per tutte le categorie di lavoratori dal 2018, si passerebbe a 67 anni a partire dal 2019, quindi a 67 anni e 3 mesi dal 2021. Per i successivi aggiornamenti, a partire da quello nel 2023, si prevede un incremento di due mesi ogni volta. Con la conseguenza che l'età pensionabile salirebbe a 68 anni e 1 mese dal 2031, a 68 anni e 11 mesi dal 2041 e a 69 anni e 9 mesi dal 2051.

### **3. Indicatori del sistema previdenziale**

Le pensioni e gli altri trasferimenti pubblici costituiscono i principali strumenti per trasferire risorse dalle persone attive dal punto di vista lavorativo a quelle inattive, perché anziane, disoccupate, inabili o minori.

Il sistema previdenziale, così come strutturato in Italia, preleva risorse dagli attivi per trasferirle agli inattivi, ed in particolare agli anziani ritirati dal lavoro. Le pensioni IVS (invalidità, vecchiaia e superstiti), per questo motivo, costituiscono la maggior parte dei trasferimenti monetari pubblici alle famiglie.

Dal 1975 al 2015 il numero delle pensioni è passato da poco più di 16 milioni a 23,1 milioni. Il trend è stato di crescita pressoché costante fino al 2009, anno dopo il quale il numero delle pensioni ha iniziato a diminuire. Nel complesso, nel 2015, sono state erogate 741 mila pensioni in meno che nel 2009 (-3,1%). Andamento analogo si riscontra per i pensionati: nel 2015 sono quasi 16,2 milioni, 550 mila in meno del 2009 (-3,3%).

Accanto al numero dei trattamenti erogati, è possibile osservare alcuni indicatori specifici, costruiti mettendo a rapporto le grandezze fondamentali del sistema pensionistico con alcune variabili strutturali del paese (popolazione, popolazione in età attiva, occupati).

Il primo di questi indicatori è il tasso di pensionamento, calcolato come rapporto tra numero di pensioni e popolazione residente. Dal 1974 al 2015 l'indicatore ha registrato un incremento di quasi 10 punti percentuali, passando dal 28,4% nel 1974 al 38,1 nel 2015, dopo un valore massimo (39,7%) raggiunto nel 2008. Questa crescita deriva sia dall'allargamento della platea dei beneficiari di trattamenti pensionistici, sia dalla rallentata crescita demografica del Paese: dal 1975 al 2015 il numero delle pensioni è cresciuto del 43,7%, mentre la popolazione è cresciuta del 9,1%. Inoltre, la popolazione italiana è andata progressivamente invecchiando: dal primo gennaio 1976 al primo gennaio 2016 l'incidenza degli over 65 sul totale della popolazione è passata dal 12,2% al 22% mentre quella della popolazione under 15 è scesa

dal 24,1% al 13,7%, con un conseguente incremento dell'indice di vecchiaia dal 50,4% del 1976 al 161,4% del 2016. A questo si accompagna l'incremento della speranza di vita, che nello stesso intervallo temporale è cresciuta per le donne da 76,1 ad 85,1 anni e per gli uomini da 69,6 a 80,6 anni.

Gli indicatori che misurano l'incidenza del numero dei pensionati sul totale della popolazione e sulla popolazione in età attiva, disponibili per un intervallo temporale più breve (a partire dal 2000), hanno invece subito un lieve decremento: il primo indicatore è passato dal 28,8% del 2000 al 26,7 del 2015, il secondo da 42,7 a 41,5%.

L'interagire di queste dinamiche demografiche con quelle proprie del sistema previdenziale spiega l'incremento del valore della spesa pensionistica procapite, che (misurata ai prezzi del 2015) è passata da 1.260 euro del 1975 a 4.620 nel 2015, della spesa pensionistica per abitante in età attiva (da 1.978 euro a 7.184) e della spesa pensionistica per occupato che, dal 1977 al 2015, è passata da 4.125 euro a 12.477.

Per quanto concerne le pensioni di invalidità previdenziali, queste sono aumentate in maniera consistente dal secondo dopoguerra fino ai primi anni Ottanta: nel 1981, agli ex lavoratori del comparto privato venivano erogate 5,5 milioni di pensioni di invalidità, il 31% delle pensioni erogate in quell'anno.

Su questo andamento ha influito in maniera fondamentale la definizione di invalidità fornita dall'articolo 10 del R.D.L. 14 aprile 1939, n. 636. Negli anni successivi alla modifica introdotta dalla legge 222 del 1984, si è registrata una inversione di tendenza nel numero di pensioni di invalidità erogate, che nel 1990 erano già diminuite a 4,4 milioni, un milione di unità in meno rispetto al 1980. La tendenza discendente si è confermata negli anni successivi e nel 2015 le pensioni di invalidità sono scese a 1,1 milioni, meno di un quinto del 1980.

#### **4. Lavoro atipico e frammentazione delle carriere nelle giovani generazioni**

Come è noto, le difficoltà dei giovani in età attiva dipendono soprattutto dalle difficoltà di ingresso e di permanenza nel mercato del lavoro, segnalate dagli elevati tassi di disoccupazione e dai bassi tassi di occupazione.

