

RELAZIONE ANNUALE DEL PRESIDENTE INPS





## La lezione dello stress test

La grande recessione e la successiva crisi della zona Euro hanno rappresentato un vero e proprio stress test per la cosiddetta "Europa Sociale", per i sistemi di protezione sociale del Vecchio Continente. Uno stress test non già fatto a tavolino, come quelli sul sistema bancario, ma vissuto sulla propria pelle da milioni di nostri concittadini europei. In Italia poi la crisi è stata particolarmente lunga e intensa. Abbiamo fatto peggio che durante la Grande Depressione del 1929-33.

E' proprio da questa dura prova che noi siamo voluti partire nell'offrire un rendiconto delle attività dell'Inps. Ci vorranno, presumibilmente, anni per ricostruire appieno i meccanismi attraverso cui la crisi ha inciso sulla vita di milioni di persone. Ci vorrà forse ancora più tempo per capire fino in fondo il ruolo giocato da diversi tipi di prestazioni sociali nell'attutire i costi sociali della recessione. Ma non possiamo certo permetterci di aspettare che questi approfondimenti siano compiuti per cominciare a rimediare ai difetti più vistosi messi in luce da queste costruzioni. Cosa abbiamo imparato sin qui da questa dolorosa esperienza sulle proprietà della cosiddetta "Europa Sociale"? Cosa abbiamo imparato dallo stress test sui difetti del nostro stato sociale?

Chiariamo subito quali sono gli obiettivi dei sistemi di protezione sociale, alla luce dei quali è possibile valutare il loro comportamento durante la crisi. Guardando alla struttura della spesa pubblica nei paesi europei, soprattutto nei paesi nordici e in quelli anglosassoni, si deduce che l'obiettivo primario dello stato sociale è quello di contenere la povertà assoluta, assicurando standard di vita dignitosi a tutti i cittadini, in tutte le fasi della loro vita. Questo significa non solo assistere chi si trova in condizioni di disagio economico, ma anche assicurare chi vive al di sopra della soglia della povertà contro il rischio di forti contrazioni del suo reddito futuro. I rischi principali, soprattutto durante una recessione, provengono dal mercato del lavoro, dalla perdita di quella che per la stragrande maggioranza degli europei è la principale fonte di reddito. La perdita del lavoro è un rischio che incide anche sul periodo in cui ci si ritirerà dalla vita attiva, in quanto carriere inframmezzate da ripetuti periodi di disoccupazione possono pregiudicare i redditi pensionistici futuri degli individui coinvolti. Inoltre una vasta letteratura socio-economica sui cosiddetti "effetti cicatrice" documenta come la perdita del lavoro abbia effetti di lunga durata sui salari e la stabilità del lavoro nel prosieguo della vita lavorativa, se non sulla salute degli individui anche 15-20 anni dopo.

Alla luce di questi obiettivi, un semplice modo di valutare il funzionamento dei nostri sistemi di protezione sociale consiste nel guardare all'incidenza della povertà durante la crisi in rapporto all'entità e alla durata della recessione. Da noi bastano crisi di modesta entità (un calo del pil superiore allo 0,5%)

per far aumentare la povertà. La crisi 2008-2014 ha fatto aumentare di un terzo il tasso di povertà. Il numero di persone che vivono al di sotto della linea di povertà Eurostat del 2007 (9380 Euro), aggiornata di anno in anno per tenere conto dell'inflazione, è aumentato di 4 milioni. Le persone in condizione di grave deprivazione materiale, secondo le definizioni Eurostat, sono aumentate di un quarto in questo periodo. Il numero dei senza casa censiti nelle grandi città italiane è raddoppiato rispetto ai livelli pre-crisi. In molti altri paesi, recessioni di comparabile intensità di quella vissuta dall'Italia comportano incrementi molto più contenuti dei tassi di povertà e, più in generale, di questi indici del disagio economico.

Queste comparazioni internazionali sembrano indicarci che la forte crescita della povertà in Italia era tutt'altro che inevitabile. L'aumento della povertà è stato da noi nettamente superiore anche a quello che ci si sarebbe potuti aspettare alla luce della crescita della disoccupazione, una crescita che poteva peraltro essere contenuta con migliori istituzioni del mercato del lavoro. In paesi che hanno visto la disoccupazione raddoppiare o aumentare di un terzo in questi anni, la povertà è aumentata marginalmente o addirittura si è ridotta. Ci riferiamo non solo a paesi piccoli, con maggiore coesione sociale come Olanda e Svezia, ma anche a paesi grandi, come la Francia. Si poteva, dunque, ottenere una distribuzione più equa dei costi della crisi, una maggiore solidarietà di fatto e non solo a parole in un periodo difficile per tutti.