Le generazioni di giovani che si sono affacciate sul mercato del lavoro nei decenni scorsi sono state inoltre caratterizzate da tempi, modalità di ingresso e di permanenza differenti rispetto a quelli delle generazioni precedenti.

Secondo l'indagine "Famiglia e soggetti sociali" del 2009, l'accesso al primo lavoro<sup>3</sup> ha risentito del prolungamento della fase di studio: l'età mediana di ingresso nel mercato del lavoro si è innalzata costantemente tra gli uomini, passando da circa 18 anni (nati negli anni '40) a circa 21 (nati negli anni '80); tra le donne, dopo essere scesa a circa 21 anni per le generazioni delle nate nei primi anni '60, è tornata a salire e raggiungere i 24 anni per la generazione delle nate negli anni '80.

Quanto alle modalità d'ingresso, le riforme del mercato del lavoro che si sono susseguite a partire dagli anni '90 hanno fatto crescere significativamente il peso del lavoro atipico (dipendenti a tempo determinato, collaboratori o prestatori d'opera occasionale), il quale ha interessato prevalentemente le generazioni più recenti.

Partendo dalle ultime coorti di età, per quella dei nati a partire dal 1980, la quota di lavoratori atipici al primo lavoro è del 44,6%, a fronte di incidenze del 31,1% per i nati negli anni '70, del 23,2% per quella degli anni '60 e di circa un sesto tra i nati nei decenni precedenti. Peraltro, le differenze di genere, a sfavore delle donne, sono particolarmente pronunciate per le generazioni più giovani.

L'occupazione atipica al primo lavoro è diffusa anche per titoli di studio secondari superiori o universitari e cresce all'aumentare del titolo di studio, essendo pari al 21,2% per chi ha concluso la scuola dell'obbligo e al 35,4% per chi ha conseguito un titolo di studio universitario. Inoltre, le differenze di genere aumentano nel tempo, registrando uno scarto di circa quattro punti percentuali tra i nati tra il 1960 e il 1974, di dodici tra i nati tra il 1975 e il 1979 e di sedici tra i più giovani.

I dati dell'indagine sulle Forze di lavoro consentono di tracciare l'evoluzione della partecipazione al mercato del lavoro per genere ed età, nell'arco temporale compreso tra il 1993 e il 2016.

Il confronto tra la composizione della popolazione di ciascuna classe di età per condizione professionale conferma per entrambi i generi uno spostamento in avanti della struttura per età dell'occupazione – frutto di un aumento dell'età sia di ingresso sia di uscita – e un aumento della quota di disoccupati, in particolare tra i giovani adulti, come lascito della crisi.

---

<sup>3</sup> L'Indagine ha permesso di documentare, grazie ad un modulo retrospettivo sugli episodi lavorativi degli individui di 18 anni e più, i principali cambiamenti avvenuti nell'esperienza di lavoro delle diverse generazioni.

In particolare, a fronte di un aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, si registra, a seguito della crisi iniziata nel 2008, un diffuso peggioramento della condizione lavorativa maschile, frutto di un aumento del tasso di disoccupazione e del tasso di inattività.

La crisi ha penalizzato ulteriormente i giovani, maggiormente impiegati in lavori temporanei, che spesso non si sono visti rinnovare i contratti giunti a scadenza. Di conseguenza, a partire dal 2008, si è registrato un calo dell'occupazione dei giovani e un progressivo aumento della disoccupazione. Il calo dell'occupazione maschile nel periodo compreso tra il 2008 e il 2014 è stato di circa 16 punti percentuali nelle classi 20-24 anni e 25-29 anni e di circa 11 punti nella classe 30-34 anni. Tra le donne il calo, iniziato nel 2009, è di circa 10 punti nelle prime due classi e di 6 punti tra le donne di 30-34 anni.

Negli ultimi anni si rilevano segnali di ripresa. Nel 2016, per la prima volta dall'inizio della crisi, aumentano gli occupati di età compresa tra i 15 e i 34 anni (+0,9%). La crescita riguarda anche il corrispondente tasso di occupazione (39,9%, +0,7 punti percentuali), che tuttavia rimane di oltre dieci punti sotto il livello del 2008. Tali incrementi sono dovuti esclusivamente alla dinamica positiva dei giovanissimi (15-24 anni), a fronte di una sostanziale stabilità della classe 25-34 anni.

In queste classi di età, inoltre, si osserva una elevata incidenza di forme lavoro precario (dipendenti a termine e collaboratori), con la conseguenza di rendere più sfumata la distinzione tra periodi di occupazione atipica e disoccupazione.

Per entrambi i generi, la quota di lavoratori temporanei, già in partenza più consistente fra i giovani, aumenta dal 1997. In particolare, tra il 2008 e il 2016, nella classe 15-34 anni, la quota di dipendenti a termine e collaboratori aumenta di 5,6 punti, dal 22,2% al 27,8%. Nel 2016 si attenua la crescita del lavoro atipico, ma solo per i dipendenti a termine, mentre i collaboratori continuano a diminuire, a fronte di incrementi nel lavoro a tempo indeterminato anche tra i più giovani.

Il lavoro atipico è più diffuso tra i giovani di 15-34 anni, tra i quali circa un occupato su quattro svolge un lavoro a termine o una collaborazione (quasi una su tre per le donne). Questa forma di lavoro riguarda tuttavia anche gli adulti e i soggetti con responsabilità familiari: nel 2016 un terzo degli atipici ha tra 35 e 49 anni, con un'incidenza sul totale degli occupati dell'8,9%; tra le donne il 41,5% delle occupate con lavoro atipico è madre.

Voglio sottolineare che questi andamenti si ripercuotono sull'adeguatezza delle future pensioni disponibili. A titolo esemplificativo, osservando le previsioni effettuate dalla Ragioneria Generale dello Stato, nel 2010 il tasso di sostituzione netto (indicatore di adeguatezza che misura di quanto il reddito disponibile di un lavoratore si modifica a seguito del pensionamento) per un lavoratore dipendente è stato pari all'82,8% dell'ultima retribuzione, mentre nel 2060 tale percentuale sarà ridotta al 72,5%, a parità di requisiti contributivi. Periodi di discontinuità lavorativa ridurrebbero ulteriormente il tasso di sostituzione.

## **5. I conti della protezione sociale**

Previdenza, sanità e assistenza rappresentano le tre grandi aree di intervento delle istituzioni pubbliche attraverso cui si esplica l'attività di protezione sociale. Il peso delle tre componenti è piuttosto stabile nel tempo con una netta prevalenza della spesa previdenziale (66,4% nel 2016), seguita da quella sanitaria (23,3%) e da quella assistenziale (10,3%).

La spesa sostenuta per l'erogazione di prestazioni sociali dalle Amministrazioni Pubbliche ha raggiunto nel 2016 il livello di 452 miliardi, di cui il 76,7% (circa 347 miliardi) destinata alle aree di previdenza e assistenza, su cui concentreremo l'attenzione.

Nel 2016 le prestazioni di tipo previdenziale hanno comportato una spesa di 300,1 miliardi di euro, con una incidenza del 17,9% sul Pil (18% nel 2015) e del 38,9% sulla spesa pubblica corrente. Escludendo dal totale il TFR, che può essere considerato come un salario differito, l'incidenza sul Pil si riduce al 17,3%. Rispetto al 2015 il totale della spesa cresce dell'1,3%, a cui contribuiscono per 0,7 punti percentuali il pagamento delle pensioni e rendite. Per queste ultime nel 2016 sono stati spesi 261,5 miliardi (pari al 57,8% delle prestazioni totali); la spesa per pensioni e rendite mostra una continua crescita nel tempo, ma con un rallentamento negli ultimi anni (dal +2,1% del 2013 al +0,8% del 2016), a seguito delle manovre di contenimento della spesa pubblica. La spesa per indennità di disoccupazione è stata di circa 12,5 miliardi di euro nel 2016, cresciuta del 6,1% rispetto all'anno precedente, confermando la tendenza all'aumento già osservato nel 2015 (+4,7%), dopo il temporaneo lieve calo del 2014 (-0,6%).

La spesa per prestazioni assistenziali nel 2016 è stata pari a circa 46,6 miliardi di euro, con una incidenza del 2,8% sul Pil e del 6% sulla spesa pubblica corrente; gli interventi nel campo dell'assistenza sociale comprendono 37,4 miliardi di erogazioni in denaro e 9,2 miliardi di prestazioni fornite in natura.

Le prestazioni agli invalidi civili rappresentano la tipologia di erogazione in denaro più consistente, con una spesa di 16,1 miliardi. La spesa per prestazioni assistenziali registra nel 2016 una crescita del 3,2%, decisamente inferiore a quella osservata nel 2015 (+8,3%) e, soprattutto, a quella del 2014 (+20,9%), anno in cui era stato introdotto il cosiddetto 'bonus di 80 euro', che sulla base delle regole del SEC è stato contabilizzato in tale componente.

Nel 2016, le entrate totali registrate per la parte del sistema gestito dalle Amministrazioni pubbliche è stato pari a 476,7 miliardi di euro con una crescita dello 0,6% rispetto al 2015.

Nel tempo, il peso dei contributi sociali sul totale dei finanziamenti è andato riducendosi, passando dal 48,2% del 2012 al 46,5 del 2016, compensato da una contemporanea crescita delle contribuzioni diverse (composte per l'81,2% da trasferimenti delle amministrazioni centrali), la cui incidenza è aumentata dal 50,4% del 2012 al 52,2% del 2016.

L'evoluzione normativa, iniziata da oltre venti anni, colloca il sistema previdenziale italiano tra quelli finanziariamente più sostenibili in Europa. Sulla base dell'ultimo *Ageing Report* della Commissione Europea (2015), l'Italia, pur partendo da un elevato livello di spesa pensionistica in rapporto al Pil, vedrà ridotto tale rapporto in modo significativo (2 punti percentuali di Pil) nel 2060.