### **Povertà piuttosto che disuguaglianza**

Il primo capitolo del rapporto che vi viene oggi presentato certifica come la crisi non sia stata uguale per tutti. La crisi si è concentrata sul 10% più povero della popolazione, che ha subito mediamente riduzioni superiori al 27% del proprio reddito disponibile. Il 90% restante della popolazione ha visto il proprio reddito ridursi in modo significativo, soprattutto in termini assoluti, ma con perdite molto più contenute in termini relativi. Il 10% più ricco della popolazione ha subito mediamente un calo del proprio reddito disponibile del 5%. Sorte analoga è toccata al cosiddetto ceto medio, a coloro che sono collocati esattamente a metà nella scala dei redditi.

L'eredità più pesante della crisi è perciò in questa povertà diffusa ed intensa perché non solo ci sono più persone al di sotto della soglia di povertà, ma anche la distanza di molti da questa linea della povertà è aumentata. Oggi, ancor più che in passato, la povertà è il problema numero uno del nostro sistema di protezione sociale. Lo è molto di più delle disuguaglianze di reddito, che rimangono elevate, ma che non sono aumentate di molto durante la recessione. I tradizionali indici di disuguaglianza, a partire dall'indice di Gini, hanno subito incrementi marginali, variazioni statisticamente non significative in diversi casi.



Questa diagnosi, in un contesto in cui il debito pubblico in rapporto al pil è ai massimi storici, impone un radicale miglioramento della capacità del nostro sistema di protezione sociale di raggiungere i cittadini più bisognosi di aiuto. I vistosi limiti delle proprietà cosiddette di *targeting* della nostra spesa sociale sono stati ampiamente documentati da molti studi, dati alla mano. Su 100 euro spesi, solo 3 vanno al 10% più povero della popolazione, che dovrebbe invece essere nettamente sovra-rappresentato nella popolazione dei beneficiari. Anche quando si ignori la spesa previdenziale, che si regge soprattutto su principi di natura assicurativa piuttosto che assistenziale o redistributiva, la percentuale di spesa sociale destinata ai più poveri sale di poco: al 10 per cento più povero sono destinati 7 euro su 100 spesi per prestazioni sociali non pensionistiche. Il tasso di povertà prima delle tasse e dei trasferimenti in Italia è comparabile a quello di Francia e Germania. Ma diviene molto più alto quando il reddito è misurato al netto delle tasse e al lordo dei trasferimenti, prova evidente del fatto che non solo la nostra spesa sociale, ma anche il nostro sistema fiscale guardano poco ai cittadini più poveri.

### **Regole sbagliate o male applicate?**

Da poco più di quattro mesi ho l'onore di presiedere il più grande istituto di protezione sociale d'Europa, quando si tenga conto del fatto che quasi il 70% per cento della popolazione è direttamente coinvolta dalle sue prestazioni o del fatto che gestisce quasi un quinto del prodotto interno lordo italiano. Questa macchina, che ha una dotazione di risorse umane nettamente inferiore in rapporto alla popolazione rispetto ad altri istituti comparabili presenti a livello europeo, ha dovuto reggere su di sé, in prima persona, una parte molto rilevante della domanda di assistenza generata dalla crisi. I miei nuovi colleghi impegnati al fronte del disagio sociale, nei nostri 497 uffici territoriali, hanno erogato circa 300 diverse prestazioni previdenziali e assistenziali per un totale di oltre 300 miliardi di euro all'anno. Hanno dovuto trattare con disoccupati che avevano terminato il periodo di fruizione degli ammortizzatori sociali e cui non potevano essere prospettate nuove forme di sostegno al reddito. Difficile spiegare a chi ha perso il lavoro in quelle età in cui è tremendamente difficile trovare un impiego alternativo che non solo la pensione si è di molto allontanata, ma anche che il periodo di fruizione degli ammortizzatori sociali è stato accorciato. Purtroppo gli episodi di aggressione di dipendenti dell'Inps impegnati allo sportello sono tutt'altro che rari.

Come sempre durante i periodi di crisi, aumenta la domanda di tutte le prestazioni, anche di quelle che non hanno un carattere specificamente di ammortizzatore sociale. Il rischio, in questi casi, è che una domanda crescente a parità di risorse umane degli enti erogatori dei servizi, metta in evidenza tutti i limiti strutturali della macchina. E' come quando si cerca di salire tutti

su di un autobus stracolmo che deve affrontare una salita impegnativa. Il pericolo è quello di ridurre la qualità dei servizi offerti ai cittadini, allungando a dismisura i tempi di attesa agli sportelli, l'accoglienza nelle nostre sedi, la capacità di risolvere in giornata i tanti piccoli problemi che quotidianamente vengono posti dagli utenti all'amministrazione.

Abbiamo sicuramente avuto situazioni di questo tipo e alcune di queste ho potuto toccarle con mano nelle mie visite alle sedi di produzione. Ma le indagini di "*customer satisfaction*" condotte regolarmente dall'istituto segnalano addirittura un parziale miglioramento delle percezioni della clientela rispetto al servizio svolto. Anche i dati del Cruscotto direzionale, che ci serve per valutare la produttività dei nostri dipendenti, sono piuttosto incoraggianti. L'indicatore sintetico di qualità, una media ponderata degli indicatori di qualità dei prodotti base dell'Inps, segnala un progresso di quasi il 3% rispetto all'anno precedente. Importante soprattutto che il cosiddetto "valore della produzione" – i risparmi di spesa e l'incremento delle entrate generati attraverso le attività di produzione dell'Inps nell'ambito sia delle prestazioni che dei contributi – sia ormai prossimo a un punto percentuale del nostro reddito nazionale e sia aumentato di quasi il 10% rispetto all'anno precedente.

Questo non significa certo che non ci siano spazi di miglioramento. Al contrario, le differenze nei punteggi di queste indagini tra sedi diverse esposte allo stesso tipo di domanda dei cittadini riguardo ad aree cruciali come la "facilità di contattare l'istituto" o la "gestione delle code agli sportelli", come nelle rilevazioni obiettive sui tempi di risposta, segnalano ampi margini di miglioramento. Fondamentale anche rafforzare la qualità del servizio tramite call center, che rimane pur sempre, coi suoi 22 milioni di contatti annuali gestiti dagli operatori e quasi 1 milione di servizi erogati tramite risponditore automatico, la sede (virtuale) più grande dell'Inps. Ci proponiamo anche di potenziare la comunicazione on line con la clientela. Siamo arrivati ad avere 16 milioni di PIN che ci permettono di interagire più frequentemente con contribuenti e pensionati e, in prospettiva, ci offriranno la possibilità di avvisarli in occasione di ogni cambiamento di normativa. Ad esempio, potremo mandare loro un messaggio di posta elettronica ogniqualvolta un'addizionale locale ridurrà l'ammontare della loro pensione. E' una regola di democrazia prima ancora che di buona amministrazione: i cittadini devono sapere chi è responsabile delle tasse che gravano sui loro redditi.

L'Inps è come un salvadanaio. Vuole essere sempre più trasparente, come un salvadanaio di vetro. Il rapporto che intrattiene coi cittadini non può, perciò, che essere di tipo fiduciario e non potrà mai prescindere dal contatto personale. Obiettivo centrale della nuova gestione dell'Inps è migliorare ulteriormente e intensificare i rapporti diretti con la nostra clientela, estendendola soprattutto verso le aree a maggiore disagio sociale e ai giovani



lavoratori. Sì, vogliamo raggiungere sempre più giovani. La previdenza richiede programmazioni lunghe. Con l'operazione "la mia pensione" siamo riusciti a sestuplicare gli accessi alle posizioni individuali da parte di persone con meno di 40 anni. Crediamo che sia un risultato importante perché i giovani devono impadronirsi del loro futuro. Non si sentiranno certo più vecchi nel valutare, fin dai primi passi di una carriera lavorativa, quanto frutteranno i contributi versati. La pensione, come sottolineeremo più in là, non deve essere vissuta come sinonimo di vecchiaia, ma solo di maggiore libertà di scelta verso la fine della propria carriera lavorativa.

Il ridisegno dell'ente che abbiamo in mente comporterà una radicale riorganizzazione dell'apparato centrale dell'Inps, segnatamente della dirigenza, che dovrà essere imperniata attorno ai principali servizi offerti ai cittadini, alla profilazione degli utenti, alla gestione integrata delle tante attività che riguardano lo stesso individuo. L'organigramma non deve rispondere al disegno autoreferenziale di assorbire i dirigenti coinvolti nella fusione fra Inps, Inpdap e Enpals. Per essere più vicini alla nostra clientela abbiamo bisogno di modalità gestionali e di controllo ben diverse da quelle oggi utilizzate per ministeri e piccoli enti locali. Ci sarà di grande aiuto in questo disegno anche la riforma della *governance* dell'istituto. Ogni ulteriore ritardo nel dare all'Inps assetti di governo stabili, processi decisionali snelli e al tempo stesso in grado di assicurare la supervisione da parte dei nostri principali *stakeholders*, lavoratori e pensionati, non può che ripercuotersi sulla qualità dei servizi offerti ai cittadini.

Rafforzare i rapporti diretti con la clientela significa anche evitare di affidare servizi di assistenza e consulenza a intermediari esterni, quali patronati, CAF e consulenti del lavoro. Con questi partner dell'Inps vogliamo sviluppare rapporti di complementarietà, ponendo fine a quella logica di sostituibilità fra Inps e centri esterni, spesso localizzati a pochi metri dalle nostre sedi, che in non pochi casi ha disorientato la nostra clientela, rinviata per la soluzione dei problemi al di fuori dell'Inps, oltre che da un servizio all'altro.

Come tutte le amministrazioni che vogliono migliorare, l'Inps non nasconde i suoi limiti. Al tempo stesso può rivendicare con un certo orgoglio di essere un puntuale ed efficace erogatore di prestazioni sociali che sta reggendo la durissima prova della crisi. E' un terminale affidabile tant'è che continua a crescere il numero di prestazioni sociali che vengono affidate in gestione all'Inps non solo dalle amministrazioni centrali dello Stato, ma anche dagli Enti Locali. Ne abbiamo censite 108 rispetto alle 92 di cinque anni fa.

Saremo ancora più efficienti nei pagamenti adesso che abbiamo concentrato il versamento di tutte le pensioni al primo del mese. Lo abbiamo fatto per evitare ai pensionati più poveri, quelli con maggiori problemi di liquidità, il

rischio di vedersi spostare i pagamenti al 10 di ogni mese e nell'intento di semplificare la vita di milioni di persone che potranno così meglio pianificare il bilancio familiare contando sul "giorno delle pensioni". Ma indubbiamente il fatto di avere concentrato le scadenze in un solo giorno del mese semplifica grandemente anche le nostre attività, ci rende più efficienti.

Alla luce di queste considerazioni, ci viene da concludere che i problemi incontrati dal nostro sistema di protezione sociale nel raggiungere le fasce più vulnerabili della nostra popolazione, la sua incapacità di impedire, o almeno contenere al pari di altri paesi, la crescita della povertà in presenza di recessioni, sono solo marginalmente addebitabili alla macchina che gestisce le prestazioni sociali oggi in essere. Il problema è principalmente legato a regole che hanno scelto di privilegiare altre categorie della popolazione, rinunciando a prendere come primo riferimento le persone più povere e quelle a maggior rischio di diventare più povere. La principale struttura operativa che gestisce ed eroga le prestazioni sociali può senz'altro migliorare a partire da già elevati livelli di efficienza. Ma questi ulteriori miglioramenti non potranno mai compensare la mancanza di riforme delle leggi che presiedono all'allocazione delle prestazioni sociali e delle istituzioni del mercato del lavoro in Italia.

### **Uscire dalla povertà con il lavoro**

In un processo di riduzione del debito pubblico, imperniato su piani di contenimento della spesa pubblica, la riduzione della povertà non può che venire principalmente dal miglioramento delle condizioni del mercato del lavoro. E' una questione sia di quantità che di qualità del lavoro. Non basta creare più lavori per abbattere la povertà. Bisogna che questi lavori siano relativamente ben remunerati e non siano intercalati da molti periodi di disoccupazione. Durante la recessione è, infatti, fortemente aumentata anche la percentuale di chi è povero anche se lavora. I cosiddetti *working poor* sono cresciuti quasi del 50 per cento dal 2008 al 2013. Per ridurre il rischio di povertà occorre anche che i lavori siano ben ripartiti, che ci siano meno coppie in cui un solo membro della famiglia lavora. E' un banale principio di diversificazione del rischio, che attribuisce sempre più valore all'occupazione femminile, come principale antidoto contro la povertà di intere famiglie.

Il governo ha negli ultimi sei mesi modificato in una certa profondità le istituzioni del nostro mercato del lavoro, cambiando le regole d'ingresso per i nuovi assunti, abolendo alcune figure contrattuali precarie e aumentando il grado di copertura degli ammortizzatori sociali, che potranno ora raggiungere anche lavoratori con carriere discontinue. E' un passo importante verso l'armonizzazione delle regole tra diverse categorie di lavoratori e verso la





riduzione del dualismo contrattuale, fra lavoratori con contratti a tempo indeterminato e lavoratori con contratti temporanei di varia natura. Il governo ha anche fortemente incentivato le assunzioni a tempo indeterminato introducendo forti riduzioni del carico contributivo per i primi tre anni di vita del contratto.

In un contesto di ripresa anemica, queste misure sembrano avere avuto qualche effetto nello stabilizzare il lavoro e nell'aumentare il contenuto di posti di lavoro della crescita. Nei primi 4 mesi del 2015, la percentuale di nuove assunzioni con contratti a tempo indeterminato rispetto al totale di assunzioni alle dipendenze è quasi raddoppiata rispetto a dicembre 2014. E' più che raddoppiata anche la creazione netta di posti di lavoro alle dipendenze nel settore privato rispetto a un anno prima. Si noti che questi sviluppi incoraggianti non sembrano unicamente attribuibili ai potenti incentivi fiscali alla creazione di posti a tempo indeterminato introdotti da inizio 2015. C'è stato, infatti, un incremento ulteriore e statisticamente significativo della quota di assunzioni a tempo indeterminato, a partire da inizio marzo 2015, quando sono entrati in vigore anche i contratti a tutele crescenti. Questo è importante perché incentivi fiscali così potenti difficilmente potranno essere mantenuti in vita per lungo tempo. Sono molto, forse troppo, costosi. Col tasso attuale di assunzioni a tempo indeterminato e percentuale di contratti che godono dell'incentivo (attorno al 60 per cento secondo il nostro Osservatorio sul Precariato), si può stimare che la perdita di gettito a regime di una decontribuzione triennale valida solo a partire dal 2015 sia di circa 5 miliardi. Se la decontribuzione dovesse poi continuare anche per tutto il 2016, al tasso attuale di assunzione e di utilizzo degli incentivi, il costo salirebbe a 10 miliardi su base annua.

La filosofia dei contratti a tutele crescenti è quella di incoraggiare gli investimenti in formazione. I datori di lavoro in Italia avevano smesso di investire nel capitale umano, nella formazione dei propri dipendenti. E i giovani lavoratori temporanei avevano smesso di investire tempo nel migliorare le competenze specifiche legate al lavoro che stavano svolgendo, convinti, spesso a ragione, che quel lavoro sarebbe durato poco. Si era così messo in moto un circolo vizioso fatto di lavori instabili, bassa produttività e bassi salari. E' troppo presto per dire se i cambiamenti apportati al nostro mercato del lavoro hanno fatto aumentare la formazione sul posto di lavoro. Sappiamo solo che le assunzioni con contratti a tempo indeterminato sono aumentate e che queste assunzioni senza una data di scadenza sono in genere associate a molta più formazione "on-the-job" delle assunzioni a termine. Se le riforme del cosiddetto Jobs Act hanno aumentato sensibilmente le assunzioni a tempo indeterminato, possiamo perciò sperare di avere cominciato a incrinare, se non ancora a spezzare e invertire, il circolo vizioso descritto in precedenza.

Il cosiddetto precariato è comunque tutt'altro che debellato. Preoccupa la forte crescita dei vouchers per il lavoro accessorio che sembrano corrispondere in non pochi casi a primi e unici impieghi piuttosto che a secondi lavori. Inoltre rimane alta (di poco inferiore a un terzo) la quota di assunzioni con salari orari inferiori a 8 euro. Mentre l'introduzione di un salario minimo orario, prevista dalla legge delega approvata a dicembre dal Parlamento italiano, sembra essere stata derubricata dall'agenda politica. Peccato perché l'imposizione di minimi retributivi orari è anche la strada maestra per ridurre l'abuso di figure contrattuali in quello che rimane del parasubordinato. Sono molto più efficaci dei vincoli amministrativi e procedurali che aumentano i costi per le imprese e non tutelano i lavoratori. L'introduzione di un salario minimo orario non spiazzerebbe minimamente la contrattazione collettiva, che l'Inps sta sostenendo aiutando le parti sociali a raccogliere i dati sulla rappresentanza. Al contrario, come prova l'esperienza dei paesi in cui il salario minimo esiste, questo eviterebbe che le sempre più larghe maglie della contrattazione collettiva lascino senza rete, in termini di minimi retributivi, i lavoratori con minore potere contrattuale.

### **Tra assistenza e previdenza**

Se la creazione e stabilizzazione del lavoro rappresentano la strada maestra per ridurre la povertà, ci sarà comunque sempre bisogno di reti di protezione di base che raccolgano coloro che, vittime di eventi avversi (la perdita di un lavoro, della casa, la disgregazione di una famiglia), cadono tra le crepe del nostro sistema di protezione sociale. Queste vittime ci saranno sempre, quale che sia la congiuntura, anche se la nostra economia dovesse miracolosamente ripartire al galoppo. Lo stato sociale di tutti i paesi dell'Unione Europea, ad eccezione del nostro paese e (parzialmente) della Grecia, protegge queste persone, ha reti di protezione di base volte a impedire che finiscano in condizioni di indigenza. Sarebbe davvero tempo di porre rimedio a questo difetto strutturale del nostro sistema di protezione sociale.

In Parlamento giacciono diverse proposte di istituzione di un reddito minimo garantito in Italia. Come abbiamo avuto modo di rimarcare in recenti audizioni parlamentari, queste proposte hanno il pregio di aprire il confronto sulla lotta alla povertà. Al tempo stesso, hanno vistosi difetti di progettazione che le rendono più onerose del necessario e poco efficienti nel raggiungere i più bisognosi. In queste materie il diavolo è nei dettagli e piccoli aggiustamenti delle normative possono migliorarne grandemente le proprietà distributive, rendendo questi schemi al tempo stesso meno costosi e più equi.

Discorso analogo si può fare per i molti disegni di legge che vorrebbero introdurre maggiore flessibilità in uscita verso il sistema previdenziale che sono oggi in discussione in Parlamento. Il fatto di essere passati, seppur troppo



gradualmente, ad un sistema pensionistico di tipo contributivo, permette di rendere questa flessibilità sostenibile. Ma i testi che ci sono stati sottoposti nelle audizioni alla Camera e al Senato sembrano per lo più allontanarsi dai principi del contributivo, riesumando meccanismi propri delle pensioni di anzianità, storicamente lo schema più insostenibile della nostra previdenza pubblica. Aggiustamenti di questi dispositivi di legge del tipo di quelli che abbiamo proposto nelle audizioni possono, invece, permettere di conciliare flessibilità e sostenibilità.

In queste audizioni, come in molte altre occasioni, abbiamo formulato proposte di riscrittura di interi articoli dei provvedimenti, cercando di interpretare il desiderio del legislatore e renderlo maggiormente compatibile con i vincoli amministrativi e di bilancio del nostro paese. Svolgiamo regolarmente questa funzione di supporto all'esecutivo e al Parlamento nella scrittura di leggi, oppure interveniamo ex-post in sede di interpretazione di norme già approvate scrivendo le circolari applicative. Il confine fra attuazione di leggi decise da altri e contributo alla stesura di queste regole è molto labile. E, in genere, gli interventi preventivi sono più efficaci perché fanno guadagnare tempo ed evitano di alimentare il contenzioso.

Non c'è perciò alcuna violazione di procedure e ancor meno vulnus della nostra democrazia se l'Inps, mettendo a frutto il capitale umano e le banche dati di cui dispone, formula proposte volte a razionalizzare quella selva di normative posta ai confini fra assistenza e previdenza, che sono dopotutto il core business dell'istituto. Servirà per dare un quadro unitario al confronto che dovrà poi avvenire nelle sedi opportune. Reagendo alle tante proposte scritte da altri, si perde questa visione d'insieme che è, invece, fondamentale per essere equi ed efficienti al tempo stesso nel riformare il nostro stato sociale. L'ambizione è anche quella di superare la "malattia dell'ultima sigaretta" da cui sembrano essere afflitte le interminabili riforme del nostro sistema previdenziale.

Una serie di aggiustamenti ben calibrati possono permetterci di non dover più intervenire in futuro, dando finalmente stabilità normativa, sicurezze ai contribuenti e ai pensionati.

### **Principi generali di una riforma**

Con questo spirito abbiamo predisposto una bozza di riforma e l'abbiamo sottoposta all'attenzione dell'esecutivo. Si tratta di proposte attuabili fin da subito alla luce dei pur stringenti vincoli di bilancio e amministrativi del nostro paese. Vogliono, nel loro complesso, rendere il sistema più equo. Sono proposte formulate non per esigenze di cassa, ma ricercando maggiore equità, tanto fra generazioni diverse che all'interno di ciascuna generazione.

Sono cinque i cardini della nostra proposta.

**Un rete di protezione sociale dai 55 anni in su.** E' il primo passo verso l'introduzione di quella rete di base, di quel reddito minimo garantito, che oggi manca nel nostro Paese. Al di sopra dei 55 anni è molto difficile trovare un impiego alternativo (solo un disoccupato su dieci ci riesce secondo le nostre stime). Dunque si sente molto meno il bisogno di avere un'amministrazione che imponga forme di attivazione ai beneficiari. Al tempo stesso è proprio per via della lunghissima durata della disoccupazione fra gli over 55 che la povertà in questa fascia di età è aumentata così tanto durante la recessione. Le persone povere disoccupate con più di 55 anni sono più che triplicate nell'arco di sei anni. Stabilendo che l'assistenza sociale va fornita con regole uniformi tanto a chi si è ritirato dalla vita attiva che a chi è ancora saldamente in età lavorativa, si riuscirà anche, per la prima volta, a separare assistenza e previdenza nei nostri conti previdenziali. Si tratta di una separazione vera, di sostanza e non solo di natura contabile. L'assistenza deve essere finanziata dalla fiscalità generale mentre la previdenza è una prestazione assicurativa, che prevede trasferimenti tra generazioni diverse, e che garantisce diritti proporzionati ai contributi versati durante l'intero arco della vita lavorativa. Inoltre si potrà superare un vizio d'origine del sistema contributivo introdotto nel nostro ordinamento a partire dalla seconda metà degli anni '90: quello di non prevedere prestazioni minime per chi non ha altri redditi e ha accumulato un montante contributivo troppo basso per garantirsi una pensione al di sopra della soglia di povertà.

**Unificazione.** Con il pagamento di tutte le pensioni al primo del mese, abbiamo fatto un primo passo importante nella direzione dell'unificazione dei trattamenti pensionistici. Da giugno esiste il giorno delle pensioni e questo, come si è detto, semplifica grandemente la pianificazione familiare (oltre a quella dell'Inps). Ma molto ancora rimane da fare sulla strada dell'unificazione e della semplificazione. L'Inps eroga 21 milioni di prestazioni pensionistiche a circa 15 milioni di pensionati. Per ogni tre pensionati vengono messe in pagamento mediamente 4 pensioni. La modifica normativa che abbiamo proposto consente agli individui di unificare la pensione tra regimi diversi, compresa la cosiddetta gestione separata, senza oneri aggiuntivi. Non rende più necessarie le ricongiunzioni onerose che hanno penalizzato i lavoratori più mobili e quelli con vincoli di liquidità. Anche in questo caso si vuole porre rimedio ad una forma di iniquità che ha colpito alcune categorie di lavoratori, quelli che magari avevano la sfortuna di avere contribuito "un giorno di troppo" per poter beneficiare del regime di cumulo delle prestazioni. Al tempo stesso, si vuole promuovere una maggiore efficienza nell'allocazione del nostro capitale umano. Le ricongiunzioni onerose penalizzavano proprio i lavoratori più mobili, quelli che presumibilmente avevano cambiato impiego cercando di mettere a frutto i propri talenti e le proprie vocazioni.



**Armonizzazione.** Come documentato sul sito dell'Inps, nella sezione "Porte Aperte", a partire da inizio marzo, permangono ancora forti asimmetrie nei trattamenti previdenziali concessi a diverse categorie di pensionati. Queste differenze non sono fondate su diversi livelli contributivi. Al contrario, riflettono differenze spesso macroscopiche nei tassi di rendimento garantiti ai contributi versati da alcune coorti e categorie specifiche di lavoratori. In un sistema a ripartizione questi trattamenti di favore si ripercuotono su tutti gli altri contribuenti. Molti fondi speciali sono confluiti nell'Inps con bilanci già in rosso e avendo già eroso il loro patrimonio. Hanno così finito per gravare pesantemente sul bilancio dell'Istituto. Un ragionamento analogo può essere fatto per i vitalizi dei parlamentari che dobbiamo chiamare col loro vero nome. Si tratta di vere e proprie pensioni, sottratte alle riforme previdenziali degli ultimi 25 anni. Auspicabile che Camera e Senato rendano al più presto pubbliche le regole che storicamente sono state alla base della concessione di questi vitalizi. Servirà per valutare i tassi di rendimento implicitamente offerti a deputati e senatori, comparandoli col trattamento riservato agli altri lavoratori. La trasparenza sulle gestioni speciali, su tutte le gestioni speciali, serve a cementare il patto intergenerazionale. Soprattutto se a questa trasparenza seguono atti di equità. Crediamo sia giusto chiedere a chi ha redditi pensionistici elevati, in virtù di trattamenti molto più vantaggiosi di quelli di cui godranno i pensionati del domani, un contributo al finanziamento di uscite verso la pensione più flessibili, come quelle che passeremo ora a descrivere. Servirà anche per aiutare quelle generazioni di lavoratori che hanno avuto la sfortuna di imbattersi nella crisi sul finire della propria carriera lavorativa.

**Flessibilità sostenibile.** Le regole del sistema contributivo consentono una certa flessibilità in uscita. Spalmano un montante contributivo accumulato durante la vita lavorativa in pagamenti mensili, in base all'età e alla speranza di vita residua. Chi va in pensione prima deve spalmare questa cifra su molti più mesi di chi va in pensione più tardi. A parità di montante, ogni anno in meno di lavoro comporta una riduzione di questi pagamenti mensili, tenendo conto della demografia e dell'andamento dell'economia. Posto che le pensioni siano sufficienti a garantire una vita dignitosa, senza comportare l'intervento dell'assistenza sociale, questa è una flessibilità sostenibile, che non grava sulle generazioni future, in quanto non porta ad aumentare il debito pensionistico. Si può così permettere a chi ha in mente di dedicare meno tempo al lavoro verso la fine della propria carriera di farlo, senza per questo gravare sulle generazioni future. Questa flessibilità può anche essere molto utile durante le recessioni perché permette che parte dell'aggiustamento del mercato del lavoro agli shock macroeconomici avvenga attraverso riduzioni dell'offerta di lavoro anziché generando disoccupazione, come avvenuto negli ultimi 7 anni. Un principio simile può essere applicato anche a chi andrà in pensione nei prossimi anni con regimi diversi dal sistema contributivo.

***Non si va in pensione, ma si prende la pensione.*** Il rapporto fra contribuenti e pensionati – che nel 2014 era meno di 130 iscritti su 100 pensioni in pagamento – è destinato ulteriormente a peggiorare dato l'assottigliamento delle coorti in ingresso nel mercato del lavoro. Non basterà l'indicizzazione dell'età pensionabile alla speranza di vita a impedire questo andamento. Bene allora fare di necessità virtù: anche i pensionati possono contribuire al finanziamento della previdenza di chi si è del tutto ritirato dalla vita attiva. Vogliamo offrire nuove opportunità di versare e farsi versare contributi, che poi diventeranno un supplemento alla pensione, per chi sta già percependo un trattamento previdenziale. Bene che i datori di lavoro possano versare contributi aggiuntivi per permettere ai loro dipendenti che si ritirano prima di raggiungere l'età della pensione di vecchiaia di incrementare la loro pensione iniziale. Si potranno in questo modo gestire con più bassi costi sociali le ristrutturazioni di cui il nostro paese ha bisogno e contribuire ad affrontare i problemi legati alla non autosufficienza, che richiedono migliori politiche di conciliazione fra lavoro e responsabilità familiari. Anche il sistema pensionistico può dare un contributo in questa direzione.

### **Cosa può fare l'Europa**

Troppe volte nelle ultime settimane ci è capitato di pensare che l'Europa non c'è più. Lo abbiamo pensato vedendo le immagini dei migranti sugli scogli di Ventimiglia. Abbiamo temuto un'Europa mutilata della propria storia al pensiero di una Grecia che esce non solo dall'Euro, ma anche dall'Unione Europea.

La crisi si è accanita proprio sui paesi che hanno i sistemi di protezione sociale più fragili. Questa esperienza è un monito per i governi di questi paesi, a partire dal nostro, a riformare rapidamente le loro istituzioni redistributive. E' un monito anche alle istituzioni europee: nessuna costruzione comune può reggere nel tempo a divari così accentuati fra paesi membri nell'incidenza della povertà e nella disoccupazione. Questi divari sono ancora più insostenibili all'interno di una unione monetaria che impedisce il riequilibrio attraverso l'aggiustamento del tasso di cambio. Soprattutto quando ci sono ancora forti restrizioni alla mobilità del lavoro tra i paesi dell'Unione.

Le regole fiscali europee servono a impedire che alcuni paesi facciano gravare sugli altri il costo di politiche di bilancio poco attente agli equilibri macroeconomici. Se si vogliono regole automatiche, queste regole appariranno a chi le deve rispettare, pressoché inevitabilmente, come regole stupide. Tuttavia non bisogna eccedere nel grado di stupidità. Perché impedire una certa flessibilità nel prendere la pensione, se questa flessibilità non incide sul debito pubblico, dunque non grava sulle generazioni future? Si dirà che è difficile assicurarsi del fatto che questa flessibilità sia davvero neutrale rispetto ai conti pubblici.



Vogliamo allora lanciare una sfida ai governi del Patto di Stabilità e Crescita. Documentate, come da oggi farà l'Inps, che il vostro sistema pensionistico è sostenibile, come in Italia. Fateci vedere non solo le proiezioni della spesa pensionistica fra 20, 30 o 50 anni, ma anche l'intera distribuzione delle pensioni per importo in quelle date future. La sostenibilità sociale di un sistema pensionistico conta non meno di quella finanziaria. Se condanniamo i lavoratori di oggi a pensioni da fame, si dovrà poi intervenire con altri trasferimenti per evitare ai giovani di cadere un domani in condizioni di povertà. Per questo, ecco la sfida, fateci vedere distribuzioni come quella che l'Inps metterà oggi sul proprio sito, basate sulla simulazione di carriere individuali degli attuali contribuenti, sulla base di estratti conto controllati dai diretti interessati nell'ambito dell'operazione "la mia pensione". Guardate a queste distribuzioni per valutare la sostenibilità di un sistema pensionistico e non solo alle stime aggregate del rapporto fra spesa pensionistica e prodotto interno lordo. Spesso, troppo spesso, ci si dimentica che dietro alle curve della spesa previdenziale, alle gobbe e ai dossi di questi grafici a tinte variabili, ci sono le vite di milioni di persone.

## Relazione annuale del Presidente INPS

Realizzazione e stampa

**Arti Grafiche Agostini S.r.l.** - Anagni (FR)

Azienda che persegue il valore della qualità e della sostenibilità ambientale  
certificata UNI EN ISO 14001:2004 - FSC® - PEFC™

[www.artigraficheagostini.com](http://www.artigraficheagostini.com)

Finito di stampare  
nel mese di luglio 2015

INTERNO:

su carta ecologica Symbol Freelife Vellum White  
Fedrigoni Cartiere Spa



COPERTINA:

su carta ecologica Sensation Tradition Bianco Naturale  
ArjoWiggins Cartiere



Tiratura 500 copie